

N° 365

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 mars 2011

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur la proposition de loi tendant à assurer la juste participation des entreprises au financement de l'action publique locale et à renforcer la péréquation des ressources fiscales,*

Par M. Charles GUENÉ,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Serge Dassault, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Philippe Marini, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Sénat :** 305 (2010-2011)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	5
<b>I. UNE PROPOSITION QUI ANNULERAIT LES BÉNÉFICES DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE</b> .....	6
<b>A. UNE TAXATION INOPPORTUNE</b> .....	6
1. <i>Un alourdissement substantiel de la fiscalité des entreprises</i> .....	6
2. <i>Une proposition qui n'est pas exempte de motifs idéologiques</i> .....	6
<b>B. UN DISPOSITIF QUI SOULÈVE DE NOMBREUSES INTERROGATIONS</b> .....	8
1. <i>Des incertitudes sur la base imposable</i> .....	8
2. <i>Des incertitudes sur l'évolution du taux de la nouvelle taxation</i> .....	9
<b>C. LES MESURES FISCALES DEVRONT DÉSORMAIS RELEVER DU DOMAINE EXCLUSIF DES LOIS DE FINANCES</b> .....	10
<b>II. L'UTILISATION DU PRODUIT DE LA NOUVELLE IMPOSITION : UN MÉCANISME QUI APPELLE DES RÉSERVES</b> .....	11
<b>A. LE VERSEMENT DE FONDS AU PROFIT DES FDPTP</b> .....	11
1. <i>Un abondement redondant</i> .....	11
2. <i>Un dispositif inopérant qui figerait les FDPTP</i> .....	12
<b>B. LES INSUFFISANCES RELATIVES AUX MODALITÉS DE RÉPARTITION DU SURPLUS DU FONDS NATIONAL DE PÉRÉQUATION</b> .....	13
1. <i>Un texte qui ne traite que de l'année 2012</i> .....	13
2. <i>Un montant de ressources supplémentaires qui paraît excessif</i> .....	13
3. <i>Des modalités de répartition insuffisamment précisées</i> .....	14
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	16
• <b>ARTICLE 1<sup>er</sup> (Art. 1447-0 du code général des impôts) Création de la taxation additionnelle à la CET reposant sur les actifs financiers des entreprises</b> .....	16
• <b>ARTICLE 2 (Art. 1636 du code général des impôts) Fixation du taux de la taxation des actifs financiers des entreprises</b> .....	18
• <b>ARTICLE 3 (Art. 1648 A du code général des impôts) Répartition du produit de la taxation des actifs financiers des entreprises</b> .....	19
• <b>ARTICLE 4 (Art. 39 du code général des impôts) Non déductibilité de la taxation sur les actifs financiers des entreprises</b> .....	20
• <b>ARTICLE 5 Gage</b> .....	21
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	23
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	31



## EXPOSÉ GÉNÉRAL

La présente proposition de loi tendant à **assurer la juste participation des entreprises au financement de l'action publique locale et à renforcer la péréquation des ressources fiscales** sera discutée en séance publique le mercredi 30 mars 2011, dans le cadre de la séance mensuelle réservée aux initiatives des groupes politiques d'opposition et des groupes minoritaires des assemblées, selon les dispositions de l'article 48 alinéa 5 de la Constitution.

Ce texte a été déposé par les membres du groupe communiste, républicain et citoyen et des sénateurs du parti de gauche<sup>1</sup>.

Par cette proposition de loi, les auteurs ont voulu mettre l'accent sur **les difficultés résultant pour les collectivités territoriales de la suppression de la taxe professionnelle** et de son remplacement par la contribution économique territoriale. Ils pointent le risque pour les élus locaux d'avoir à accroître la charge fiscale pesant sur leurs contribuables ou à réduire leurs dépenses. En outre, **ils estiment qu'aucune réponse n'a été apportée par le législateur sur la nécessaire péréquation des ressources des collectivités.**

Toutefois, **votre rapporteur juge inappropriée la solution dessinée par la proposition de loi.**

Il n'est pas favorable à l'instauration d'une taxation supplémentaire pesant sur les actifs financiers des entreprises. En effet, ce nouvel impôt se **traduirait**, en l'état actuel du texte, **par une augmentation du taux de prélèvements obligatoires de près d'un point.** De surcroît, cette taxation vise également **à infléchir la stratégie financière des entreprises**, de sorte qu'elles inscrivent moins d'actifs financiers dans leurs bilans. Or il ne revient pas au législateur de s'immiscer ainsi dans la bonne marche des affaires. En outre, votre rapporteur estime que **plusieurs dispositions de la proposition de loi, notamment en ce qui concerne la base imposable, sont trop imprécises** et peuvent faire l'objet d'interprétations divergentes.

Par ailleurs, **les modalités de répartition du produit de cette taxation au profit des collectivités territoriales, via un fonds national de péréquation, ne sont pas opportunes.** D'une part, le dispositif proposé est inopérant et redondant concernant les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle. D'autre part, il conduirait à un accroissement inconsidéré des ressources des collectivités territoriales.

---

<sup>1</sup> Proposition de loi n° 305 (2010-2011) enregistrée à la Présidence du Sénat le 15 février 2011.

## I. UNE PROPOSITION QUI ANNULERAIT LES BÉNÉFICES DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

### A. UNE TAXATION INOPPORTUNE

#### 1. Un alourdissement substantiel de la fiscalité des entreprises

L'objectif principal de la réforme de la taxe professionnelle était de **stimuler la compétitivité des entreprises, tout particulièrement celles du secteur industriel. L'allègement fiscal** réalisé à l'occasion de la loi de finances pour 2010 s'élèvera ainsi à **environ 5 milliards d'euros par an** en régime de croisière.

Or les auteurs de la présente proposition de loi estiment que la nouvelle taxation sur les actifs financiers des entreprises permettrait de lever près de 18 milliards d'euros<sup>1</sup>. Par conséquent, **une telle proposition conduirait à alourdir d'environ 13 milliards d'euros la charge fiscale des entreprises françaises** au regard de la situation antérieure à la réforme votée en 2009.

L'adoption de ce dispositif se traduirait par **une augmentation de 0,93 point du taux de prélèvements obligatoires**. Alors que la reprise économique apparaît encore fragile, **un signal aussi négatif envoyé au secteur productif** créerait, sans aucun doute, **un effet dépressif sur l'emploi**.

Votre rapporteur souligne que la présente proposition **n'est accompagnée d'aucune étude d'impact ou de travaux de simulation qui permettrait d'en mieux cerner les effets**. Il n'est donc pas possible de connaître les entreprises ou, plus généralement, les secteurs d'activité qui seraient perdants si ce texte devait être adopté. Le secteur financier qui, par définition, gère surtout des actifs financiers devrait être assez largement frappé par ce prélèvement.

#### 2. Une proposition qui n'est pas exempte de motifs idéologiques

L'exposé des motifs de la présente proposition de loi indique que la *« contribution économique territoriale [CET] ne prend aucunement en compte la réalité de l'activité économique ni la réalité des choix et des constructions capitalistiques.*

*« La sur-accumulation de capital financier, y compris à visée spéculative, fondée sur une préemption constante et permanente des richesses créées par l'activité réelle, n'est toujours pas découragée ni prise en compte dans l'assiette fiscale de la CET. [...]*

---

<sup>1</sup> La base imposable s'élèverait, d'après les auteurs, à 6 000 milliards d'euros. Le produit de 18 milliards d'euros correspond à un taux de 0,3 %. Toutefois, votre rapporteur ne dispose pas des données permettant de confirmer ou d'infirmer ces chiffres.

