

# A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>      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 de la première partie du projet de loi de finances pour 2020 (n° 2272) (M. Joël GIRAUD, rapporteur général) ..... 2
- Informations relatives à la commission ..... 37
- Présences en réunion ..... 38

Mardi

8 octobre 2019

Séance de 17 heures 15

Compte rendu n° 5

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Présidence de

**M. Éric Woerth,**  
*Président*



*La commission examine la première partie du projet de loi de finances pour 2020 (n° 2272) (M. Joël Giraud, rapporteur général).*

**M. le président Éric Woerth.** Mes chers collègues, je vous informe que nous avons reçu, en application de l'article 12 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), trois projets de décret de transfert de crédits.

Notre ordre du jour appelle l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2020. Je rappelle que nous avons commencé nos travaux sur ce texte dès le vendredi 27 septembre, en auditionnant le président du Haut Conseil des finances publiques, Didier Migaud, puis les ministres compétents. L'examen en séance publique de la première partie du texte est prévu du lundi 14 octobre au lundi 21 octobre, le vote solennel devant avoir lieu le mardi 22 octobre après les questions au Gouvernement. Au total, 1 576 amendements ont été déposés en commission, contre 1 467 l'an dernier. Le nombre d'amendements en discussion est comparable : 1 139 cette année, contre 1 124 en 2018.

En ce qui concerne l'organisation de nos travaux, je rappelle que nous n'avons pas fait de discussion générale l'année dernière avant de passer à l'examen des amendements ; chacun avait trouvé que c'était une bonne idée, étant entendu qu'une discussion générale a tout de même lieu lorsque nous auditionnons les ministres et qu'il y en aura également une en séance publique.

En accord avec le rapporteur général, je vous propose d'organiser des mini-discussions générales sur les thèmes qui ont fait l'objet du plus grand nombre d'amendements ou qui sont très importants au sein du PLF. Je prévois de procéder ainsi pour l'impôt sur le revenu, avant l'examen de l'article 2, pour le crédit d'impôt pour la transition énergétique à l'article 4, pour la réforme des impôts locaux prévue à l'article 5 et enfin pour les taxes affectées à divers organismes, à l'article 27.

Par ailleurs, le rapporteur général a préparé un document de présentation globale du projet de loi de finances, qui est disponible à l'entrée de la salle.

337 amendements ont été déclarés irrecevables en application des dispositions de l'article 40 de la Constitution et de la LOLF.

La bonne nouvelle est que vous pourrez redéposer avec succès bon nombre de ces amendements, soit en commission, à l'occasion de l'examen des articles de la seconde partie dans le cas d'amendements qui n'ont pas été déposés « au bon endroit », soit lors de l'examen en séance.

Si un certain nombre d'amendements sont irrecevables dans la première partie de la loi de finances, cela ne veut pas dire qu'ils le sont également dans la seconde partie. C'est notamment le cas de tous les amendements portant sur des impositions de toute nature qui ne sont pas affectées directement à l'État, mais à la sécurité sociale, aux collectivités territoriales ou à d'autres organismes exerçant des missions de service public – il en va ainsi des amendements relatifs à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) ou à la taxe foncière.

Dans ce dernier cas, le fait que l'article 5 prévoit d'affecter intégralement aux communes la taxe foncière sur les propriétés bâties ne suffisait pas à permettre de considérer que tout amendement portant sur cette taxe pouvait être déposé dans la première partie : en

dehors des amendements en lien avec la réforme prévue par l'article 5, la place naturelle d'un tel amendement est la seconde partie.

De même, les amendements sans incidence sur l'équilibre budgétaire de l'État en 2020 n'ont pas leur place dans la première partie. C'est le cas, cette année, de nombreux amendements relatifs au prêt à taux zéro (PTZ). Vous pourrez redéposer les amendements de cette nature en vue de l'examen, le mois prochain, des articles non rattachés de la seconde partie, en commission puis en séance.

Par ailleurs, certains amendements n'avaient aucun rapport avec les lois de finances, dont le domaine est strictement encadré par la LOLF et la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Vous ne pourrez donc pas redéposer ces amendements dans la seconde partie, mais dans les textes qui conviendront. De tels amendements, comme ceux tendant à modifier certaines règles relatives à l'épargne réglementée, devront attendre l'examen de futurs projets ou propositions de loi au sein desquels ils pourront trouver un hébergement.

J'ai également dû déclarer irrecevables des amendements qui n'étaient pas gagés mais qui, s'ils l'avaient été correctement, auraient pu trouver leur place dans la première partie du projet de loi de finances. Vous pourrez les redéposer, assortis du bon gage, en vue de la séance publique.

Enfin, quelques amendements se sont heurtés à la jurisprudence habituelle, qui n'est pas propre aux lois de finances, de l'article 40 de la Constitution : l'impossibilité d'augmenter une charge publique. De tels amendements ne sont recevables dans aucun texte. Cela a été le cas d'un grand nombre d'amendements déposés à l'article 4, qui tend à réformer le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). La raison en est assez précise : la réforme proposée par le Gouvernement ne consiste pas seulement à restreindre le champ des bénéficiaires et les dépenses éligibles en 2020 ; le projet de loi de finances transformera également dès 2020 ce crédit d'impôt en une prime pour un certain nombre de ménages, les moins favorisés, et il fera basculer en 2021 l'ensemble des bénéficiaires du crédit d'impôt dans le régime de la prime, en prévoyant expressément que les « *caractéristiques et conditions d'octroi de cette prime ne peuvent être moins favorables que celles régissant le crédit d'impôt* » dans sa rédaction applicable jusqu'au 31 décembre 2020. Dès lors, tout amendement modifiant dans un sens favorable le crédit d'impôt en 2020, que ce soit pour les personnes éligibles, les dépenses admises ou leur montant, modifie également, *ipso facto*, la prime en 2021 ; or si un crédit d'impôt peut être gagé, une prime ne peut pas l'être. Par conséquent, seuls pouvaient être jugés recevables les amendements qui, tout en modifiant le crédit d'impôt pour 2020, précisaient que cette modification ne pourrait s'étendre à la prime en 2021. Vous pourrez, pour la séance, vous rallier si vous le souhaitez à ce *modus operandi*.

Je le répète : l'essentiel des amendements que j'ai dû déclarer irrecevables dans la première partie du projet de loi de finances pourront ensuite bénéficier, à un titre ou à un autre, d'une seconde chance, y compris dès la semaine prochaine.

Voilà les précisions que je souhaitais apporter. Je ne suis que le gardien de l'article 40 – je serais plutôt partisan de le supprimer, à titre personnel, mais il faut essayer d'en tirer correctement les conséquences dès lors qu'il existe.

**M. Charles de Courson.** Merci pour ces explications, monsieur le président. Serait-il possible, quand des amendements sont déclarés irrecevables par vos soins, de nous en faire connaître le motif ? Vous en avez évoqué plusieurs : certains sont irrémédiables, si je puis

dire, et d'autres non. On ne sait pas toujours pour quelles raisons les amendements sont déclarés irrecevables. Pourriez-vous motiver vos décisions ?

**M. le président Éric Woerth.** Il est difficile de motiver à chaque fois les décisions – on doit regarder 1 500 ou 2 000 amendements. Si vous souhaitez en savoir plus, vous avez la possibilité de demander quel est le motif précis.

**Mme Véronique Louwagie.** Merci, monsieur le président, pour vos explications. Je voudrais revenir sur l'article 4, relatif au CITE. Il est important que nous puissions quand même avoir des discussions en la matière et faire des propositions. Nous allons être restreints, compte tenu des décisions que vous avez rappelées. Vous avez émis l'idée d'organiser une discussion générale sur ce sujet, ce qui me paraît nécessaire, en effet, afin que nous puissions défendre nos positions.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** J'aimerais avoir une explication très technique, qui ne concerne pas l'article 4. Le crédit d'impôt en faveur des métiers d'arts doit être supprimé à la fin de l'année 2019. Pourquoi nous oppose-t-on la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) lorsque nous souhaitons déposer un amendement pour le reconduire ?

**M. le président Éric Woerth.** Parce que, si la dépense est engagée en 2020, elle doit s'imputer sur les impôts de l'année 2021 : il faut donc déposer un tel amendement dans la seconde partie du projet de loi de finances.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Le document mis en distribution à l'entrée de la salle comporte un certain nombre de graphiques explicatifs. Vous y trouverez des éléments sur l'évolution de la croissance et du déficit public, notamment au regard du PIB, sur les sous-secteurs d'administration qui portent le déficit et les conditions dans lesquelles ils le font, sur la baisse des prélèvements obligatoires, sur l'évolution en volume des dépenses publiques, sur la baisse du ratio des dépenses publiques rapportées au PIB, sur l'évolution des dépenses de l'État et sur la dette publique. Ce document permettra de vous éclairer sur la première partie du PLF, notamment en ce qui concerne les équilibres macroéconomiques.

Dans le prolongement de ce qui vient d'être dit en matière d'irrecevabilité, je voudrais souligner que si même si certains amendements relevant de la seconde partie du PLF peuvent être recevables dans la première partie, ils pourraient induire des effets d'aubaine pour l'exercice en cours, ce qui pose problème. Je serai donc amené, parfois, à vous demander de redéposer certains amendements dans la seconde partie.

**M. François Pupponi.** Il faudrait peut-être avoir des explications amendement par amendement. J'ai déposé des amendements l'année dernière pour faire des économies en matière d'aide personnalisée au logement (APL) : ils ont été discutés en séance, mais la majorité n'a pas voulu réaliser des économies. Je les redépose cette année, on me répond qu'ils sont irrecevables !

**M. le président Éric Woerth.** Je vous donnerai une réponse rapide.

**Article liminaire :** *Prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2020, prévisions d'exécution 2019 et exécution 2018*

*La commission examine, en discussion commune, les amendements identiques I-CF55 de Mme Véronique Louwagie et I-CF885 de Mme Marie-Christine Dalloz, les amendements I-CF881 de Mme Marie-Christine Dalloz, I-CF1073 de M. Éric Woerth et*

*I-CF1194 de Mme Valérie Rabault, ainsi que l'amendement I-CF396 de M. Charles de Courson.*

**Mme Véronique Louwagie.** Cet article liminaire est peut-être le plus important du projet de loi de finances puisqu'il fixe certaines orientations du Gouvernement. Mon amendement tend à revenir à ce qu'avait retenu la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, car c'est bel et bien un budget de renoncement à cette programmation qui nous est présenté. Les dépenses vont continuer à augmenter en 2020, à hauteur de près de 20 milliards d'euros, le déficit de l'État sera relativement important – il s'établira à 93 milliards d'euros, soit 25 milliards de plus qu'en 2018 – et la dette continuera à croître. Les besoins sont criants dans de nombreux domaines, comme la dépendance, notamment dans le cadre des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), l'hôpital – en particulier les urgences –, l'accompagnement de nos entreprises, avec la nécessaire diminution des impôts de production afin d'améliorer la compétitivité. Mais le Gouvernement se prive de toute possibilité d'intervenir dans ces domaines : en ne réformant pas, en ne diminuant pas les dépenses publiques, vous ne vous donnez aucune possibilité de répondre à de telles demandes.

J'ai été surprise d'entendre la semaine dernière le ministre de l'économie et des finances reconnaître et réaffirmer devant nous que la dette était un poison. Il y a une vraie contradiction, car ce budget va de nouveau recourir à la dette et transférer aux générations futures l'accroissement, l'excès des dépenses publiques.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Je constate que la prévision du déficit public, qui s'élève à 2,2 % du PIB, est le double de la moyenne de la zone euro. C'est le plus faible redressement des finances publiques que nous ayons connu depuis longtemps. Cela traduit à mes yeux une dégradation de la situation. Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) lui-même a souligné dans son rapport que la trajectoire suivie est en total désaccord avec la loi de programmation des finances publiques, ce qui revient à jeter le discrédit sur la « signature France ». Le CPO appelle non seulement à adopter un projet de loi de finances rectificative avant la fin de l'année, mais aussi à faire preuve de vigilance et de respect par rapport à l'engagement pris par la France dans le cadre de la loi de programmation. C'est dans cet esprit que mon amendement I-CF885 a été déposé.

Mon amendement I-CF881 vise à nous conformer à nos obligations. La France s'est engagée dans le cadre du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire. Nous devrions avoir un déficit public de 1,7 % du PIB, et non de 2,2 % : il y a une dérive de 0,5 point de PIB. Si nous ne respectons pas nos engagements, il ne sert à rien de signer des traités au niveau européen.

**M. le président Éric Woerth.** Mon amendement I-CF1073 a pour objet de modifier l'article liminaire d'une manière différente, même s'il participe du même état d'esprit. Par rapport à la loi de programmation des finances publiques, 12,6 milliards d'économies seront réalisées sur la charge de la dette, ce qui représente un montant tout à fait considérable. Il serait assez raisonnable de conserver au moins la moitié de ces économies, ce qui conduirait à un solde structurel de -1,9 % du PIB, à peu près conforme à ce que souhaitait le Gouvernement à l'origine. C'est un appel à mieux utiliser les économies liées aux externalités dites positives.

Tous ces amendements portant sur l'article liminaire ont naturellement vocation à s'inscrire dans un autre budget que celui qui est présenté par le Gouvernement : il faudrait

systématiquement modifier les dépenses et les recettes. Ce sont des amendements d'appel qui soulignent l'écart tout à fait considérable entre ce qui est prévu par notre trajectoire et ce qui est inscrit dans le projet de loi de finances.

**Mme Valérie Rabault.** L'amendement I-CF1194, contrairement aux précédents, vise à modifier non pas le solde effectif inscrit dans le projet de loi de finances, mais le niveau du déficit structurel. C'est un sujet compliqué dont nous débattons souvent : le déficit structurel repose sur la croissance potentielle, qui n'est jamais observable, par définition – c'est celle que l'on obtiendrait si l'on arrivait à mobiliser 100 % des facteurs de production, ce qui n'est malheureusement pas le cas. Le déficit structurel donne une indication sur les efforts réalisés pour faire en sorte d'assainir les finances publiques en dehors des effets conjoncturels. Cela vise à montrer les efforts à réaliser : s'il survient une crise économique et financière, comme certains sont en train de l'annoncer, nous n'aurons aucune marge de manœuvre. J'observe que le déficit structurel a baissé continûment sous le précédent quinquennat et qu'il augmente continûment depuis 2017. Mon amendement permettra de rétablir la « vérité des prix » : le solde structurel de -2,5 % que je propose de retenir correspond à celui qui a été calculé par la Commission européenne en suivant la même méthode, homogène, que pour les autres États membres – ce n'est pas celle du ministère des finances, même si je la respecte. Il peut y avoir plusieurs méthodes pour calculer le déficit structurel, mais si l'on veut éviter de comparer des choux et des carottes, il faut le faire en suivant la même méthodologie, en l'occurrence celle qu'utilise la Commission européenne pour faire des comparaisons entre les différents pays.

