



N° 1815

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 mars 2019

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET
DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LA PROPOSITION DE LOI
visant à rétablir le pouvoir d'achat des Français
(n° 1721)

PAR M. ÉRIC WOERTH
Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. DES MESURES D'URGENCE POUR RESTAURER LE PACTE SOCIAL	6
A. PAR SES CHOIX BUDGÉTAIRES, LE GOUVERNEMENT A PORTÉ ATTEINTE AU PACTE SOCIAL	6
1. La politique du Gouvernement a catalysé les mécontentements	6
a. Un contexte de stagnation du pouvoir d'achat	6
b. Des décisions dictées par une vision technocratique, indifférente à la vie quotidienne.....	8
2. Des choix injustes portant atteinte aux valeurs de solidarité	10
a. La stigmatisation des retraités	10
b. La poursuite de la réorientation de la politique familiale vers la redistribution verticale.....	13
c. Une forte augmentation de la pression fiscale sur les ménages au cours des dernières années.....	15
3. Des tentatives de correction tardives, incomplètes et incohérentes.....	17
a. La hausse de 25 % de la CSG pour 60 % des retraités : une mesure injuste, incomprise et mal corrigée	17
b. Le refus d'exonérer, puis la mise en œuvre incomplète de l'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires.....	18
c. L'annulation de l'augmentation de la fiscalité sur le carburant	19
d. La proposition de moduler la sous-indexation des pensions de retraite pour 2020	20
B. UNE PROPOSITION DE LOI POUR REDONNER DU POUVOIR D'ACHAT	20
1. Mettre fin à la politique du rabot	21
2. Baisser la pression fiscale pour les classes moyennes et les familles.....	22

II. UN SOUTIEN DURABLE AU POUVOIR D'ACHAT PASSE PAR LA BAISSÉ DE LA DÉPENSE PUBLIQUE	24
A. LA BAISSÉ IMMÉDIATE DE LA PRESSION FISCALE EST NÉCESSAIRE	24
B. ... MAIS DOIT S'ACCOMPAGNER D'UN EFFORT RÉSOLU SUR LA BAISSÉ DE LA DÉPENSE PUBLIQUE	26
1. Privilégier le pouvoir d'achat par les salaires plutôt que par la fiscalité	26
2. Le maintien d'un déficit et d'une dette élevés limite le pouvoir d'achat des générations actuelles et futures	28
C. RÉPONDRE À L'URGENCE DE MAÎTRISER LA DÉPENSE PUBLIQUE ..	30
1. L'impératif de maîtrise de la dépense publique	31
2. Des propositions concrètes pour réduire la dépense publique.....	32
TRAVAUX DE LA COMMISSION	37
DISCUSSION GÉNÉRALE	37
EXAMEN DES ARTICLES	63
<i>Article 1^{er}</i> (article 68 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019) : Suppression de la dérogation prévue pour 2019 aux règles d'indexation des prestations sociales.....	63
<i>Après l'article 1^{er}</i>	70
<i>Article 2</i> (article 210 de la loi de finances pour 2019) : Suppression de la dérogation prévue pour 2019 aux règles d'indexation des aides au logement.....	71
<i>Article 3</i> (article L. 136-8 du code de la sécurité sociale) : Annulation de la hausse du taux de la contribution sociale généralisée (CSG) sur les pensions de retraite et d'invalidité pour la totalité des titulaires ayant subi le passage au taux de 8,3 % en 2018.....	77
<i>Après l'article 3</i>	91
<i>Article 4</i> (article 197 du code général des impôts) : Rétablissement des plafonds du quotient familial à leur niveau de 2010	94
<i>Après l'article 4</i>	111
<i>Article 5</i> (article 197 du code général des impôts) : Diminution des taux applicables aux deux premières tranches du barème de l'impôt sur le revenu.....	111
<i>Après l'article 5</i>	124
<i>Article 6</i> : Gage de la proposition de loi.....	126

INTRODUCTION

Au-delà des violences qui ont émaillé les manifestations de ces derniers mois, notre pays traverse une crise majeure, qui révèle un malaise profond. Si les causes du mécontentement qui s'est fait jour sont multiples, la question du pouvoir d'achat a indéniablement été un élément déclencheur du mouvement des « gilets jaunes », parti de la hausse de la fiscalité énergétique, et s'est depuis imposée dans le grand débat national.

Le fait que l'opinion publique ait longtemps soutenu majoritairement ce mouvement montre à quel point cette préoccupation était partagée.

La politique brouillonne et injuste du Gouvernement au cours des deux dernières années a contribué à exacerber le malaise de bon nombre de nos concitoyens face à l'augmentation des dépenses contraintes, à l'alourdissement de la pression fiscale et à des mesures de rabot d'autant plus mal ressenties qu'elles frappent toujours les mêmes personnes et ne donnent aucune perspective d'avenir.

En maîtrisant la dépense publique par des mesures ponctuelles de gel ou de moindre revalorisation de certaines prestations plutôt que par des réformes structurelles, on ne peut que donner aux Français l'impression, voire la certitude, que le gel d'aujourd'hui annonce le gel de demain et que leur niveau de vie va progressivement s'étioler.

Le consentement à l'impôt, ou aux prélèvements obligatoires en général, est en outre fragilisé par les doutes sur l'efficacité de la dépense publique et par le sentiment d'injustice éprouvé par une classe moyenne qui voit la charge fiscale toujours davantage se concentrer sur elle.

La proposition de loi visant à rétablir le pouvoir d'achat des Français, déposée par les députés Les Républicains, a pour ambition d'apporter une réponse d'urgence à la situation pour restaurer la confiance dans l'avenir en réparant les principales erreurs du Gouvernement.

Mais elle ne dispensera pas d'une action plus ambitieuse, par la réduction de la dépense publique, pour alléger les prélèvements pesant sur les ménages, mais aussi sur les entreprises, pour rendre du pouvoir d'achat aux Français par les salaires en relançant le taux d'activité plutôt que par le système fiscal.

I. DES MESURES D'URGENCE POUR RESTAURER LE PACTE SOCIAL

Alors que les Français se montraient déjà inquiets par rapport à l'évolution de leur niveau de vie et celui de leurs enfants, les décisions prises par le Gouvernement depuis son entrée en fonctions ont créé une situation de tension qui a paralysé l'action publique ces derniers mois et grandement perturbé la vie quotidienne et l'activité professionnelle de nombre de nos concitoyens. Le principal objet de la présente proposition de loi est d'apporter une première réponse, dans la limite de la capacité d'initiative dont les députés de l'opposition disposent, pour restaurer la justice envers des parties de la population injustement stigmatisées, comme les retraités.

A. PAR SES CHOIX BUDGÉTAIRES, LE GOUVERNEMENT A PORTÉ ATTEINTE AU PACTE SOCIAL

Le gouvernement actuel ne peut certes pas être tenu responsable de l'atonie de la croissance pendant la décennie qui a suivi la crise financière de 2007. Cependant alors qu'il est arrivé au pouvoir dans un contexte de croissance vigoureuse, sa politique a cassé cette dynamique et planté un **coup de canif dans le pacte social** en stigmatisant certaines parties de la population.

1. La politique du Gouvernement a catalysé les mécontentements

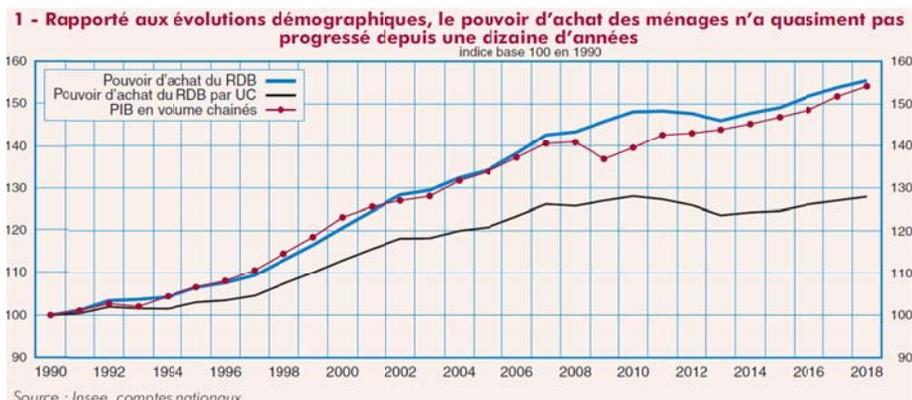
a. Un contexte de stagnation du pouvoir d'achat

Malgré une amélioration sur la fin de période, la décennie qui a suivi la crise de 2007 s'est caractérisée par une stagnation du pouvoir d'achat des Français. Selon une étude de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)⁽¹⁾, le revenu disponible moyen par ménage en euros constants aurait été, en 2016, inférieur de 1,2 % à son niveau de 2008.

La note de conjoncture de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) de décembre 2018 a confirmé que, depuis une dizaine d'années, le niveau de vie des ménages n'avait quasiment pas progressé.

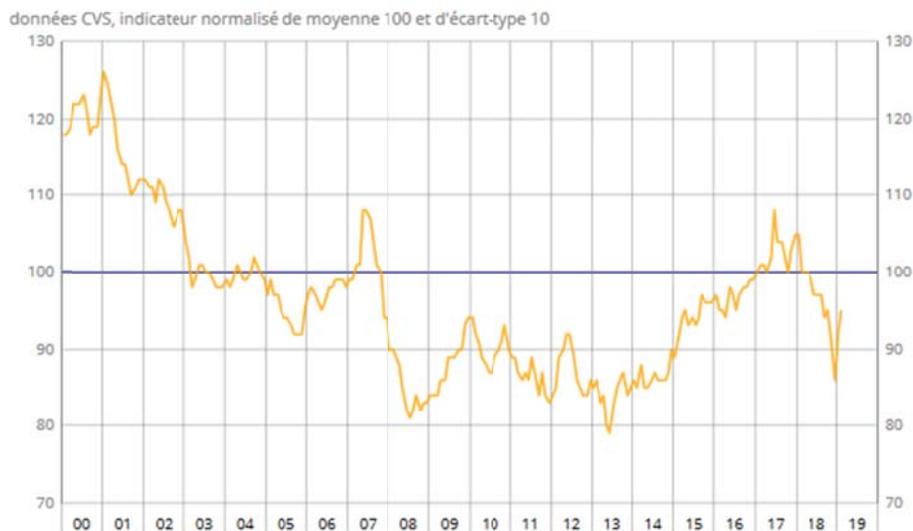
Si le pouvoir d'achat global a progressé sur cette période, le pouvoir d'achat par unité de consommation, qui permet de tenir compte à la fois de la croissance du nombre de ménages et de l'évolution de leur composition, a quasiment stagné, alors qu'il avait progressé nettement au cours de la décennie précédente, comme le montre le graphique suivant :

(1) Pierre Madec, Paul Malliet, Mathieu Plane, Raul Sampognaro, Xavier Timbeau, Entre 2008 et 2016, les réformes sociales et fiscales ont pesé sur le revenu des ménages mais ont renforcé le rôle d'amortisseur social du système redistributif, *Insee Références, édition 2018*.



L'absence de dynamique du pouvoir d'achat se retrouve dans le pessimisme ambiant et l'inquiétude des ménages quant à leur avenir et à celui de leurs enfants. Hormis un ressaut en 2017, l'indicateur synthétique de confiance des ménages se situe durablement en dessous de sa moyenne de long terme depuis le déclenchement de la crise de 2007. C'est toujours le cas malgré sa remontée depuis le début de l'année 2019, qui succède, il faut le souligner, à une baisse brutale en 2018.

ÉVOLUTION DE L'INDICATEUR SYNTHÉTIQUE DE CONFIANCE DES MÉNAGES



Source : INSEE, Informations rapides, n° 2019-47, 26 février 2019.