« Il nous a semblé nécessaire de procéder à un ajustement sensible de la base de CET en y ajoutant, en tant que base imposable, les actifs financiers figurant au bilan des entreprises assujetties. [...]

**« La prise en compte des actifs financiers peut contribuer à modifier les choix de gestion des entreprises en faveur de l'emploi et de l'investissement productif ».**

Outre l'abondement des budgets locaux par des recettes nouvelles, la présente proposition de loi vise également à s'immiscer dans les choix de gestion des entreprises. Or votre rapporteur rappelle que les actifs financiers n'ont pas uniquement une « *visée spéculative* ». En particulier, les titres de participation qui sont explicitement inclus dans l'assiette de la nouvelle taxation **contribuent à la stratégie de l'entreprise dans une perspective de long terme**. Les actifs financiers de court terme ne constituent, le plus souvent, qu'une **modalité de gestion des excédents de trésorerie**.

Il est par ailleurs étonnant que l'article 1<sup>er</sup> se borne à une liste limitative d'actifs financiers<sup>1</sup>. En particulier, la lettre de cet article semble exclure un certain nombre d'instruments de trésorerie. L'exposé des motifs de la présente proposition de loi regrette que « *la cotisation sur la valeur ajoutée [...] risque vite de souffrir des effets d'éviction que les entreprises ne manqueront pas de faire jouer pour alléger leur facture fiscale* ». **Il est cependant à craindre que le dispositif proposé s'expose aux mêmes critiques.**

Par exemple, une entreprise peut transformer des actifs financiers « à *visée spéculative* » en des actifs spéculatifs mais non financiers, tels que des biens immobiliers. Il paraît donc bien improbable que la seule taxation des actifs financiers puisse limiter la spéculation et, par là même, « *contribuer à modifier les choix de gestion des entreprises en faveur de l'emploi et de l'investissement productif* ».

Compte tenu de l'imprécision des dispositions relatives à la base imposable, **il est probable que les effets de substitution s'opèrent sur les actifs financiers de court terme, qui se prêtent pourtant le plus à des opérations de nature spéculative**. En revanche, les actifs financiers de long terme sont mieux pris en compte par la présente proposition de loi. De manière paradoxale, **elle contribuera donc à taxer des opérations dont la justification économique est indéniable mais à exonérer, de facto, celles dont la contrepartie réelle n'est pas toujours évidente !**

Enfin, la présente proposition de loi entend ne pas considérer la nouvelle taxation comme une charge déductible lors du calcul du bénéfice imposable. **Cette dérogation au droit commun de la fiscalité des sociétés ne repose, en l'espèce, sur aucune justification particulière.**

---

<sup>1</sup> « Cette taxation porte sur l'ensemble des titres de placement et de participation, les titres de créances négociables, les prêts à court, moyen et long terme ».

## **B. UN DISPOSITIF QUI SOULÈVE DE NOMBREUSES INTERROGATIONS**

### **1. Des incertitudes sur la base imposable**

Outre la critique déjà formulée précédemment sur le caractère limitatif des actifs financiers visés par la présente proposition de loi, votre rapporteur note également que, en l'état actuel, le dispositif recèle plusieurs imprécisions quant à la définition de l'assiette de la nouvelle taxation.

L'article 1<sup>er</sup> dispose que « *la contribution économique territoriale est complétée par la taxation des actifs financiers des entreprises* ». Conformément aux normes comptables françaises, ceux-ci se composent :

- des actifs financiers de court terme, rattachés à l'actif circulant, tels que, par exemple, les valeurs mobilières de placement, les instruments de trésorerie ou encore les disponibilités ;

- des actifs financiers immobilisés, rattachés aux immobilisations, tels que, par exemple, les titres de participation, les titres immobilisés de l'activité de portefeuille ou les prêts à long terme.

Dès lors que la « *taxation porte sur l'ensemble des titres de placement et de participation, les titres de créances négociables, les prêts à court, moyen et long terme* », **une part importante des actifs financiers n'est pas prise en compte par la présente proposition de loi** qu'il s'agisse d'actifs de court terme (certaines instruments de trésorerie) ou de long terme (titres immobilisés de l'activité de portefeuille).

Par ailleurs, le même article 1<sup>er</sup> prévoit que les actifs ainsi visés bénéficient d'un **abattement de 50 %** et que « *pour les établissements de crédit et les sociétés d'assurance, le montant net de leurs actifs est pris en compte après réfaction du montant des actifs représentatifs de la couverture des risques, contrepartie et obligations comptables de ces établissements* ». Par cette disposition, les auteurs entendent légitimement alléger la charge fiscale des entreprises du secteur financier qui seraient autrement lourdement pénalisées par la nouvelle taxation.

Pour autant, si les normes prudentielles qui leur sont applicables font effectivement référence aux « *actifs pondérés par les risques* », elles se traduisent, dans le bilan, par un accroissement des fonds propres, c'est-à-dire du passif. Il n'est donc pas certain que la lettre du second alinéa de l'article 1<sup>er</sup> atteigne son but. **Il conviendrait que les auteurs précisent le régime juridique applicable aux établissements de crédit et aux sociétés d'assurance**, sans quoi l'intégralité de leurs actifs financiers, c'est-à-dire, en pratique, presque l'intégralité de leur bilan, serait taxée.

De même, le dernier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> indique que la valeur nette des actifs est prise en compte « *après réfaction de la valeur locative des immobilisations* », sans détailler les immobilisations ainsi visées. Il peut en effet s'agir des immobilisations corporelles ou incorporelles mais, en aucun



cas, des immobilisations financières pour lesquelles le concept de « valeur locative » n'est guère applicable. Or la taxe professionnelle a notamment été supprimée car le calcul de la valeur locative des immobilisations corporelles (équipements et biens mobiliers) générait des lourdeurs de gestion importantes. **Il serait donc pour le moins paradoxal que la présente proposition de loi conduise à réitérer les défauts de la taxe professionnelle.** Là encore, il serait souhaitable de spécifier les immobilisations visées et les conditions de leur réfaction.

## **2. Des incertitudes sur l'évolution du taux de la nouvelle taxation**

L'article 2 de la présente proposition de loi dispose que **le taux de la taxation des actifs financiers est fixé à 0,3 %**. Il prévoit également que **ce taux « évolue chaque année, pour chaque entreprise assujettie »**. Aux termes de cet article, le taux augmentera d'autant plus que le ratio actifs financiers sur valeur ajoutée est important.

Votre rapporteur s'interroge sur la logique économique qui sous-tend cette règle. En effet, le ratio ainsi défini combine un élément du bilan (les actifs financiers) et un solde intermédiaire de gestion (la valeur ajoutée) qui découle du compte de résultat.

Ce ratio n'est pas habituellement utilisé par les analystes financiers. Il semblerait que, pour les auteurs, ce ratio permette de mesurer l'activité spéculative de l'entreprise : plus la part des actifs financiers au sein de la valeur ajoutée est élevée et plus l'entreprise créerait de la valeur en utilisant simplement ses actifs financiers, c'est-à-dire en spéculant.

**Or il est très contestable que ce ratio, tant d'un point de vue comptable qu'économique, puisse avoir une quelconque signification.** Par exemple, à l'aune de ce calcul, les établissements financiers verraient leur taux d'imposition augmenter très fortement chaque année alors même que leurs opérations ne sont pas, pour leur grande majorité, de nature spéculative.