**M. Charles de Courson.** J'ai été très étonné que le Gouvernement ne dise rien, dans l'exposé des motifs de l'article liminaire, de la compatibilité entre les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 et nos engagements européens. Comme l'a rappelé le Haut Conseil des finances publiques, nous devons réduire le déficit structurel de 0,5 point de PIB par an. Avec ce projet de loi de finances, nous aurons réalisé en trois ans une réduction de 0,2 point, alors même que nous devons passer à la vitesse supérieure. Quelle sera donc la position de la Commission européenne sur ce projet de budget ?

Je demande toujours que l'on distingue, s'agissant du solde structurel figurant à l'article liminaire, les efforts de réduction des dépenses structurelles et ceux réalisés en matière de recettes structurelles. Mon amendement I-CF396 a pour objet d'explicitier le solde structurel sur ce plan, en se fondant sur les chiffres du Gouvernement.

En 2018, on a réalisé 0,3 point d'effort structurel sur les dépenses, soit 6 ou 7 milliards d'euros, alors qu'on avait annoncé 20 milliards en juillet 2017 – on était donc très loin de l'objectif – et on a redonné 0,2 point : au total, la baisse a été de seulement 0,1 point. Cette année, la réduction du déficit structurel devrait être égale à zéro : les dépenses structurelles ont de nouveau été réduites de 0,3 point, mais on a redonné 0,3 point sur les recettes. Pour 2020, le Gouvernement nous dit que l'évolution des dépenses structurelles sera de -0,4 point, mais que l'on redonnera 0,6 point : autrement dit, on redonnera davantage que ce qui a été économisé ! Il ne faut donc pas s'étonner qu'il n'y ait aucun redressement des finances publiques.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** En ce qui concerne l'évolution en volume de la dépense publique, je vous recommande de vous reporter au document distribué à l'entrée de la salle, et plus précisément au graphique qui figure à la page 7. Les chiffres ne mentent pas,

si j'ose dire. Vous trouvez peut-être l'évolution inquiétante, mais elle est maîtrisée, ce qui est assez important.

J'ai demandé, ainsi que le président Woerth, qu'il y ait une loi de programmation des finances publiques rectificative (LPFPR). Elle interviendrait au printemps 2020, comme le Premier ministre l'a indiqué. Le Gouvernement n'est pas obligé de présenter un projet de LPFPR, mais nous lui avons dit que ce serait un bien. Nous aurions préféré que cela intervienne à l'automne, mais il a préféré que ce soit au printemps, afin de prendre en compte les effets du Brexit – on saura alors mieux où l'on en est – et les premiers éléments relatifs à la réforme des retraites. J'en prends acte. Ce que proposent mesdames Louwagie et Dalloz dans leurs amendements consiste à revenir à la trajectoire de 2018 ; or une crise sociale s'est produite entre-temps et des attentes des Français ont obtenu une réponse.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Il y a eu aussi des recettes supplémentaires !

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Il est vrai que si nous avons adopté une LPFPR, nous ne serions pas dans cette situation de divergence. En tout état de cause, il faut prendre en compte la réalité des dispositifs que nous avons adoptés depuis un an.

Votre amendement, monsieur le président, propose quant à lui d'affecter à la réduction du déficit structurel la moitié de la différence entre la charge de la dette prévue par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) et le montant que nous devons effectivement payer. La démarche est intellectuellement intéressante, mais elle est orthogonale avec la position du Gouvernement... Par ailleurs, il serait un peu biaisé de se borner à comparer la charge liée aux intérêts de la dette figurant dans la LPFP et le montant prévu aujourd'hui : le contexte macroéconomique était très différent en 2017 lorsque nous avons adopté la LPFP – il était beaucoup plus porteur, et il faut en tenir compte. Nous avons prévu d'affecter 46,3 milliards d'euros au service de la dette en 2020, mais la croissance devait être de 1,7 % du PIB sur cet exercice, alors que l'on devrait obtenir 1,3 %, ce qui représente dix milliards d'euros de recettes en moins. À peu près, on arrive aux 12 milliards d'euros que vous avez évoqués.

Quant à votre amendement, madame Rabault, il repose sur une idée que vous rappelez chaque année, à savoir que le solde structurel augmente depuis 2017. C'est parce que nous avons adopté des hypothèses de croissance potentielle qui sont tout simplement plus réalistes, comme le confirme le Haut Conseil des finances publiques. Voici ce qu'il disait du solde structurel de 2016 : *« Les estimations de solde structurel des organisations internationales sont nettement plus élevées [que celles du Gouvernement] : le déficit structurel serait en 2016 de l'ordre d'un point de PIB plus élevé pour la Commission européenne, et de ¾ de point pour l'OCDE. »*

En ce qui concerne les années 2017 à 2020, l'hypothèse de croissance potentielle retenue – 1,25 % du PIB – est reconnue comme équilibrée. Il est vrai que le solde structurel ne baissera pas entre 2019 et 2020, mais c'est le reflet de l'évolution de nos finances publiques. Je propose de conserver cette hypothèse plutôt que de prendre celle que vous suggérez.

Enfin, monsieur de Courson est revenu sur un sujet déjà évoqué par un des amendements de madame Dalloz, c'est-à-dire l'effort structurel de 0,5 point de PIB par an prévu par nos engagements européens. Je voudrais rappeler qu'il n'en serait pas question si le déficit était resté au-delà de 3 % du PIB – on ne serait pas, alors, dans le cadre du volet

préventif. Je me réjouis que l'on ne soit plus dans un cadre correctif : un bel effort a été réalisé. Je précise également que la règle évoquée n'est pas aussi contraignante que le volet correctif, même si cela ne veut pas dire qu'il faille s'en écarter d'une manière trop significative et pendant trop longtemps.

Vous aurez compris que j'émetts un avis défavorable à l'ensemble de ces amendements.

**M. Laurent Saint-Martin.** Je ne sais pas si l'article liminaire est le plus important, comme l'a dit Mme Louwagie, mais il est vrai qu'il faut y consacrer un peu de temps car il raconte une bonne partie du budget.

Le rapporteur général a bien expliqué la situation : il faut assumer, du côté de la majorité, les choix qui ont été faits. Les chiffres reflètent des choix, notamment en ce qui concerne la baisse des prélèvements obligatoires – nous aurons largement l'occasion de revenir sur ce sujet. C'est cela qui modifie certaines des trajectoires qui avaient été prévues pour le déficit public ou encore la dette publique.

Cela dit, bien que les chiffres ne soient plus exactement les mêmes, il faut regarder d'un peu plus près pour voir si celles-ci restent cohérentes avec notre engagement pluriannuel. La trajectoire est-elle la bonne ? Est-ce seulement la pente qui est modifiée, et non la direction ? Je voudrais remettre les choses en perspective. On ne peut pas dire qu'il n'y a pas de maîtrise des dépenses publiques : il y aura certes une hausse, mais de seulement 0,7 % en 2019 et en 2020. Sur l'ensemble du quinquennat, si l'on fait un peu de prospective, la hausse de la dépense publique sera de 0,4 % en volume. Sans vouloir polémiquer, c'est deux fois mieux que pendant le quinquennat précédent et trois fois mieux que pendant celui d'avant.

Je ne le dis pas pour nous glorifier, mais pour montrer qu'il y a un effort de maîtrise de la dépense publique sans précédent, même s'il existe une hausse en volume. Il est extrêmement important de le rappeler à nos concitoyens : il ne faudrait pas laisser penser que, parce qu'il y a une modification des trajectoires, cela signifie un renoncement au sérieux budgétaire.

Par ailleurs, la dépense publique n'a pas de sens si on ne la rapporte pas au PIB, qui est lui-même en croissance : elle est passée de 55 % du PIB en 2017 à 53,8 % en 2019 et elle devrait être ramenée à 53,4 % en 2020. Le ratio diminue et c'est ce qui est important.

Je vous rejoins sur un point qui concerne la méthode, à savoir la décorrélation avec la loi de programmation des finances publiques. À partir du moment où le Gouvernement s'est engagé à en proposer la révision au printemps prochain, nous devons examiner le projet de loi de finances avec un décalage que nous sommes quelques-uns à regretter.

**Mme Véronique Louwagie.** Avec nos amendements, nous voulions simplement vous éviter, monsieur le rapporteur, d'avoir à faire une loi de programmation des finances publiques rectificative...

Vous avez indiqué qu'il y a eu des dépenses nouvelles à la suite du mouvement des gilets jaunes, mais il existe aussi d'autres éléments que vous n'avez pas cités : la baisse des taux d'intérêt, qui conduit à des économies importantes par rapport à la loi de programmation des finances publiques – près de 9 milliards d'euros – et la croissance du PIB.



Enfin, je voudrais corriger les propos de monsieur Saint-Martin, qui a parlé d'une augmentation de la dépense publique de 0,7 %. C'est une hausse en volume.

**M. Laurent Saint-Martin.** C'est bien ce que j'ai dit.

**Mme Véronique Louwagie.** En valeur, l'augmentation est de 1,7 % et elle représente près de 20 milliards d'euros.

**M. Éric Coquerel.** Je suis étonné que les débats économiques n'intègrent pas un événement majeur et inédit : la valeur de l'argent est devenue négative. La formule n'est pas de moi, mais de Nicolas Sarkozy. Dans sa foulée, avec un certain nombre d'économistes libéraux, beaucoup de gens s'étonnent à juste titre – cela fait longtemps en ce qui nous concerne, mais chacun peut trouver la lumière à un moment ou à un autre – que l'on s'entienne toujours à la sacro-sainte règle des 3 % du PIB pour le déficit public, alors que les taux d'intérêt sont négatifs et quel que soit l'impact que cela peut avoir sur les politiques publiques, notamment en matière de transition écologique.

Pourquoi avons-nous dépassé le seuil de 3 % l'an dernier ? Parce que le Gouvernement a décidé de doubler le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), ce qui représentait un déficit supplémentaire de 0,8 point de PIB. Quand il s'agit de faire des cadeaux sans contrepartie, on peut dépasser les 3 % de PIB, mais sitôt que l'on décide de revenir à des règles relevant de l'orthodoxie libérale en 2020, il faut à toute force revenir à 2,2 % !

C'est une très mauvaise politique, qui n'a pas vraiment de sens économique : quand il est possible d'emprunter à des taux d'intérêt négatifs, on peut presque penser, en poussant le raisonnement jusqu'au bout, que cela peut même diminuer la dette. En tout cas, ce que vous faites n'est pas à la hauteur du traitement de la seule dette qu'il ne faut pas léguer aux générations à venir, c'est-à-dire la dette écologique. Il faudrait un grand plan d'investissement dans la transition écologique.

Ajoutons, comme je l'ai expliqué tout à l'heure à madame Borne, qui a fait semblant de ne pas comprendre, que lorsqu'on décide de supprimer des postes dans les ministères pour appliquer la fameuse règle des 3 %, on supprime parfois des postes d'inspecteurs pour les établissements à risque sur le plan industriel ou naturel. Nous n'aurons plus que nos yeux pour pleurer quand les incendies se multiplieront. Cela aussi participe de l'affaiblissement de l'État.

**M. le président Éric Woerth.** Je voudrais simplement rappeler que la loi de programmation des finances publiques date de janvier 2018, c'est-à-dire de l'année dernière... La comparaison entre les prévisions de 2018 et celles d'aujourd'hui pour 2020 est un élément très important lorsque l'on examine l'article liminaire. Le solde retenu dans la LPFP devait être meilleur alors que l'on prévoyait 12,6 milliards d'euros de plus pour la charge des intérêts de la dette. On voit bien qu'il y a eu un changement de paradigme. Ce sont les faits, et ils sont têtus.

*La commission rejette les amendements I-CF55 et I-CF885.*

*Puis elle rejette successivement les amendements I-CF881, I-CF1073, I-CF1194 et I-CF396.*

*Ensuite de quoi, elle examine l'amendement I-CF1313 de Mme Lise Magnier.*

**Mme Lise Magnier.** L'avis du Haut Conseil des finances publiques est précieux lorsque nous examinons le projet de loi de finances. Or cet avis ne porte que sur les recettes. L'amendement I-CF1313 tend à élargir son champ aux dépenses.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** L'idée est intéressante en soi, mais nous avons créé un Printemps de l'évaluation qui a notamment permis de poser, pour un grand nombre de missions, la question des sous-budgétisations que votre amendement évoque. Le Parlement pourrait s'enorgueillir d'adopter une démarche transversale sur ce sujet dans le cadre du Printemps de l'évaluation, pour en faire un thème majeur. Je vous propose de retirer votre amendement : je crois préférable que ce ne soit pas le Haut Conseil des finances publiques qui fasse ce travail, mais les parlementaires que nous sommes. Il me semble que c'est aussi notre rôle. Les données sont connues en la matière et nous faisons déjà le travail pour presque chaque mission.

*L'amendement I-CF1313 est retiré.*

*La commission adopte ensuite l'article liminaire sans modification.*

**M. le président Éric Woerth.** Monsieur Pupponi, j'ai la réponse à la question que vous m'avez posée tout à l'heure. En réalité, il s'est passé exactement la même chose que l'année dernière : vos amendements avaient été refusés en première partie, car n'y ayant pas leur place, mais ils avaient été examinés en seconde partie. Je vous invite donc à faire de même cette année.

## **PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER**

### **TITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES**

#### **I. – IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS**

##### **A. Autorisation de perception des impôts et produits**

**Article 1<sup>er</sup> :** *Autorisation de percevoir les impôts et produits existants*

*La commission examine, en discussion commune, les amendements I-CF1314, I-CF1315 et I-CF1316 de Mme Lise Magnier.*

**Mme Lise Magnier.** Ces amendements visent à répondre à la demande du ministre de l'action et des comptes publics, qui a invité les parlementaires à proposer des recettes supplémentaires et des baisses de dépenses. Ma collègue madame Lemoine et moi-même vous soumettons donc trois amendements dont l'objet est de baisser le plafond de l'ensemble des niches fiscales, en excluant toutefois celles qui ont trait aux outre-mer et celles qui favorisent l'emploi. L'amendement I-CF1314 vise à diminuer le plafond de 5 %, l'amendement I-CF1315 de 3 % et l'amendement I-CF1316 de 1 %.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Ces amendements partent d'une très bonne intention politique, mais j'y vois quand même un problème : une telle mesure risquerait d'être

incantatoire, car un écrêtement des dépenses fiscales doit être effectué au cas par cas. Notre problème réside, en vérité, dans l'évaluation des dépenses fiscales. Après avoir procédé à une évaluation complète, nous pourrions avoir un débat serein sur la suppression ou le bornage de ces dépenses – le bornage est d'ailleurs une très bonne solution, dans la mesure où il impose à chaque fois une évaluation des dispositifs : voilà, selon moi, le bon système. C'est d'ailleurs le sens d'une proposition de résolution que l'Assemblée nationale a adoptée. Je vous le dis très sincèrement : je crois qu'il faut accomplir ce travail au cas par cas, même s'il est fastidieux. Or un simple coup de rabot ne le permettrait pas. Qui plus est, ce n'est pas vraiment dans l'article 1<sup>er</sup> qu'il faut le faire, car son seul objet est d'autoriser le Gouvernement à percevoir l'impôt. Je pense donc que ce travail doit être fait, mais de manière exhaustive, dépense fiscale par dépense fiscale, même si, je le reconnais, c'est très long. Je demande le retrait de ces amendements ; à défaut, avis défavorable.