Ce pessimisme produit lui-même des effets sur la situation économique, en particulier à travers la consommation des ménages, traditionnellement la principale source de croissance de l'économie française, et donc le niveau de vie des ménages. Dans son rapport sur la France publié dans le cadre du semestre

européen le 27 février dernier, la Commission européenne estime ainsi que, si les mesures budgétaires adoptées à la fin de l'année 2018 devraient soutenir le pouvoir d'achat, *« elles pourraient néanmoins, dans les premiers mois, n'exercer globalement qu'un effet restreint sur la consommation des ménages et se traduire plutôt par une épargne de précaution, la confiance des consommateurs demeurant faible »*.

b. Des décisions dictées par une vision technocratique, indifférente à la vie quotidienne

C'est dans ce contexte où nos concitoyens étaient extrêmement sensibles à la question du pouvoir d'achat, à la fois parce qu'ils percevaient des évolutions de long terme défavorables et parce que l'augmentation des dépenses contraintes provoquait des difficultés très concrètes dans la vie quotidienne, que le Gouvernement a décidé de procéder à des transferts massifs de charges entre contribuables, en raisonnant par grandes masses financières sans prêter aucune attention aux conséquences de ces transferts pour les populations qui les subissaient. L'opération de bascule des cotisations sociales vers la contribution sociale généralisée (CSG), pour plus de 20 milliards d'euros, en a été l'exemple le plus éclatant.

L'évaluation des conséquences de ces transferts s'est pour l'essentiel limitée aux grands équilibres des budgets de la sécurité sociale et de l'État et à une **vision déshumanisée d'un jeu de bonneteau entre de grandes catégories telles que « actifs » et « inactifs », sans aucune empathie pour les Français arbitrairement regroupés dans ces catégories**. En témoigne l'incapacité du Gouvernement, lors des débats sur les textes financiers de 2018, à apporter des réponses précises sur les exemples concrets qui étaient soulevés, ainsi que les tâtonnements qui ont suivi pour tenter de corriger les excès les plus flagrants de ces mesures.

On pourrait également prendre pour exemple l'augmentation de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) au 1^{er} janvier 2018, dans un contexte de hausse des prix du pétrole. L'INSEE ⁽¹⁾ a récemment montré que, entre janvier et octobre 2018, soit à la veille du déclenchement du mouvement des « gilets jaunes », la hausse des prix des produits pétroliers (en raison de la hausse des cours et de la fiscalité) a fait plus qu'annuler le gain dû à la bascule des cotisations sociales vers la CSG. Le niveau de vie a été inférieur de 0,4 % en moyenne à ce qu'il aurait été en l'absence de ces évolutions. Si les ménages en emploi sont légèrement gagnants (+ 0,2 % en moyenne), les **ménages retraités sont très significativement perdants (- 2 %)**. Les effets conjugués de ces évolutions sont en outre plus défavorables dans les territoires ruraux et les petites villes que dans les grandes villes, en raison d'un recours plus courant au chauffage au fioul et du caractère indispensable de l'usage de la voiture.

(1) Anne-Lise Biotteau et Laurence Rioux, En octobre 2018, les gains des réformes des prélèvements sociaux contrebalancés par le renchérissement du pétrole, *INSEE Focus*, n° 149, 12 mars 2019.

Ainsi, les ménages en emploi résidant dans les communes rurales n'ont pas bénéficié des effets conjugués de la bascule et de l'évolution des prix des produits pétroliers (baisse du niveau de vie de 0,1 %). Quant aux retraités, ils sont perdants quelle que soit la taille de l'unité urbaine où ils résident, même si la perte est moins importante à Paris (- 1,8 %) qu'en milieu rural (- 2,3 %). On retrouve avec cet exemple les deux principales victimes de la politique fiscale et sociale du Gouvernement : les retraités et les habitants des territoires ruraux.

EFFET EN OCTOBRE 2018 SUR LE REVENU DISPONIBLE TOTAL MENSUEL DE LA BASCULE COTISATIONS SOCIALES / CSG ET DE LA HAUSSE DES PRODUITS PÉTROLIERS ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

	Ensemble des ménages	Ménages dont la personne de référence est en emploi	Ménages dont la personne de référence est retraitée
Bascule cotisations sociales / CSG	120	450	- 360
Hausse de la CSG	- 1 750	- 1 240	- 440
Baisse des cotisations sociales	1 870	1 700	80
Hausse des prix des produits pétroliers	- 500	- 310	- 160
Hausse de la TICPE	- 170	- 110	- 50
Hausse des prix hors taxe	- 340	- 210	- 110
Total	- 380	140	- 520
Effet total en %	- 0,5	0,3	- 2

Source : INSEE.

En prenant des mesures mal préparées, le Gouvernement s'est lui-même contraint à reculer dans le désordre, portant atteinte à la cohérence de sa politique, créant de la confusion et complexifiant le droit en multipliant dérogations et effets de seuil.

Il a surtout exacerbé des tensions sous-jacentes, ce qui a conduit à la situation que nous connaissons aujourd'hui. Pour reprendre l'image utilisée par l'économiste François Bourguignon, « *l'augmentation de la fiscalité du carburant a coagulé le mécontentement et l'a fait exploser* » ⁽²⁾.

Ce n'est pourtant pas faute pour les députés de l'opposition d'avoir joué leur rôle d'alerte à travers leurs interventions lors de la discussion des textes financiers des deux dernières années et leurs amendements, notamment sur la CSG pour les retraités, la revalorisation des pensions, la fiscalité énergétique ou la création d'un chèque carburant.

(1) Lecture du tableau : en octobre 2018, le revenu disponible total est inférieur de 380 millions d'euros à ce qu'il aurait été sans bascule des cotisations sociales vers la CSG, ni hausse de la TICPE et des prix hors taxe des carburants et du fioul domestique. Cela se décompose en un gain de 120 millions d'euros lié à la bascule des cotisations sociales vers la CSG et une perte de 500 millions d'euros due à la hausse des prix TTC des produits pétroliers.

(2) *Le Monde*, 6 mars 2019.

Les avertissements de Gilles Carrez lors de la séance du 17 octobre 2017 étaient prophétiques : « *L'augmentation de 7,6 centimes du prix du litre de gasoil et de 4 centimes de celui de l'essence se révélera insupportable. [...] Je vous donne donc rendez-vous avec les Français l'été prochain, lors des départs en vacances, lorsque le prix du litre à la pompe se rapprochera tangentiellement de 2 euros. Vous risquez alors, monsieur le ministre de l'économie, de réinventer la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques – TICPE – flottante. Voilà ce qui vous attend !* »

Il en était de même de l'alerte de Jean-Carles Grelier, le 23 octobre 2018, sur « *la plainte discrète mais désespérée des retraités, de nos aînés, ceux qui, en leur temps, ont fait notre histoire, qui voient leurs pensions se réduire sous la violence des charges nouvelles que vous leur imposez* ».

2. Des choix injustes portant atteinte aux valeurs de solidarité

Au cours de ces deux dernières années, le Gouvernement a porté atteinte aux valeurs de solidarité en ne cessant d'opposer les Français les uns aux autres, les urbains aux ruraux, les contribuables nationaux aux contribuables locaux, les actifs aux retraités, les investisseurs « productifs » aux prétendus rentiers de l'immobilier.

On a ainsi vu se dessiner au fil des discours de la majorité et de la mise en œuvre de sa politique une opposition entre les élus de la « *start-up nation* », représentant une forme de mobilité valorisée, et ceux, dans les territoires ruraux, dont la mobilité avait le tort de dépendre de la voiture, ainsi que ceux qui incarnaient une forme d'immobilité, au premier rang desquels les retraités et les propriétaires immobiliers, les retraités étant, en outre, plus souvent que l'ensemble de la population, propriétaires immobiliers.

Comment ne pas être frappé par l'acharnement – revendiqué – dont le Gouvernement a fait preuve à l'égard des propriétaires immobiliers, opposés dans le discours aux investisseurs productifs, et qui ont subi la création de l'impôt sur la fortune immobilière, l'exclusion des revenus fonciers du prélèvement forfaitaire unique, ainsi que les récents ballons d'essai sur la taxation de la plus-value en cas de vente de la résidence principale ?

a. La stigmatisation des retraités

Mais ce sont avant tout les retraités qui ont eu à endurer un discours opposant de manière particulièrement injuste actifs et inactifs, comme si les retraités n'avaient pas été actifs toute leur vie professionnelle et n'avaient plus aucune utilité sociale alors qu'ils sont particulièrement investis dans les activités bénévoles. Les retraités n'ont pas volé leur pension, et les actifs n'ont pas demandé à prendre l'argent de leurs parents.

Ce discours s'est malheureusement concrétisé par une accumulation sidérante de mesures défavorables aux retraités :

– l'**augmentation brutale de la CSG** (+ 25 %) pour 60 % d'entre eux ;

– l'absence de compensation de cette augmentation, alors que les autres catégories de la population bénéficiaient soit d'une augmentation de leur pouvoir d'achat, pour les salariés du privé, grâce à la baisse des cotisations chômage et maladie, soit d'une annulation de la hausse de la CSG par des mesures compensatoires, pour les fonctionnaires (suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité et création d'une indemnité compensatrice) ;

– le report de date de revalorisation des pensions du 1^{er} octobre 2018 au 1^{er} janvier 2019, qui a conduit à l'**absence de revalorisation des pensions en 2018**, alors que les retraités subissaient la hausse de la CSG et que l'inflation (+ 1,8 %) s'est établie à son plus haut niveau depuis 2012 (+ 2 %) ;

– enfin, après le gel des pensions en 2018, leur **quasi-gel pour 2019**, avec une revalorisation de 0,3 %, soit cinq fois moins que ce qu'elle aurait été en appliquant la règle prévue à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale, et inférieure de plus d'un point à l'inflation anticipée pour 2019 (1,4 % dans le projet de loi de finances pour 2019, 1,3 % selon les dernières prévisions de la Banque de France). Encore faut-il rappeler que le Gouvernement souhaitait maintenir ce quasi gel des pensions en 2020. C'est grâce à la vigilance des députés Les Républicains que le Conseil constitutionnel a censuré cette mesure, qui n'avait pas sa place en loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, ce qui a conduit à rétablir l'indexation des pensions sur l'inflation en 2020, sauf à ce que le Gouvernement et sa majorité décident de persévérer dans l'erreur en votant une nouvelle exception à la règle prévue par le code de la sécurité sociale.

Alors que de nouveaux ballons d'essai ont été lancés pour tester l'opinion sur l'avenir des pensions de réversion ou les droits de succession, souhaitons que cette énumération soit close.

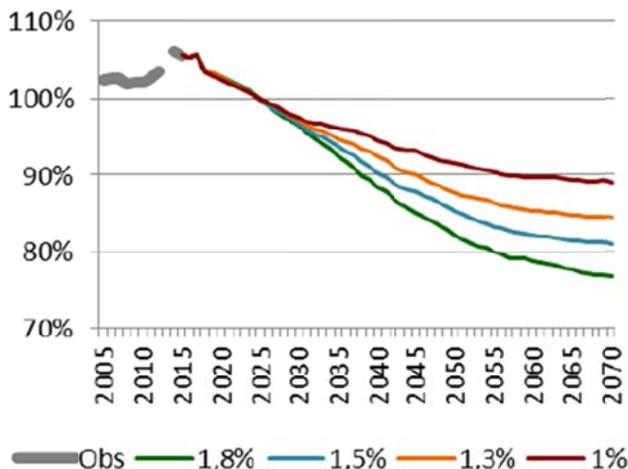
Ces mesures défavorables aux retraités sont d'autant plus mal venues que la tendance à l'augmentation du niveau de vie relatif des seniors au fil des générations s'est d'ores et déjà interrompue pour les générations les plus récentes, nées entre 1946 et 1950 ⁽¹⁾.