En outre, cette évolution constante du taux d'imposition ne manquera pas d'entraîner une lourdeur de gestion supplémentaire. Votre rapporteur note d'ailleurs que **les modalités de liquidation et de recouvrement ainsi que le régime de contestation applicables à la nouvelle taxation ne sont pas mentionnés par la présente proposition de loi.** Ils obéissent probablement aux mêmes règles que la CET mais, là encore, cela mériterait d'être précisé.

Au total, **votre rapporteur estime que la présente proposition de loi n'est pas opérante tant en ce qui concerne la base imposable que pour la détermination du taux d'imposition.**

***C. LES MESURES FISCALES DEVRONT DÉSORMAIS RELEVER DU  
DOMAINE EXCLUSIF DES LOIS DE FINANCES***

En conformité avec les principes dégagés lors de la Conférence sur les déficits qui s'est tenue le 20 mai 2010, la commission des finances du Sénat a décidé d'appliquer la règle selon laquelle les questions fiscales doivent être examinées en loi de finances. Par là, **elle n'a fait qu'anticiper les dispositions du projet de loi constitutionnelle qui réserveront la matière fiscale aux seules lois de finances<sup>1</sup>**.

Il importe que le Parlement puisse toujours avoir une visibilité globale des engagements de l'Etat en termes de recettes et de dépenses. En effet, la fiscalité se prête, par nature, à la création de niches fiscales, que le Gouvernement et le Parlement entendent réduire drastiquement. L'initiative parlementaire ne sera pas restreinte mais se verra imposer une contrainte vertueuse sur le chemin du retour à l'équilibre de nos comptes publics.

---

<sup>1</sup> *Projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques, déposé le 16 mars 2011 sur le bureau de l'Assemblée nationale (XIII<sup>e</sup> législature – n° 3253).*

## II. L'UTILISATION DU PRODUIT DE LA NOUVELLE IMPOSITION : UN MÉCANISME QUI APPELLE DES RÉSERVES

L'article 3 de la présente proposition de loi dispose que le produit résultant de l'imposition mise en place par ses articles 1<sup>er</sup> et 2 sera versé au profit d'un « *fonds national de péréquation* ».

Il prévoit de substituer aux dispositions de l'article 1648 A du code général des impôts un dispositif visant à **répartir les ressources de ce fonds au profit de l'ensemble des collectivités territoriales françaises**.

Cette répartition se ferait en deux temps :

- un **abondement des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)** ;

- puis, une **répartition du surplus entre les régions, les départements, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les communes**.

**Le dispositif proposé par le présent article est critiquable, tant sur le fond que sur la forme, ce qui conduit votre rapporteur à ne pas l'approuver.**

### A. LE VERSEMENT DE FONDS AU PROFIT DES FDPTP

#### 1. Un abondement redondant

L'article 1648 A du code général des impôts, dans sa rédaction actuelle, résulte de la loi de finances rectificative pour 2010 du 29 décembre 2010<sup>1</sup>.

Il dispose que **les FDPTP perçoivent en 2011 une dotation de l'Etat dont le montant est égal à la somme des versements effectués par eux au titre de 2009 au profit des communes, des EPCI et des agglomérations nouvelles dits « défavorisés »**<sup>2</sup>. Ce mécanisme garantit la survie des reversements opérés par les FDPTP, qui auraient dû disparaître du fait de la suppression de la taxe professionnelle. D'après les informations recueillies par votre rapporteur auprès de la direction de la législation fiscale, le montant de cette dotation de l'Etat devrait s'élever à environ 450 millions d'euros en 2011.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2010-1658.

<sup>2</sup> Les reversements des FDPTP se faisaient, jusqu'en 2010, au profit de deux types de bénéficiaires : d'une part, les communes dites « concernées », qui voient leurs pertes de recettes en provenance des FDPTP compensées via le Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), et, d'autre part, les communes dites « défavorisées ».

En outre, le VIII de l'article 125 de la loi de finances pour 2011<sup>1</sup> a prévu qu'à « *compter de l'année 2012, les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle perçoivent chaque année une dotation de l'Etat dont le montant est égal à celui qui leur a été versé en 2011 au titre des communes défavorisées, en application de l'article 1648 A du code général des impôts* ». Il résulte de la combinaison de ces deux dispositions que **les FDPTP sont garantis, à partir de l'année 2011 et pour une durée indéterminée, à hauteur des versements qu'ils auront effectués au profit des communes dites « défavorisées » au titre de l'année 2009.**

Ainsi, le troisième alinéa de l'article 3 de la présente proposition de loi, en prévoyant qu'en 2012, le fonds national de péréquation créé par l'article « *alloue aux collectivités territoriales bénéficiaires de l'attribution des ressources des fonds départementaux de péréquation un montant de ressources au moins équivalent à celui perçu en 2011* », dont nous verrons par la suite qu'il est inopérant, **serait, s'il était opérant, redondant avec les dispositions législatives en vigueur.**

Par ailleurs, il ne supprime pas les dispositions précitées de l'article 125 de la loi de finances pour 2010. Il conduirait donc à verser deux fois les sommes visées, d'une part, à travers un fonds national de péréquation abondé par des ressources fiscales et, d'autre part, à travers une dotation de l'Etat.

Enfin, **l'article 3 ne traite que de l'année 2012 et rend donc incertaine l'alimentation des FDPTP à compter de l'année 2013**, alors que les dispositions existantes visent l'ensemble des exercices budgétaires à compter de l'année 2012.

## **2. Un dispositif inopérant qui figerait les FDPTP**

Votre rapporteur relève par ailleurs que **le dispositif proposé est inopérant.**

En effet, en se substituant à la rédaction actuelle de l'article 1648 A du code général des impôts, **l'article 3 supprime la dotation de l'Etat qui doit, en 2011, alimenter les FDPTP.** D'une part, cela entraînerait une perte de recettes pour les collectivités territoriales concernées en 2011 et, d'autre part, cela rendrait le dispositif de l'article inopérant puisqu'il fait référence, pour calculer les montants reversés en 2012, à ceux de l'année 2011, qui auraient donc été nuls.

Enfin, en prévoyant que les bénéficiaires des reversements des FDPTP en 2011 percevront les mêmes montants en 2012, il prive de toute marge de manœuvre les conseils généraux qui ont la charge de cette répartition. Il **figerait ainsi la répartition du produit des FDPTP de l'année 2011**, alors même que les bénéficiaires appartenant à la catégorie des

---

<sup>1</sup> Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010.

communes dites « défavorisées » diffèrent largement d'une année sur l'autre en fonction des choix des départements.

### ***B. LES INSUFFISANCES RELATIVES AUX MODALITÉS DE RÉPARTITION DU SURPLUS DU FONDS NATIONAL DE PÉRÉQUATION***

Le troisième alinéa de l'article 1648 A dans sa rédaction prévue par l'article 3 de la présente proposition de loi dispose que « ***le surplus des ressources du fonds est alloué aux régions pour 20 %, aux départements pour 30 %, aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale pour le solde, à chaque échelon, en fonction d'un indice synthétique représentatif de leurs ressources et de leurs charges dont les caractères sont définis par décret*** ».

D'après les auteurs, la nouvelle imposition créée par les articles 1<sup>er</sup> et 2 devrait produire une ressources fiscale évaluée à 18 milliards d'euros. L'abondement des FDPTP prévu par le deuxième alinéa de l'article 1648 A, s'il était opérationnel, amputerait les ressources du fonds à hauteur d'environ 450 millions d'euros. Le troisième alinéa de l'article 1648 A précité prévoit donc les modalités de répartition des 17,55 milliards d'euros restants.