**Mme Lise Magnier.** J'entends votre argument, monsieur le rapporteur général ; nous vous proposerons d'ailleurs la suppression de différentes niches fiscales lors de l'examen des articles suivants. Cela dit, et dans l'attente que le travail très fastidieux dont vous parliez puisse être accompli, je ne pense pas qu'un coup de rabot de 1 % aurait des conséquences majeures sur les chiens qui gardent ces niches... En revanche, cela permettrait de réduire un tant soit peu le déficit structurel de notre pays – à cet égard, nous avons tous des efforts à faire. Demander un effort de 1 % pour l'ensemble des niches fiscales – à l'exception de celles qui concernent les territoires d'outre-mer, dont la situation est très particulière, ou qui favorisent l'emploi –, est-ce trop ? Oui, vous avez raison, un travail minutieux nous attend, et nous commencerons d'ailleurs à le faire ensemble dans ce PLF ; mais s'il faut dix ans pour le mener à bien, je crains que la situation budgétaire de notre pays ne nous permette pas d'attendre aussi longtemps.

**M. Charles de Courson.** Au cours des vingt-six dernières années, j'ai déposé à plusieurs reprises des amendements similaires. Tous ceux qui ont dit qu'ils s'attaqueraient à certaines niches fiscales se sont cassé la figure. De fait, dès que vous vous attaquez à deux ou trois d'entre elles, comme on le verra un peu plus loin, les chiens bondissent de leur niche en demandant : « Pourquoi nous et pas les autres ? Expliquez-nous ! » Raboter tout le monde de 5 % ou 10 % – peu importe, à la limite, cela peut même être 1 %, cela représente tout de même un milliard d'euros environ – a un avantage : la seule façon de tenir les chiens dans les niches, c'est de les traiter tous de la même façon. Ensuite, le Gouvernement peut tout à fait calibrer les choses, niche par niche, de manière à ce que cela coûte globalement 5 % ou 10 % de moins.

**Mme Olivia Grégoire.** Avant de filer à mon tour la métaphore canine, je voudrais remercier madame Magnier car je trouve sa proposition intéressante ; je l'invite à ce que nous en parlions ensemble. En effet, avec plusieurs collègues de la majorité, nous avons commencé à faire ce travail niche par niche. Toutefois, et malgré les vingt-six ans d'expertise de monsieur de Courson, je précise que nous souhaitons faire exactement l'inverse de ce qu'il disait : nous ne voulons absolument pas, fût-ce à hauteur de 1 %, enclencher une dynamique de rabot. Nous pensons que, dans le cadre de la transformation publique, dont on sait combien il est difficile de la mener, il faut procéder secteur par secteur, niche par niche. C'est le travail que nous faisons, que j'ai fait personnellement – j'aurai plaisir à en reparler. J'ai croisé bon nombre de chiens, et certains n'ont pas fait que me mordre. Il est important que nous abordions de nouveau la question ; le rabot ne mène qu'à la meute... Je pense que nous pouvons faire le travail en l'abordant sous l'angle qualitatif, ensemble, et en nous appuyant sur l'expertise de certains membres, comme monsieur de Courson.

**Mme Bénédicte Peyrol.** Si l'on peut partager votre objectif, madame Magnier, il n'est pas possible de procéder comme vous le proposez – la preuve en est que vous-même êtes amenée, dans vos amendements, à exclure certains territoires et secteurs : il ne s'agit pas vraiment d'un dispositif global. Le choix de la majorité, dans le projet de loi de finances, est assez clair : cibler les petites niches fiscales. Comme l'a rappelé Olivia Grégoire, un important travail a été fait. Un autre objectif est de limiter dans le temps les dépenses fiscales ; là encore, nous aurons l'occasion d'en parler de nouveau au cours de l'examen du PLF. Nous voulons également sortir des dépenses fiscales défavorables à l'environnement, ce qui nécessite une méthode de travail particulière : il faut dessiner une trajectoire dans le temps, engager une discussion avec les secteurs concernés et prévoir des dispositifs d'accompagnement. Notre logique, comme le rappelait Laurent Saint-Martin, est d'assumer nos choix. S'agissant des dépenses fiscales, nous assumons aussi le choix de la méthode : suppression de certaines petites niches et des dépenses fiscales défavorables à l'environnement, mais aussi limitation des dispositifs dans le temps.

**M. le président Éric Woerth.** Assumer ses choix ne veut pas nécessairement dire qu'ils sont bons : ils peuvent aussi être mauvais...

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Sur le plan juridique, les choses ne peuvent pas fonctionner comme le propose madame Magnier. On ne peut pas donner un coup de rabot général. Il faudrait un amendement pour chaque dépense fiscale – pour information, on en compte 468.

**M. Fabrice Brun.** Cela n'a rien d'insurmontable !

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Je vous signale aussi qu'entre 2019 et 2020, il y a déjà 9 milliards de dépenses fiscales en moins, ce qui représente un effort assez important. De surcroît, dans le cadre des amendements qui ont été déposés, notamment celui dont je suis l'auteur et qui vise les « trous noirs fiscaux » – c'est-à-dire les dispositifs sur lesquels je n'ai aucune donnée et dont je ne sais ni qui ils concernent ni combien ils coûtent –, vous aurez largement l'occasion d'avaliser des diminutions bien supérieures à 1 %, puisque je propose des suppressions pures et simples, même s'il est vrai que je ne sais pas quel montant cela représente : par définition, on ne sait rien sur un trou noir fiscal, si ce n'est qu'il absorbe... (*Sourires.*) Du reste, les astronautes en savent plus sur les vrais trous noirs que moi sur les trous noirs fiscaux. Vous avez déposé un certain nombre d'amendements ciblés – j'ai prévu de donner à certains d'entre eux un avis favorable, en totalité ou en partie, puisqu'il s'agit quelquefois de dépenses fiscales déjà supprimées par ailleurs. Quoi qu'il en soit, n'ayez crainte : la volonté de l'ensemble de la majorité, et la mienne en particulier, est très forte dans ce domaine ; nous nous battons depuis déjà un certain temps. Je suis donc, à ce stade, défavorable à vos amendements, y compris celui qui propose de diminuer toutes les niches de 1 % – que je ne saurais du reste accepter pour des raisons juridiques.

*La commission rejette successivement les amendements I-CF1314, I-CF1315 et I-CF1316.*

*La commission adopte l'article 1<sup>er</sup> sans modification.*

## B. Mesures fiscales

**Article 2 :** *Baisse de l'impôt sur le revenu (IR) à compter des revenus de l'année 2020, anticipation contemporaine de cette baisse dans le calcul des taux de prélèvement à la source (PAS) et indexation du barème applicable aux revenus de l'année 2019*

**M. le président Éric Woerth.** Comme convenu, nous allons avoir une petite discussion générale sur cet article qui concerne l'impôt sur le revenu.

**Mme Émilie Cariou.** L'article 2 est un des piliers de ce budget pour 2020. Il concrétise le début de l'acte II du quinquennat. Notre majorité va, bien entendu, soutenir avec exigence le texte proposé par le Gouvernement ; elle le fait d'autant plus aisément que cet article résulte d'une coconstruction entre le Parlement et le Gouvernement, puisqu'il est issu du travail parlementaire qui s'était déroulé au moment du grand débat national. Par ailleurs, la disposition est d'autant plus facile à soutenir politiquement que ces 5 milliards d'euros rendus aux contribuables trouvent leur origine dans ce qui fait le socle de notre majorité : le souhait de rendre l'impôt sur le revenu plus progressif, ce qui suppose d'adoucir l'entrée dans l'impôt. C'est une mesure de redistribution, et en tout cas de baisse des prélèvements obligatoires pour le bas du barème de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire les classes moyennes et les personnes aux revenus les plus modestes. Ces 5 milliards d'euros mis sur la table profiteront à 17 millions de Français. Ces derniers verront l'effet de la mesure directement sur leur fiche de paye, et ce dès le mois de janvier 2020, puisque les services de la direction générale des finances publiques vont faire en sorte de la répercuter immédiatement sur le prélèvement à la source.

Pour rebondir sur la discussion qui vient d'avoir lieu, je maintiens qu'avec cette mesure, notre majorité est cohérente : elle fait ce qu'elle a annoncé, tout en agissant évidemment, comme toujours, dans un esprit de sérieux budgétaire. Il vient d'être question des niches fiscales. À cet égard, j'appelle tout le monde à la raison : dans la masse d'amendements qui ont été déposés notamment par les députés siégeant en face de moi, on trouve des dispositions qui, si nous les adoptions toutes, auraient certainement un impact budgétaire de plusieurs dizaines de milliards d'euros – qu'il s'agisse de l'IR, de l'IS, de la TVA ou des droits de succession. Tout cela n'est pas raisonnable. Nous vous proposons quant à nous une mesure structurelle, travaillée en profondeur, de baisse de l'impôt sur le revenu ; c'est tout de même plus intéressant que la politique de petites niches ultra-sectorielles que vous nous proposez souvent.

**Mme Véronique Louwagie.** Je note qu'avec cet article, le Gouvernement reprend finalement à son compte une idée que les députés Les Républicains défendaient depuis 2017, qui figurait dans deux propositions de loi que nous avons défendues – et que vous avez rejetées. À l'époque, la majorité n'avait pas eu de mots assez durs pour refuser toute baisse de l'IR. Voilà qui est dit !

Je remarque également que la baisse de l'impôt sur le revenu est concentrée sur les deux premières tranches, de manière à ne profiter qu'aux classes moyennes, mais que l'entrée dans la deuxième tranche et dans la troisième est plus rapide pour les contribuables plus aisés. Par ailleurs, le coût annoncé pour l'État est de 5 milliards d'euros en 2020, mais il importe de corriger ce montant en intégrant notamment deux facteurs : le premier tient à la mise en place du prélèvement à la source. En 2020, l'impôt sur le revenu est fondé sur les revenus de 2020 ; il est donc plus élevé qu'il ne l'aurait été avec le système antérieur, lequel se fondait sur les

revenus de l'année précédente, par définition inférieurs. Le second facteur tient à l'indexation du barème : au final, le Gouvernement annonce aux ménages un cadeau de 5 milliards, mais il en reprend la moitié... Je vous invite à observer les chiffres suivants : alors qu'en 2018 l'impôt sur le revenu représentait 73 milliards d'euros dans le budget de l'État, il sera de 75,5 milliards d'euros en 2020. Autrement dit, 2,5 milliards d'euros supplémentaires auront été prélevés aux Français entre 2018 et 2020.

**Mme Sarah El Haïry.** L'article 2 est essentiel en ce qu'il touche à un de nos fondamentaux, à savoir l'impôt sur le revenu, et la nécessité de rendre celui-ci plus juste. Le groupe MoDem a été particulièrement ambitieux : nous avons déposé un certain nombre d'amendements dont l'objectif est de rendre l'impôt sur le revenu plus progressif, donc plus juste, en instaurant dix tranches d'imposition, tout en respectant l'enveloppe de baisse de 5 milliards. Pour ce faire, nous avons usé – et abusé – de LexImpact : ce nouvel outil nous a été extrêmement utile. Quoi qu'il en soit, nous souhaitons une évolution de l'impôt sur le revenu qui prenne en considération un élément qui nous tient à cœur, à savoir la place de la famille : nous reviendrons donc sur la question du quotient familial. Nous ferons aussi des propositions de justice, notamment la non-indexation des deux derniers plafonds.

**Mme Christine Pires Beaune.** Pour commencer, je me félicite moi aussi de LexImpact, l'outil de simulation qui a été mis à notre disposition : même s'il doit être encore amélioré – notamment en ce qui concerne les crédits d'impôt –, cela va vraiment dans le bon sens.

L'article 2 me donne l'occasion de parler non pas spécialement de l'impôt sur le revenu, mais des impôts en général – des impôts dits progressifs et non progressifs. Un impôt progressif me paraît être un bon principe ; cela garantit un impôt juste. Il y a peu d'impôts progressifs en France : il s'agit de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les successions – avant, il y avait aussi l'ISF. Depuis 2017, nos impôts progressifs sont en baisse. Ils représentent désormais 5,5 % des revenus primaires. Dans le même temps, la part des impôts non progressifs a augmenté, jusqu'à atteindre un tiers des revenus primaires. Or, par définition, ces impôts sont injustes. L'exemple typique en est la TVA : quand vous allez à la pompe, vous êtes taxé à la même hauteur, que vous soyez au SMIC ou que vous soyez un cadre gagnant 20 000 euros par mois. Il faudrait faire exactement l'inverse : si on voulait une fiscalité juste, il conviendrait de réfléchir à une hausse des impôts progressifs et à une baisse des impôts non progressifs.

Le groupe Socialistes et apparentés s'est limité à un seul amendement sur cet article ; il vise à instaurer une indexation plus faible pour les deux dernières tranches de l'impôt sur le revenu.

**Mme Lise Magnier.** Le groupe UDI et Indépendants soutient évidemment l'article 2 et la décision courageuse consistant à baisser de 5 milliards d'euros la pression fiscale sur l'ensemble des ménages français contributeurs à l'impôt sur le revenu, de même que le choix de rendre plus progressive l'entrée dans cet impôt. Oui, grâce à cet article, le travail paiera mieux.

Par ailleurs, l'étude d'impact met parfaitement en évidence l'illisibilité pour tout un chacun de la méthode de calcul de l'impôt sur le revenu. Je pense que l'atténuation de la pente de la décote est aussi une bonne mesure. Cela dit, je m'interroge sur les conséquences de la suppression de l'option pour l'étalement de certains revenus exceptionnels dans le temps, qui

permet pourtant de limiter un bond potentiellement important de l'IR. L'étude d'impact ne me semble pas très claire à cet égard – mais nous en reparlerons lors de l'examen de l'article 7.

**M. Charles de Courson.** Monsieur le rapporteur général, quand on étudie les évaluations des voies et moyens, on observe que l'évaluation initiale pour 2019 concernant l'impôt sur le revenu était de 70,4 milliards, et l'évaluation révisée de 72,6 milliards. Or, même après la mesure de réduction de 5 milliards, on évalue les recettes à 75,5 milliards en 2020. On a donc, d'une loi de finances initiale à l'autre, une augmentation de 5,1 milliards, soit une hausse de 7,2 % ; même en prenant l'évaluation révisée, la hausse atteint presque 3 milliards, soit plus de 4 %. Autrement dit, en réalité, et une fois de plus, on ne baisse pas l'impôt sur le revenu. On ne fait que redonner une partie de la hausse spontanée puisque, même après la réduction de 5 milliards, il y a une augmentation de 4 %. Une nouvelle fois, les Français vont dire qu'on leur ment, puisque, comme d'habitude, on ne fait que freiner la hausse. Je voudrais donc que vous nous expliquiez, monsieur le rapporteur général, comment il est possible d'avoir une telle augmentation spontanée de l'impôt sur le revenu avant la mesure de baisse de 5 milliards.