Les projections du Conseil d'orientation des retraites suggèrent que le **niveau de vie relatif des retraités pourrait diminuer à l'avenir en comparaison de celui des actifs**, la pension moyenne progressant moins vite que les revenus d'activité. Selon ces projections, le rapport entre le niveau de vie des retraités et celui de l'ensemble de la population, qui était de 106 % en 2015 et était relativement stable depuis 1996, devrait diminuer avant 2020. La tendance devrait se poursuivre jusqu'à ce que le niveau de vie des retraités devienne inférieur à

(1) INSEE Références, édition 2018 – Éclairage – Niveau de vie et patrimoine des seniors, page 61.

celui des actifs autour de 2025, puis s'établit, selon les scénarios de croissance retenus, entre 89 % et 95 % de ce dernier en 2040 et entre 77 % et 89 % en 2070.

NIVEAU DE VIE DES RETRAITÉS RAPPORTÉ À CELUI DE L'ENSEMBLE DE LA POPULATION



Note : Les différents scénarios correspondent à différentes hypothèses de croissance annuelle de la productivité du travail.
 Source : Conseil d'orientation des retraites, Rapport annuel, juin 2018.

Si cette tendance a été accentuée par les mesures prises par le Gouvernement depuis 2018, elle était déjà anticipée par les précédents rapports du Conseil d'orientation des retraites.

Une récente étude de l'OFCE ⁽¹⁾ confirme que les **retraités sont les grands perdants des deux premiers budgets du quinquennat**. L'OFCE estime en effet que si, en moyenne, les ménages bénéficieront des mesures socio-fiscales mises en œuvre en 2018 et 2019, près d'un quart devraient accuser une baisse de leur revenu disponible du fait de la mise en place de celles-ci.

Parmi les 5 % de ménages les plus modestes (premier vingtile), près d'un tiers verraient leur revenu disponible se réduire. Ce serait également le cas de près de la moitié des ménages du deuxième vingtile. Pour ces ménages modestes, les pertes s'expliquent en grande partie par la baisse des aides au logement et la sous-indexation de certaines prestations sociales.

Au centre de la distribution et pour les ménages les plus aisés, les ménages « perdants » sont principalement des ménages inactifs ne bénéficiant pas de la baisse des cotisations sociales ou de la défiscalisation des heures supplémentaires, mais accusant une baisse de leurs prestations sociales (aides au logement, allocations familiales,...) ou le quasi-gel de leur pension de retraite.

(1) Pierre Madec, Mathieu Plane et Raul Sampognaro, Budget 2019 : du pouvoir d'achat mais du déficit, working paper n° 2, 30 janvier 2019.

Contrairement aux ménages comportant un ou plusieurs actifs, qui verront dans leur grande majorité leur revenu s'accroître en 2019, **les ménages composés exclusivement de retraités verront pour la moitié d'entre eux leur revenu disponible se réduire sous l'effet du quasi-gel des pensions de retraites**. La perte moyenne devrait s'établir à 240 euros par an pour un retraité vivant seul et 390 euros pour un couple.

Comme le montre le tableau suivant, issu de l'étude de l'OFCE, les ménages « perdants » ne sont pas seulement une partie des retraités les plus aisés, puisque le niveau de vie moyen des ménages perdants est inférieur à celui des ménages gagnants.

CARACTÉRISTIQUES DES MÉNAGES « GAGNANTS » ET « PERDANTS » EN 2019

	Nombre de ménages	Niveau de vie annuel moyen	Niveau de vie annuel médian	Âge moyen	Gain/Perte moyenne par unité de consommation	Gain/Perte moyenne (en % du niveau de vie)
Perdants	6 590 000	22 540 €	17 340 €	67	- 205 €	- 0,9 %
Gagnants	20 200 000	23 890 €	20 440 €	49	+ 430 €	+ 1,8 %

Source : Pierre Madec, Mathieu Plane et Raul Sampognaro, Budget 2019 : du pouvoir d'achat mais du déficit, *Policy brief* n° 46, 29 janvier 2019, page 12.

b. La poursuite de la réorientation de la politique familiale vers la redistribution verticale

Au même titre que les retraités, les familles subissent en 2019 une perte de leur pouvoir d'achat en raison de la revalorisation des prestations familiales à un niveau inférieur à l'inflation (0,3 %).

Ce coup de rabot sur les allocations familiales s'inscrit malheureusement dans la continuité des attaques dont la politique familiale a fait l'objet au cours du précédent quinquennat, avec le **renversement du principe fondamental de redistribution horizontale de la politique familiale**, des célibataires et couples sans enfants vers les familles avec enfants, pour en faire un instrument de redistribution verticale mettant l'accent sur la lutte contre la pauvreté.

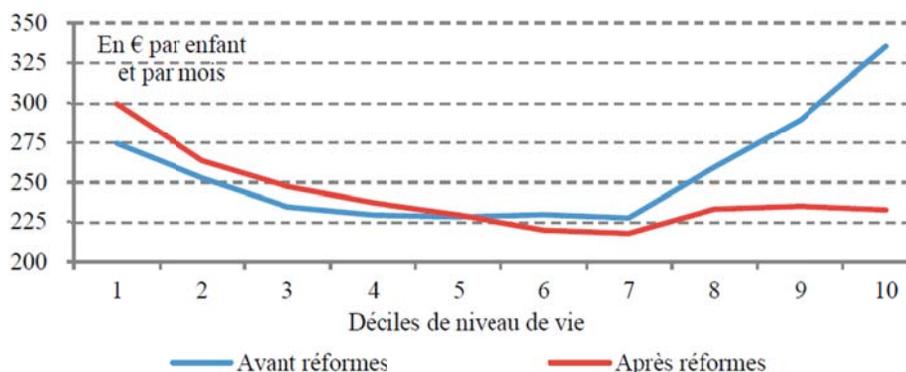
Dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de septembre 2017, la Cour des comptes notait que, depuis 2012, des évolutions de grande ampleur de la politique familiale sont intervenues, consistant principalement à restreindre l'accès ou à réduire le montant de certaines prestations et à abaisser le plafond de la réduction d'impôt procurée par le quotient familial et, symétriquement, à augmenter certaines prestations bénéficiant aux ménages ayant les revenus les moins élevés. Le bilan qu'elle a dressé de ces

évolutions a fait apparaître le caractère massif des transferts ⁽¹⁾ entre les familles situées aux deux extrémités de l'échelle des revenus auxquels elles ont conduit, sans que puissent être constatés des résultats à hauteur des ambitions en matière de développement de l'offre d'accueil des enfants en bas âge que les économies réalisées devaient permettre de financer.

Ces transferts apparaissent clairement dans l'aplatissement de la courbe « en U » qui caractérisait traditionnellement la politique familiale, en incluant le quotient familial.

MONTANT MOYEN DES PRESTATIONS MONÉTAIRES ET DE L'EFFET DU QUOTIENT FAMILIAL PAR ENFANT AVANT ET APRÈS LES RÉFORMES À L'ISSUE DE LEUR MONTÉE EN CHARGE

(par décile de niveau de vie initial)



Source : Cour des comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (septembre 2017).

Si la lutte contre la pauvreté des familles est un impératif, elle ne saurait se faire par un glissement vers la remise en cause de l'universalité de la politique familiale, dont la modulation des allocations familiales en fonction des revenus, à partir de 2015, a marqué le début.

Outre cette altération de ses principes fondamentaux, la politique familiale a fait l'objet de nombreuses mesures d'économie sous le quinquennat précédent, au nombre desquelles on peut citer le gel de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) et de la prime à la naissance, la transformation du complément de libre choix d'activité en prestation partagée d'éducation de l'enfant, la modulation des allocations familiales en fonction du revenu, ainsi que celle du complément mode de garde et de l'allocation de base de la PAJE.

Le gouvernement actuel a poursuivi les mesures d'économies dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 en harmonisant les plafonds de la prime à la naissance et de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune

(1) Les familles aisées ou relativement aisées avec enfants ont supporté un effort total proche de 3,3 milliards d'euros, soit en perte ou en réduction de prestations (1,55 milliard d'euros), soit en augmentations d'impôt sur le revenu (1,7 milliard d'euros).

enfant sur les plafonds et montants applicables pour le complément familial, ce qui devrait représenter une économie de l'ordre de 500 millions d'euros d'ici 2022.

Le gel des allocations familiales dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 est d'autant plus incompréhensible que la branche famille, à la suite des efforts consentis les années précédentes, a renoué avec les excédents en 2018 et que, selon le rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2018, avant les mesures nouvelles de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, l'excédent de la Caisse nationale des allocations familiales était supposé atteindre 1,6 milliard d'euros.

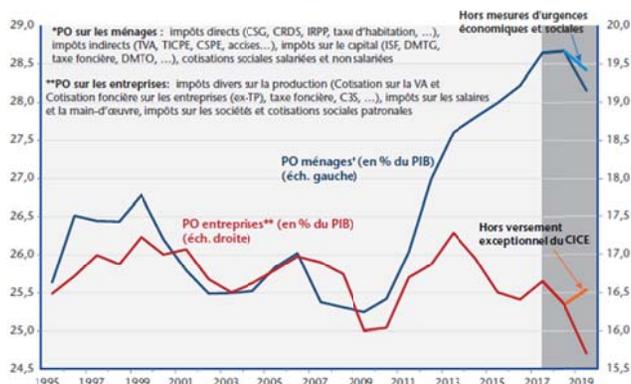
Les efforts demandés aux familles s'inscrivent par ailleurs dans un contexte de baisse de la natalité, même si la France reste le pays le plus fécond de l'Union européenne. Le nombre de naissances baisse en effet depuis 2010. Cette baisse est en partie due à la diminution du nombre de femmes aux âges où elles sont les plus fécondes (de 20 à 40 ans), mais surtout à la baisse de leur fécondité. Selon les chiffres de l'INSEE, **alors que l'indice conjoncturel de fécondité oscillait autour de 2 enfants par femme entre 2006 et 2014, il s'établit à 1,87 enfant par femme en 2018.**

Enfin, les familles sont également concernées par les mesures d'économies qui ont touché les aides au logement, avec la baisse de 5 euros du montant des aides personnalisées au logement et la sous-indexation des aides au logement en loi de finances pour 2019.

c. Une forte augmentation de la pression fiscale sur les ménages au cours des dernières années

En dépit de baisses ciblées, **les ménages ont supporté l'essentiel de l'effort fiscal demandé au cours du quinquennat précédent**, le Gouvernement ayant d'une part renoncé à réellement réduire la dépense publique et d'autre part pris conscience de la nécessité d'alléger les charges payées par les entreprises.

TAUX DE PRÉLÈVEMENTS SUR LES MÉNAGES ET LES ENTREPRISES SUR LA PÉRIODE 1995-2019 (en %)



Source : Pierre Madec, Mathieu Plane et Raul Sampognaro, Budget 2019 : du pouvoir d'achat mais du déficit, working paper n° 2, 30 janvier 2019.

Si les contribuables aisés ont été particulièrement visés, les classes moyennes et les ménages modestes ont également eu à subir l'augmentation de la pression fiscale : fiscalisation et suppression de l'exonération sociale des heures supplémentaires, hausse du forfait social sur l'épargne salariale, assujettissement des retraites à la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie, abaissement du plafond du quotient familial, désindexation du barème de l'impôt sur le revenu, etc.

Les mesures prises par le gouvernement actuel depuis son entrée en fonctions pour alléger la pression fiscale sur les ménages (réforme de la fiscalité du capital et dégrèvement de taxe d'habitation notamment), outre qu'elles n'ont pas concerné de manière égale tous les contribuables, n'ont pas suffi à effacer les alourdissements du quinquennat précédent, et se sont accompagnées de mesures de hausse (CSG, fiscalité indirecte) qui en ont contrebalancé les effets pour bon nombre de nos concitoyens.

Selon l'OFCE, en 2018, la hausse de la fiscalité indirecte et de la CSG a été supérieure à la baisse de la fiscalité directe et des cotisations salariales. De ce fait, **les prélèvements obligatoires sur les ménages ont atteint un plus haut historique.**

Sous l'effet de la montée en charge de certaines mesures comme le transfert des cotisations salariales ou la deuxième tranche de baisse de la taxe d'habitation, le taux de prélèvements obligatoires sur les ménages commencerait à diminuer en 2019.

