

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Examen d'un rapport d'information sur les conséquences de la baisse du taux de TVA dans la restauration (M. Thomas THÉVENOUD, rapporteur spécial). 2
- Informations relatives à la Commission..... 13
- Présences en réunion 14

Mardi

30 octobre 2012

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 29

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence
de M. Gilles Carrez,
*Président***



La Commission examine le rapport d'information de M. Thomas Thévenoud sur les conséquences de la baisse du taux de TVA dans la restauration.

Gilles Carrez, président. Nous en venons à l'examen d'un rapport d'information sur les conséquences de la baisse du taux de TVA dans la restauration, présenté par notre collègue Thomas Thévenoud, rapporteur spécial du programme Développement des entreprises de la mission *Économie*.

Avant de lui donner la parole, je souhaiterais faire deux observations : l'une de forme et l'autre de fond. L'observation de forme, c'est que la presse s'est abondamment fait l'écho de ce rapport qu'elle a eu le bonheur d'avoir en main au cours des précédents jours. Notre Commission n'a donc pas bénéficié de la primeur. J'espère que cela ne va pas altérer la qualité de nos débats, M. Thévenoud, mais il est d'usage que lorsqu'on fait un rapport pour la Commission, on lui en réserve la primeur. Je tenais à le rappeler pour nos collègues qui auront pour l'avenir un rapport.

Venons-en au fond : lorsque nous avons discuté de la TVA réduite pour la restauration, au cours de notre réunion de Bureau à la fin du mois de juillet, le Rapporteur général et moi-même avons indiqué que les travaux à engager devraient avoir une vocation large, sur la question plus générale des différents taux de TVA, sauf à avoir une vision quelque peu réductrice du sujet. Dans l'excellent rapport de notre collègue Thévenoud, j'ai noté avec une grande satisfaction qu'il était le premier à reconnaître que nous n'avons le droit, du fait des normes communautaires, qu'à deux taux réduits de TVA outre le taux normal. Or, nous avons utilisé, dans le cadre du collectif budgétaire 2011, le deuxième taux réduit en créant un taux à 7 %. La question qui peut se poser, celle de la création d'un nouveau taux réduit, ne peut donc être développée que par substitution, a priori plutôt au taux de 7 %. Mais lorsque l'on se réfère au coût des dépenses fiscales portant sur la TVA, celle qui vient en premier lieu n'est pas la restauration mais le dispositif adopté en septembre 1999 portant taux réduit de TVA pour l'ensemble des travaux dans le domaine du logement. Le moment est venu d'ouvrir cette réflexion. Or, le rapport de notre collègue, qui est de grande qualité, n'aborde pas véritablement cette question. Nous réfléchissons donc, avec le Rapporteur général, à la possibilité de mettre en place une mission d'information à visée plus large sur ce sujet. Je donne la parole à notre collègue Thévenoud.

M. Thomas Thévenoud, rapporteur spécial. Merci M. le Président de me permettre de vous présenter le résultat du travail que j'ai mené depuis la fin du mois de juillet. Je me suis inspiré des paroles du Président de la République qui a souhaité que le dispositif de taux réduit de TVA soit évalué ; ainsi que des paroles du Rapporteur général qui avait indiqué, le 17 juillet dernier, qu'il fallait remettre ce dossier sur la table. Je vais vous présenter rapidement les résultats de ce rapport.

En introduction, je rappelle l'historique de la mise en œuvre de ce taux réduit de TVA. C'est une revendication qui date de 1995 et qui a été obtenue après un accord du Conseil ECOFIN du 10 mars 2009, puis mise en œuvre par la loi du 22 juillet 2009 de modernisation et de développement des services touristiques, dite loi LME. Les négociations qui ont suivi ont débouché sur un contrat d'avenir, signé le 28 mars 2009, par le Gouvernement et les organisations professionnelles. Le secteur de la restauration s'est engagé sur trois volets : une baisse des prix, une hausse de l'emploi et des salaires et un soutien à l'investissement. Un avenant au contrat d'avenir signé en juillet 2011 a prorogé les

engagements en termes de prix, de création d'emploi et d'investissement pour quatre années supplémentaires jusqu'en 2015. Je rappelle également le coût de cette dépense fiscale, la cinquième dépense la plus importante pour l'État, qui s'élève à 3,3 milliards d'euros en 2010 et 2011, 3 milliards d'euros en 2012 et 3,08 milliards d'euros estimés en 2013. Compte tenu de l'économie de 0,6 milliard résultant de la suppression des aides directes sous forme d'allègements de charges mises en place en 2004 par le Gouvernement de M. Raffarin, le coût net pour les finances publiques est donc de l'ordre de 2,6 milliards d'euros. C'est une dépense fiscale importante qui mérite examen, évaluation et contrôle.