**M. Laurent Saint-Martin.** Il y a davantage de gens qui entrent dans l'impôt. Le taux, lui, diminue.

**M. Jean-Paul Dufrègne.** L'article 2 propose effectivement une baisse de 5 milliards de l'impôt sur le revenu. Elle concernera presque 17 millions de foyers fiscaux, qui connaîtront une baisse moyenne de l'impôt sur le revenu de 300 euros. Il s'agit incontestablement d'une mesure qui diminuera d'une façon non négligeable l'impôt d'un certain nombre de foyers aux revenus modestes ou moyens. Ainsi, un célibataire déclarant un revenu mensuel imposable de 1 900 euros bénéficiera d'un gain de 366 euros après la réforme. Cela dit, plusieurs points soulèvent des interrogations.

Le premier concerne le financement de la mesure. Dès lors que le Gouvernement se refuse à faire de véritables économies sur les niches fiscales et autres dispositifs pro-business – ISF, IS –, ce qui est donné d'une main est repris de l'autre : économies sur les APL et l'assurance chômage, services publics dégradés. Ce n'est donc rien d'autre qu'une nouvelle étape dans le jeu de bonneteau fiscal auquel s'adonne l'exécutif depuis 2017.

Le deuxième point concerne les bénéficiaires de la mesure. Selon le cadrage de l'article, un célibataire percevant 6 500 euros nets par mois bénéficierait d'une baisse d'impôt – modeste, certes, mais bel et bien une baisse. La mesure va donc bien au-delà des classes moyennes. Et puis, cela a été dit tout à l'heure, la disposition pose la question de l'avenir de l'impôt sur le revenu. L'exécutif se refuse à financer cette baisse d'impôts par la création de nouvelles tranches d'imposition et par le renforcement de la tranche marginale, aujourd'hui fixée à 45 %. Diminuer la première tranche sans renforcer les autres revient à affaiblir ce qui constitue l'un des outils les plus justes, parce que progressif, de notre système fiscal. Forts du travail mené dans le cadre de l'ordre du jour réservé du groupe GDR en février dernier, nous présenterons des propositions pour renforcer l'impôt sur le revenu et assurer un produit équivalent à celui qui est perçu actuellement.

Troisième et dernier point, ces 5 milliards d'impôts en moins ne vont pas bénéficier à la moitié des Français qui ne paient pas l'impôt sur le revenu. Autrement dit, les plus modestes n'en profiteront pas.

**M. Éric Coquerel.** La mesure contenue dans l'article 2 est mauvaise à double titre. D'abord, parce qu'il y aura moins d'impôts, donc moins de recettes, ce qui se répercutera inévitablement sur les dépenses publiques, notamment celles de ministères qui servent l'intérêt général et celles qui financent les services publics. Ensuite, parce que cela revient à s'attaquer encore une fois à la notion de redistribution. Le Gouvernement avait déjà fait très fort en abaissant l'impôt des plus fortunés, avec la suppression de l'ISF et l'instauration de la *flat tax* ; en y ajoutant la diminution de l'impôt sur les entreprises, on arrive au chiffre de 30 milliards de recettes en moins, au bénéfice des plus riches, en 2020. Et là, voici qu'il s'attaque à ce qui constitue l'un des seuls impôts redistributifs, alors même que, cela a été dit, ces derniers comptent de moins en moins dans la fiscalité globale – pourtant, ils sont absolument fondamentaux pour le pacte républicain. L'impôt sur le revenu rapporte 2,5 fois moins de recettes que la TVA, par exemple, qui est par nature injuste.

Par ailleurs, si la mesure touche effectivement les deux premières tranches, cela concerne les personnes célibataires gagnant jusqu'à 6 700 euros par mois et les couples avec trois enfants gagnant jusqu'à 27 000 euros par mois : on ne peut pas dire qu'il s'agit vraiment des plus défavorisés de nos concitoyens. Dès lors, dire que ce sont ces derniers qui bénéficieront de la diminution me semble pour le moins exagéré, et cela d'autant plus que, par définition, les 57 % de nos concitoyens qui ne paient pas l'impôt sur le revenu n'en profiteront pas. Pour ces raisons, nous continuons, pour notre part, à faire la promotion d'un impôt fondé sur quatorze tranches. Ce serait beaucoup plus juste, y compris pour les classes moyennes, et cela permettrait de rapporter 10 milliards de plus à l'État, au lieu d'en coûter 5 milliards.

**M. le président Éric Woerth.** Comme Véronique Louwagie, je n'ai pas d'opposition de principe, évidemment, à la baisse de l'impôt sur le revenu, mais je pense que cela n'est pas compatible avec le choix que vous avez fait de supprimer progressivement la taxe d'habitation : la conjonction de ces deux mesures est totalement impossible dans le cadre actuel de nos finances publiques. C'est d'ailleurs ce qui rend ce budget de plus en plus compliqué à comprendre et à adopter.

Par ailleurs, la proposition que vous nous faites consiste à augmenter la progressivité de l'impôt. Or celui-ci est déjà extrêmement progressif. Surtout, alors que vous dites que vous baissez l'impôt sur le revenu de 5 milliards, la collecte va augmenter de 3 milliards. À cet égard, plusieurs effets se conjuguent. Il me semble, notamment, qu'il faut mettre en parallèle cette évolution avec les conséquences du prélèvement à la source. En effet, ce sont les revenus contemporains qui sont imposés, lesquels sont, de manière purement mécanique, évidemment plus importants que ceux de l'année précédente. Dès lors, les gens paient plus d'impôts qu'ils n'en auraient payés sans le prélèvement à la source.

Toutes choses égales par ailleurs, avec le système antérieur, les gens auraient payé moins d'impôts qu'avec le système actuel, sans même parler du fait que vous sous-indexez le barème de l'impôt sur le revenu, ce qui a évidemment des conséquences très importantes. D'une certaine manière, vous donnez donc d'un côté, mais pour reprendre de l'autre. Monsieur le rapporteur général, je suppose que vous êtes d'accord avec tout cela ? (*Sourires.*)

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Monsieur le président, je vais répondre à vos interrogations et à celles de Charles de Courson. Nous sommes dans une situation où l'assiette augmente. Cela s'explique par le fait qu'il y a plus de contribuables, non seulement pour des raisons démographiques, mais aussi parce qu'il y a moins de chômeurs. Quant aux effets du prélèvement à la source (PAS) que vous décrivez, ils fonctionnent dans les deux sens : certes,



dès lors qu'on impose les revenus contemporains, l'impôt augmente quand les revenus deviennent plus importants en cours d'année, mais il diminue quand ils décroissent : autrement dit, les effets se neutralisent.

Je note pour ma part que le taux de prélèvement n'est pas différent de ce qu'il était les années précédentes mais, effectivement, du fait de la mise en œuvre du PAS, le taux de recouvrement a été amélioré : avec le prélèvement à la source, on échappe moins facilement à l'impôt, c'est tout à fait vrai, et on ne peut que s'en féliciter. Je n'ai pas demandé quelle était l'augmentation du taux de recouvrement en fonction de la région ou du département, mais on pourrait regarder cela de plus près. En tout état de cause, et pour répondre aux questions que vous avez posées, j'ai envoyé un questionnaire destiné à nous fournir le détail précis de l'ensemble de cette augmentation, pour que nous sachions exactement quel élément explique telle ou telle évolution. Nous aurons des chiffres très précis d'ici à la séance. Vous serez donc complètement satisfaits sur ce point.

Par ailleurs, je voudrais rappeler certaines choses à propos de l'article 2. En effet, on se focalise sur un aspect au lieu de l'observer en totalité. Or il comporte deux dimensions. En premier lieu, il procède aux traditionnelles revalorisations des tranches de l'impôt sur le revenu et des divers montants relatifs, entre autres, au plafonnement des effets du quotient familial. Ces revalorisations sont appliquées au barème de 2019, qui comprend quatre tranches imposables à 14 %, 30 %, 41 % et 45 %, et elles ont lieu chaque année. Ainsi, le taux d'imposition d'un foyer ne changera pas si son revenu net global a progressé au même rythme que l'inflation. Je tiens à le rappeler, car cette règle me semble extrêmement juste. Je signale d'ailleurs aux personnes qui ont déposé des amendements visant à supprimer cet article qu'ils annuleraient aussi ces indexations, ce qui poserait un léger problème.

En second lieu, tout le monde l'a rappelé, l'article prévoit la baisse immédiate de l'impôt sur le revenu de 5 milliards d'euros. Compte tenu de son ciblage, on ne peut pas faire reproche à cette baisse de l'IR de profiter aux ménages les plus aisés : c'est là une contrevérité absolue. Je l'ai pourtant entendu dire ; cela me paraît vraiment curieux. Il s'agit d'une réforme qui permet à la fois de renforcer la progressivité de l'impôt, ce qui constitue, me semble-t-il, un objectif que nombre d'entre nous peuvent partager, et de concentrer les baisses d'impôt sur les classes moyennes qui travaillent, conformément à l'engagement du Président de la République. Vous comprendrez que, dans ces conditions, je sois défavorable non seulement, bien sûr, à tous les amendements qui visent à supprimer l'article, mais aussi à ceux qui proposent d'augmenter l'impôt de certaines catégories de contribuables.

Puisqu'il s'agit d'une sorte de discussion générale sur l'article 2, j'en profiterai pour faire d'autres remarques qui m'éviteront, par la suite, de reprendre trop longuement la parole sur chaque amendement. Je me félicite que plusieurs collègues se soient emparés des possibilités offertes par LexImpact : cela a permis à certains de déployer beaucoup de créativité dans la conception de leurs amendements... La créativité fiscale est une très bonne chose, je m'en réjouis, mais je vous alerte sur certaines erreurs méthodologiques : ainsi, j'ai constaté que plusieurs amendements ne tiennent pas compte de l'inflation, ce qui conduit leurs auteurs à en déduire, à tort, que des contribuables ayant des revenus élevés bénéficiaient d'une réduction d'impôt. LexImpact est certes un très bon outil, mais il faudra encore l'améliorer et l'appriivoiser.

Tels sont les propos liminaires que je voulais tenir pour vous expliquer les raisons des avis défavorables que je vais émettre à l'encontre d'un certain nombre d'amendements.

**M. le président Éric Woerth.** Le rapporteur général a raison : il faut de la transparence, notamment quant aux effets de la base de calcul, car l'augmentation n'est pas due uniquement au fait que certaines personnes entrent dans l'impôt : beaucoup de gens retrouvent un travail sans pour autant entrer dans l'impôt sur le revenu. Il est donc très important de comprendre en quoi le prélèvement à la source augmente l'impôt, à situation non identique – car les revenus progressent : les salaires ont augmenté de 2 % l'année dernière. Du fait notamment de la croissance, certaines entreprises ont distribué plus de salaires. Avec le prélèvement à la source, vous payez plus d'impôt sur le revenu que vous n'en auriez payé avec le système antérieur. Au delà du besoin de transparence, se pose la question de la progressivité. En l'occurrence, celle de l'impôt sur le revenu est déjà très forte. C'est même, selon moi, une des faiblesses de cet impôt que d'être aussi caricaturalement progressif.

**Mme Valérie Rabault.** Je voudrais adresser deux questions à notre rapporteur général. La première tient au fait que, cette année, le formulaire de déclaration des revenus était rédigé en partant du principe que, s'agissant de l'imposition des revenus du capital, tout le monde était soumis à la *flat tax*, c'est-à-dire au taux de 30 % ; si l'on voulait retourner au barème, c'est-à-dire se voir appliquer un taux inférieur, il fallait cocher la case 2OP – ce qui, d'ailleurs, était écrit en tous petits caractères. Si j'en juge d'après le nombre de personnes qui m'ont interrogée sur ce point – et Christine Pires Beaune, avec qui j'en discutais à l'instant, m'a dit qu'il lui était arrivé la même chose –, il y a sans doute beaucoup de contribuables qui auraient pu bénéficier d'un taux d'imposition inférieur, donc plus avantageux, s'ils avaient coché cette case. Il y a d'ailleurs un autre effet collatéral : du fait qu'ils n'ont pas coché la case 2OP, ces contribuables n'ont pas bénéficié non plus de la possibilité de déduire la CSG prélevée sur les revenus du capital.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Exactement.

**Mme Valérie Rabault.** Je souhaiterais donc, conformément au principe de transparence appelé de ses vœux par le président de la commission des finances, que, l'année prochaine, le formulaire retienne l'autre scénario : par défaut, les contribuables seraient au barème, et donc soumis à l'impôt progressif, et bénéficieraient en même temps de la déductibilité automatique de la CSG ; les personnes ayant intérêt à être soumises à la *flat* parce que les revenus qu'elles tirent du capital sont plus élevés devraient, quant à elles, cocher une case. Je souhaiterais d'ailleurs connaître, monsieur le rapporteur général, puisque nous parlions des 3 milliards supplémentaires collectés cette année, la part provenant du fait que certaines personnes n'ont pas coché la case 2OP comme elles auraient eu intérêt à le faire : non seulement elles se sont vues appliquer un taux d'imposition supérieur, mais elles n'ont pas bénéficié de la déductibilité de la CSG.

Mon autre question concerne plus spécifiquement l'article 2 et porte sur la revalorisation liée à l'inflation. C'est un mécanisme assez complexe, car la revalorisation intervient en année N + 1 : on ne la voit qu'après. Pour dire les choses clairement, pour les revenus 2020, ce n'est que lors du prochain PLF que nous saurons dans quelle mesure les seuils seront réévalués. Personnellement – mais je suis peut-être la seule à voir les choses ainsi –, je trouve cela un peu gênant. Y aurait-il une autre manière de faire, monsieur le rapporteur général ? Si oui, préconisez-vous de l'adopter ? Pourrait-on présenter un amendement allant dans ce sens ?

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** En ce qui concerne votre première question, madame Rabault, le point que vous soulevez ne m'avait pas échappé. Il figurait d'ailleurs dans le questionnaire que j'avais envoyé en vue du rapport d'application de la loi fiscale.

Bercy n'a pas répondu à cette question. Le couvert sera remis, si je puis dire, dans un souci de transparence, car la transparence m'apparaît comme absolument nécessaire en la matière.