3. Des tentatives de correction tardives, incomplètes et incohérentes

La prise de conscience tardive de l'inadaptation de sa politique a conduit la majorité, à plusieurs reprises depuis le début du quinquennat, à tenter de corriger maladroitement les effets de plusieurs de ses choix.

a. La hausse de 25 % de la CSG pour 60 % des retraités : une mesure injuste, incomprise et mal corrigée

L'exemple de l'augmentation de la CSG vient, bien entendu, immédiatement à l'esprit. La chronique de l'évolution du taux de la CSG est celle d'une série de confusions et d'erreurs, dont l'origine commune est une **mesure injuste et logiquement incomprise**.

- Il est inutile de rappeler que cette réforme procède d'une vision technocratique et macroéconomique sans égard pour les conséquences très concrètes vécues par les retraités qui l'ont subie. L'augmentation de 1,7 point du taux normal de CSG, présentée comme un moyen de revaloriser « le pouvoir d'achat des actifs »⁽¹⁾ et d'élargir le champ du financement de la sécurité sociale cache une réalité différente et brutale : le poids de la CSG pour plus de 60 % des retraités a bondi de 25 %. Ce choc était d'autant plus injuste que l'augmentation du taux de CSG a été compensée pour les salariés, pour les indépendants et pour les fonctionnaires. Plutôt que de revaloriser le pouvoir d'achat des actifs, cette mesure a en réalité consisté à opérer un transfert massif – de 4,5 milliards d'euros – des retraités vers les actifs.

Conscients de l'émotion suscitée par cette mesure, le Gouvernement et la majorité ont prétendu que l'effet de la mesure sur les retraités allait être contrebalancé – au moins partiellement – par la suppression progressive de la taxe d'habitation. Il est pourtant impossible de comparer ces deux impositions. La CSG est un impôt qui frappe individuellement les contribuables au titre des revenus qu'ils perçoivent ; la taxe d'habitation est un impôt local, assis sur la valeur cadastrale des biens immobiliers occupés et s'appréciant au niveau du foyer.

L'évocation d'effets prétendument compensateurs par la baisse de la taxe d'habitation, impôt bien différent de la CSG, a créé de la confusion dans un débat relatif à une mesure pourtant clairement injuste.

- Une fois la mesure adoptée par le Parlement, les retraités affectés par la mesure en ont ressenti toute l'intensité dès le début de l'année 2018. Un grand nombre d'entre eux se sont d'ailleurs étonnés d'être touchés par cette mesure, alors même qu'ils pensaient que leurs revenus étaient inférieurs aux seuils à partir desquels elle était applicable.

(1) Le chapitre I^{er} du titre I^{er} de la troisième partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, comportant l'unique article 7 portant la mesure d'augmentation du taux de CSG était significativement intitulé « Mesures relatives au pouvoir d'achat des actifs ».

Percevant la colère et l'incompréhension des retraités, le Premier ministre a rapidement annoncé que le dispositif « *[allait] être corrigé* », précisant que la révision concernerait 100 000 retraités « *juste au-dessus* » du seuil d'assujettissement à la hausse de la CSG.

La correction opérée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 ⁽¹⁾ n'a finalement eu que très peu à voir avec celle annoncée. Le Gouvernement s'est contenté de présenter à l'automne 2018 un dispositif complexe « de lissage » de l'entrée des pensions de retraite et d'invalidité dans l'assujettissement au taux de 8,3 %.

Le dispositif de lissage de l'assujettissement à la hausse de la CSG pour les retraités a complexifié d'avantage un impôt lisible à l'origine, sans répondre au problème que le Gouvernement avait lui-même reconnu.

• Les mouvements sociaux de la fin de l'année, auxquels les retraités ont activement participé, ont amené le Parlement à adopter un plan de mesures d'urgence à la fin de l'année 2018. La hausse du taux de CSG frappant les retraités était au cœur des préoccupations des manifestants. Il était par conséquent logique et nécessaire que le législateur corrige totalement ses égarements passés.

Il a pourtant persévéré dans l'erreur pour la moitié des retraités qui ont subi la hausse de CSG. Fidèle à son principe directeur du « en même temps », le Gouvernement s'est arrêté au milieu du gué, optant pour un nouveau seuil d'assujettissement comme on choisirait de bouger le curseur de l'injustice. En définitive, l'augmentation de la CSG est maintenue pour 30 % des retraités, un quatrième taux de CSG a été créé et le dispositif de lissage du passage d'un de ces taux à un autre a été conservé, sans être généralisé aux autres franchissements de seuils.

Le Gouvernement et la majorité n'ont pas fait le choix de revenir sur une mesure injuste et ont, une nouvelle fois, complexifié l'architecture de la CSG.

Les corrections que le Gouvernement a apportées à cette mauvaise mesure laissent une impression d'inachevé. L'injustice demeure et la règle fiscale est devenue encore plus complexe et encore moins lisible. Il est indispensable d'annuler la hausse de la CSG pour tous les retraités.

b. Le refus d'exonérer, puis la mise en œuvre incomplète de l'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires

Le Gouvernement a présenté au Parlement, à l'automne 2018 une disposition visant à exonérer les heures supplémentaires de cotisations sociales ⁽²⁾. N'étaient concernées pour le secteur privé que les cotisations salariales

(1) Article 14 de la loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019.

(2) Article 7 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.

d'assurance vieillesse et les cotisations salariales de retraite complémentaire. Le taux de la réduction de cotisations devait donc varier, pour ces salariés, entre 11 et 11,31 %.

Encore cette mesure n'avait-elle pas été prévue pour entrer immédiatement en vigueur. Pour des raisons budgétaires, elle ne devait s'appliquer qu'à partir du 1^{er} septembre 2019.

Ces dispositions étaient donc incomplètes. Afin de stimuler le pouvoir d'achat des Français par le travail, il était en effet nécessaire d'ajouter à cette exonération de cotisations salariales :

- d'une part, une exonération de l'impôt sur le revenu ;
- d'autre part, une exonération de CSG et de CRDS.

Le groupe Les Républicains a proposé ces deux compléments – qui ont fait leurs preuves entre 2007 et 2012 – en défendant des amendements au projet de loi de finances 2019 et au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.

Sourds aux propositions de l'opposition ⁽¹⁾, la majorité parlementaire et le Gouvernement se sont initialement fermement opposés à la défiscalisation des heures supplémentaires. Ils ont finalement été contraints de défendre une position diamétralement opposée à celle qu'ils avaient défendue quelques mois plus tôt lors de l'examen du projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales. Parmi les mesures de ce projet de loi figuraient en effet, non seulement l'anticipation de l'entrée en vigueur de l'exonération de cotisations salariales des rémunérations perçues au titre des heures supplémentaires, mais également la réinstauration de l'exonération d'impôt sur le revenu de ces rémunérations.

Mais, une fois de plus, seule la moitié du chemin a été parcourue. Il était également nécessaire d'étendre l'exonération aux contributions sociales sur les heures supplémentaires, c'est-à-dire à la CSG et à la CRDS ⁽²⁾, comme l'ont proposé les députés Les Républicains.

c. L'annulation de l'augmentation de la fiscalité sur le carburant

Les inquiétudes des Français sur l'évolution de leur pouvoir d'achat et la réalité de l'augmentation de la pression fiscale ont conduit le Gouvernement à renoncer à l'augmentation prévue pour 2019 de la fiscalité énergétique et notamment des tarifs de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

(1) Voir notamment l'amendement n° I-392 de M. Éric Woerth au projet de loi de finances pour 2019 ou la proposition de loi n° 702 de M. Julien Dive relative à l'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires.

(2) Voir l'amendement n° 870 de M. Éric Woerth au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.

La croissance brutale des tarifs de la fiscalité énergétique était programmée pour se poursuivre chaque année entre 2018 et 2022, selon les dispositions de la loi de finances pour 2018 ⁽¹⁾. L'augmentation des tarifs était, là encore, fondée sur des concepts théoriques, voire, une fois de plus, technocratiques. Elle reposait sur deux logiques sous-jacentes : l'augmentation de la trajectoire des prix du carbone, qui n'a pas de valeur normative ; la convergence « par le haut » des tarifs du diesel et de l'essence, par une augmentation des tarifs du diesel s'ajoutant à l'augmentation résultant de la trajectoire de prix du carbone.

L'opposition en général et le groupe Les Républicains en particulier avaient aussi mis en garde la majorité contre les lourdes conséquences de l'augmentation de ces taxes, soulignant l'absence de prise en compte des réalités en zones rurales. Il avait d'ailleurs proposé d'adoucir l'augmentation des tarifs proposée par le Gouvernement.

Aucune de ces propositions n'a été retenue. La hausse soudaine de la fiscalité énergétique a constitué l'un des déclencheurs des mouvements sociaux de 2018, forçant le Gouvernement à renoncer avec fracas à une mesure qu'il avait pourtant fortement défendue.

d. La proposition de moduler la sous-indexation des pensions de retraite pour 2020

L'exemple le plus récent de ces tergiversations concerne l'évocation par le parti majoritaire d'une modulation de la sous-indexation des pensions de retraite pour 2020, après avoir fait voter en loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 une revalorisation à 0,3 %.

Une telle proposition, qui n'évoque d'ailleurs pas la question de la revalorisation des allocations familiales, créerait de nouveaux effets de seuil qui viendraient s'ajouter à ceux qui existent pour la CSG, au risque de nécessiter de nouvelles mesures correctrices par la suite.

En outre, cette proposition est présentée comme une concession, voire une faveur faite aux retraités, alors que le droit en vigueur, à la suite de la décision du Conseil constitutionnel sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, est le rétablissement en 2020 de l'indexation des pensions sur l'inflation.

B. UNE PROPOSITION DE LOI POUR REDONNER DU POUVOIR D'ACHAT

Les quelques mesures d'urgence prises par le Gouvernement à la fin de l'année 2018, certes nécessaires, ne sont pas suffisantes pour améliorer réellement le pouvoir d'achat des Français.

Par la politique qu'il mène depuis l'été 2017, le Gouvernement a réveillé le volcan jamais vraiment endormi du sentiment d'injustice : injustice sociale, injustice territoriale, injustice intergénérationnelle et injustice entre les actifs et les retraités.

(1) Article 16 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Cette proposition de loi est une **entreprise de réparation** des liens brisés par la politique du Gouvernement.

Elle propose cinq mesures pour corriger les erreurs du Gouvernement et redonner du pouvoir d'achat aux Français, et particulièrement aux classes moyennes.

1. Mettre fin à la politique du rabet

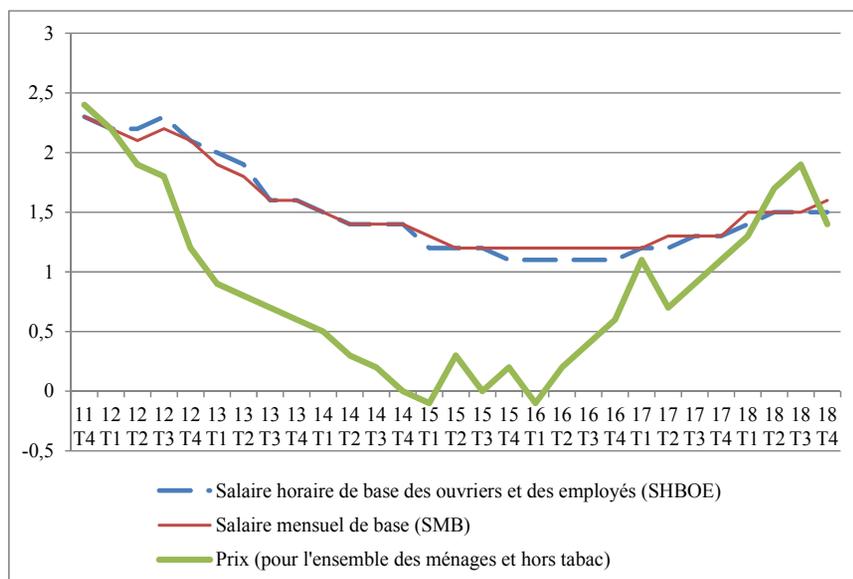
Un premier axe consiste à revenir sur certaines des mesures de rabet adoptées dans la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, afin d'empêcher le pouvoir d'achat des bénéficiaires de certaines prestations d'être rogné par l'inflation.