Dans ce rapport, j'essaie donc de démontrer que la baisse de la TVA dans la restauration a été une occasion manquée pour orienter le consommateur et le secteur de la restauration vers plus de qualité. Je rappelle néanmoins la demande légitime des restaurateurs qui considéraient, dès 1995, qu'il ne pouvait pas y avoir deux taux de TVA différents dans ce secteur, à savoir un taux pour la restauration rapide et un taux pour la restauration traditionnelle. Dans les hypothèses de travail formulées à la fin du rapport, je précise d'ailleurs que je souhaite que l'on conserve l'uniformité des taux entre les deux types de restauration. Je note toutefois que le passage de 5,5 % à 7 % a créé une dissociation entre l'alimentation et le service. En effet, il faut comprendre que les modes de consommation de nos citoyens sont en train de changer, notamment dans les grandes zones urbaines dans lesquelles le choix d'un repas se fait entre restauration traditionnelle et restauration rapide, mais peut aussi se faire dans les boulangeries. Or, l'instruction fiscale qui accompagne le passage à 7 % fait plus d'une quarantaine de pages et complexifie les situations, au point que la présence ou non d'un gobelet sur une cannette de soda peut conduire à des taux de TVA différents. Ce qui signifie qu'un éventuel relèvement du taux de TVA pourrait s'avérer complexe sur le plan juridique et fiscal entre ce qui ressort de la restauration ambulante ou nomade et ce qui dépend de la restauration rapide ou traditionnelle. Je rappelle aussi qu'il n'est pas impossible qu'une partie du coût de cette mesure ait été accaparée par le comportement de marge dans un secteur par essence très divers, hétérogène et atomisé. Et ceci a profité tout aussi bien aux petits restaurateurs et aux grandes chaînes de la restauration rapide et de la restauration traditionnelle.

La seconde partie de mon rapport concerne l'évaluation des engagements pris dans le cadre du contrat d'avenir. Je commence par ce que j'appelle le « péché originel » de cette mesure. Ce sont les termes de la direction de la législation fiscale, la DLF, qui affirme que pour la première fois, une baisse de taux de TVA n'a pas été entièrement affectée à la baisse des prix. Le contrat d'avenir est assez complexe sur la baisse des prix. La baisse théorique attendue aurait dû être de l'ordre de 9,7 %, si on enlève la partie relative aux boissons alcoolisées. Or, une enquête de l'INSEE a démontré que la baisse des prix se situait en réalité entre 2,2 et 2,5 %. La répercussion de la baisse de la TVA se situerait donc entre 23 % et 26 % de la baisse théorique, alors qu'un tiers de la réduction du taux devait être affectée à la baisse des prix. Le principe du contrat d'avenir était que, le coût de la mesure étant de trois milliards d'euros, on pouvait en répartir les effets en trois tiers : un tiers sur les prix, un tiers sur l'emploi et l'amélioration des salaires et un tiers sur l'investissement.

Si l'on considère les prix, les montants directement restitués aux consommateurs, qui auraient dû être de l'ordre de 860 millions d'euros, sont en réalité de 590 millions. La baisse de la TVA a donc été une sorte de subvention déguisée à un secteur privé pourtant abrité de la concurrence internationale. Il est important de le rappeler car l'on sait aujourd'hui que les destructions d'emplois touchent prioritairement le secteur industriel qui est pour sa part fortement soumis à la concurrence internationale.

Si l'on considère l'aide à l'investissement, la mise en place d'un Fonds de modernisation de la restauration, le FMR, au nom peut-être prédestiné, qui a nécessité une contribution sous forme de cotisations de la part des restaurateurs, n'a pas été suivie d'une utilisation réelle de cet outil. Les chiffres de l'investissement sont au mieux stables, au pire négatifs comme ce fut le cas en 2010, en partie sous l'effet de la crise. À l'inverse, le secteur de la restauration rapide a fortement augmenté ses investissements grâce à cette baisse de TVA. Cela leur a permis d'investir dans des projets comme la rénovation des mâts signalétiques, des enseignes lumineuses ou des façades de leurs restaurants. Ces projets sont effectivement louables mais est-ce aux contribuables de les financer ?

Enfin, sur le volet emploi et conditions de travail, il y a eu quelques avancées sociales qu'il convient de mentionner. Ainsi, il n'y avait pas eu de revalorisation de salaires dans le secteur depuis 1997. L'accord social du 15 décembre 2009 a permis la mise en place d'une prime TVA d'un montant de 2 % du salaire brut annuel, plafonnée à 500 euros pour les restaurants, à 250 euros pour les hôtels/restaurants et à 125 euros pour les hôtels. C'est donc une prime annuelle plafonnée à 500 euros, réservée aux salariés qui gagnent au moins 2 500 euros bruts par mois et qui ont au moins un an d'ancienneté dans l'entreprise. Je rappelle à ce titre que le pourcentage de salariés payés au SMIC dans la restauration est de 60 % et que le *turn-over* est très important dans ce secteur dans lequel rares sont les salariés qui restent plus d'un an dans la même entreprise. Cette mesure représente tout de même 160 millions d'euros par an. Il y a eu d'autres avancées telles que la mise en place d'une mutuelle « frais de santé », la revalorisation de la grille des salaires de 5 % pour un coût de 507 millions d'euros et 2 jours fériés supplémentaires représentant un coût de 83 millions d'euros. Au total, ce sont 817 millions d'euros qui représentent les gains en matière d'avancées sociales. Reste le reliquat, soit un peu plus d'un milliard d'euros, qui concerne la création d'emplois. Les engagements des restaurateurs étaient relativement précis sur ce point. La restauration française crée, c'est la tendance depuis près de quinze ans, près de 15 000 emplois par an. À travers le contrat d'avenir, les restaurateurs s'étaient engagés à créer 20 000 emplois supplémentaires par rapport à cette tendance naturelle et 20 000 contrats d'apprentissage. La vérité est que nous n'avons pas eu beaucoup de données sur les chiffres des contrats d'apprentissage mais que ceux-ci semblent très limités. En matière de création d'emplois, on est loin des 20 000. On est plus exactement à 6 504 emplois annuels au-dessus de la tendance qui seraient dus à la baisse de TVA restauration.