S'agissant de la revalorisation destinée à tenir compte de l'inflation, c'est une pratique qui a toujours existé. Il est vrai que les chiffres retenus sont toujours ceux de l'année précédente. Je ne sais pas s'il existe une méthode plus juste ; à dire vrai, je n'y ai pas réfléchi. Mais, sur ce sujet comme sur tous les autres, j'analyserai bien sûr avec intérêt tout amendement proposant d'améliorer la méthode. Je vous invite à en déposer en vue de la séance.

**M. Charles de Courson.** Monsieur le rapporteur, puisque vous avez proposé de nous éclairer d'ici à la séance, pourriez-vous nous expliquer un point figurant à la page 16 des évaluations des voies et moyens, où il est fait mention de mesures antérieures, d'un montant de 5,5 milliards, dont le détail est donné après : pourriez-vous nous indiquer l'incidence du prélèvement à la source sur ce phénomène ?

**M. Charles de Courson.** Le taux de recouvrement a augmenté de 1,5 point, ce qui représente environ 1,2 milliard. Il y a aussi la non-indexation du barème sur deux ans, qui compte pour 2 milliards environ.

Pourriez-vous nous dire également si l'adoption de l'article 2 entraînera une baisse du nombre de contribuables soumis à l'impôt sur le revenu ? Je n'ai pas encore eu le temps de regarder tous les documents budgétaires, mais on ne trouve aucune information à cet égard dans l'étude d'impact. Pour ma part, je pense que cela entraînera effectivement une baisse. Comme on était à 38 % environ de ménages imposables, le taux pourrait tomber à 37 % ou 36 %. Pourriez-vous nous donner le chiffre ?

**M. Jean-René Cazeneuve.** J'ai écouté avec attention les propos de ma collègue Véronique Louwagie, mais je ne comprends pas la position des Républicains ; je serais très heureux que vous puissiez nous éclairer, chers collègues. Ainsi, je n'ai pas compris si vous étiez favorables à la baisse de 5 milliards de l'impôt sur le revenu et au prélèvement à la source. Vous nous dites que c'est une baisse de 3 milliards et non de 5 milliards ; mais si nous n'avions pas pris cette mesure, il y aurait eu une augmentation supérieure de 5 milliards, pour toutes les raisons qui ont déjà été avancées. Par ailleurs, vous avez fait allusion à la proposition de loi que vous avez défendue au printemps, mais la mesure que vous y défendiez n'était pas la même : elle consistait à diminuer l'IR pour l'ensemble des contribuables, tandis que nous ciblons la baisse sur la classe moyenne. Enfin, s'agissant du prélèvement à la source, on ne peut pas dire – même si vous l'avez non seulement dit mais répété, de même que le président Woerth – qu'il entraîne une augmentation de l'impôt : il s'agit d'une somme qui, de toute façon, était due. Il y va tout simplement d'un décalage dans le temps, et non d'une augmentation de l'impôt.

**M. le président Éric Woerth.** Mais c'est un décalage très important, et il a pour effet de vous faire payer plus d'impôts cette année que vous n'auriez dû auparavant !

**Mme Véronique Louwagie.** Monsieur Cazeneuve, nous sommes favorables à une baisse de l'impôt sur le revenu, comme nous l'avons dit un certain nombre de fois, mais la baisse affichée de 5 milliards d'euros n'en est pas une. Je vous invite à vous reporter à la page 16 du projet de loi de finances et à la page 16 des évaluations des voies et moyens : les chiffres parlent d'eux-mêmes. Les recettes de l'impôt sur le revenu en 2018 s'élevaient à

73 milliards, 72,6 milliards pour 2019 et 75,5 milliards pour 2020. Il y a donc bel et bien 2,9 milliards en plus pour l'impôt sur le revenu.

**M. Philippe Vigier.** Monsieur Cazeneuve, essayez de regarder les documents avec les yeux du profane en la matière : comment pourrait-il comprendre que, alors que vous expliquez partout que l'impôt sur le revenu baisse, le montant collecté va augmenter de 2,9 milliards – sur ce point, me semble-t-il, nous avons un point d'accord – par rapport à la loi de finances initiale et à la prévision révisée ? Nous sommes, tout comme vous, attachés à la baisse de l'impôt sur le revenu ; mais tout ce que l'on constate, c'est une pression fiscale plus forte. En outre, vous n'avez pas répondu à cette question : comment se fait-il que le montant augmente ?

**M. Laurent Saint-Martin.** Prenons les choses dans l'ordre. En aucun cas ce ne sont les taux qui expliquent l'augmentation du rendement de l'impôt.

**Mme Émilie Cariou.** Eh oui : ils baissent !

**M. Philippe Vigier.** Vous reconnaissez donc qu'il n'y a pas de diminution de l'impôt !

**M. Laurent Saint-Martin.** Les revenus augmentent, du fait notamment des mesures de revalorisation du travail dont nous sommes par ailleurs à l'initiative – car, vous le voyez, tout est lié : le travail paie mieux, ce qui a effectivement pour conséquence, force est de le reconnaître, d'augmenter le rendement de l'IR. Il n'empêche que nous diminuons ce même impôt de 5 milliards. Vous dites que ce n'est pas vrai. S'il vous plaît, ne brouillez pas le message : on peut être en désaccord, mais ne dites pas que nous ne baissions pas l'impôt sur le revenu de 5 milliards : si tel n'était pas le cas, l'augmentation du rendement en 2020 par rapport à 2019 serait de 8 milliards. Voilà bien la preuve que nous baissions l'impôt sur le revenu de 5 milliards.

Je suis toujours un peu surpris d'entendre qu'il y aura des amendements visant à supprimer cette mesure qui tend vers deux objectifs : la baisse de la pression fiscale en faveur du pouvoir d'achat – la partie la plus facile à comprendre – et l'amélioration de la progressivité, laquelle n'est pas un enjeu seulement technique, mais bien un enjeu de société. Quand des gens voient leurs revenus augmenter et se retrouvent tout à coup imposables, il est important de veiller à leur éviter une entrée brutale dans le barème : il y va du consentement même à l'impôt. Je demande à chacun de bien comprendre qu'il ne s'agit pas que d'une question de taux marginal et de chiffres, mais bien du rapport à l'impôt sur le revenu. Vous savez très bien que la crise de consentement à l'impôt que nous traversons depuis de nombreuses années est aussi liée à ce genre de phénomène, à des entrées dans l'impôt sur le revenu beaucoup trop brutales.

*La commission examine l'amendement I-CF1402 de M. Éric Coquerel.*

**Mme Sabine Rubin.** En plus de faire baisser les recettes de l'État de 5 milliards d'euros, votre mesure met à mal la fonction redistributive de l'impôt sur le revenu. En effet, votre baisse ciblée va bénéficier non seulement aux classes moyennes – dans lesquelles je nous inclus, puisqu'un célibataire gagnant jusqu'à 6 700 euros se trouve dans la deuxième tranche, tout comme un couple avec trois enfants touchant jusqu'à 27 000 euros –, mais aussi aux plus fortunés qui se situent au-delà de la deuxième tranche et bénéficient déjà de nombreux cadeaux – *flat tax*, suppression de l'ISF et bientôt de la taxe d'habitation.

En revanche, les 57 % de ménages ne payant pas l'impôt ne bénéficieront en aucun cas de la mesure, mais en subiront les conséquences : moins de recettes, c'est moins de services publics, moins d'aides et de prestations.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** J'ai donné, par avance, les arguments pour lesquels je serai défavorable aux amendements de suppression. Madame Rubin, je n'ai pas très bien compris votre raisonnement : je n'ai pas l'impression que l'on soit très fortuné dès la deuxième tranche, à 30 %. J'ai déjà expliqué tout à l'heure pourquoi notre réforme était redistributive et qu'en supprimant l'article 2 vous supprimiez également la revalorisation des tranches de l'impôt et des montants relatifs au plafonnement des effets du quotient familial.

Monsieur de Courson, les questions que vous avez posées, nous nous les sommes également posées. Nous y répondrons dans le rapport.

**M. le président Éric Woerth.** Il est essentiel que nous ayons ces réponses : nous nous les posons depuis une dizaine de jours...

*La commission rejette l'amendement I-CF1402.*

*Puis elle examine, en discussion commune, les amendements I-CF1391 de M. Éric Coquerel et I-CF804 de M. Jean-Paul Dufrègne.*

**Mme Sabine Rubin.** Nous avons une proposition pour rendre l'impôt sur le revenu plus juste : notre amendement vise à réintroduire quatorze tranches d'imposition. La réduction du nombre de tranches, en 1994, s'est traduite par un allègement de l'effort fiscal des foyers les plus aisés, au détriment du reste des contribuables. Ainsi, selon l'INSEE, lorsque les 1 % les plus riches cumulent revenus du travail, revenus du capital et revenus exceptionnels, seuls 51 % de ces revenus sont soumis à l'impôt sur le revenu, le reste étant soumis au prélèvement forfaitaire unique. Pour les 0,1 % les plus riches, la part descend à 43 %.

Réintroduire quatorze tranches d'imposition permettrait, par exemple, de faire économiser 723 euros d'impôt par an à un célibataire avec un enfant gagnant 2 500 euros par mois. À l'inverse, les impôts d'un célibataire gagnant 30 000 euros par mois augmenteraient drastiquement. Avec cette réforme, 91 % de la population serait gagnante et seulement 9 % y perdrait, et cela permettrait également d'augmenter les recettes fiscales de l'État. Autrement dit, plus de justice et plus de recettes.

**M. Jean-Paul Dufrègne.** Même si le rapporteur général a déjà indiqué le sort qu'il réserverait à nos amendements, nous les présenterons tout de même. Notre amendement vise à établir un barème progressif à onze tranches, offrant un rendement stable aux finances publiques, aux alentours de 73 milliards d'euros, tout en permettant une baisse d'impôt pour les foyers modestes et moyens, plus importante que dans la proposition gouvernementale. Comme je l'ai dit tout à l'heure, la réforme proposée par l'exécutif n'est satisfaisante ni en termes de ciblage – sans relancer le débat sur la définition des revenus moyens, faire baisser l'impôt d'un célibataire gagnant 6 500 euros nets par mois relève, pour nous, d'une erreur de ciblage –, ni en termes de financement : en l'absence d'un relèvement des tranches supérieures, la réforme coûtera 5 milliards d'euros, qui seront financés par la baisse des APL, la non indexation de certaines prestations sociales ou d'autres mesures. Sans développer toute la liste, qui serait bien longue, je dois mentionner la suppression de postes au ministère de la transition écologique et à Bercy, en totale contradiction avec les objectifs que vous annoncez.

Nous proposons une réforme à onze tranches, avec un taux d'entrée à 10 %, contre 11 % dans la proposition gouvernementale, et un taux marginal à 48 %, en conformité avec le cadre constitutionnel. Elle offrirait une baisse d'impôt plus importante aux ménages aux revenus modestes et moyens, par rapport à la proposition gouvernementale. Grâce à LexImpact, nous avons pu réaliser une simulation très intéressante et voir que notre proposition nous permet d'avoir un barème au rendement stable par rapport à 2019, sans qu'il ne soit besoin de la financer sur les plus précaires. L'impôt serait ainsi tout à la fois progressif et progressiste.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** S'agissant de l'amendement I-CF1391, je rappelle qu'il y a une règle constitutionnelle aux termes de laquelle l'impôt devient confiscatoire au-delà de 75 %. À 90 %, vous comprendrez bien, madame Rubin, que votre amendement est parfaitement inconstitutionnel.

Concernant l'amendement I-CF804, monsieur Dufrègne a précisé qu'il n'était pas anticonstitutionnel, ce qui suppose qu'il avait repéré que le précédent l'était... Votre amendement ne baisse pas l'impôt de 5 milliards comme nous le voulons. Je rappelle que nous avons souhaité, dans la majorité, qu'il n'y ait aucune augmentation d'impôt sur le revenu, pour qui que ce soit. Avis défavorable.

*La commission **rejette** successivement les amendements I-CF1391 et I-CF804.*

*Elle est saisie de l'amendement I-CF466 de M. Philippe Vigier.*

**M. Philippe Vigier.** L'amendement vise à instaurer un impôt universel, qui participerait à l'exercice de la citoyenneté et du lien qui unit chacune et chacun d'entre nous à la communauté nationale. Nous avons pu constater, au fil du temps, que celles et ceux qui paient l'impôt sur le revenu sont toujours moins nombreux : ils ne sont plus que 36 à 37 % de nos compatriotes, alors qu'ils étaient aux alentours de 47 ou 48 % il y a une dizaine d'années, ce qui pose le problème de l'effritement de la base fiscale. C'est parce que l'on consent à l'impôt – une notion qui figure dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen – que l'on peut attendre d'une société qu'elle nous apporte des services. On me rétorquera qu'il y a des impôts indirects, mais je veux, moi, parler de l'impôt direct. Une contribution, même à la marge, permettrait de faire comprendre à nos compatriotes qu'au sein d'une société on doit tous participer à l'effort.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Je comprends l'aspect pédagogique de votre raisonnement. Cela étant, votre mesure conduirait, qu'on le veuille ou non, à augmenter les impôts, puisque des personnes qui n'en paient pas aujourd'hui devraient le faire, quand bien même leur contribution ne serait que symbolique. Qui plus est, je crois que votre amendement n'a pas été bien rédigé, dans la mesure où il augmente les impôts de tout le monde de 1 %. Votre amendement augmente l'imposition des classes moyennes. Je vous invite à le retirer et à le retravailler pour la séance, afin de proposer une formulation qui éviterait d'augmenter l'impôt de tout le monde.

**M. le président Éric Woerth.** Est-ce à dire que vous seriez favorable à cette nouvelle version, monsieur le rapporteur général ?

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Qui ne dit aucun mot ne consent pas !  
(*Sourires.*)

**M. Philippe Vigier.** Je suis arrivé un peu à la même conclusion que vous, monsieur le président : monsieur le rapporteur général m'a demandé de réécrire mon amendement : je vais accéder à sa demande...

**Mme Olivia Grégoire.** Examen en séance ne signifie pas acceptation...

*L'amendement I-CF466 est retiré.*

*La commission passe à l'examen, en discussion commune, des amendements I-CF1041 de M. Jean-Noël Barrot, I-CF1153 de Mme Christine Pires Beaune et I-CF948 de M. Jean-Paul Dufrière.*

**M. Jean-Noël Barrot.** Je voudrais me féliciter de la réforme qu'avait annoncée le Président de la République et que nous mettons en œuvre aujourd'hui, ainsi que de l'outil que nous avons cette année à notre disposition pour mesurer l'effet de nos amendements. Je ne doute pas de sa fiabilité, puisqu'il a été développé en lien étroit avec les services de la commission des finances. Il permet de mesurer les effets de nos propositions ou de celles du Gouvernement non seulement sur les finances publiques, mais aussi sur la distribution des revenus par décile. Nous avons ainsi analysé les effets de l'indexation des seuils d'entrée dans les tranches sur la distribution des revenus pour nous apercevoir qu'elle coûte à peu près un milliard d'euros aux finances publiques, dont plus de la moitié est captée par les deux dernières tranches, c'est-à-dire les 10 % des ménages les plus aisés.