**Ces modalités de répartition appellent également de nombreuses réserves de la part de votre rapporteur.**

#### **1. Un texte qui ne traite que de l'année 2012**

D'une part, comme pour les FDPTP, le texte proposé ne traite que de la répartition du reliquat des ressources du fonds national de péréquation pour l'année 2012.

**Le texte est donc lacunaire en ne prévoyant pas les modalités de cette répartition pour les années suivantes, à compter de 2013.**

#### **2. Un montant de ressources supplémentaires qui paraît excessif**

D'autre part, **le dispositif proposé conduirait à une majoration des recettes des collectivités territoriales qui paraît excessive.**

En effet, si l'on se réfère aux évaluations de ses auteurs, les 17,55 milliards d'euros restant à répartir après abondement des FDPTP viendraient accroître les recettes des collectivités territoriales à hauteur de :

- 3,51 milliards d'euros pour les régions ;
- 5,265 milliards d'euros pour les départements ;
- 8,775 milliards d'euros pour les communes et les EPCI.

Si l'on compare ces montants aux recettes actuelles de chaque catégorie de collectivités territoriales en 2009<sup>1</sup>, **ces ressources supplémentaires viendraient majorer, en 2012, de :**

- **12,6 % le montant des recettes totales des régions**, qui s'élèvent à 27,8 milliards d'euros ;

- **7,9 % le montant des recettes totales des départements**, qui se montent à 67 milliards d'euros ;

- **7,4 % le montant des recettes totales des communes et des EPCI à fiscalité propre**, dont le montant est de 118,7 milliards d'euros.

Votre rapporteur ne peut souscrire à cette proposition dont il juge qu'elle majorerait de manière inconsidérée les ressources des collectivités territoriales, sans rapport avec leurs besoins de financement.

Certes, certaines collectivités territoriales, notamment les départements, sont soumises à un effet de ciseaux qui a été décrit dans le rapport de votre commission des finances sur les propositions de loi relatives à la compensation des allocations individuelles de solidarité versées par les départements<sup>2</sup>. Toutefois, la solution à ces difficultés proposée par le présent texte semble inadaptée. Il serait préférable de modifier les modalités de financement des allocations à la charge de ces collectivités plutôt que de se contenter de majorer, d'une année sur l'autre, de plus de 5 milliards d'euros les recettes des départements sans rien changer au dispositif actuel.

Par ailleurs, l'augmentation de ressources proposée pour les autres catégories de collectivités territoriales semble excessive. Votre rapporteur doute, par exemple, qu'il soit pertinent d'augmenter de 12 % les recettes des régions entre 2011 et 2012, sans évaluation préalable de leurs besoins de financement et dans le contexte actuel des finances publiques, qui impose de maîtriser la dépense publique.

En outre, **la clef de répartition entre les catégories de collectivités territoriales est dépourvue de justification objective**. Elle bénéficierait particulièrement aux régions, qui verraient leurs ressources augmenter de 12,6 %, alors que celles des autres catégories de collectivités ne croitraient que de moins de 8 %.

### **3. Des modalités de répartition insuffisamment précisées**

Enfin, votre rapporteur relève que **la présente proposition de loi se contente de se référer à une disposition réglementaire pour déterminer les modalités de répartition, au sein de chaque catégorie de collectivités territoriales, des ressources du fonds national de péréquation**.

---

<sup>1</sup> Les derniers chiffres disponibles concernent l'année 2009 et figurent au rapport de l'observatoire des finances locales présenté en juillet 2010.

<sup>2</sup> Rapport n° 138 (2010-2011), de Charles Guené, fait au nom de la commission des finances, déposé le 30 novembre 2010.

Votre commission des finances a créé un groupe de travail qui s'attache notamment à définir les critères de ressources et de charges les plus pertinents pour mettre en place des outils de péréquation efficaces. Votre rapporteur estime qu'il convient de poursuivre et de mener à bien cette réflexion en évitant de renvoyer au pouvoir réglementaire la définition des critères d'une juste péréquation.

Il rappelle d'ailleurs que contrairement à ce qu'avance l'exposé des motifs de la présente proposition de loi lorsqu'il indique « *qu'aucune réponse n'est apportée sur la question essentielle de la péréquation des ressources* » des collectivités territoriales, plusieurs dispositifs législatifs ont déjà été votés.

Ainsi, l'article 123 de la loi de finances précitée pour 2011 a créé un **fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements**. D'après les informations recueillies par votre rapporteur, les montants répartis par ce fonds devraient s'élever, en 2011, à **335,6 millions d'euros**, ce qui constitue un outil de péréquation substantiel.

En outre, l'article 124 de la même loi prévoit la création, en 2012, d'un **fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises des régions et de la collectivité territoriale de Corse** ainsi que d'un **fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises des départements** et son article 125 met en place, également à compter de 2012, un **fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales**.

Il n'est donc pas exact d'affirmer qu'aucune réponse n'est apportée en matière de péréquation des ressources des collectivités territoriales et votre commission des finances veillera, à travers son groupe de travail et lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, à ce que les outils de péréquation prévus par la loi soient justes et efficaces.

\*

\* \*

**Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des finances n'est donc pas favorable à l'adoption de la présente proposition de loi. Cependant, elle a décidé de ne pas la rejeter, ni de la modifier afin que la discussion en séance publique porte sur le texte originel rédigé par ses auteurs, conformément aux dispositions de l'article 42 de la Constitution et de l'article 42-6 du règlement du Sénat.**

## EXAMEN DES ARTICLES

### ARTICLE 1<sup>er</sup>

(Art. 1447-0 du code général des impôts)

#### **Création de la taxation additionnelle à la CET reposant sur les actifs financiers des entreprises**

**Commentaire : le présent article crée une taxation additionnelle à la contribution économique territoriale et en détermine la base imposable, constituée par les actifs financiers des entreprises.**

L'article 1<sup>er</sup> crée un article 1447-0 dans le code général des impôts dont le premier alinéa dispose que « *la contribution économique territoriale est complétée par la taxation des actifs financiers des entreprises* ».

Le plan comptable général (paragraphe 211-1) rappelle qu'un « *actif est un élément identifiable du patrimoine ayant une valeur économique positive pour l'entité, c'est-à-dire un élément générant une ressource que l'entité contrôle du fait d'événements passés et dont elle attend des avantages économiques futurs* ».

La proposition de loi se limite donc exclusivement aux actifs financiers dont votre rapporteur a déjà explicité les contours (*cf. supra* exposé général). Ces éléments feraient l'objet d'un **abattement de 50 %** auquel **s'ajouterait un abattement spécifique pour les établissements de crédit et les entreprises d'assurance** tendant à opérer la « *réfaction du montant des actifs représentatifs de la couverture des risques, contrepartie et obligations comptables* » de ces entreprises.

Enfin, la valeur nette des actifs ainsi déterminée ne serait prise en compte qu'après réfaction de la « *valeur locative des immobilisations* ».

Comme votre rapporteur l'a indiqué dans l'exposé général, **une part importante des actifs financiers** pouvant être inscrits au bilan d'une entreprise **ne sont pas visés par le présent article**. Des effets d'éviction et de substitution sont donc fort probables : la base imposable de la nouvelle taxation apparaît d'ores et déjà « *mitée* ». De surcroît, **les dispositions relatives à la définition des différents abattements doivent faire l'objet de précisions pour être réellement opérants**.