Si l'on considère que le reliquat de l'ordre d'un milliard d'euros a financé la création de 6 504 emplois, on obtient un coût par emploi de 153 000 euros. Évidemment les salariés ne sont pas payés à ce prix-là... Cela signifie que, si l'on prend comme base le coût d'un salarié du secteur qui est de l'ordre 20 800 euros, il y a 850 millions d'euros qui ont été dépensés par l'État chaque année sans aucun contrôle.

Le dernier point concerne, Monsieur le Président, la lutte contre le travail illégal. Sur ce point, l'État s'était engagé à exercer un certain nombre de contrôles et une vigilance renforcée. Malheureusement je constate que les contrôles ont été défectueux. Les moyens n'étaient peut-être pas au rendez-vous mais un rapport de l'ACOSS diffusé en juillet dernier a montré que le secteur de l'hôtellerie et de la restauration est aujourd'hui un secteur où il y a beaucoup trop de travail illégal. Il faudra retravailler ce point.

Je fais donc deux propositions, plus exactement deux hypothèses de travail.

D'une part, le relèvement au taux normal de 19,6 % : il est possible et il ne nécessite que l'accord du Parlement et du Gouvernement. Nous n'avons pas besoin d'autorisation européenne. D'autre part, vous l'avez évoqué, la question du relèvement du taux intermédiaire. Or, l'Europe nous interdit d'avoir trois taux de TVA réduits. Il est donc impossible à ce stade de proposer une nouvelle création en plus du taux à 5,5 % et du taux à 7 %. Il faut soit prendre tous ceux qui sont à 7 % – leur liste est dans le rapport et concerne beaucoup de secteurs économiques – et leur appliquer l'augmentation du taux, soit en prendre quelques-uns pour les augmenter tout en en diminuant d'autres... L'impact sur les finances publiques serait alors moins important. Si l'on s'orientait vers l'hypothèse d'un relèvement du taux de TVA réduit, il conviendrait de retravailler, comme vous l'avez dit Monsieur le Président, sur une architecture plus globale des taux de TVA en France.

Quelle que soit l'hypothèse retenue, je l'accompagne de ce que j'ai appelé un plan qualité-restauration parce que le problème de la restauration française n'est pas qu'un problème fiscal. J'insiste sur ce point. Je pense que nous pourrions substituer, à cette dépense fiscale très coûteuse, une dépense budgétaire plus ciblée, notamment sur les petits établissements. J'évoque ainsi trois pistes dans mon rapport.

Premièrement la mise aux normes, l'accessibilité des établissements de petite catégorie, de petite taille, parce que l'on sait qu'ils vont être obligés de se rénover, de se moderniser.

Deuxième piste, la question de la qualification, de la formation parce que trop de jeunes rentrent sur le marché du travail via le secteur de la restauration mais ne restent pas dans ce métier. Il faut donc les former, les qualifier. Je pense qu'un effort pourrait être entrepris en direction notamment des lycées hôteliers, des centres de formation et de l'apprentissage.

Troisième point, c'est une idée qui avait d'ailleurs été évoquée par le précédent gouvernement, c'est ce que j'appelle la transparence de l'assiette. En quoi cela consiste-t-il ? Il s'agit tout simplement de dire au consommateur français ce qu'il mange, en indiquant notamment le pourcentage de produits frais sur les cartes. Le pourcentage de masse salariale dans un restaurant est directement proportionnel au pourcentage de produits frais travaillés et transformés sur place. Donc, au-delà du fait que cela permettrait au consommateur d'avoir toute la connaissance des produits qu'il consomme, cela favoriserait une démarche qualitative en matière d'emplois avec les producteurs locaux.

Voilà Monsieur le Président, je ne veux pas être plus long. Je considère que cette mesure est trop coûteuse et qu'il faudra revenir dessus.

M. Gilles Carrez, président. Merci, Monsieur le rapporteur, de cette présentation très synthétique et très intéressante.

M. Jean-François Lamour. La baisse de la TVA dans la restauration visait à maintenir la compétitivité de ce secteur. On peut vouloir modifier ce dispositif après son évaluation. Mais il faut bien constater qu'il a porté ses fruits. À cet égard, il y a des manques dans le projet de rapport. La crise économique de 2008 n'est pas évoquée alors que la baisse de la TVA a permis à ce moment-là de maintenir l'activité dans le secteur grâce aux investissements qu'elle a rendu possibles financièrement et j'en ai des exemples dans ma circonscription. Ce que vous proposez en matière de formation – une filière plus identifiée – ne devrait pas porter ses fruits, car les emplois à pourvoir sont souvent peu qualifiés et à durée

variable, ce qui correspond aux besoins de la profession. Vous ouvrez la réflexion sur les marges de manœuvre à identifier mais sans proposer de pistes permettant de dynamiser ce secteur porteur d'emplois.