C'est pourquoi nous vous proposons l'amendement I-CF1041 visant à geler l'indexation pour les revenus au-delà de 74 000 euros, ce qui rapporterait 150 millions d'euros aux finances publiques. Il n'impose aucune hausse d'impôt aux 90 % des ménages les plus modestes et seulement une légère augmentation aux 10 % les plus aisés. Le gain de 150 millions d'euros permettrait de gager une proposition que le MoDem défend depuis plusieurs années : relever de 100 euros le plafond du quotient familial.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Ce sont effectivement les services de la commission des finances qui ont aidé les concepteurs de LexImpact, qui reste encore à améliorer et apprivoiser. Certains éléments sont neutralisés dans le logiciel, si bien que votre amendement ne fait pas tout à fait ce qu'il devrait faire. Cela étant, votre proposition conduirait à faire augmenter les impôts, en augmentant le taux d'imposition des redevables situés dans les deux dernières tranches. Elle a aussi un effet marginal non négligeable, puisqu'elle ferait basculer certains contribuables de la tranche à 30 % vers celle à 41 %. Avis défavorable à cet amendement en discussion commune.

**Mme Christine Pires Beaune.** Avant de présenter notre amendement, je voulais revenir sur les propos de M. Vigier. On ne peut pas dire que plus de 50 % de la population ne paie pas d'impôt. Tout le monde paie la TVA, qui est un impôt, et la CSG.

**M. Philippe Vigier.** Je parlais des impôts directs.

**Mme Christine Pires Beaune.** L'amendement I-CF1153 vise les mêmes objectifs que celui que vient de présenter M. Barrot. Dans la mesure où certains minima sociaux, comme l'allocation adulte handicapé (AAH) ou les pensions de retraite supérieures à 2 000 euros, ne seront pas indexés sur le taux de l'inflation, mais revalorisés à hauteur de 0,3 %, on pourrait également limiter l'indexation à 0,3 % pour les tranches à 41 et 45 %.

**M. le président Éric Woerth.** Je rappelle qu'il y a quand même une contribution sur les hauts revenus. Le taux marginal peut ainsi atteindre 49 %.

**M. Jean-Paul Dufrègne.** Comme Christine Pires Beaune, je refuse qu'on lâche, comme ça, que la moitié des gens ne paient pas d'impôt. Il est important de dire que tout le monde paie des impôts. De la même façon, je viens d'entendre que certains contribuables allaient changer de tranche et passer de 30 à 41 %. Mais cela vaut seulement pour la partie qui va dépasser ! On a toujours tendance à tronquer la communication sur cette question du changement de tranche.

L'amendement I-CF948 vise à ajouter une tranche supplémentaire, avec un taux marginal à 48 %. Vous avez fait remarquer tout à l'heure, monsieur le rapporteur général, qu'elle respectait le cadre constitutionnel. Je ne vois donc pas pourquoi vous donneriez un avis défavorable à notre proposition, qui permettrait, selon LexImpact, de gagner 300 millions d'euros, afin de financer une partie de la baisse de l'impôt pour les classes populaires ou moyennes.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Je suis défavorable à l'amendement I-CF1153 pour les mêmes raisons que je l'étais à l'amendement I-CF1041 de M. Barrot. Quant à l'amendement I-CF948, je voudrais que nous tordions le cou à une idée un peu lunaire : à écouter certains ou certaines d'entre vous, on a l'impression que notre système d'imposition sur le revenu n'est pas redistributif. Or des études économiques ont reconnu qu'il était le plus redistributif. Je vous invite à lire l'excellent article, complet et précis, de *The Economist* du 13 avril dernier, sur l'effet redistributif de notre système social et fiscal, qui place notre pays dans le peloton de tête de la redistribution. Je ne voudrais pas que nous ayons toujours l'impression que notre système est tel qu'il faudrait que Robin des Bois vienne redistribuer, parce que le shérif de Nottingham est un méchant. Je répète une fois encore qu'aucune augmentation d'impôt ne sera acceptée.

*La commission rejette successivement les amendements I-CF1041, I-CF1153 et I-CF948.*

*Puis elle examine l'amendement I-CF1018 de M. Jean-Paul Dufrègne.*

**M. Jean-Paul Dufrègne.** Nous avons vraiment l'impression que tout arrive de là-haut et que nous ne pouvons rien y changer, ne serait-ce qu'une virgule. L'amendement vise à faire passer le taux de la tranche marginale d'imposition de 45 à 45,5 %, afin de renforcer la progressivité de l'impôt sur le revenu et son rendement. Est-ce que même cela est impossible pour vous ?

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Avis défavorable. Mais je vous rassure : d'ici à la fin de la semaine, nous aurons adopté beaucoup d'amendements. Mais à ceux qui sont orthogonaux par rapport à la politique mise en œuvre, je dirai non...

*La commission rejette l'amendement I-CF1018.*

*Elle passe ensuite à l'examen, en discussion commune, des amendements I-CF60 de Mme Véronique Louwagie, I-CF1038 et I-CF1039 de Mme Nathalie Elimas et I-CF1040 de M. Jean-Noël Barrot.*

**Mme Véronique Louwagie.** L'amendement I-CF60 a trait au quotient familial. Je me réjouis d'ailleurs que le quotient fasse également l'objet d'autres amendements. En 2013,



le plafonnement du quotient familial a été abaissé : cette mesure a touché près de 800 000 foyers. Or les députés Les Républicains sont très attachés à la politique familiale. Le dispositif du quotient familial visant à encourager la natalité, qui a besoin d'être soutenue actuellement, il n'est pas pertinent d'en baisser ou maintenir le plafond. C'est pourquoi l'amendement vise à le rehausser, afin de revenir aux conditions en vigueur avant l'application de la loi de finances pour 2013.

**Mme Nathalie Elimas.** Mes amendements I-CF1038 et I-CF1039 concernent également tous les deux le quotient familial.

Élément important du volet fiscal de la politique familiale, le quotient familial a pourtant été fortement plafonné en 2012, puis en 2013, en passant de 2 336 euros à 1 500 euros, pour une économie de 1 milliard d'euros par an. Les baisses ont lourdement touché plus d'un million de foyers, qui ont perdu près de 780 euros en moyenne. La politique familiale forte et ambitieuse, dont ont bénéficié les familles françaises pendant cinquante ans, a porté ses fruits. Notre groupe y est aussi très attaché. Elle a permis à notre pays de faire preuve de vitalité démographique, laquelle est une richesse et doit être encouragée. Or, ces dernières années, les chiffres sont alarmants, qu'il s'agisse du nombre de naissances ou du nombre d'enfants par femme. Nous avons besoin d'une vision globale pour la famille ; c'est d'ailleurs l'objet des travaux de la mission d'information sur la politique familiale dont j'ai l'honneur d'être rapporteur.

Emmanuel Macron avait déclaré le 9 avril 2017 que si l'audit des comptes publics montrait qu'il y a une marge de manœuvre, celle-ci serait consacrée à la politique familiale, en particulier au rétablissement du plafond du quotient familial à son niveau de 2012. Les deux amendements s'inscrivent donc dans la droite ligne des promesses du Président de la République, puisqu'ils visent à faire remonter le plafond de la demi-part du quotient familial de 100 euros. L'amendement I-CF1038 prévoit par ailleurs de gager la mesure sur une réduction du seuil d'entrée dans les deux tranches supérieures de l'impôt sur le revenu.

**M. Jean-Noël Barrot.** L'amendement I-CF1040 vise à instaurer une plus grande progressivité de l'impôt sur le revenu, dont le barème n'a jamais été aussi peu progressif, en définissant dix tranches et en relevant de 100 euros le plafond du quotient familial. Grâce à LexImpact, nous avons pu constater qu'une telle mesure ne ferait que des gagnants, à l'exception des 10 % des foyers les plus aisés, qui perdraient environ 1 %, soit environ 100 euros pour un revenu moyen de 13 000 euros.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Madame Louwagie, on a arrêté, sous cette législature, la politique de baisse du plafonnement des effets du quotient familial, mise en œuvre sous le quinquennat précédent. Votre amendement, qui vise à revenir sur les baisses intervenues en 2013, profiterait aux familles les plus aisées, alors que nous avons fait le choix d'une baisse qui profitera à tout le monde. Qui plus est, son coût s'élève à plusieurs milliards d'euros.

Le quotient familial est une correction de la progressivité de l'impôt sur le revenu. Il n'a donc d'effet que parce que l'impôt sur le revenu est progressif. Avec un taux proportionnel, le quotient familial n'entraînerait aucune réduction d'impôt – c'est mathématique. Le plafonnement élevé du quotient familial se justifiait à l'époque où l'impôt sur le revenu était très progressif. Depuis les années 2000, la progressivité se réduit. Je vous rappelle que, dans les années quatre-vingt, il y avait quatorze tranches ; il y en avait encore

sept en 2007. Il y en a cinq désormais, avec des taux marginaux plus bas. Les effets du plafonnement ont été assez logiquement revus.

Madame Elimas, votre amendement I-CF1038 vise à augmenter le taux d'imposition des redevables qui sont dans les deux dernières tranches : il fera basculer des gens de la tranche à 30 % vers la tranche à 41 %. Quant à l'amendement I-CF1039, il profite également aux familles les plus aisées. Or nous voulons faire baisser les impôts de tout le monde.

Enfin, monsieur Barrot, votre amendement I-CF1040 se base une nouvelle fois sur l'usage de LexImpact. Je vous remercie d'ailleurs, puisque cela nous a permis de voir qu'il y avait de petits problèmes. Vous augmentez l'impôt de certaines catégories de contribuables, ce que nous ne souhaitons pas, pour qui que ce soit. Avis défavorable sur tous ces amendements.

*La commission rejette successivement les amendements I-CF60, I-CF1038, I-CF1039 et I-CF1040.*

*Puis elle examine l'amendement I-CF1485 du rapporteur général.*

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** C'est un amendement rédactionnel.

*La commission adopte l'amendement I-CF1485.*

*Elle est saisie de l'amendement I-CF1429 de M. Éric Coquerel.*

**Mme Sabine Rubin.** L'amendement vise à compenser en partie la baisse de l'impôt sur le revenu, en multipliant par trois la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus, supérieurs à 250 000 euros par an, de gens qui peuvent tout à fait se permettre de financer un peu plus les services publics. Nous avons eu des difficultés pour chiffrer cette compensation : notre outil de chiffrage ne permet pas d'intégrer la contribution sur les hauts revenus et, partant, de chiffrer correctement le montant que rapporterait la mesure.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Je vous ai déjà dit ce que je pensais des augmentations d'impôt... Mais là, ce n'est pas une augmentation, c'est une très forte augmentation ! Un célibataire qui a perçu 600 000 euros de revenus paie déjà une contribution supplémentaire de 11 500 euros. D'après vos dispositions, il paierait 35 000 euros en plus de son impôt sur le revenu au taux marginal de 45 %. Cela devient peu soutenable, au sens français du terme !

*La commission rejette l'amendement I-CF1429.*

*Puis elle adopte l'article 2 modifié.*

**Article additionnel après l'article 2 : Domiciliation fiscale des agents territoriaux**

*La commission examine les amendements identiques I-CF1503 du rapporteur général, I-CF533 de Mme Émilie Bonnivard et I-CF995 de M. Benoit Simian.*

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** C'est Anne Genetet qui a appelé mon attention sur le sujet de l'amendement I-CF1503, après avoir constaté, parmi la représentation française à Bruxelles, une différence de traitement entre les agents de l'État qui travaillaient

hors du territoire national et les agents des collectivités territoriales, les seconds ne bénéficiant pas du même régime fiscal que les premiers. Je rappelle que la question de la domiciliation a été réglée par les conventions internationales. Les agents territoriaux se plaignent légitimement de différences de traitement dans l'appréciation de leur situation, puisqu'ils sont considérés comme non-résidents en France, alors qu'ils seraient résidents s'ils étaient agents de l'État.

Très honnêtement, je ne comprends pas la raison fondamentale de cette différence de règle. C'est pourquoi je vous propose d'adopter ces amendements. S'il s'agit d'une erreur d'interprétation des textes, le ministre pourra régler le problème ; sinon, il convient d'adopter ces amendements dès la commission afin de lancer la discussion sur une discrimination qui n'a pas lieu d'être.

**Mme Émilie Bonnivard.** La présence, depuis quelques années, de bureaux de représentation des régions de France à Bruxelles a révélé cette iniquité entre les agents de l'État et ceux de la fonction publique territoriale. L'amendement I-CF533 vise à aligner le domicile fiscal des agents territoriaux travaillant hors du territoire national sur celui des agents de l'État.

**M. Benoît Simian.** Ce sujet avait été abordé lors de l'examen du projet de loi de transformation de la fonction publique : M. Dussopt s'était engagé à lui apporter des réponses dans le PLF. L'amendement I-CF995 est un amendement de bon sens, qui vise à défendre l'Europe des territoires à Bruxelles.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Dès que l'on parle de Bruxelles ou de Strasbourg, je pense automatiquement au statut fiscal des fonctionnaires des instances européennes. S'ils sont domiciliés en France, ils bénéficient d'une exonération fiscale totale. Je voudrais donc être sûre que nous ne sommes pas en train de reproduire ce système, auquel cas je voudrais bien en connaître le coût. Autant il y a une fiscalité qui me paraît normale, autant cela m'interpellerait que vos amendements se bornent à étendre aux agents de la fonction publique territoriale le statut dont bénéficient aujourd'hui les fonctionnaires européens.

**M. Charles de Courson.** Pourquoi ne pas ajouter les agents de la fonction publique hospitalière et régler la situation pour les trois fonctions publiques ?

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Je me suis intéressé à la discrimination existant entre deux catégories de personnes rigoureusement placées dans la même situation. Aucune réponse n'a été apportée aux questions écrites adressées au Gouvernement. Si l'amendement doit être adopté en séance, nous pourrions aborder le sujet de la fonction publique hospitalière – je pense à l'hôpital de Puigcerda sur la frontière franco-espagnole, par exemple. Il faut une égalité de traitement.

**M. le président Éric Woerth.** Dans ce cas, cela pourrait aussi valoir pour ceux qui ne sont pas fonctionnaires...

**Mme Émilie Cariou.** Précisément, jusqu'où aller ? J'aurais tendance à penser que l'équité doit prévaloir et à suivre le rapporteur général. Mais avons-nous une idée du coût de la mesure ? Ces agents deviendraient imposables en France et bénéficieraient donc des exonérations des fonctionnaires internationaux ? Nous pouvons adopter ces amendements pour engager la discussion avec le secrétaire d'État, qui avait pris des engagements en ce sens, me semble-t-il.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Ces amendements visent, en effet, à lancer la discussion sur un sujet où aucune lettre, aucune question écrite de parlementaire n'a fait l'objet d'une réponse. Quand il n'y a pas de réponse, l'adoption d'un amendement est la seule solution qui nous reste, d'autant que, comme vous le savez, nos amendements ne sont pas intégrés dans le texte. Cela nous permettra de faire pression pour obtenir une réponse à une situation anormale.