● L'**article 1^{er}** de la proposition de loi propose ainsi de rétablir pour 2019 la revalorisation des retraites et des allocations familiales en fonction de l'inflation, en revenant au principe de droit commun fixé à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale, auquel l'article 68 de la loi de financement de la sécurité sociale a dérogé en prévoyant une revalorisation limitée à 0,3 %.

Le rapporteur estime qu'il serait souhaitable, à l'avenir, d'**envisager une règle de revalorisation des pensions qui permette, au-delà de la protection contre l'inflation, d'associer les retraités à l'augmentation de la richesse du pays et de valoriser leur utilité sociale.**

Sans revenir à une indexation des pensions sur les salaires, qui serait trop coûteuse pour les comptes sociaux, il pourrait être imaginé un système mixte prévoyant une **revalorisation en fonction de l'évolution du salaire mensuel de base pour les 1 000 premiers euros de la pension, ou de l'inflation si elle constitue une référence plus favorable, et en fonction de l'inflation pour la partie de la pension qui excède 1 000 euros.** L'introduction dans le calcul de la revalorisation annuelle des pensions d'une référence aux salaires permettrait en outre de retisser le lien entre actifs et retraités que les différentes initiatives du Gouvernement à l'encontre des retraités ont malmené.

GLISSEMENT ANNUEL DES SALAIRES ET DES PRIX À LA CONSOMMATION



Source : DARES indicateurs n° 6, février 2019.

• Dans le même esprit que son article 1^{er}, l'**article 2** de la proposition de loi prévoit de rétablir la revalorisation des aides au logement en fonction de l'indice de référence des loyers en 2019, en abrogeant le I de l'article 210 de la loi de finances pour 2019, qui la limitait à 0,3 %.

2. Baisser la pression fiscale pour les classes moyennes et les familles

Le second axe de cette proposition de loi consiste à baisser la pression fiscale qui pèse sur les classes moyennes et les familles, par trois mesures.

• L'**article 3** de la proposition de loi propose d'annuler à partir de 2019 la hausse de la CSG pour la totalité des retraités l'ayant subie. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 avait augmenté de 1,7 point le taux normal de CSG sur les pensions de retraite et d'invalidité pour 60 % des retraités. Cette mesure avait alourdi de 4,5 milliards d'euros la charge fiscale pesant sur les retraités.

Les 10 millions de pensionnés ayant subi la hausse de CSG étaient ceux dont le revenu fiscal de référence (RFR) était supérieur à 14 375 euros pour la première part de quotient familial, majoré de 3 838 euros par demi-part supplémentaire. Dans le cas où l'ensemble des revenus des retraités est composé de pensions de retraite, ces seuils correspondaient à une pension nette d'environ 1 350 euros pour une personne seule de moins de 65 ans et de 2 070 euros pour un couple.

La loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales a opéré un retour au taux de 6,6 % pour les retraités dont le RFR est compris entre 14 548 euros par part majorés de 3 884 euros par demi-part supplémentaire. Autrement dit, pour un foyer dont les revenus sont composés exclusivement de pensions de retraite, les retraités percevant une pension nette inférieure à 2 000 euros pour une personne seule et 3 060 euros pour un couple ⁽¹⁾ se voient appliquer un taux de 6,6 % au lieu du taux de 8,3 % depuis le 1^{er} janvier 2019 ⁽²⁾.

Seuls 3,8 millions de foyers fiscaux ont bénéficié de la mesure. **Plus de 5 millions de retraités restent assujettis au taux de 8,3 %**. L'article 3 propose de supprimer le taux de 8,3 %, le taux de 6,6 % devenant alors le taux plein applicable aux pensions de retraite et d'invalidité.

● L'**article 4** propose que le plafond du quotient familial revienne à son niveau antérieur à celui de 2012. Depuis cette date, de nombreuses mesures ont pénalisé le pouvoir d'achat des familles et ont remis en cause la logique de redistributivité horizontale de la politique familiale : la baisse considérable du plafond du quotient familial, la modulation des allocations familiales, la sous-indexation des allocations familiales, la diminution des plafonds de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE).

Cet article propose donc que le plafond de droit commun du quotient familial soit augmenté de 750 euros, pour qu'il soit porté de 1 551 euros par demi-part à 2 301 euros par demi-part, niveau qui était le sien en 2010.

Parallèlement et logiquement, le plafond majoré de la part entière accordée au titre du premier enfant aux personnes célibataires ou divorcées ayant des enfants à charge serait augmenté de 320 euros, pour qu'il atteigne à nouveau 3 660 euros, son niveau en 2010.

● L'**article 5** tend à abaisser de 10 % les taux des deux premières tranches du barème de l'impôt sur le revenu :

– la fraction de part de revenu imposable comprise entre 9 964 euros et 27 519 euros serait imposable à 12,6 % au lieu de 14 % actuellement ;

– la fraction de part de revenu imposable comprise entre 27 519 euros et 73 779 euros serait imposable à 27 % au lieu de 30 % actuellement.

Cette baisse profitera à l'ensemble des contribuables de l'impôt sur le revenu, dont la charge fiscale a considérablement augmenté depuis 2012 et, en priorité, aux contribuables dont le revenu imposable se situe dans l'une de ces deux tranches.

(1) Et supérieure aux seuils plafonds d'assujettissement au taux de 3,8 %, détaillés dans le commentaire de l'article 3.

(2) La mesure entrera effectivement en application le 1^{er} mai 2019, avec un effet rétroactif.

II. UN SOUTIEN DURABLE AU POUVOIR D'ACHAT PASSE PAR LA BAISSÉ DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

Si la présente proposition de loi propose, pour redonner du pouvoir d'achat aux Français, de rétablir le droit commun de la revalorisation des prestations sociales et de baisser les prélèvements obligatoires sur les ménages, le rapporteur souligne que cette première étape doit impérativement s'accompagner d'une baisse durable de la dépense publique. Sans cela, les baisses d'impôt ne pourront qu'augmenter le déficit public et la dette, ce qui se traduira inmanquablement par de futures augmentations des prélèvements sur les ménages, et donc une nouvelle amputation de leur pouvoir d'achat.

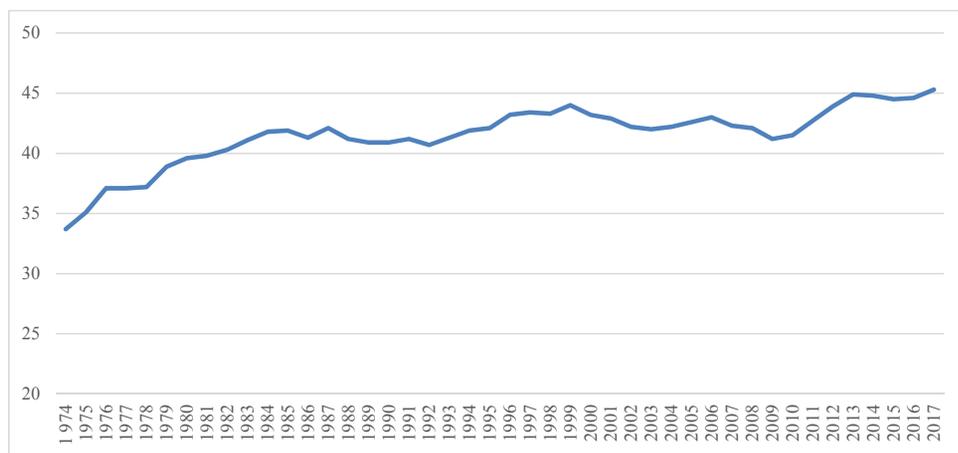
A. LA BAISSÉ IMMÉDIATE DE LA PRESSION FISCALE EST NÉCESSAIRE...

Le niveau de prélèvements obligatoires en France est bien trop élevé. Cette évidence doit être rappelée. Deux constats simples l'attestent.

- Le niveau des prélèvements obligatoires a atteint **45,3 % en 2017**, son record historique. Pour la première fois, il a dépassé 1 000 milliards d'euros cette même année.

LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN FRANCE DEPUIS 1974

(en % du PIB)



Source : INSEE, base 2014, mai 2018.

Ce poids, jamais atteint auparavant, des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale, contraint le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises. Il bride la croissance.

Signe particulier de l'effet de contrainte de notre système de prélèvements obligatoires sur la croissance, l'élasticité des recettes issues des prélèvements

obligatoires à la croissance a été de 1,4 en 2017, année de forte reprise de l'activité économique. Autrement dit, pour 1 % de croissance du PIB, les recettes des prélèvements obligatoires ont augmenté spontanément – hors mesures nouvelles – de 1,4 %. Ainsi, du fait de la structure de notre système de prélèvements obligatoires, le poids des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale augmente mécaniquement en période de croissance.

Si une élasticité des prélèvements obligatoires supérieure à l'unité n'est pas rare en temps de reprise économique, son niveau en 2017 est particulièrement élevé. Ce constat est encore plus frappant s'agissant des recettes fiscales de l'État, l'élasticité des recettes ayant atteint un niveau de 1,8 en 2017.

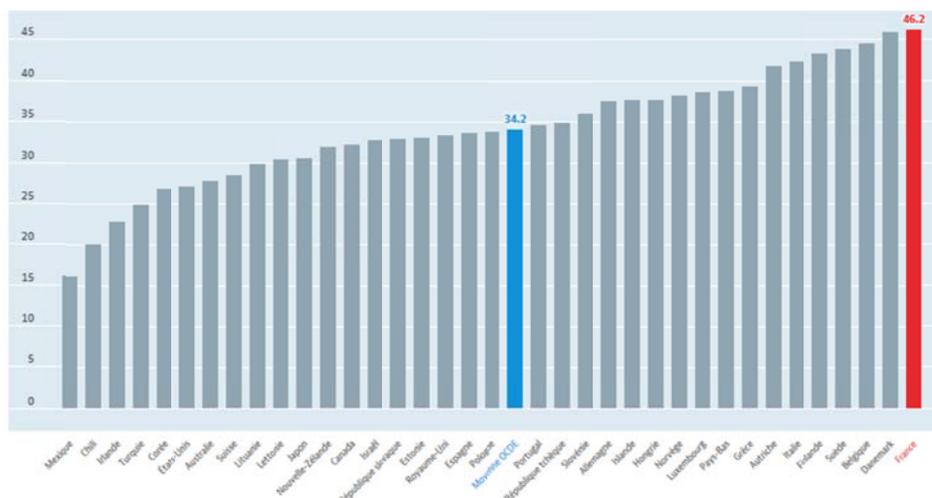
Le niveau et la structure des prélèvements obligatoires ont un effet de frein sur l'augmentation de la richesse nationale.

- Les comparaisons internationales et européennes confirment que le poids des prélèvements obligatoires est exceptionnellement élevé.

Les dernières données disponibles de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) montrent que le taux de prélèvements obligatoires en France en 2017 est le plus élevé des 35 pays membres de l'organisation. Il est supérieur de 12 points à la moyenne. Rapporté au PIB français, l'écart s'élève donc à 275 milliards d'euros.

POIDS DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DANS LE PIB EN 2017 (OU DERNIÈRES DONNÉES DISPONIBLES)

(en % du PIB)



Note : le taux de 46,2% du PIB présenté dans le graphique diffère du taux de 45,3 % présenté plus haut, les méthodes comptables de l'OCDE et de l'INSEE différant légèrement. L'écart tient au notamment au traitement des crédits d'impôt que l'INSEE traite les crédits d'impôts comme des moindres recettes, à la différence de l'OCDE qui les traite en dépenses.