En tout état de cause, le coût exorbitant de ce dispositif – près de **18 milliards d'euros** – pour les entreprises annulerait les effets de la réforme de la taxe professionnelle. Pour cette raison, il convient donc de le rejeter, d'autant plus dans un contexte de reprise économique où il convient de



préserver des emplois et non de les fragiliser par une augmentation totalement disproportionnée de la charge fiscale reposant sur le secteur productif.

**Décision de la commission : conformément à la position de principe présentée dans l'exposé général, votre commission n'a pas supprimé ou modifié cet article afin que la discussion en séance publique porte sur le texte de la proposition de loi. Elle vous propose de ne pas l'adopter.**

*ARTICLE 2*

*(Art. 1636 du code général des impôts)*

**Fixation du taux de la taxation des actifs financiers des entreprises**

**Commentaire : le présent article détermine les règles applicables au taux de la taxation des actifs financiers des entreprises.**

**L'article 2** prévoit que le taux « *grevant les actifs définis [...] à l'article 1447-0 est fixé à 0,3 %. Il évolue chaque année, pour chaque entreprise assujettie, à proportion d'un coefficient issu du rapport entre la valeur relative à ces actifs au regard de la valeur ajoutée des entreprises* ».

D'après les auteurs de la présente proposition de loi, la base imposable calculée selon les règles exposées ci-dessus à l'article 1<sup>er</sup> représenterait un montant de 6 000 milliards d'euros. **En 2011, le produit de la nouvelle taxation s'élèverait donc à 18 milliards d'euros.**

Les années suivantes, le taux d'imposition serait individualisé pour chaque entreprise. Or **votre rapporteur a déjà souligné le caractère inopérant et inopportun des dispositions du présent article<sup>1</sup>.**

**Décision de la commission : conformément à la position de principe présentée dans l'exposé général, votre commission n'a pas supprimé ou modifié cet article afin que la discussion en séance publique porte sur le texte de la proposition de loi. Elle vous propose de ne pas l'adopter.**

---

<sup>1</sup> Cf. *supra* I. B. 2.

*ARTICLE 3*  
*(Art. 1648 A du code général des impôts)*

**Répartition du produit de la taxation des actifs financiers des entreprises**

**Commentaire : le présent article propose la répartition du produit de la taxation des actifs financiers des entreprises au profit des collectivités territoriales, à travers un fonds national de péréquation.**

L'article 3 prévoit les modalités de répartition, au profit des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des départements et des régions du produit fiscal résultant de la création d'une taxation sur les actifs financiers des entreprises.

Comme votre rapporteur l'a rappelé dans l'exposé général du présent rapport, il est opposé à la création de cette nouvelle taxation. Par ailleurs, **le dispositif créé par le présent article souffre de plusieurs insuffisances :**

- **il est inopérant** puisqu'il supprime, en s'y substituant, la disposition législative qui garantit l'abondement des FDPTP en 2011 ;

- **il figerait, en 2012, les montants reversés par les conseils généraux aux communes dites « défavorisées »** au titre des FDPTP, privant ces conseils de toute marge de manœuvre ;

- **il se contente de renvoyer à une disposition réglementaire** pour déterminer les modalités de répartition, au sein de chaque catégorie de collectivités territoriales, du produit de la taxation ;

- **il conduirait à majorer de manière inconsidérée les ressources des collectivités territoriales ;**

- enfin, **il ne prévoit que pour l'année 2012 les modalités de répartition des ressources du fonds national de péréquation**, celles-ci n'étant pas précisées pour les années suivantes.

**Décision de la commission : conformément à la position de principe présentée dans l'exposé général, votre commission n'a pas supprimé ou modifié cet article afin que la discussion en séance publique porte sur le texte de la proposition de loi. Elle vous propose de ne pas l'adopter.**

*ARTICLE 4*  
(Art. 39 du code général des impôts)

**Non déductibilité de la taxation sur les actifs financiers des entreprises**

**Commentaire : le présent article tend à ce que la taxation sur les actifs financiers des entreprises ne soit pas considérée comme une charge déductible lors du calcul du bénéfice imposable.**

L'article 4 prévoit que la taxation sur les actifs financiers des entreprises ne serait pas déductible lors de l'établissement du bénéfice imposable.

L'article 39 du code général des impôts dispose que le **bénéfice net d'une entreprise est établi sous déduction de toutes charges, y compris « les impôts à la charge de l'entreprise »**. Par dérogation, le législateur peut prévoir que certaines charges, comme par exemple les amendes, les pénalités, certaines indemnités de licenciement ou encore des dépenses somptuaires (achat de véhicule de luxe) ne sont pas déductibles.

**La non-déductibilité est donc justifiée par des raisons d'intérêt général** et, à ce titre, il est rare que les impôts ou taxes ne soient pas considérés comme une charge déductible.

Votre rapporteur estime qu'il n'y a **pas de raison objective à la dérogation au droit commun de la fiscalité des entreprises prévue par le présent article**. Il n'y est donc pas favorable.

**Décision de la commission : conformément à la position de principe présentée dans l'exposé général, votre commission n'a pas supprimé ou modifié cet article afin que la discussion en séance publique porte sur le texte de la proposition de loi. Elle vous propose de ne pas l'adopter.**

*ARTICLE 5*

**Gage**

**Commentaire : le présent article vise à garantir la recevabilité financière de la proposition de loi.**

L'article 5 vise à permettre la recevabilité financière de la proposition de loi.

Il prévoit que la compensation des pertes de recettes pour l'Etat résultant du présent projet de texte se fait par majoration des droits portant sur le tabac.

Votre rapporteur n'est pas favorable au présent article **s'agissant d'une proposition de loi avec laquelle il n'est pas en accord.**

**Décision de la commission : conformément à la position de principe présentée dans l'exposé général, votre commission n'a pas supprimé ou modifié cet article afin que la discussion en séance publique porte sur le texte de la proposition de loi. Elle vous propose de ne pas l'adopter.**



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 23 mars 2011, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Charles Guené, rapporteur, sur la proposition de loi n° 305 (2010-2011) de Mme Marie-France Beaufils et des membres du groupe CRC-SPG, tendant à assurer la juste participation des entreprises au financement de l'action publique locale et à renforcer la péréquation des ressources fiscales.**

**M. Charles Guené, rapporteur.** – La proposition de loi tendant à assurer la juste participation des entreprises au financement de l'action publique locale et à renforcer la péréquation des ressources fiscales, qui sera discutée en séance publique le 30 mars, émane du groupe CRC-SPG. Ses auteurs ont voulu mettre l'accent sur les difficultés résultant pour les collectivités territoriales de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la contribution économique territoriale (CET). Ils pointent le risque pour les collectivités d'avoir à accroître la charge fiscale pesant sur leurs contribuables ou à réduire leurs dépenses. En outre, ils estiment qu'aucune réponse n'a été apportée par le législateur sur la nécessaire péréquation des ressources des collectivités.

La solution préconisée par ce texte ne me paraît pas opportune : il n'est pas souhaitable d'accroître la charge fiscale pesant sur les entreprises françaises et les dispositions relatives à la péréquation ne sont pas satisfaisantes.

Je souhaiterais tout d'abord dire quelques mots sur les principes et les modalités de la nouvelle taxation envisagée par nos collègues. Il s'agit d'une taxation additionnelle à la CET, qui reposerait sur les actifs financiers des entreprises.