**M. le président Éric Woerth.** Pour que l'Assemblée soit éclairée, il serait intéressant de connaître plus en détail le régime fiscal des fonctionnaires travaillant à l'étranger.

**M. Benoit Simian.** En considérant qu'il y a un fonctionnaire territorial par région, l'impact de la mesure serait forcément limité.

**M. Jean-Paul Mattei.** Il faudrait s'inspirer de ce qui se pratique dans les grandes sociétés, qui appliquent une forme de neutralité fiscale pour leurs collaborateurs, afin d'éviter un butinage fiscal et des effets d'aubaine.

*La commission adopte les amendements identiques I-CF1503, I-CF533 et I-CF995.*

## **Après l'article 2**

*La commission examine ensuite, en discussion commune, les amendements I-CF1533 de la commission du développement durable et I-CF1215 de Mme Frédérique Tuffnell.*

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.** Je laisse à madame Tuffnell, qui connaît bien le sujet dont il est question, le soin de présenter l'amendement I-CF1533.

**Mme Frédérique Tuffnell.** Je vais donc défendre en même temps l'amendement I-CF1215 et mon amendement I-CF1533, beaucoup plus complet.

La commission du développement durable est très attentive à l'impact du changement climatique et aux mesures qui peuvent être prises pour lutter contre ce phénomène. À cet égard, les bienfaits des zones humides – plaines humides, tourbières, abords des fleuves, mares et dunes – sont exceptionnels, que ce soit en matière de captation du carbone ou de protection contre les inondations et les submersions marines. Or les deux tiers de ces zones ont disparu en l'espace d'un siècle. Il convient donc de favoriser leur préservation et leur restauration. Toutefois, le coût de telles opérations peut être dissuasif pour les propriétaires. Aussi proposons-nous de rendre déductibles des revenus fonciers les dépenses résultant de travaux de restauration et de gros entretien afférents aux milieux humides.

Déjà applicable dans les zones humides appartenant à des parcs nationaux, des réserves naturelles nationales ou régionales, en Corse et dans les sites classés, notamment Natura 2000, cette déduction pourrait être étendue à toutes les zones humides sans que cette extension ait un impact majeur sur le budget de l'État. En effet, ne seraient éligibles que les travaux qui concourent à la remise en état de l'espace naturel concerné tel qu'il était avant sa dégradation – cette mesure serait donc bien distincte des mesures agro-environnementales (MAE) – ou les travaux d'importance qui concourent à l'entretien de l'espace naturel, à

l'exclusion des travaux répétitifs que requiert l'entretien courant du site. De surcroît, cette déduction d'impôt serait plafonnée à 18 % des dépenses exposées en vue du maintien et de la protection du patrimoine naturel, dans la limite annuelle de 10 000 euros.

Cet amendement, qui a été élaboré avec le ministère de la transition écologique et solidaire, notamment au cours d'échanges avec le cabinet de madame Wargon, fait suite au rapport « Terres d'eau, terres d'avenir » que le Premier ministre m'a commandé.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Je suis sensible à l'argumentation de madame Tuffnell, car c'est un sujet que je connais un peu. Qui plus est, une telle mesure ne coûterait, me semble-t-il, pas très cher. Néanmoins, l'adoption de l'un ou l'autre de ces amendements en première partie du projet de loi de finances créerait un effet d'aubaine pour les dépenses exposées en 2019. Je lui suggère donc de les retirer et de les redéposer lors de l'examen de la seconde partie. J'ignore quel est l'avis du Gouvernement sur une mesure de ce type mais, compte tenu de son coût, je m'en remettrais à la sagesse de l'Assemblée, pourvu, je le répète, que ces amendements soient examinés en seconde partie.

**Mme Frédérique Tuffnell.** Je vous remercie beaucoup pour votre réponse. Je vais retirer les amendements, que je redéposerai sur la seconde partie.

*Les amendements I-CF1533 et I-CF1215 sont retirés.*

*La commission examine, en discussion commune, les amendements I-CF107 et I-CF104 de Mme Lise Magnier et I-CF1292 de M. Yves Daniel.*

**Mme Lise Magnier.** Les amendements I-CF107 et I-CF104 ont trait aux indemnités des élus locaux. L'article 10 de la loi de finances pour 2017 a supprimé le dispositif de retenue à la source auquel il a substitué l'imposition de ces indemnités selon les règles applicables aux traitements et salaires, tout en maintenant l'abattement forfaitaire. Cette réforme anticipait ainsi l'entrée en vigueur du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, prévue initialement à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Je rappelle, par ailleurs, que la loi de finances pour 2018 a augmenté de 40 % la rémunération des maires des villes de plus de 100 000 habitants, alors que plus de 50 % des maires de France perçoivent une indemnité de fonction inférieure au montant prévu pour les maires de communes de plus de 10 000 habitants.

Les indemnités des élus locaux constituent non pas une rémunération imposable mais une compensation visant à couvrir les frais inhérents à leurs fonctions engagés par les édiles. Or le nouveau régime fiscal appliqué à ces derniers pénalise doublement l'exercice d'une activité professionnelle en complément de leurs fonctions d'élu, en imposant selon les règles applicables aux traitements et salaires les indemnités supérieures à l'abattement et en accroissant la progressivité de l'impôt, puisque la détermination des taux d'imposition tient désormais compte des indemnités de fonction.

Ces amendements tendent donc à porter le plafond d'exonération des frais d'emplois des élus locaux à concurrence, pour le I-CF107, d'un montant égal à l'indemnité versée aux maires des communes de moins de 10 000 habitants en cas de mandat unique et, pour le I-CF104, d'un montant égal à l'indemnité versée aux maires des communes de moins de 1 000 habitants. Ils relèvent du même esprit que le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, présenté par monsieur Lecornu, qui vise à

mieux accompagner et valoriser les fonctions d' élu local et l'engagement de tous dans la vie de la cité.

**M. Yves Daniel.** Je n'aurai pas de mal à vous convaincre que la fonction de maire d'une petite commune est, certes, belle mais exigeante, dans la mesure où, au-delà du montant de l'indemnité qu'il perçoit, cet élu travaille souvent de manière bénévole, faute de disposer de moyens d'ingénierie et de personnels équivalents à ceux des communes plus importantes. L'amendement I-CF1292 vise donc à exonérer d'impôt les indemnités perçues par les maires des communes inférieures à 3 500 habitants, comme c'était le cas avant 2018.

À l'heure où le Président de la République se propose de renouer le lien rompu avec les élus locaux, il convient de mettre fin à une iniquité et de redonner ainsi confiance à ces élus, en particulier aux maires des petites communes. Cet amendement s'inscrit dans la lignée du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, qui vise à revaloriser l'engagement et la fonction des élus.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** C'est une question que nous avons déjà abordée l'an dernier puisque, à l'initiative du Sénat, nous avons rehaussé l'abattement dont bénéficient les maires des communes de moins de 3 500 habitants, étant précisé que les indemnités perçues par le maire d'une commune de 1 000 habitants sont, quant à elles, entièrement exonérées.

Les amendements I-CF107 et I-CF104 ne concernent, en définitive, que les élus des collectivités les plus importantes, c'est-à-dire celles qui comptent plus de 3 500 habitants. Or, dans ces communes, il est plus facile, me semble-t-il, d'obtenir un remboursement de ses frais. En outre, les maires vont bénéficier, au même titre que les autres citoyens, de la baisse d'impôt de 5 milliards prévue à l'article 2. Dès lors, il me semble que l'adoption d'une telle mesure, qui permettrait aux maires de communes de 40 000 habitants, voire à des conseillers départementaux et régionaux, de bénéficier d'un abattement, ne serait pas le meilleur signal. Avis défavorable sur ces trois amendements, quand bien même ils sont de nature différente.

**Mme Christine Pires Beaune.** J'abonde dans le sens du rapporteur général. De fait, au moment où le politique fait l'objet d'une défiance considérable, créer au profit d'élus un régime dérogatoire à l'impôt sur le revenu ne serait pas un bon signal. Il est vrai que les élus, notamment des petites communes, sont mal payés, mais mieux vaut alors revaloriser leurs indemnités, comme cela est du reste prévu dans le texte présenté par monsieur Lecornu. De grâce, ne créons surtout pas un régime dérogatoire ! Cela irait à l'encontre de ce que nous tentons de faire pour rétablir la confiance dans les élus. Au demeurant, je rappelle que les 200 ou 300 euros par mois qu'un smicard tirerait d'une location sont imposés. Si certains élus sont mal payés, et c'est le cas, revalorisons leurs indemnités. Quant à leurs frais de représentation, ils ne doivent pas, bien entendu, être fiscalisés. Nous avons remis de l'ordre dans le régime d'indemnisation des parlementaires ; nous devons agir de la même manière vis-à-vis des élus locaux.

**Mme Véronique Louwagie.** Je souscris à ce qui vient d'être dit, d'autant que le projet de loi en cours d'examen au Sénat traite de la question de l'indemnisation des élus. Le Gouvernement proposait ainsi d'aligner les indemnités des édiles de communes de moins de 3 500 habitants sur celles des maires des communes de 3 500 habitants. Le Sénat a légèrement modifié cette disposition en prévoyant une majoration de 50 % pour la première tranche, de 40 % pour la deuxième et de 20 % pour la troisième. En tout état de cause, il nous faut avoir

une approche globale de cette question, qu'il conviendra donc d'examiner lors de la discussion de ce projet de loi.

*La commission rejette successivement les amendements I-CF107, I-CF104 et I-CF1292.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement I-CF190 de Mme Véronique Louwagie.*

**Mme Véronique Louwagie.** Cet amendement a trait aux titres-restaurant. Ce dispositif intéressant, dont il faut faire la promotion, est un avantage en nature très apprécié des salariés, en particulier ceux des très petites entreprises et des PME, notamment dans les territoires ruraux, qui ne disposent pas de restaurants d'entreprise. Or, le plafond d'exonération de la contribution patronale a peu évolué au cours des dernières années alors que les prix à la consommation dans le secteur alimentaire et celui de la restauration ont augmenté de manière importante. Ce serait donc justice d'indexer ce plafond sur celui de la sécurité sociale.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Je comprends l'esprit de votre amendement : dans la mesure où il s'agit d'un complément de salaire, il vous paraît plus logique d'indexer la limite de l'exonération dont bénéficie le salarié sur l'évolution du plafond de la sécurité sociale, qui est lui-même est indexé sur la masse salariale, plutôt que sur l'évolution de la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu, indexée sur l'inflation, comme c'est le cas actuellement. La masse salariale évoluant plus vite que l'inflation, votre amendement serait avantageux pour les salariés. Cependant, le coût des repas étant pris en compte dans le calcul de l'inflation, il me semble assez logique d'indexer la contribution de l'employeur sur celle-ci. J'émet donc un avis défavorable, tout en comprenant le motif.

**M. Charles de Courson.** Seriez-vous favorable, monsieur le rapporteur général, à une indexation sur l'évolution du coût des produits alimentaires, puisqu'il existe un indice en la matière ?

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Déposez un amendement, et je l'étudierai, sachant, comme dit le vieil adage que j'ai cité tout à l'heure, qu'une non-approbation ne vaut pas consentement de fait...

**Mme Sarah El Haïry.** Je tiens à appuyer les propos de madame Louwagie et de monsieur de Courson : les titres-restaurant ne sont pas uniquement un complément de salaire. Le plafond d'exonération ayant peu évolué, il me semble que proposer une nouvelle règle d'indexation va plutôt dans le bon sens, puisque cela permettrait d'augmenter le pouvoir d'achat et, surtout, de favoriser la santé des salariés.

**Mme Véronique Louwagie.** Je retire mon amendement pour le retravailler en vue de la séance publique.

*L'amendement I-CF190 est retiré.*

*La commission examine l'amendement I-CF1244 de M. Julien Aubert.*

**M. Damien Abad.** S'il existe des dispositifs tels que des abattements spécifiques ou la possibilité de déduire des charges afférentes à l'activité d'aidant familial, il nous paraît important d'exonérer d'impôt sur le revenu les sommes perçues par les aidants familiaux,

notamment au titre de la Prestation de compensation du handicap (PCH), qu'ils soient salariés ou simplement dédommagés par la personne à qui ils viennent en aide. Tel est l'objet de cet amendement.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Je comprends votre préoccupation, mais cet amendement présente quelques inconvénients. Le Gouvernement a décidé de baisser l'impôt sur le revenu de 5 milliards d'euros. Dès lors, il me semble qu'à l'instar des niches fiscales, la situation que vous évoquez doit être examinée à l'aune de cette diminution. De fait, en tant qu'elle constitue un revenu, la PCH est soumise à la règle générale applicable en matière d'imposition des revenus. En outre, les foyers au sein desquels est présente une personne handicapée à charge peuvent voir leur impôt réduit grâce à la demi-part supplémentaire du quotient familial. Avis défavorable, donc.

*La commission rejette l'amendement I-CF1244.*

*Puis elle examine en discussion commune les amendements I-CF56 et I-CF57, tous deux de Mme Véronique Louwagie.*

**Mme Véronique Louwagie.** Ces amendements ont pour objet de remédier aux problèmes de démographie médicale rencontrés dans les territoires ruraux, notamment dans les zones de revitalisation rurale. Le dispositif d'exonération d'impôt dont bénéficient actuellement les médecins libéraux installés dans ces zones fonctionne très bien, puisqu'il a été reconduit à plusieurs reprises depuis sa création. Par ces amendements, que je dépose depuis plusieurs années, je propose que cette exonération soit étendue aux praticiens hospitaliers, car les hôpitaux ruraux, qui sont souvent des hôpitaux de premier recours, en manquent cruellement. L'amendement I-CF56 prévoit ainsi que ces derniers bénéficieraient de l'exonération pendant huit ans et que celle-ci serait de 100 % les cinq premières années, de 75 % la sixième année, de 50 % la septième année et de 25 % la huitième année. Quant à l'amendement I-CF57, il est de repli et vise à créer une exonération de 100 % pendant trois ans.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Comme ces amendements ont déjà été examinés à plusieurs reprises, je ne répéterai pas les arguments que j'ai exposés lors de leur discussion. Néanmoins, j'appelle votre attention sur le fait que le projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) pour 2020 va prévoir une aide équivalente à une exonération de cotisations sociales pendant deux ans et jusqu'à 80 000 euros de bénéfices pour les jeunes médecins s'installant dans des zones sous-denses. Cet élément important me semble devoir être pris en compte.

Je rappelle par ailleurs que, l'an dernier, nous avons adopté un amendement de Julien Dive et d'autres membres de votre groupe visant à étendre aux implantations des médecins en zone sous-dense l'exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE) prévue par le code général des impôts. S'ajoutent à cela d'autres mesures comprises dans la stratégie « Ma santé 2022 ».