Source : OCDE, dernières données comparatives disponibles.

La position particulière de la France dans l'OCDE et en Europe s'agissant du poids des prélèvements obligatoires ne se justifie pas uniquement par la spécificité de son modèle social, de son modèle de service public et de leurs modalités de financement.

Le niveau des prélèvements obligatoires n'a d'ailleurs fait que croître ces dernières années, sans que les Français ressentent une amélioration des services publics.

Il apparaît clairement que la baisse des prélèvements obligatoires, que Les Républicains proposent depuis longtemps, est une condition nécessaire pour rendre du pouvoir d'achat à nos compatriotes et leur redonner enfin confiance dans nos institutions.

B. ... MAIS DOIT S'ACCOMPAGNER D'UN EFFORT RÉSOLU SUR LA BAISSÉ DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

La baisse de la fiscalité pesant sur les ménages ne peut toutefois apporter à elle seule une amélioration durable et soutenable du pouvoir d'achat des Français. C'est par la baisse des dépenses publiques que les prélèvements sur les ménages et les entreprises pourront être réduits et que celles-ci pourront augmenter les salaires.

Une hausse durable du pouvoir d'achat passera également par une augmentation du taux d'emploi, qui est aujourd'hui une faiblesse française, avec un écart de 10 points avec l'Allemagne. Même si l'on fait abstraction des jeunes, pour lesquels l'organisation du système éducatif modifie le taux d'emploi, et des plus de 60 ans, compte tenu d'un âge de la retraite plus précoce en France, il reste pour les 20-59 ans un écart de taux d'emploi de 6 points en faveur de l'Allemagne. Selon une étude de Natixis ⁽¹⁾, si le taux d'emploi de la France était plus élevé de 6 points, le PIB potentiel serait plus élevé de 4 %, les recettes fiscales seraient plus élevées de 2 points de PIB, et les inégalités de revenu avant redistribution, élevées en France avec la faiblesse du taux d'emploi, diminueraient.

1. Privilégier le pouvoir d'achat par les salaires plutôt que par la fiscalité

Le niveau du pouvoir d'achat constitue une forme de **synthèse des choix politiques du pays**. Pour les actifs, c'est avant tout le niveau de salaire qui détermine le pouvoir d'achat et ce salaire résulte directement de la compétitivité des entreprises et de l'efficacité du système éducatif et de formation professionnelle, ainsi que des choix faits, par exemple, en matière de temps de travail ou de droit du travail.

(1) *Flash économie* n° 282, 27 février 2019.

• Le système fiscal et social français est fortement redistributif. Dans son rapport sur la France publié en février 2019 dans le cadre du semestre européen, la Commission européenne relève ainsi que le système français de protection sociale donne de bons résultats en matière de réduction des écarts de revenus entre les plus riches et les plus pauvres.

Les impôts et les transferts sociaux permettent de diviser par quatre l'écart en termes de revenu disponible équivalent entre les 10 % les plus riches et les 10 % ayant les revenus les plus bas. En 2017, cet écart correspondait à un ratio de 22 à 1 avant redistribution et de 6 à 1 après redistribution.

**EFFET DE LA REDISTRIBUTION SUR LES NIVEAUX DE VIE
POUR LES 10 % LES PLUS AISÉS ET LES 10 % LES PLUS MODESTES**

	Niveau de vie moyen des 10 % les plus modestes (en euros)	Niveau de vie moyen des 10 % les plus aisés (en euros)	Rapport
Avant impôts et prestations sociales	3 260	73 160	22,4
Après impôts et prestations sociales	10 020	56 430	5,6

Source : INSEE Références, édition 2018.

L'écart entre les 20 % de la population ayant les plus hauts revenus et les 20 % ayant les revenus les plus bas est pour sa part divisé par deux, passant de 8 avant redistribution à 4 après redistribution.

**EFFET DE LA REDISTRIBUTION SUR LES NIVEAUX DE VIE
POUR LES 20 % LES PLUS AISÉS ET LES 20 % LES PLUS MODESTES**

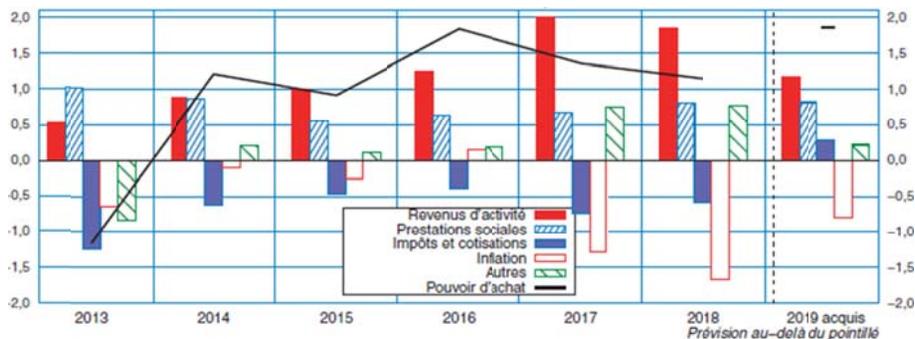
	Niveau de vie moyen des 20 % les plus modestes (en euros)	Niveau de vie moyen des 20 % les plus aisés (en euros)	Rapport
Avant impôts et prestations sociales	6 720	56 130	8,4
Après impôts et prestations sociales	11 560	45 040	3,9

Source : INSEE Références, édition 2018.

L'incidence des transferts sociaux (hors retraites) sur la réduction de la pauvreté, qui est de 44,8 %, est par ailleurs l'une des plus élevées de l'Union européenne selon la Commission.

Dans le contexte des mesures prises dans le cadre de la loi portant mesures d'urgences économiques et sociales, l'importance des transferts dans l'évolution du pouvoir d'achat moyen est encore renforcée. Les prévisions de l'INSEE pour 2019 présentées à la commission des finances le 20 mars dernier montrent clairement la moindre contribution des revenus d'activité et l'importance croissante des prestations sociales et de la baisse des impôts et cotisations dans l'évolution du pouvoir d'achat moyen.

VARIATIONS DE MOYENNE ANNUELLE DE POUVOIR D'ACHAT (EN %) ET CONTRIBUTIONS EN POINTS



Source : INSEE.

Au-delà des mesures d'urgence proposées par la proposition de loi, notre objectif ne devrait pas être de renforcer encore l'intervention du système fiscal pour améliorer le niveau de vie des plus modestes, mais de **favoriser le retour au travail et une meilleure rémunération du travail pour réduire les inégalités de départ entre nos concitoyens les plus modestes et les plus aisés.**

- À long terme, c'est en effet la croissance de la productivité et la compétitivité des entreprises qui tirent réellement le pouvoir d'achat des ménages. Les politiques publiques doivent donc s'attacher à créer les conditions **d'un cercle vertueux.**

La baisse des prélèvements obligatoires devra donc bénéficier également, à terme, aux entreprises. C'est l'amélioration de la compétitivité des entreprises qui permettra un redressement durable de l'économie française. La baisse du taux de chômage et la croissance des salaires en seront le corollaire.

Pour que l'accroissement du pouvoir d'achat des ménages – directement par une première baisse des prélèvements obligatoires et indirectement mais durablement par l'amélioration de la compétitivité – ne soit pas factice, il est nécessaire d'assainir les finances publiques. En effet, une baisse des prélèvements obligatoires sur les ménages et les entreprises qui alourdirait le déficit et la dette publique serait mécaniquement « gagée » sur une hausse future des prélèvements obligatoires.

Le maintien ou l'aggravation d'un déficit public ne constitue en réalité qu'une perte de pouvoir d'achat pour les générations futures.

2. Le maintien d'un déficit et d'une dette élevés limite le pouvoir d'achat des générations actuelles et futures

- Le déficit public a baissé sans interruption entre 2010 et 2017, passant de 7,2 % du PIB en 2009 à 2,7 % en 2017, ce qui a permis à la France de sortir de la procédure pour déficit excessif.

En raison des mesures décidées par le Président de la République et mises en place avec la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales sans mesures de financement, la baisse du déficit sera interrompue en 2019 et celui-ci devrait être à nouveau supérieur au seuil de 3 % du PIB. Avec une prévision de croissance optimiste, le Gouvernement anticipe un déficit public de 3,2 % du PIB, alors que le déficit pour 2018 se situerait aux alentours de 2,5 % du PIB ⁽¹⁾.

La France affiche l'un des pires déficits de l'Union européenne, comme le montre le tableau ci-dessous. Il n'y a pas de raison que le déficit français n'ait pas diminué comme celui de nos voisins européens.

SOLDES PUBLICS 2016 ET 2017 DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE

(en % du PIB)

	2016	2017
Malte	0,9	3,5
Chypre	0,3	1,8
Suède	1,1	1,6
République tchèque	0,7	1,5
Luxembourg	1,6	1,4
Pays-Bas	0,0	1,2
Bulgarie	0,2	1,1
Danemark	-0,4	1,1
Allemagne	0,9	1,0
Croatie	-0,9	0,9
Grèce	0,5	0,8
Lituanie	0,3	0,5
Slovénie	-1,9	0,1
Irlande	-0,5	-0,2
Estonie	-0,3	-0,4
Lettonie	0,1	-0,6
Finlande	-1,7	-0,7
Autriche	-1,6	-0,8
Slovaquie	-2,2	-0,8
Belgique	-2,4	-0,9
Union européenne – (28 pays)	-1,7	-1,0
Zone euro (19 pays)	-1,6	-1,0
Pologne	-2,2	-1,4
Royaume-Uni	-2,9	-1,8
Hongrie	-1,6	-2,2
Italie	-2,5	-2,4
France	-3,5	-2,7
Roumanie	-2,9	-2,9
Portugal	-2,0	-3,0
Espagne	-4,5	-3,1

Source : Eurostat.

(1) Insee, comptes nationaux des administrations publiques, premiers résultats, année 2018, 26 mars 2019.

En 2017, seuls les déficits de la Roumanie, du Portugal et de l'Espagne étaient supérieurs au déficit français, alors même que ces pays ont été frappés avec une dureté particulière par la crise de 2008.

- Ce déficit continu alimente une dette publique devenue insoutenable, véritable épée de Damoclès sur le niveau de vie des Français. Rapportée au PIB, la dette française culmine à 98,4 % du PIB en 2018.

DETTE PUBLIQUE BRUTE

(en % du PIB)

2004-2007	2008-2012	2013-2015	2016	2017	2018 (P)
65,6	83,1	94,6	98,0	98,4	98,4

Source : Commission européenne, Rapport 2019 pour la France comprenant un bilan approfondi des mesures de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques, 27 février 2019 et INSEE, comptes nationaux des administrations publiques, premiers résultats, année 2018, 26 mars 2019.

Notre pays se distingue ainsi de ses voisins européens. La dette publique au niveau de l'Union européenne décroît en effet depuis 2015 et s'établissait à la fin de l'année 2017 à 81,6 % du PIB, soit près de 17 points que moins que celle de la France.

- Si des mesures de soutien public au pouvoir d'achat des ménages sont indispensables, elles ne sauraient avoir pour effet de dégrader encore un peu plus l'état de nos finances publiques. Il s'agirait sinon de gains factices, financés par la collectivité et donc par les Français eux-mêmes, ceux d'aujourd'hui et ceux de demain.

La baisse du déficit et de la dette publics est un impératif de justice intergénérationnelle. Le pouvoir d'achat non financé d'aujourd'hui revient à diminuer le pouvoir d'achat de demain, c'est-à-dire celui des générations futures.

L'assainissement de nos comptes publics est donc une question de justice pour nos prochains, à la fois au sens de nos proches et au sens de nos successeurs, une **double solidarité, immédiate et vis-à-vis des générations futures.**

C'est la raison pour laquelle il est proposé de financer les mesures de la présente proposition de loi par des mesures durables d'économies, que le groupe Les Républicains a déjà présentées.