D'après les auteurs, et je n'ai pas été en mesure de confirmer ou d'infirmer leur chiffrage, la base imposable résultant de la proposition s'élèverait à 6 000 milliards d'euros. Ainsi, au taux de 0,3 %, le dispositif permettrait de lever près de 18 milliards d'euros. Voilà une somme dont il faut bien mesurer le montant proprement exorbitant ! C'est à peu près une augmentation d'un point du taux de prélèvements obligatoires, c'est aussi plus d'un tiers de la recette de l'impôt sur les sociétés. Nos collègues nous suggèrent donc de procéder à un alourdissement très substantiel de la fiscalité des entreprises. En 2009, avec la réforme de la taxe professionnelle (TP), nous avons allégé leur charge fiscale d'environ 5 milliards d'euros. Ce texte annulerait purement et simplement les effets bénéfiques de cette réforme. Plus encore, en période de reprise économique, elle ne manquerait pas d'envoyer un signal particulièrement négatif au secteur productif avec toutes les conséquences sur l'emploi que nous pouvons imaginer.

Mais, si le seul problème résidait dans le montant du produit collecté, il suffirait d'ajuster le taux de la taxation. Je veux donc m'attarder plus longuement sur son assiette. Celle-ci n'est pas exempte de motifs que je pourrais qualifier d'idéologiques, avec lesquels je suis bien évidemment en désaccord.

Selon l'exposé des motifs, « la sur-accumulation de capital financier, y compris à visée spéculative, fondée sur une préemption constante et permanente des richesses créées par l'activité réelle, n'est toujours pas découragée ni prise en compte dans l'assiette fiscale de la CET [ ... ]. Il nous a semblé nécessaire de procéder à un ajustement sensible de la base de CET en y ajoutant, en tant que base imposable, les actifs financiers figurant au bilan des entreprises assujetties. [ ... ] La prise en compte des actifs financiers peut contribuer à modifier les choix de gestion des entreprises en faveur de l'emploi et de l'investissement productif».

Ce texte a donc pour objet de lutter contre la spéculation et tend, pour ce faire, à modifier les choix de gestion de l'entreprise, au mépris du principe de la liberté d'entreprendre. Les auteurs font un raccourci un peu rapide entre « actifs financiers » et « spéculation » ou, à tout le moins, « activités improductives ». Or, et même si certains de ses acteurs l'ont oublié ces dernières années, la sphère financière est bien au service de l'économie réelle. Les actifs financiers détenus par une entreprise sont le plus souvent la contrepartie d'une opération réelle. Par exemple, les immobilisations financières, c'est-à-dire les actifs de long terme, tels que les titres de participation, correspondent à des choix stratégiques de l'entreprise et non à des opérations spéculatives. De même, le plus souvent, les actifs financiers de court terme ne sont que des modalités de gestion d'un excédent de trésorerie. Au demeurant, je doute que l'assiette d'imposition définie à l'article 1<sup>er</sup> permette d'atteindre l'objectif que se fixe la proposition de loi. En particulier, plusieurs imprécisions rédactionnelles, que je détaille dans le rapport écrit, pourraient permettre aux entreprises d'échapper à la taxation.

L'article 2 fixe le taux de la taxation à 0,3 % pour la première année. Ensuite, ce taux évolue chaque année et pour chaque entreprise assujettie, « à proportion d'un coefficient issu du rapport entre actifs financiers et valeur ajoutée ». Il semble que, pour les auteurs, le ratio actifs financiers / valeur ajoutée correspond à un indicateur de l'intensité spéculative de l'entreprise, ce qui est très contestable pour les raisons que j'évoquais précédemment. Par exemple, le ratio serait très élevé pour les entreprises du secteur financier puisque, par définition, leur bilan est majoritairement constitué d'actifs financiers. Elles verraient donc leur imposition augmenter de manière exponentielle année après année. En tout état de cause, un tel système ne manquerait pas de créer une lourdeur administrative supplémentaire, tout aussi injuste qu'inutile.

Je précise enfin, pour en terminer sur les modalités de l'imposition, que l'article 4 prévoit qu'elle n'est pas considérée comme une charge déductible au titre de l'impôt sur les bénéficiaires. Il s'agit d'une dérogation au droit commun de la fiscalité des entreprises qui ne trouve, en l'espèce, aucune justification particulière.



J'en viens maintenant aux dispositions du texte relatives à la péréquation. L'article 3 prévoit que le produit résultant de l'imposition mise en place par ses articles 1<sup>er</sup> et 2 sera versé à un fonds national de péréquation, dont les ressources seraient réparties au profit de l'ensemble des collectivités territoriales françaises.

Cette répartition se ferait en deux temps : un abondement des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), puis une répartition du surplus entre les régions, les départements, les EPCI et les communes. Le dispositif proposé souffre de plusieurs insuffisances : tout d'abord, l'abondement des FDPTP prévu par le texte, s'il était opérationnel, serait redondant. En effet, l'article 1648 A du code général des impôts dispose déjà que les FDPTP perçoivent en 2011 une dotation de l'État dont le montant est égal à la somme des versements effectués par eux au titre de 2009 au profit des communes, des EPCI et des agglomérations nouvelles dits « défavorisés ». Cette disposition s'articule avec l'article 125 de la loi de finances pour 2011, qui a prévu qu'à compter de l'année 2012, les FDPTP perçoivent chaque année une dotation de l'État dont le montant est égal à celui qui leur a été versé en 2011. Il résulte de ces deux dispositions que les FDPTP sont déjà garantis, à partir de l'année 2011, à hauteur des versements qu'ils ont effectués au profit des communes dites « défavorisées » au titre de l'année 2009.

En outre, puisque le dispositif proposé ne supprime pas les dispositions que j'ai évoquées de l'article 125 de la loi de finances pour 2011, il conduirait à verser deux fois les sommes visées aux FDPTP.

Par ailleurs, le dispositif proposé pour les fonds départementaux est inopérant. D'une part, il ne traite que de l'année 2012 et rend donc incertaine l'alimentation des FDPTP à compter de 2013. D'autre part, en se substituant à la rédaction actuelle de l'article 1648 A du code général des impôts, il supprime la dotation de l'État qui doit, en 2011, alimenter les FDPTP. Or le dispositif de l'article fait référence, pour calculer les montants reversés en 2012, à ceux de l'année 2011, qui auraient donc été nuls. Enfin, en prévoyant que les bénéficiaires des versements des FDPTP en 2011 percevront les mêmes montants en 2012, il prive de toute marge de manœuvre les conseils généraux qui ont la charge de cette répartition.

L'article 3 dispose qu'après abondement des FDPTP, « le surplus des ressources du fonds est alloué aux régions pour 20 %, aux départements pour 30 %, aux communes et aux EPCI pour le solde, à chaque échelon, en fonction d'un indice synthétique représentatif de leurs ressources et de leurs charges dont les caractères sont définis par décret ». Ces modalités de répartition appellent également de nombreuses réserves. En effet, si l'on se réfère aux évaluations de ses auteurs, les 17,55 milliards d'euros restant à répartir après abondement des FDPTP viendraient augmenter les recettes des collectivités territoriales à hauteur de 3,5 milliards pour les régions, 5,3 milliards pour les départements et 8,8 milliards pour les communes et les EPCI. Si l'on compare ces montants aux recettes actuelles de chaque catégorie de collectivités territoriales, ces ressources

supplémentaires viendraient accroître, en 2012, de 12,6 % les recettes totales des régions, de 7,9 % celles des départements et de 7,4 % celles des communes et des EPCI à fiscalité propre. Je ne peux souscrire à cette proposition, qui majorerait d'une manière inconsidérée les ressources des collectivités territoriales, sans rapport avec leurs besoins de financement.

Enfin, cette proposition de loi se contente de se référer à une disposition réglementaire pour déterminer les modalités de répartition, au sein de chaque catégorie de collectivités territoriales, des ressources du fonds national de péréquation.