Les dispositions contenues dans le PLFSS pour 2020 répondent à une préoccupation de la profession et ont fait l'objet d'une concertation, à la différence de votre amendement que vous me pardonnerez de qualifier de marronnier – même si je vous sais attachée à cette question.

*La commission rejette successivement les amendements I-CF56 et I-CF57.*



*Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements I-CF629 de M. Jérôme Nury, I-CF890 de Mme Marie-Christine Dalloz et I-CF1113 de M. Éric Pauget.*

**M. Damien Abad.** La majorité a fait un pas en avant en « désocialisant » les heures supplémentaires. Par l'amendement I-CF629, nous lui proposons d'aller au bout du raisonnement en les défiscalisant, comme l'avait fait le Président Nicolas Sarkozy en son temps. C'est une mesure importante pour l'ensemble des salariés.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** C'est bien une question sur laquelle les députés Les Républicains reviendront chaque année. En supprimant la défiscalisation des heures supplémentaires dès le projet de loi de finances pour 2013, la majorité précédente a commis une grave erreur. De fait, la crise des gilets jaunes est symptomatique du problème de pouvoir d'achat que rencontrent les salariés de notre pays. Si nous voulons remédier à ce problème, il faut rétablir l'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires, qui est une mesure concrète, simple et facile à mettre en œuvre, plutôt que de permettre aux entreprises, comme le Gouvernement l'a fait en urgence à la fin de l'an dernier, de verser à leurs salariés une prime défiscalisée.

**M. Éric Pauget.** L'amendement I-CF1113 a le même objet que les précédents, mais il est davantage ciblé. Le ministère de l'intérieur étudie depuis quelques mois avec les syndicats de policiers le paiement du stock d'heures supplémentaires accumulées par les agents au cours des dernières années. Dans le contexte actuel, la défiscalisation de ces heures supplémentaires accomplies avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019 serait un acte de reconnaissance important. Tel est l'objet de cet amendement.

**M. le président Éric Woerth.** Pour votre information, la Cour des comptes publiera dans quelques mois, à ma demande, un rapport sur le traitement des heures supplémentaires dans la fonction publique.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Les deux premiers amendements me paraissent largement satisfaits par les dispositions adoptées à la fin de l'année dernière, puisque le choix a été fait d'exonérer les heures supplémentaires dans la limite d'un quantum de 5 000 euros, afin précisément de concentrer l'aide sur les fameuses classes moyennes qui travaillent. Aussi les auteurs de ces amendements pourraient-ils témoigner de leur satisfaction en les retirant...

En ce qui concerne l'amendement I-CF1113, nous nous sommes inquiétés de savoir où en étaient les négociations au ministère de l'intérieur. Le Gouvernement a pris à bras-le-corps le problème du stock d'heures supplémentaires effectuées par les policiers – conséquence directe, je me permets de le rappeler sans vouloir polémiquer outre mesure, de la suppression de 13 000 postes dans la police entre 2007 et 2012... C'est bien parce qu'ils étaient en sous-effectifs que les policiers ont dû accomplir un nombre d'heures supplémentaires qui dépasse l'entendement.

En tout état de cause, cet amendement ne peut pas prospérer puisque, déposé sur la première partie du PLF, il créerait un effet d'aubaine. Par ailleurs, les agents ne souhaitent pas forcément tous que le problème soit traité par la fiscalité. Je connais, par exemple, des membres des forces de l'ordre qui veulent profiter de la négociation en cours pour partir à la retraite plus tôt. Attendons donc la fin de ces négociations : il sera toujours temps de légiférer si elles échouent. Je vous demande donc, monsieur Pauget, de retirer votre amendement.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Monsieur le rapporteur général, soyons sérieux ! Lorsque les heures supplémentaires étaient défiscalisées et exonérées de cotisations sociales, 9 millions de salariés en bénéficiaient. La prime défiscalisée que vous avez adoptée l’an dernier dans l’urgence ne correspond pas forcément à la notion d’heures supplémentaires. Il s’agit d’une rémunération supplémentaire, mais elle n’a pas les mêmes avantages. Quoi qu’il en soit, la défiscalisation des heures supplémentaires était plus modulable pour les entreprises, au bénéfice des salariés. Je suis intimement convaincue que si l’on avait maintenu cette mesure, nous aurions évité les difficultés que nous avons rencontrées du fait des mouvements sociaux qui ont marqué l’année 2018.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** J’ai le sentiment qu’il existe une confusion entre la prime de fin d’année et la défiscalisation des heures supplémentaires, que nous avons rétablie et limitée à un quantum de 5 000 euros ; mais il s’agit bel et bien d’heures supplémentaires.

**Mme Véronique Louwagie.** Monsieur le rapporteur général, il existe une différence très importante entre l’ancien dispositif applicable aux heures supplémentaires et le nouveau. Dans celui que vous avez créé, l’entreprise doit s’acquitter des charges sociales patronales alors que, dans le dispositif initial, elle en était exonérée : tout le monde s’y retrouvait et le coût du travail en était réduit. En outre, les salariés doivent actuellement s’acquitter de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), ce qui n’était pas le cas dans le dispositif antérieur.

**Mme Émilie Cariou.** Le rapporteur général a raison : nous avons adopté la défiscalisation des heures supplémentaires, en fixant un quantum. Quant aux charges patronales, c’est un autre sujet.

**M. Éric Pauget.** J’ai entendu les arguments de monsieur le rapporteur général, dont je partage globalement l’idée. Mais, dans le contexte actuel – pensez à ce qui s’est passé la semaine dernière –, ce serait un acte politique fort en faveur des effectifs du ministère de l’intérieur que de défiscaliser les heures supplémentaires accumulées, quelle qu’en soit la raison, par les policiers et que le ministère de l’intérieur s’apprête à leur payer ou à compenser.

*La commission rejette successivement les amendements I-CF629, I-CF890 et I-CF1113.*

*Elle est ensuite saisie des amendements identiques I-CF63 de Mme Véronique Louwagie et I-CF237 de M. Nicolas Forissier.*

**Mme Véronique Louwagie.** L’amendement I-CF63 est défendu.

**M. Nicolas Forissier.** Cet amendement a trait au sujet essentiel de la transmission des entreprises : 700 000 d’entre elles, pour l’essentiel des PME, vont changer de main dans les dix années à venir. Or, les frais de diagnostic de la transmission sont souvent un frein à cette transmission. Par l’amendement I-CF237, nous proposons donc que ces frais puissent être déduits de l’impôt sur le revenu. Le coût de cette mesure très incitative ne serait pas très élevé.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Les charges déductibles doivent avoir un lien avec les revenus imposés ; or tel n'est pas le cas, en l'espèce. En outre, aucun plafond ni encadrement n'étant prévu, nous ouvririons la boîte de Pandore, alors que les honoraires sont déjà actuellement assez élevés. Avis défavorable, donc.

**M. Nicolas Forissier.** Monsieur le rapporteur général, peut-être pourriez-vous proposer un sous-amendement, car il s'agit, vous êtes d'accord avec moi, d'un sujet majeur. Contrairement à ce que vous dites, ces frais ont un lien avec le revenu, car la plupart des entreprises dont il s'agit sont bien souvent des entreprises personnelles ; ou alors, elles « produisent » le revenu du chef d'entreprise, soit parce qu'il est en l'actionnaire majoritaire, soit, s'il est actionnaire minoritaire, parce qu'il en est le gérant. Il serait bon que nous ayons un débat sur le sujet.

*La commission rejette les amendements identiques I-CF63 et I-CF237.*

*Puis elle examine l'amendement I-CF1183 de Mme Christine Pires Beaune.*

**M. Jean-Louis Bricout.** Cet amendement vise à relever le taux forfaitaire d'impôt sur le revenu applicable à la *flat tax*, qui est actuellement de 12,8 % alors que celui qui s'applique à la première tranche d'imposition des revenus du travail est de 14 %. Comment l'ouvrier qui entend cela ne pourrait-il pas être stupéfait face à un avantage aussi ahurissant ? Nous proposons de revenir ainsi sur l'une des deux mesures emblématiques du début de ce quinquennat, dont nous savons qu'elles ont un coût non seulement pour l'État – 5 milliards d'euros – mais aussi pour le Gouvernement, puisqu'elles ont provoqué un déséquilibre fiscal qui est à l'origine du mouvement des gilets jaunes. Je rappelle en effet que la *flat tax* représente un cadeau de 1 000 euros en moyenne pour les 15 % les plus aisés. Quant à la suppression de l'ISF, elle représente un gain annuel moyen de 6 500 euros pour les contribuables qui y étaient assujettis.

Il s'agit ici, non pas de refaire l'histoire, mais d'anticiper l'avenir : vous prévoyez, au cours des trois années à venir, d'exonérer de la taxe d'habitation les 20 % les plus riches, pour un coût de 10 milliards d'euros, soit environ trois fois le produit de l'ISF. Ce faisant, vous risquez de créer de nouveaux déséquilibres qui provoqueront de nouveaux mouvements sociaux. En vous proposant cet amendement, nous vous rendons donc service.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Honnêtement, le prélèvement forfaitaire unique (PFU) a été un succès : en abaissant le taux de la taxe, nous en avons amélioré le rendement car son assiette s'est élargie. J'ajoute que nous venons de ramener de 14 % à 11 % le taux de la première tranche d'imposition sur le revenu, de sorte que, si nous suivions votre logique, nous devrions baisser le taux du PFU de 1,8 point. Je ne crois pas que ce soit votre souhait... Avis défavorable, donc.

*La commission rejette l'amendement I-CF1183.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement I-CF256 de M. Nicolas Forissier.*

**M. Nicolas Forissier.** Cet amendement a pour objet d'accompagner le choc d'investissement que le Gouvernement appelle de ses vœux, en recentrant le dispositif incitatif en matière de report d'imposition des plus-values de cession de valeurs mobilières sur les petites et moyennes entreprises de moins de 250 salariés et les ETI comptant moins de

5 000 salariés et dont le bilan est inférieur à 1,5 milliard. Le dispositif serait ainsi beaucoup plus efficace.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Votre amendement me semble satisfait puisque nous avons élargi l'année dernière le champ éligible au réinvestissement, notamment pour les fonds communs de placement (FCP) à risque et les sociétés de capital-risque. Je vous invite donc à retirer l'amendement afin de vous assurer de sa pertinence. Si, après examen, vous estimez qu'un problème juridique rend le dispositif actuel inopérant, je vous suggérerai de redéposer l'amendement pour l'examen du texte en séance publique.

*L'amendement I-CF256 est retiré.*

*La commission examine ensuite l'amendement I-CF1124 de M. Éric Woerth.*

**M. le président Éric Woerth.** Cet amendement, que j'ai déjà déposé l'an dernier, vise à éviter l'impôt sur l'impôt, en portant à 100 % la part de la CSG et celle de la CRDS déductibles de l'impôt sur le revenu. Je rappelle que ce régime s'applique déjà aux taux réduits de CSG et de CRDS ; il n'y a pas de raison particulière de ne pas l'étendre aux taux normaux, même si cette mesure a un coût. Je ne tiens pas ce raisonnement pour tous les impôts, mais il me paraît justifié pour celui-ci dans la mesure où une part de la CSG et de la CRDS est déductible.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Je crains d'émettre le même avis défavorable que l'an dernier... Cet amendement est de nature quasi philosophique : je me doute que vous souhaitez en débattre avec le ministre en séance publique. Je vous invite donc à le retirer ; à défaut, avis défavorable.

**M. le président Éric Woerth.** Autant aller au bout : je le maintiens.

*La commission rejette l'amendement I-CF1124.*

\*

\*      \*

### Informations relatives à la commission

La commission a reçu en application de l'article 12 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) :

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 39 706 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* de la mission *Outre-mer* à destination du programme 178 *Préparation et emploi des forces* de la mission *Défense*.

Ce transfert intervient au titre de la participation du ministère des Outre-mer aux surcoûts de fonctionnement, hors dépenses de personnel, des hélicoptères «Dauphin N3 » stationnés en Polynésie française ;

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 8 413 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* de la mission *Outre-mer* à destination du programme 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale* de la mission *Enseignement scolaire*.

Ce transfert intervient au titre du financement par le ministère des Outre-mer de la construction d'un collège 900 de Saint-Martin, pour un montant de 7 500 000 euros en AE/CP, d'un institut de la réussite éducative (IRE) à Saint-Pierre-et-Miquelon à hauteur de 300 000 euros en AE/CP et de postes de surveillants et techniciens spécialisés des lycées du Mont-Doré et de Pouembout de Nouvelle-Calédonie pour un montant de 613 000 euros en AE/CP ;

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 800 000 euros en autorisations d'engagement (AE), du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* de la mission *Outre-mer* à destination du programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

Ce transfert intervient au titre de la participation du ministère des Outre-mer au financement du congrès mondial de la nature de l'Union internationale de la nature (UICN) en 2020.

Membres présents ou excusés  
**Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire**

**Réunion du mardi 8 octobre 2019 à 17 heures 15**

*Présents.* - M. Damien Abad, M. Saïd Ahamada, M. François André, M. Jean-Noël Barrot, Mme Émilie Bonnard, M. Fabrice Brun, Mme Émilie Cariou, M. Gilles Carrez, M. Michel Castellani, Mme Anne-Laure Cattelot, M. Jean-René Cazeneuve, M. Philippe Chassaing, M. Éric Coquerel, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Jean-Paul Dufrègne, Mme Stella Dupont, M. Bruno Duvergé, Mme Sarah El Haïry, M. Nicolas Forissier, M. Olivier Gaillard, M. Joël Giraud, Mme Perrine Goulet, M. Romain Grau, Mme Olivia Gregoire, Mme Nadia Hai, M. Christophe Jerretie, M. François Jolivet, M. Daniel Labaronne, M. Mohamed Laqhila, M. Michel Lauzzana, M. Vincent Ledoux, Mme Patricia Lemoine, M. Fabrice Le Vigoureux, Mme Véronique Louwagie, Mme Lise Magnier, M. Jean-Paul Mattei, Mme Cendra Motin, M. Xavier Paluszkiwicz, Mme Valérie Petit, Mme Bénédicte Peyrol, Mme Christine Pires Beaune, M. Benoit Potterie, M. François Pupponi, Mme Valérie Rabault, M. Xavier Roseren, Mme Sabine Rubin, M. Laurent Saint-Martin, M. Jacques Savatier, M. Benoit Simian, Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, M. Éric Woerth

*Excusés.* - M. David Habib, M. Alexandre Holroyd, M. Marc Le Fur, M. Olivier Serva

*Assistaient également à la réunion.* - Mme Valérie Beauvais, M. Yves Daniel, Mme Nathalie Elimas, M. Éric Pauget, Mme Frédérique Tuffnell, M. Philippe Vigier, M. Jean-Marc Zulesi