M. Charles de Courson. J'ai toujours dit que j'étais hostile à la baisse de la TVA dans la restauration car le problème du coût du travail doit être traité globalement. Je trouve cependant le rapport trop partial sur les effets de cette mesure. En se référant aux chiffres que nous a donnés le rapporteur, on constate en effet que les 2/3 des objectifs ont été atteints : on est à 60-70 % pour le critère des baisses de prix, on est à 80-90 % des objectifs en ce qui concerne l'amélioration de la situation des personnels et au moins 300 millions d'euros ont été investis par la profession.

Le projet de rapport est aussi très faible sur les pistes de réforme. Il n'envisage pas les conséquences sur la rémunération des personnels concernés de la clause permettant la dénonciation de la convention collective en cas de remise en cause de l'avantage fiscal. Il ne tient pas compte du caractère déjà peu attractif car difficile du secteur en termes d'emploi et n'envisage pas une chute des investissements. On a sans doute fait une erreur avec la baisse de la TVA, mais il ne faut pas faire une nouvelle erreur en la supprimant, car les conséquences seraient bien pires maintenant que la mesure est appliquée.

Mme Sandrine Mazetier. Je salue la qualité du travail du rapporteur. Il montre bien que la décision de baisser la TVA dans la restauration a été prise alors que la crise économique pesait déjà lourdement sur nos finances publiques. Elle n'a pas eu d'effet de baisse de prix significatif pour les consommateurs. Les créations d'emploi n'ont pas non plus été à la hauteur de ce qui avait été promis par le secteur. Il y a certes eu des investissements, mais ils ont surtout profité aux grands groupes, dont on sait qu'ils sont ceux qui recèlent le plus du travail dissimulé ou des sous-déclarations et dont on a pu constater, avec la campagne de presse lancée avant même la réunion de notre commission, qu'ils ont encore des marges significatives.

Les pistes de réflexion avancées par le rapporteur sont intelligentes. Il faut pouvoir fidéliser les salariés de la restauration par une montée en gamme au niveau tant des qualifications que des salaires. Le métier sera plus attractif si la formation est améliorée.

M. Christian Eckert, rapporteur général. Ce rapport de qualité fournit une démonstration implacable que le compte n'y est pas. Était-il vraiment nécessaire de mettre en place une telle mesure si coûteuse alors que la crise économique était déjà là ? Il manque 1 milliard d'euros, financé par l'emprunt. Il s'agit d'une mauvaise mesure qui n'a pas permis d'atteindre les objectifs escomptés.

Que faire maintenant ? Compte tenu de la forte élasticité des prix à la hausse dans le secteur, dont on peut d'ailleurs s'étonner qu'elle soit beaucoup plus forte que l'élasticité à la baisse, il n'est pas envisageable pour les consommateurs de repasser le secteur à 19,6 %. Envisager d'augmenter à 10 ou 12 % l'ensemble des secteurs qui sont aujourd'hui à 7 % poserait aussi de redoutables problèmes pour les secteurs concernés, je pense aux travaux de restauration immobiliers mais aussi aux transports de voyageurs. Il me semble donc qu'il faut poursuivre la réflexion vers une refonte globale de nos taux de TVA : parmi les secteurs à 7 %, certains devraient revenir à 5,5 %, d'autres devaient passer à 12 %. En menant ce travail ligne à ligne, on doit pouvoir atteindre un équilibre budgétaire.

M. Gilles Carrez, président. Je ne crois pas que ce soit l'équilibre budgétaire qui devrait être recherché, mais des recettes supplémentaires pour financer les mesures en faveur de la compétitivité qui seront proposées par le rapport Gallois !

M. Daniel Fasquelle. Je vous remercie de m'accueillir au sein de votre Commission. Je regrette que la commission des Affaires Économiques n'ait pas été associée à ce débat, alors que c'est dans le cadre de la modernisation des services touristiques que cette disposition a été votée ; à l'époque, j'étais porte-parole du groupe. Je pense que sur ces sujets à la fois fiscaux et économiques, nos deux commissions devraient travailler de concert.

Ce rapport repose sur des bases erronées, l'ensemble des professionnels du secteur et les syndicats réunis aujourd'hui pour une conférence de presse commune l'ont répété. En particulier, ils ont dénoncé les chiffres de ce rapport. S'agissant de l'augmentation des prix, elle a été de 2,9 %. Quant aux emplois créés, il y en a eu 53 000 en deux ans – à ce sujet, le rapport a oublié de prendre en compte les emplois créés dans les hôtels qui ont des restaurants. L'augmentation des salaires a été de 5,7 %, et elle ne prend pas en compte les avantages sociaux et salariaux qui ont été négociés. Enfin, les investissements ont augmenté de 15 %.