C. RÉPONDRE À L'URGENCE DE MAÎTRISER LA DÉPENSE PUBLIQUE

Le diagnostic n'est plus à établir, la France est un pays malade de la dépense publique. Son niveau est tel qu'elle n'est pas financée par des prélèvements obligatoires dont le montant est pourtant exceptionnellement élevé à la fois dans l'histoire et par rapport aux États comparables.

1. L'impératif de maîtrise de la dépense publique

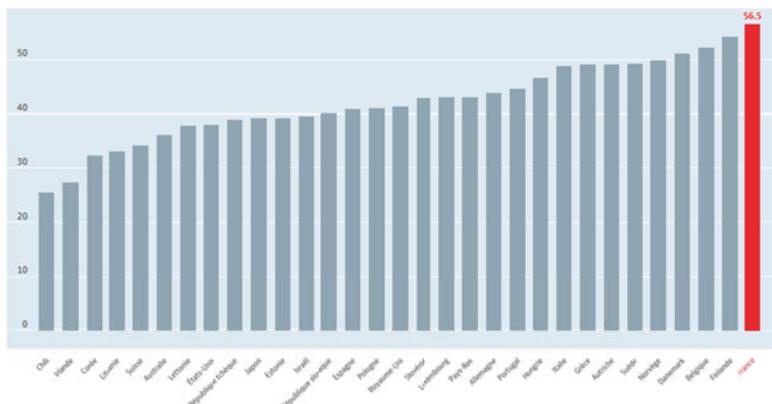
● En 2017, la dépense publique y compris crédits d'impôt s'est établie à 1 294 milliards d'euros ⁽¹⁾, soit 56,5 % du PIB. C'est le ratio le plus élevé de l'Union européenne et *a fortiori* de la zone euro. En moyenne, la dépense publique des pays de la zone euro (19 États) représente 47 % de leur PIB, soit 9,4 points de moins que la France.

Cet écart s'est creusé entre 2001 et 2017, le ratio de la France ayant enregistré une légère hausse alors que les mesures d'assainissement budgétaire axées sur les dépenses prises par les autres États membres ont fait reculer le ratio de la zone euro de 2,2 points. L'écart par rapport à l'Allemagne est particulièrement frappant : il s'est élevé à 280 milliards d'euros en 2016. **La France a donc dépensé 2 070 euros de plus par habitant que son voisin** ⁽²⁾.

Le constat de la situation exceptionnelle de notre pays s'agissant de son niveau de dépense publique ne diffère pas lorsqu'on le compare à ceux des autres États de l'OCDE, comme le montre le diagramme ci-dessous. Les administrations publiques françaises sont celles qui dépensent le plus de tous les pays de l'OCDE, par rapport à la richesse nationale.

DÉPENSES PUBLIQUES DES PAYS DE L'OCDE EN 2017 (OU SELON LES DERNIÈRES DONNÉES DISPONIBLES)

(en % du PIB)



Source : OCDE, dernières données disponibles.

● Il n'est pas besoin de rappeler l'urgence de la maîtrise de la dépense publique. La France doit s'engager plus rapidement dans le processus d'assainissement de ses comptes publics, alors qu'il n'existe plus de marges de manœuvre pour augmenter les prélèvements obligatoires.

(1) Y compris crédits d'impôt. La dépense publique hors crédits d'impôt s'est établie à 1 262 milliards d'euros.

(2) COE-Rexecode, document de travail n° 69, L'écart de dépenses publiques entre la France et l'Allemagne, juin 2018, p. 18 et suivantes.

L'état de ses finances publiques constitue une fragilité inquiétante dans le cas d'un retournement de la conjoncture. Compte tenu du niveau déjà extrêmement élevé de la dette publique, le déficit public est sensible à une augmentation des taux d'intérêt – par l'augmentation de la charge de la dette. En 2017, la Cour des comptes estimait qu'une hausse uniforme d'un point des taux d'intérêt à court et long terme conduirait à accroître la charge d'intérêts de près de 4 milliards d'euros au terme de la première année et de 21 milliards d'euros – soit un peu moins d'un point de PIB – à horizon de dix ans.

Cette situation risquerait d'entraîner la France dans un « effet boule de neige » : la hausse des taux d'intérêt pèserait sur le déficit public, ce qui se traduirait par une contrainte sur la dette publique, dont l'augmentation aurait elle-même un effet haussier sur les taux d'intérêt.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement aurait dû agir plus rapidement et plus résolument sur la dépense publique.

2. Des propositions concrètes pour réduire la dépense publique

Le Gouvernement n'a pas pris la mesure de l'urgence qu'il y a à réduire la dépense publique. Il a, certes, annoncé un objectif de réduction du poids de la dépense publique dans le PIB de 3 points entre 2018 et 2022, mais les mesures essentielles pour y parvenir n'ont pas été mises en œuvre.

Ni le Gouvernement, ni la majorité, ni les autres partis d'opposition n'ont avancé de plan pour réduire les dépenses publiques. Le groupe Les Républicains est le seul à proposer des mesures concrètes à la fois pour financer à court terme les mesures de pouvoir d'achat en faveur des ménages et pour assainir les comptes des administrations publiques. Elles permettraient d'économiser de l'ordre de 20 milliards d'euros par an. Il s'agit d'un premier plan de réduction de la dépense, qu'il faudra poursuivre.

- Le premier levier à actionner pour maîtriser la dépense publique est celui des **dépenses de personnel**. Elles représentaient 290 milliards d'euros en 2017 en comptabilité nationale (22 % des dépenses publiques en 2017 ⁽¹⁾). Outre leur caractère massif, ces dépenses ont pour particularité de « rigidifier » la dépense publique. Elles sont dynamiques par nature et engagent les finances publiques à long terme. Le Président de la République avait annoncé une réduction de 120 000 postes de fonctionnaires et agents publics d'ici 2022. Cet objectif ne sera pas tenu. Sur le périmètre de l'État, les projets de loi de finances pour 2018 et pour 2019 prévoyaient de réduire le nombre de postes respectivement de 1 600 et de 4 500 seulement.

Il est donc avant tout nécessaire de vraiment **réduire le nombre d'agents publics**.

(1) *Dépenses de rémunérations des salariés au sens de l'INSEE (compte des administrations publiques, septembre 2018, base 2014).*

Il conviendrait ensuite de **porter à 39 heures hebdomadaires le temps de travail dans la fonction publique**, la moitié des économies réalisées pourraient être utilisées pour lier les revalorisations des rémunérations au mérite. L'avancement d'échelon indiciaire ne devrait plus être automatique en fonction de critères d'ancienneté, mais lié au grade et à la performance. Ces mesures permettraient de plus d'améliorer la productivité dans le secteur public.

À court terme, il est nécessaire de faire réellement appliquer le temps de travail minimum de 35 heures dans la fonction publique et de lutter contre l'absentéisme. Le rétablissement d'un troisième jour de carence dans la fonction publique et la fin de la surrémunération des emplois à temps partiel sont autant de mesures qui auraient un impact baissier sur la dépense publique.

- L'État et les collectivités territoriales doivent poursuivre les efforts entrepris pour baisser leur train de vie.

Il s'agirait en effet de **rationaliser le parc immobilier public** et de poursuivre la politique de rationalisation des achats de l'État. Bien que la création en 2009 d'un service des achats de l'État (SAE) ait constitué un progrès en la matière, des marges de manœuvre existent pour dégager des économies par une amélioration de la gestion des achats⁽¹⁾. L'**optimisation des achats** dans les administrations publiques doit également s'appliquer aux collectivités territoriales, *via* une meilleure gouvernance de la fonction achats et un renforcement de leur mutualisation.

Les administrations publiques doivent aussi s'interroger sur la **taille de leur parc automobile**, dont l'entretien est coûteux. La vente de la moitié de ce parc permettrait d'engendrer des économies significatives.

Enfin, l'intelligence artificielle offre de nouvelles opportunités dans le processus de **digitalisation des administrations** qu'il convient de saisir plus résolument.

- Les prestations servies par les systèmes de retraites sont le premier poste de dépenses publiques en France. Il est donc fondamental d'assurer la pérennité de ce système par des mesures courageuses.

Les régimes spéciaux doivent être supprimés et le mode de calcul des pensions de retraite des fonctionnaires doit être aligné sur celui du secteur privé. Le calcul de la pension devrait prendre en compte les vingt-cinq années les mieux rémunérées et non pas les six derniers mois comme c'est actuellement le cas, ou l'ensemble de la carrière comme le laisse entendre le Gouvernement. En contrepartie, les primes seraient intégrées au calcul de la pension. Une telle mesure permettrait en outre de réduire les coûts de gestion des caisses de retraite.

(1) Voir par exemple le rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2017.

Enfin, plutôt que d'utiliser la méthode du rabot pour maîtriser le niveau des prestations servies par les régimes de retraite ou l'augmentation des cotisations, la **question d'un nouveau report de l'âge légal de départ à la retraite pour bénéficiaire du taux plein doit être posée.**

- L'efficacité de notre système de santé doit être améliorée, en particulier par le développement des parcours de soins qui permettent de veiller à la pertinence des soins et de diminuer les actes redondants ou inutiles. Les dépenses de santé expliquent la plus grande partie de l'augmentation des dépenses publiques.

La France n'est jamais réellement parvenue à rattraper son retard dans le domaine de la prévention. Or, un **effort plus important à court terme en matière de prévention permet des gains à long terme.** Il serait donc utile de lancer un plan santé à l'école et de prévoir pour chaque Français un parcours de prévention. L'assurance maladie pourrait également prendre en charge une consultation de prévention tous les deux ans pour tous les Français.

Les possibilités nouvelles qui s'ouvrent grâce à au **développement de l'e-santé** doivent être davantage encouragées et permettre une modernisation rapide de notre système de soins.

Il n'est par ailleurs pas question de relâcher les efforts pour **développer encore les soins ambulatoires** et pour mieux articuler l'offre de soins en ville avec le réseau hospitalier.

- Le maquis des allocations sociales et revenus de remplacement nuit à leur efficacité. L'effet incitatif que certains d'entre eux doivent avoir pour que leurs bénéficiaires reprennent un emploi doit être renforcé. Aussi, il serait opportun de **créer une allocation sociale unique personnalisée** plafonnée à 75 % du SMIC (à l'exclusion des allocations liées aux handicaps et à la politique familiale) et modulée en fonction de la composition des foyers bénéficiaires.

Elle devra inclure l'ensemble des « droits connexes » nationaux et locaux, comme les tarifs sociaux pour l'eau, le chèque énergie, la prime de Noël, les aides au transport, les aides à l'accueil des jeunes enfants et à la restauration scolaire, l'exonération de redevance télévision ou encore les bons de vacances et les tickets loisirs.

L'objectif de cette refonte est de s'assurer que pour chaque bénéficiaire de ces aides, le retour au travail paie.

- Un plan d'action pour maîtriser l'évolution de la dépense publique ne peut pas faire l'économie d'une réflexion sur le champ d'intervention de la puissance publique. La frontière entre ce qui doit relever de la solidarité nationale ou d'un système public de soutien et ce qui doit relever de la responsabilité individuelle doit être clarifiée.

Les **bénéficiaires de la CMU-C pourraient être responsabilisés** par l'acquiescement de la participation forfaitaire de 1 euro par acte dont s'acquiescent les autres assurés du système de santé.

L'assurance chômage doit être un outil efficace et rapide pour le retour à l'emploi. Les conditions à satisfaire pour pouvoir bénéficier de cette assurance sont claires. Les **sanctions pour les faire appliquer devraient être durcies et systématisées pour les chômeurs refusant de chercher un emploi**. L'instauration d'une dégressivité des allocations-chômage ne doit pas être un sujet tabou. Elle favoriserait un retour plus rapide à l'emploi des chômeurs.