Notre commission des finances a créé un groupe de travail qui s'attache notamment à définir les critères de ressources et de charges les plus pertinents pour mettre en place des outils de péréquation efficaces. Il convient de mener à bien cette réflexion, en évitant de renvoyer au pouvoir réglementaire la définition des critères d'une juste péréquation. D'ailleurs, contrairement à ce qu'avance l'exposé des motifs de cette proposition de loi, plusieurs dispositifs législatifs ont déjà été votés : un fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements, opérationnel dès cette année, deux fonds nationaux de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises des régions et des départements et un fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales, qui seront opérationnels en 2012 et sur lesquels nous travaillons en ce moment même.

Il n'est donc pas exact d'affirmer qu'aucune réponse n'est apportée en matière de péréquation des ressources des collectivités territoriales et la commission des finances veillera, grâce à son groupe de travail et lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, à ce que les outils de péréquation prévus par la loi soient justes et efficaces.

Enfin, les propositions de loi contenant des dispositions fiscales ne seront bientôt plus constitutionnellement recevables. En effet, le Gouvernement a déposé un projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques qui prévoit le monopole des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale en matière de fiscalité. Il s'agit d'une doctrine que notre commission a d'ores et déjà faite sienne depuis les conclusions de la seconde conférence sur les déficits, qui s'est tenue voici un peu moins d'un an.

Pour toutes ces raisons, je ne suis pas favorable à cette proposition de loi. Je propose à la commission de ne pas élaborer de texte afin de pouvoir discuter en séance publique sur la rédaction de nos collègues puis de rejeter les articles les uns après les autres.

**M. Jean Arthuis, président.** – Je remercie Charles Guené d'avoir rappelé les principes fondamentaux et d'avoir donné à la commission des arguments solides pour résister à la tentation de voter cette proposition de loi.

**Mme Marie-France Beaufls.** – Notre rapporteur a tout dit lorsqu'il a rappelé qu'il ne partageait pas nos orientations idéologiques.

Nous devons avoir une analyse critique sur le CET : on nous disait que la taxe professionnelle était injuste et qu'il fallait la supprimer. J'aimerais bien que l'on nous démontre en quoi la CET est plus juste ! Les secteurs qui emploient le plus de salariés continuent à être plus taxés que le secteur financier. C'est pourquoi nous avons déposé cette proposition de loi. Le rapporteur nous dit que le montant collecté serait important : si c'est le cas, c'est que la base l'est aussi. D'ailleurs, votre majorité prône des bases larges et des taux légers pour les impôts. C'est ce que nous proposons avec ce texte.

Vous critiquez les dispositifs prévus dans cette proposition de loi : nous ne sommes pas du tout opposés à leur amélioration et nous accepterions volontiers des amendements de la commission.

J'en viens aux FDPTP : vous avez décidé en loi de finances de figer leurs ressources en les alimentant par des dotations budgétaires dont la pérennité n'est pas garantie. Avec notre proposition de loi, les FDPTP disposeraient directement d'une ressource fiscale, ne provenant pas du budget de l'État.

Nous reviendrons sur toutes ces questions en séance. Si nous n'avons pas fait de propositions concrètes en ce qui concerne les critères applicables à la péréquation, c'est que notre réflexion n'est pas encore aboutie.

**M. Jean Arthuis, président.** – Ne voulez-vous pas prendre un peu plus de temps pour parfaire votre texte ?

**Mme Marie-France Beaufls.** – Il faut que le débat ait lieu. En ce qui concerne les critères de péréquation, nous y travaillerons avec la commission, puisqu'elle étudie cette question en ce moment même.

**M. Jean Arthuis, président.** – En fait, vous souhaitez susciter un débat.

**M. Charles Guéné, rapporteur.** – Nous avons un différend d'ordre idéologique mais nous avons également examiné les dispositions techniques qui nous étaient soumises.

Vous estimez que le secteur financier est peu touché par la CET. Pour l'instant, on ne peut l'affirmer, car si nous disposons de simulations concordantes pour le secteur industriel, il n'en va pas de même pour les autres secteurs. Nous aurons des données beaucoup plus précises à la fin de ce semestre et surtout à la fin de l'année. Vos affirmations ne sont donc pas vérifiées et elles sont sans doute inexactes.

Nous sommes certes des adeptes des impôts aux assiettes larges et aux taux réduits. Mais avouez que 18 milliards, ce n'est quand même pas rien,

d'autant que cette taxe toucherait un nombre réduit d'entreprises. Elle aurait donc un impact non négligeable.

**Mme Marie-France Beaufile.** – Une taxe de 0,3 % est quasiment indolore.

**M. Charles Guené, rapporteur.** – Il s'agirait d'une nouvelle sorte d'ISF.

**M. Jean Arthuis, président.** – N'oublions pas le risque de délocalisation !

**Mme Marie-France Beaufile.** – Elles ont déjà eu lieu !

**M. Charles Guené, rapporteur.** – Nous écouterons avec attention vos remarques sur les critères de péréquation.

**M. Pierre Jarlier.** – Nous ne pouvons accepter ce texte tel quel. Mais il n'est pas injustifié de rechercher des recettes du côté des produits financiers. La proposition qui nous est faite est mal ciblée et nous l'aurions acceptée plus volontiers si elle s'en était tenue au secteur spéculatif. Le rapporteur a fait valoir que la sphère financière était au service de l'économie réelle. C'est pourtant parfois le contraire que nous constatons !

Sur la péréquation, le moment n'est pas encore venu de travailler à des amendements dès lors que se penchent sur le sujet divers groupes de travail au Comité des finances locales, au Sénat ou à l'Assemblée nationale. Il est donc urgent d'attendre. Mais il ne serait pas inopportun de faire contribuer banques et assurances à nos actions d'aménagement du territoire.

**M. Jean Arthuis, président.** – Mais ces produits sont volatiles...

**M. Philippe Dallier.** – Taxer les produits financiers, peut-être. Mais plutôt pour abonder le budget de l'Etat que celui des collectivités...

**M. Charles Guené, rapporteur.** – Pour répondre à Pierre Jarlier, j'ai seulement voulu dire que le secteur financier était partie prenante dans l'activité économique. Même si, il est vrai, il a dérapé, ce n'est pas une raison pour estimer qu'il ne sert à rien. Ne jetons pas le bébé avec l'eau du bain. Quant à la réflexion sur les critères des clés de répartition, on peut l'amorcer.

Il faut trouver d'autres recettes pour les collectivités, c'est certain. Mais nous nous sommes plutôt orientés sur les flux que sur les stocks. Attention aux délocalisations ! Un prélèvement sur les flux n'est pas aussi lourd qu'un prélèvement sur les stocks.

Sur un point je serais presque d'accord avec Marie-France Beaufiles : la première version de la réforme de la CET, qui évitait la territorialisation, était intéressante.

**M. Jean Arthuis, président.** – Nous remercions Marie-France Beaufiles pour le débat qu'elle suscite. Mais elle conviendra que la commission des finances a devancé ses attentes en instituant un groupe de travail sur la péréquation.

**Mme Marie-France Beaufiles.** – Mais avec quoi fera-t-on cette péréquation ? Avec des sommes bien trop modestes !

**M. Jean Arthuis, président.** – Nous devons bien sûr traiter en même temps des dotations de l'État aux collectivités territoriales. Les injustices sont criantes et, actuellement, l'État s'endette pour perpétuer des injustices. A vouloir ne jouer que sur les flux, on perpétue les injustices.