En réalité, ce rapport est empreint d'une méconnaissance de la crise. Sans la TVA réduite, 30 000 emplois auraient été détruits, et des restaurants auraient été forcés à fermer. Il n'est pas exact de dire que le secteur de la restauration n'est pas exposé à la concurrence internationale : si les restaurants ne sont pas délocalisables, les clients eux le sont, car les touristes peuvent choisir de venir en France ou ailleurs. Je suis maire d'une commune touristique et je connais ces problématiques.

Par ailleurs, ce n'est pas le problème des produits frais qui doit être pris en compte, comme il en était question tout à l'heure, mais des produits bruts. J'ai fait une proposition de loi pour réglementer l'appellation de restaurant, peut-être allons-nous nous accorder sur ce point. En tout cas le débat est utile.

Somme toute, les préconisations de ce rapport sont dangereuses dans un contexte extrêmement difficile. Les restaurateurs vont dire qu'ils souffrent, parce que le panier moyen stagne : les consommateurs ne sont plus là ou dépensent moins. La baisse de la TVA emportera une baisse des salaires associée à la remise en cause des avantages sociaux et fiscaux, une baisse des investissements et surtout une destruction d'emplois, 10 000 par point de TVA supplémentaire selon les syndicats. Avec ces propositions, vous préparez le plus grand plan social que la restauration ait jamais connu.

M. Xavier Bertrand. Il s'agit là d'un rapport à charge, qui sert de prétexte au Gouvernement, et lui permet de donner l'impression de s'aligner sur la volonté des députés en n'ayant ainsi pas à assumer ses choix. J'ai même l'impression que les conclusions étaient écrites dès le départ, et qu'ensuite vous avez rédigé le reste du rapport.

Revenir sur le taux réduit de TVA aura des conséquences graves sur l'emploi. Il faut bien garder à l'esprit que l'objectif du taux réduit, au moment où il a été voté, n'a jamais été en priorité la baisse des prix de la restauration, mais la création et la préservation des emplois, l'amélioration des emplois sous les aspects formation et salaire et le soutien aux investissements. J'ai toujours défendu cette position. Si l'on revient sur le taux réduit, les conséquences sur l'emploi seront inévitables : dans un contexte de crise, les premiers arbitrages des ménages se font en effet sur ce qui n'est pas indispensable, donc notamment sur la restauration.

Par ailleurs, comment la majorité va-t-elle expliquer le fait que la restauration à emporter, qui a besoin de moins d'emplois, sera moins taxée que la restauration sur place ?

Au total, vous cherchez par tous les moyens à faire des économies, mais dans la situation de crise actuelle, vous allez détruire des emplois. En outre, vous ciblez les grands groupes alors que ce sont eux les premiers recruteurs de jeunes, et que leur politique de recrutement – celle de MacDonald par exemple – est beaucoup plus efficace que celle des emplois d'avenir.

M. Thierry Mandon. Je voudrais tout d'abord féliciter notre rapporteur pour la qualité de ce rapport et observer que les pages de promotion qui lui sont consacrées aujourd'hui dans la presse quotidienne sont amplement méritées...

Je voudrais faire une lecture de ce rapport à la lumière du débat sur la compétitivité, rejoignant par là, d'une certaine manière, ce que disait le Président de la Commission. Le taux réduit de TVA coûte 2,6 milliards d'euros par an, soit plus de 5 fois l'argent consacré aux pôles de compétitivité, plus de la moitié du coût du crédit impôt-recherche, et plus de 3 fois le manque à gagner après l'amendement « pigeons ». Supprimer le taux réduit permettrait de dégager des ressources considérables, pour le moment affectées à un secteur non exposé à la concurrence internationale, pour améliorer la compétitivité de notre pays. Vous ne pouvez pas dire que les clients de la restauration soient délocalisables : quand on visite la tour Eiffel, on ne va pas manger son bifteck en Belgique !

Enfin, j'aimerais demander à notre rapporteur ce qu'il en est à l'étranger. J'ai l'impression que les grands pays européens souvent cités ici comme exemples ont compris depuis longtemps que le taux de TVA réduit sur ces secteurs non exposés n'était pas une idée intelligente.

M. Olivier Carré. C'était une idée saine que d'évaluer cette mesure au regard des objectifs qui lui avaient été assignés, mais ce n'était pas rendre hommage à votre travail de parlementaire que d'en parler dans la presse avant même qu'il ne soit écrit.

La crise a commencé en 2009 et s'est amplifiée ensuite ; cette année-là, elle a entraîné une baisse de 4,2 % du chiffre d'affaires dans le secteur de la restauration, comme cela est écrit dans votre rapport. Vous dites que le taux réduit aurait dû permettre de créer 15 000 emplois par an, mais cela n'est pas vrai lorsque l'on tient compte de l'élasticité du nombre d'emplois créés par rapport à l'activité. En effet, cette moyenne ne peut se vérifier dans un contexte de crise. Avec la baisse du chiffre d'affaires mentionnée, 60 000 emplois auraient été détruits en 2009 sans le taux réduit de TVA. Or, il y a eu des créations d'emplois, ce qui prouve son efficacité. Il a permis de stabiliser et même de légèrement dynamiser l'emploi, alors que la conjoncture générale, associée à un problème spécifique d'emploi sur ce secteur, aurait dû entraîner un effondrement.

Par ailleurs, je rejoins tout à fait ce que notre rapporteur général a dit à propos de l'élasticité du passage au taux normal. La décision du consommateur s'effectue en effet en fonction du prix total, et pas du prix hors taxes, comme c'est par exemple le cas pour les travaux.

Enfin, il existait avant 2009 un problème de distorsion entre les produits de première nécessité taxés à 5,5 % et les produits avec ajout de valeur ajoutée, taxés au taux normal. En revenant sur le taux réduit, on va donc réintroduire une distorsion au détriment de ceux qui

produisent de la valeur ajoutée par l'emploi. D'ailleurs je voulais dire au président et au rapporteur que, pour avoir rencontré les professionnels du bâtiment, 12 %, ce n'est pas la même chose que 9 % ; et ce dernier taux n'était valable qu'associé à des mesures permettant de libérer une partie des charges salariales.

Mme Valérie Rabault. Je remercie notre rapporteur d'avoir proposé une évaluation du taux de TVA réduit dans la restauration. Le Gouvernement précédent s'y était d'ailleurs engagé au moment où il l'a instauré.

J'ai deux questions à poser au rapporteur. Vous évaluez à 6 000 le nombre d'emplois créés grâce aux taux réduits, et une étude à laquelle j'ai contribué il y a quelques années donnait le chiffre de 10 000 emplois, quand certains nous en annonçaient 40 000. Il serait intéressant de connaître le coût par emploi de l'ensemble des aides dont bénéficie la restauration, taux de TVA réduits et exonérations de cotisations patronales sur les bas salaires inclus.

D'autre part, il me semble que, en Allemagne et au Royaume-Uni, pays qui ont gardé un taux de TVA à 19 %, le secteur ne se porte pas particulièrement mal, si l'on considère son chiffre d'affaires et la valeur ajoutée produite.

Mme Karine Berger. Je salue le travail de Thomas Thévenoud ; notre rôle est bien d'évaluer les décisions du Gouvernement.

M. Gilles Carrez, président. Mais c'est bien aussi quand la commission des Finances découvre les rapports !

Mme Karine Berger. Je vous rappelle qu'en 2009, la majorité était déchirée sur le sujet du taux de TVA réduit dans la restauration. D'ailleurs, la commission des Finances du Sénat avait, lors de l'examen du texte, rétabli le taux de TVA normal. M. de Courson dit que c'était une erreur : ce sujet vous divise.

L'excellent rapport de notre collègue montre que le taux de TVA réduit n'a pas fonctionné : la subvention par emploi créé avoisine les 150 000 euros ! La voie de la raison économique doit donc s'appliquer. Ce taux réduit a été créé pour des raisons électoralistes. On ne peut pas tout changer du jour au lendemain, cela va prendre du temps, mais il faut le faire dans la concertation... et la bonne humeur.

M. Yves Censi. Ce rapport est un procès à charge, dont les conclusions littéraires sont extrêmement violentes par rapport à – et malgré – la réalité des chiffres qui nous sont présentés.

La position de nos collègues socialistes sur la TVA sur la restauration est complètement contradictoire avec celle qu'ils ont défendue au mois de juillet sur la TVA anti-délocalisations. Je rappelle que c'était une augmentation de la TVA sur la consommation en général, et pas sur les produits de première nécessité, avec un impact sur les prix estimé à 0,3 %, et un effet positif de taxation des importations. Nos collègues voulaient à tout prix la supprimer, sous prétexte que le pouvoir d'achat des Français était en danger. Mais à propos du taux de TVA réduit sur la restauration, le catéchisme du parti socialiste dit qu'il faut le supprimer parce que ce n'est pas soutenable pour les finances publiques.

Les remarques de la page 17 du rapport sont le comble de la démarche kafkaïenne. Le calcul des 6 000 emplois créés pour un coût de 1 milliard d'euros est d'un simplisme inouï.

Le mode de calcul, qui repose sur une comparaison avec ce qui serait la croissance naturelle de l'emploi du secteur, est d'ailleurs faux : il existe en effet des phénomènes de seuil et de rupture et des effets exponentiels. L'objectif de ce rapport était en fait de trouver des arguments à charge contre le taux réduit de TVA.

Enfin, il faut arrêter de stigmatiser la profession de restaurateur. Il y a d'ailleurs lieu de se demander si cette stigmatisation ne vient pas du fait qu'ils ont massivement voté contre votre majorité ; il s'agirait alors d'une punition que vous leur infligez. Madame Mazetier, vous avez suffisamment de brasseurs et de restaurateurs aveyronnais dans le 12^{ème} arrondissement pour avoir à cœur de les respecter un minimum. Vos raisonnements sont purement théoriques ; vous n'êtes pas des acteurs économiques, et, malheureusement, cela se voit. Comment pouvez-vous imaginer que les restaurateurs n'ont pas à cœur de développer leur activité, qu'ils ne recherchent pas des salariés à fidéliser, des apprentis à accompagner pour leur permettre de monter ensuite leur affaire ? Pour vous, le taux de TVA réduit a seulement permis aux patrons de la restauration de s'en mettre plein les poches. Ce n'est pas la peine de faire un rapport pour aboutir à des conclusions aussi indignes.