**Mme Marie-France Beaufiles.** – Vous voilà maintenant partisan de ne pas considérer seulement les flux !

**M. Jean Arthuis, président.** – Le produit des droits de mutation à titre onéreux sont utiles mais ils ont leurs limites et ils contribuent à renchérir les prix de l'immobilier. Tout cela fait partie de nos actuelles préoccupations.

Je vais maintenant soumettre les conclusions du rapporteur au vote de la commission.

**La commission a décidé de ne pas adopter de texte afin que la discussion en séance publique porte sur le texte de la proposition de loi. Elle a décidé également de demander au Sénat de ne pas adopter les articles de la proposition de loi et de rejeter celle-ci.**



## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte élaboré par la commission en vue de son examen en séance publique
Code général des impôts Article 1447-0	<b>Proposition de loi tendant à assurer la juste participation des entreprises au financement de l'action publique locale et à renforcer la péréquation des ressources fiscales</b>	<i>La commission a décidé de ne pas établir de texte. En conséquence, en application de l'article 42 de la Constitution et de l'article 42-6 du Règlement du Sénat, la discussion en séance publique portera sur le texte de la proposition de loi</i>
	<b>Article 1<sup>er</sup></b>	<b>Article 1<sup>er</sup></b>
Il est institué une contribution économique territoriale composée d'une cotisation foncière des entreprises et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.	L'article 1447-0 du code général des impôts est complété par trois alinéas ainsi rédigés :	
	« La contribution économique territoriale est complétée par la taxation des actifs financiers des entreprises.	
	« Cette taxation porte sur l'ensemble des titres de placement et de participation, les titres de créances négociables, les prêts à court, moyen et long terme. Ces éléments sont pris en compte pour la moitié de leur montant figurant à l'actif du bilan des entreprises assujetties. Pour les établissements de crédits et les sociétés d'assurances, le montant net de leurs actifs est pris en compte après réfaction du montant des actifs représentatifs de la couverture des risques, contrepartie et obligations comptables de ces établissements.	
	« La valeur nette des actifs, déterminée selon les dispositions du précédent alinéa, est prise en compte après réfaction de la valeur locative des immobilisations. »	

**Texte en vigueur**

—

**Article 1648 A**

I. — Les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle perçoivent en 2011 une dotation de l'Etat dont le montant est égal à la somme des versements effectués au titre de 2009 en application du 1° du II et du *b* du 1° du IV *bis* du présent article dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2009.

II. — Les ressources de chaque fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle sont réparties par le conseil général, à partir de critères objectifs qu'il définit à cet effet, entre les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les agglomérations nouvelles défavorisés par la faiblesse de leur potentiel fiscal ou l'importance de leurs charges.

**Texte de la proposition de loi**

—

**Article 2**

L'article 1636 du même code est rétabli dans la rédaction suivante :

« *Art. 1636.* - Le taux grevant les actifs définis au dernier alinéa de l'article 1447-0 est fixé à 0,3 %. Il évolue chaque année, pour chaque entreprise assujettie, à proportion d'un coefficient issu du rapport entre la valeur relative à ces actifs au regard de la valeur ajoutée de l'entreprise. »

**Article 3**

L'article 1648 A du même code est ainsi rédigé :

« *Art. 1648 A.* - À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, le produit de l'imposition définie par les deuxième à quatrième alinéas de l'article 1447-0 du même code est affecté à un fonds national de péréquation.

« Pour 2012, ce fonds alloue aux collectivités territoriales bénéficiaires de l'attribution des ressources des fonds départementaux de péréquation un montant de ressources au moins équivalent à celui perçu en 2011.

« Le surplus des ressources du fonds est alloué aux régions pour 20 %, aux départements pour 30 %, aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale pour le solde, à chaque échelon, en fonction d'un indice synthétique représentatif de leurs ressources et de leurs charges dont les caractères sont définis par décret. »

**Texte élaboré par la commission en vue de son examen en séance publique**

**Article 2**

**Article 3**



**Texte en vigueur**

—

Article 39

1. Le bénéfice net est établi sous déduction de toutes charges, celles-ci comprenant, sous réserve des dispositions du 5, notamment :

1° Les frais généraux de toute nature, les dépenses de personnel et de main-d'œuvre, le loyer des immeubles dont l'entreprise est locataire.

.....

1° *bis* Pour les exercices clos à compter du 31 décembre 1987 et sous réserve des dispositions du 9, l'indemnité de congé payé calculée dans les conditions prévues aux articles L. 3141-22 à L. 3141-25 du code du travail, y compris les charges sociales et fiscales afférentes à cette indemnité.

.....

1° *ter* Pour les emprunts contractés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1993, la fraction, courue au cours de l'exercice, de la rémunération égale à la différence entre les sommes ou valeurs à verser, autres que les intérêts, et celles reçues à l'émission, lorsque cette rémunération excède 10 % des sommes initialement mises à la disposition de l'emprunteur.

.....

1° *quater* Sur option irrévocable et globale de l'émetteur pour une période de deux ans, les frais d'émission des emprunts répartis par fractions égales ou au prorata de la rémunération courue, sur la durée des emprunts émis pendant cette période.

.....

2° Sauf s'ils sont pratiqués par une copropriété de navires, une copropriété de cheval de course ou d'étalon, les amortissements réellement effectués par l'entreprise, dans la limite de ceux qui sont généralement admis d'après les usages de chaque nature d'industrie, de commerce ou

**Texte de la proposition de loi**

—

Article 4

**Texte élaboré par la commission en  
vue de son examen en séance  
publique**

—  
Article 4

**Texte en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Texte élaboré par la commission en  
vue de son examen en séance  
publique**

—  
d'exploitation et compte tenu des dispositions de l'article 39 A, sous réserve des dispositions de l'article 39 B.  
.....

3° Les intérêts servis aux associés à raison des sommes qu'ils laissent ou mettent à la disposition de la société, en sus de leur part du capital, quelle que soit la forme de la société, dans la limite de ceux calculés à un taux égal à la moyenne annuelle des taux effectifs moyens pratiqués par les établissements de crédit pour des prêts à taux variable aux entreprises, d'une durée initiale supérieure à deux ans.  
.....

4° Sous réserve des dispositions de l'article 153, les impôts à la charge de l'entreprise, mis en recouvrement au cours de l'exercice, à l'exception des taxes prévues aux articles 238 *quater* et 990 G et, pour les rappels de taxe sur la valeur ajoutée afférents à des opérations au titre desquelles la taxe due peut être totalement ou partiellement déduite par le redevable lui-même, du montant de la taxe déductible.

Par exception aux dispositions du premier alinéa, lorsque, en application du sixième alinéa de l'article 1679 *quinquies*, un redevable réduit le montant du solde de cotisation foncière des entreprises du montant du dégrèvement attendu du plafonnement de la contribution économique territoriale due au titre de la même année, le montant de la cotisation foncière des entreprises déductible du bénéfice net est réduit dans les mêmes proportions. Corrélativement, le montant du dégrèvement ainsi déduit ne constitue pas un produit imposable, lorsqu'il est accordé ultérieurement.  
.....

Le premier alinéa du 4° du 1 de l'article 39 du même code est complété par les mots : « et de l'imposition résultant de la prise en compte des actifs financiers définis au deuxième alinéa de l'article 1447-0. »

**Texte en vigueur**

—

**Texte de la proposition de loi**

—

**Article 5**

La perte de recettes résultant pour l'État de la mise en œuvre des articles 1<sup>er</sup> à 4 ci-dessus est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

**Texte élaboré par la commission en  
vue de son examen en séance  
publique**

—  
**Article 5**