M. Marc Le Fur. Je constate que la restauration a moins de prix à vos yeux que les œuvres d'art. Augmenter le taux de TVA applicable à la restauration me paraît néfaste pour six raisons.

Un, l'emploi. Comment un restaurateur peut-il envisager de transformer un CDD en CDI avec une telle épée de Damoclès ? Ce secteur est l'un des plus pénalisés par la suppression des exonérations fiscales et sociales sur la rémunération des heures supplémentaires.

Deux, les prix. Leur baisse n'était que l'un des trois objectifs de la réforme, avec l'amélioration des salaires et la modernisation des établissements.

Trois, la concurrence internationale : elle existe, jusque sur les côtes bretonnes. L'arbitrage entre les Antilles, la Tunisie ou la Bretagne se fait d'année en année, cette réalité est une évidence. Le taux de TVA applicable en Espagne et en Italie, nos principaux concurrents, est respectivement de 8 et 10 %.

Quatre, la restauration bon marché. Elle entrera en concurrence frontale avec la gamelle du midi, qui se développera si le taux de TVA augmente.

Cinq, l'équité. Vous pénalisez ceux qui ont joué le jeu du contrat d'avenir, et donnez une prime à ceux qui n'ont rien fait. Il aurait plutôt fallu réfléchir à des sanctions pour ces derniers.

Six, la Commission européenne. Pendant des années, la France a porté cette question au niveau européen. Quelle crédibilité aurons-nous désormais dans les négociations si nous revenons sur cette mesure ?

M. Olivier Faure. Il faut savoir faire marche arrière quand les effets d'une mesure adoptée dans la précipitation et l'improvisation deviennent évidents. Quant au travail d'évaluation, c'est le rôle normal du Parlement, d'autant que la crise budgétaire nous impose une vigilance particulière. Un point de TVA à 7 %, c'est 1,1 milliard d'euros. Quelle autre mesure fiscale rapporterait autant ? Enfin, le chiffre avancé de 100 000 emplois menacés paraît très surévalué.

M. Gilles Carrez, président. Je reconnais que le rapport n'est pas complètement à charge. Monsieur le rapporteur spécial, de vos deux conclusions, laquelle privilégiez-vous ? le retour au taux de 19,6 % ou une hausse de taux réduit ?

Mme Marie-Christine Dalloz. Je suis frappée du contraste entre le corps du rapport, et les conclusions, que rien au préalable ne justifie. Vous dites que le coût résiduel de la TVA restauration serait de un milliard d'euros. Mais sa suppression entraînerait une vraie casse pour l'emploi !

M. Jean-Pierre Gorges. On cherche la cohérence entre les propositions du rapporteur et la suppression de la TVA sociale... Cela dit, le taux réduit de TVA ne correspondait pas aux demandes réelles des restaurateurs, à savoir l'harmonisation des taux applicables à la restauration rapide et à la restauration classique, et la baisse du coût du travail. On a utilisé un mauvais instrument. Trois millions de touristes visitent Chartres chaque année, et l'évolution du taux de TVA n'y changera rien. On conteste trop souvent les rapports parlementaires dont on désapprouve les conclusions, et celui-ci est très bon. Il faut revenir au taux normal de TVA à 19,6 %, mais il faut aussi traiter le problème du coût du travail. Il aurait fallu ne pas tenir cet engagement.

M. Alain Fauré. Convenons de la précipitation avec laquelle la baisse du taux de TVA a été décidée. Une décision s'impose désormais, et quelle qu'elle soit, elle sera difficile.

M. Olivier Faure. Le rapport indique bien que 1,1 milliard d'euros, ce n'est pas le montant qui serait prélevé sur le secteur, mais la valeur du point de TVA pour l'ensemble du champ soumis actuellement au taux de 7 %. Par ailleurs la restauration bénéficie déjà de mesures d'allègement du coût du travail. Le rapporteur est très prudent puisqu'il recommande de procéder à une étude d'impact avant toute nouvelle évolution de taux de TVA. Personne ne doit s'affoler, ce rapport constitue simplement une sorte de baromètre.

M. Thomas Thévenoud, rapporteur spécial. Effectivement, je souhaite qu'il n'y ait pas de hausse de taux sans étude d'impact. Je remercie le président de ses remarques sur l'intérêt du rapport. Croyez-moi, les conclusions n'en étaient pas écrites d'avance : j'ai mené trente-cinq auditions à l'Assemblée nationale, j'ai effectué de nombreux déplacements, dans des congrès syndicaux comme dans des établissements, plus ou moins renommés. Le rapport en témoigne, j'ai essayé d'être le plus objectif possible. Tous les chiffres proviennent, soit des restaurateurs, soit des services de l'État, de Bercy ou de l'INSEE pour les prix. Je rappelle que l'article 24 de la Constitution place l'évaluation au cœur de la mission des parlementaires.

Charles de Courson a souligné que les engagements sur les prix avaient été tenus aux deux tiers, notamment sur les prix. Mais un tiers, ce n'est pas rien, surtout quand il s'agit de 850 millions d'euros ! D'autant que ces montants profitent à un secteur protégé de la concurrence internationale, c'est même cette raison qui a permis d'obtenir une dérogation à Bruxelles. L'importance du tourisme doit bien sûr être prise en compte. Mais tout le secteur de la restauration ne dépend pas du tourisme d'une part, et d'autre part, la TVA permet de faire contribuer les visiteurs étrangers.

J'insiste dans le rapport, vous pourrez le faire savoir à Xavier Bertrand, sur la nécessité de ne pas recréer de distorsion de concurrence entre la restauration rapide et les autres formes de restauration. Mais une hausse de taux augmentera l'écart avec celui applicable aux produits alimentaires.

Un point de TVA équivaut, pour le taux à 7 % à 1,1 milliard d'euros, mais parmi les services soumis à ce taux, il y a les transports de voyageurs ou les abonnements à des chaînes de télévision payantes. Le point de TVA s'élève, pour la restauration, à 300 millions d'euros. Une hausse de ce taux de TVA devrait être coordonnée avec un engagement du Président de la République, la modulation du taux de l'impôt sur les sociétés en fonction de la taille de l'entreprise.

Il faut bien sûr renforcer les contrôles contre le travail dissimulé, et sur ce point les engagements de l'État n'ont pas été tenus ces dernières années.

Je termine en rappelant qu'il faut d'abord soutenir les secteurs industriels et productifs exposés à la concurrence internationale, ce qui n'est pas le cas de la restauration, que j'ai tenu compte du contexte de la crise que nous traversons, en intégrant au rapport les données sur les défaillances d'entreprises par exemple, obtenues lors du récent congrès de l'UPA, et que si je présente deux hypothèses de travail, je ne tranche pas.

M. Gilles Carrez, président. Nous ne connaissons pas votre préférence entre les taux de 19,6 % et de 12 % ?

M. Thomas Thévenoud, rapporteur spécial. Je l'ai dit, je ne tranche pas.

M. Gilles Carrez, président. J'invite la Commission à autoriser la publication de ce rapport et à prévoir d'élargir ses travaux à l'ensemble des taux réduits de TVA.

La Commission autorise la publication du rapport.

*

* *

Informations relatives à la Commission

La Commission a nommé M. Christophe Caresche, Rapporteur du projet de loi, adopté par le Sénat, portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière et M. Guillaume Bachelay, Rapporteur du projet de loi relatif à la création de la banque publique d'investissement.

La Commission a reçu en application de l'article 12 de la LOLF :

– un projet de décret de virement de crédits d'un montant de 3 000 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP), du programme 204 *Prévention et sécurité sanitaire* de la mission *Santé* à destination du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

Ce virement de crédits vise à financer la rénovation des systèmes d'information du ministère des affaires sociales et de la santé, dont le système d'information mutualisé des agences régionales de santé.

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 2 858 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* de la mission *Action extérieure de l'État* à destination du programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* de la mission *Défense*.

Ce mouvement correspond à la contribution annuelle du ministère des Affaires étrangères au Partenariat Mondial du G8 (PMG8) dans le cadre de la lutte contre les menaces nucléaires, biologiques et chimiques et de l'amélioration de la sûreté nucléaire pour un montant de 2 858 000 euros. Depuis 2008, les engagements de la France dans le cadre du PMG8 sont supportés pour deux tiers par le ministère de la Défense qui est le porteur du financement et pour un tiers par le ministère des Affaires étrangères.

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 700 000 euros en autorisations d'engagement, du programme 122 *Concours spécifiques et administration* de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* à destination du programme 162 *Interventions territoriales de l'État* de la mission *Politique des territoires*.

Ce projet de transfert de crédits correspond à la contribution du ministère de l'intérieur au titre de la lutte contre la pollution provoquée par les algues vertes sur le littoral breton.

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mardi 30 octobre 2012 à 16 h 15

Présents. – M. Éric Alauzet, M. Dominique Baert, M. Laurent Baumel, Mme Krine Berger, M. Xavier Bertrand, M. Étienne Blanc, M. Christophe Caresche, M. Olivier Carré, M. Gilles Carrez, M. Yves Censi, M. Pascal Cherki, M. Alain Claeys, M. François Cornut-Gentille, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, Mme C role Delga, M. Jean-Louis Dumont, M. Christian Eckert, M. Alain Fauré, M. Olivier Faure, M. Marc Francina, M. Jean-Pierre Gorges, M. Marc Goua, M. Laurent Grandguillaume, Mme Arlette Grosskost, M. Jean-François Lamour, M. Dominique Lefebvre, M. Marc Le Fur, M. Jean-François Mancel, M. Thierry Mandon, Mme Sandrine Mazetier, Mme Christine Pires Beaune, Mme Valérie Rabault, M. Alain Rodet, M. Gérard Terrier, M. Thomas Thévenoud, M. Michel Vergnier

Excusés. – M. Guillaume Bachelay, M. Jean-Marie Beffara, M. Régis Juanico, M. Thierry Robert, M. Nicolas Sansu, Mme Hélène Vainqueur-Christophe

Assistait également à la réunion. - M. Daniel Fasquelle