Des économies peuvent également être obtenues par une **réforme du régime spécifique aux intermittents du spectacle** en luttant contre les abus. Il convient d'exclure toute forme d'emploi permanent qui donne lieu à une exploitation – parfois abusive – par le secteur de l'audiovisuel. Le déficit du régime spécial d'indemnisation des intermittents représente de l'ordre de 1 milliard d'euros par an, selon la Cour des comptes.

- La **lutte contre la fraude sociale et fiscale** doit être intensifiée. Des sanctions plus dures et la systématisation de l'application de l'amende aux prestations sociales à 10 000 euros assortie d'une suspension du droit aux prestations sociales pendant cinq ans auraient un effet assez dissuasif pour limiter ces types de fraudes.

Pour la fraude particulière au travail illégal par des étrangers en situation irrégulière, la proposition de créer – sur le modèle anglo-saxon – un délit entraînant la saisie des revenus et un éloignement systématique du territoire doit être sérieusement examinée.

Il serait en outre utile de créer un fichier national interrégimes des personnes ayant commis une fraude en matière sociale.

De manière générale, la lutte contre la fraude fiscale et sociale doit s'appuyer davantage sur les méthodes d'exploration et de couplage de données (le *data mining* et le *data matching*).

- Les incitations à l'immigration doivent être supprimées.

Il est ainsi nécessaire de **supprimer l'aide médicale de l'État (AME) pour ne conserver que la partie du dispositif prenant en charge les soins d'urgence** – dont le coût est inférieur à 100 millions d'euros.

Plus généralement, les **conditions d'accès des étrangers aux prestations sociales devraient être révisées**. Il existe déjà des conditions de durée de résidence pour bénéficier du revenu de solidarité active (cinq ans) ou de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (dix ans). Il n'existe toutefois aucune condition de durée de cotisation, ce qui signifie qu'un étranger n'ayant

jamais cotisé en France peut bénéficier d'un minimum social. Pour l'ensemble des prestations non contributives, une durée minimale de cotisations de trois ans pourrait être envisagée.

- Le redressement des comptes publics doit concerner l'ensemble des Français. C'est un effort collectif, parce que c'est une responsabilité collective.

Aussi est-il impératif que chacun se sente impliqué et contribue à cet effort, notamment les organismes qui bénéficient de subventions publiques. Dans cet esprit, il est donc proposé de **réduire les financements publics aux organisations syndicales**.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

DISCUSSION GÉNÉRALE

Au cours de sa séance du 27 mars 2019, la commission a examiné la proposition de loi.

M. le président Éric Woerth, rapporteur. Quelle position inconfortable – je m’en aperçois – que celle du rapporteur ! C’est très compliqué...

La situation de trouble dans laquelle se trouve notre pays depuis plusieurs mois traduit un malaise profond, dont les racines sont sans doute multiples mais que les inquiétudes qu’inspire à nos concitoyens l’évolution de leur pouvoir d’achat ont réellement cristallisé.

Dans un contexte où, après la stagnation consécutive à la crise de 2007 le pouvoir d’achat des ménages commençait, depuis 2016, à se redresser – nous rattrapons le pouvoir d’achat par unité de consommation de 2007, c’est dire combien la France a été secouée par la crise ! –, la politique du Gouvernement a envoyé des signaux contradictoires en 2018. Elle a en effet multiplié les initiatives qui modifient les prélèvements obligatoires – suppression de la taxe d’habitation, bascule des cotisations sociales vers la contribution sociale généralisée (CSG), augmentation de la fiscalité énergétique, etc. –, avec, qui plus est, d’importants effets de calendrier, ce qui a conduit à une hausse des prélèvements obligatoires sur les ménages de 4,5 milliards d’euros. Si, en fin de compte, l’Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) constate une hausse de 0,4 % du pouvoir d’achat par unité de consommation sur l’ensemble de l’année 2018, le ralentissement est significatif par rapport à l’année précédente. De plus, l’Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) avait montré que c’étaient largement les ménages aisés qui bénéficiaient des mesures de la loi de finances pour 2018 : leur niveau de vie progressait de 1,6 %, alors que celui des 5 % de ménages les plus modestes était imputé de 0,6 %.

Compte tenu de la croissance et des mesures votées à la fin de l’année 2018, le pouvoir d’achat des ménages devrait globalement augmenter en 2019, mais il reste des perdants, au premier rang desquels les retraités. L’OFCE estime ainsi que près de la moitié des retraités serait perdante avec l’entrée en vigueur des nouvelles mesures en 2019.

La politique du Gouvernement a réveillé chez nos concitoyens un sentiment d’injustice jamais vraiment endormi. Un sentiment d’injustice sociale, d’injustice territoriale entre urbains et ruraux, d’injustice intergénérationnelle et d’injustice entre les actifs et les retraités.

La proposition de loi déposée par le groupe Les Républicains a pour objectif de remédier à l’exacerbation de ce sentiment d’injustice. La réponse que nous proposons consiste à redonner du pouvoir d’achat aux Français et à corriger les mesures qui ont stigmatisé une partie de la population, en particulier les retraités et les catégories les plus fragiles de notre population sur le plan pécuniaire.

La proposition de loi comporte cinq articles, qui peuvent se répartir en deux séries de mesures.

La première série de mesures consiste en l’annulation des mesures de rabot prises par le Gouvernement en loi de finances et en loi de financement de la sécurité sociale pour

2019. Nous sommes favorables à la maîtrise de la dépense publique, j’y reviendrai, mais elle doit procéder d’une démarche de réformes structurelles visant à améliorer l’efficacité des dépenses publiques, pas de mesures prises au coup par coup qui ne peuvent qu’inquiéter nos concitoyens sur l’évolution future de leur niveau de vie, la sous-indexation ne pouvant que faire craindre le gel de demain.

L’article 1^{er} de la proposition de loi a ainsi pour objet de rétablir les règles de droit commun de revalorisation de certaines prestations, au premier rang desquelles les pensions de retraite et les allocations familiales. L’article L. 161-25 du code de la sécurité sociale prévoit une revalorisation en fonction de l’inflation, à laquelle le Gouvernement avait prévu de déroger en 2019 et 2020 pour fixer cette revalorisation à 0,3 %, soit à peu près cinq fois moins. Le Conseil constitutionnel a annulé cette sous-indexation pour 2020 mais l’a maintenue pour 2019. Nous vous proposons de faire l’autre moitié du chemin en supprimant la dérogation prévue pour 2019. Le second alinéa de l’article 1^{er} prévoit un mécanisme de rattrapage pour les prestations versées entre le 1^{er} janvier et la date de promulgation de la loi sur le fondement de la revalorisation à 0,3 %. La réindexation serait donc rétroactive.

Suivant la même démarche, l’article 2 de la proposition de loi rétablit le mécanisme de revalorisation des aides au logement en fonction de l’indice de référence des loyers.

Ces deux articles permettent de rendre plus de 3 milliards d’euros de pouvoir d’achat à nos concitoyens en 2019.

Pour ce qui concerne la revalorisation des pensions, j’estime qu’il faudrait aller plus loin en posant la question d’une évolution du critère servant de base au coefficient de revalorisation. L’indexation en fonction de l’inflation, qui s’applique depuis 1987, protège, lorsqu’elle est respectée, les retraités de l’inflation, mais l’on pourrait davantage associer les retraités à l’augmentation de la richesse du pays et valoriser leur utilité sociale – les retraités ne sont pas étrangers à la croissance de notre produit intérieur brut – en rétablissant partiellement, pour les 1 000 premiers euros de pension, une revalorisation en fonction de l’évolution des salaires ; au-delà, la revalorisation se ferait en fonction de l’inflation. Ainsi, les retraités participeraient en partie à l’augmentation de la richesse de la Nation. Cette mesure aurait en outre l’avantage de retisser un lien entre la progression du niveau de vie des retraités et celle du niveau de vie des actifs, la première étant amenée à diminuer assez considérablement au cours des prochaines années. Avec mes collègues, j’ai déposé un amendement demandant au Gouvernement de présenter un rapport sur le sujet afin que la discussion soit lancée et que nous disposions de tous les éléments pour examiner sérieusement cette proposition – il s’agissait aussi, pour dire les choses précisément, de ne pas se voir opposer l’article 40 de la Constitution.

Le second axe de la proposition de loi consiste en une diminution de la pression fiscale qui pèse sur les classes moyennes et les familles grâce à trois mesures.

L’article 3 supprime le taux de CSG à 8,3 % sur les pensions de retraite et sur les pensions d’invalidité en le ramenant à 6,6 %. Le taux de 8,3 % résulte de l’augmentation brutale subie par 60 % des retraités en 2018 : leur CSG a augmenté de 25 %. Ce choc fiscal a été d’autant plus mal ressenti qu’ils sont les seuls à ne pas avoir bénéficié d’une compensation – c’était d’ailleurs le but de la manœuvre. La mesure présentée comme favorisant le pouvoir d’achat des actifs était en réalité un transfert de charge fiscale et de pouvoir d’achat entre actifs et retraités. D’abord sourd aux mises en garde de l’opposition, le Gouvernement a finalement dû revenir sur cette hausse pour la moitié de ceux qui l’ont subie. Sur ce point aussi, nous proposons de faire l’autre moitié du chemin – au fond, de déboucher les deux oreilles – en abaissant le taux de 8,3 % à 6,6 % pour les retraités que le Gouvernement a oubliés. Il s’agirait d’un retour à la situation antérieure à 2018, avec les mêmes trois taux applicables, au lieu de quatre aujourd’hui. Cette disposition aurait un

impact financier brut de 2,9 milliards d'euros, mais elle conduirait à majorer les recettes de l'impôt sur le revenu (IR), car une partie de la CSG due au taux de 8,3 % est déductible de l'impôt sur le revenu. Net de cet effet sur l'impôt sur le revenu, le coût de la mesure est estimé à 2,3 milliards d'euros.

Je pense d'ailleurs que la CSG devrait être totalement déductible de l'impôt sur le revenu, tout comme la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) et les prélèvements de solidarité sur le capital. La non-déductibilité de ces prélèvements revient à une forme d'impôt sur l'impôt qui ne se justifie pas. Elle rend l'impôt injuste et illisible : vous payez de l'impôt sur des revenus que vous n'avez pas perçus. Je présenterai un amendement à ce sujet. Le coût, important, de cette proposition, serait de l'ordre de 7 milliards d'euros.

Je défendrai un autre amendement sur la CSG applicable aux pensions de retraite, plus technique. En loi de financement de la sécurité sociale, alors que la hausse de CSG n'avait pas encore été annulée, nous avons adopté un dispositif proposé par le Gouvernement visant à atténuer le passage du taux de 3,8 % au taux de 8,3 %. La marche était en effet très importante, le Gouvernement n'a pas envisagé un tel dispositif pour le passage du taux de 0 % à celui de 3,8 %. Nous proposons d'y remédier. Il s'agit d'unifier le régime de passage d'un taux de CSG à un autre. C'est une mesure de cohérence et de simplification.

Enfin, nous proposerons par amendement que les heures supplémentaires soient exonérées de CSG et de CRDS. Nous l'avions déjà fait lors de l'examen des textes financiers, tout comme nous avons proposé l'exonération des heures supplémentaires de l'impôt sur le revenu – le Gouvernement et la majorité l'avaient refusée, avant de revenir sur son refus à la fin de l'année. C'est une mesure utile pour rendre du pouvoir d'achat aux Français et inciter à travailler davantage. Intégrer la CSG et la CRDS à la réduction des cotisations aurait un coût de 1,5 milliard d'euros.

L'article 4 vise à ce que le plafond de ce que l'on appelle « l'avantage » – entre guillemets – du quotient familial revienne au niveau qui était le sien avant 2012. Le plafond de droit commun passerait de 1 551 euros à 2 301 euros par demi-part et le plafond de la part entière accordée dès le premier enfant aux parents élevant seuls leurs enfants passerait de 3 660 à 3 980 euros.

Le quotient familial n'est pas une dépense fiscale – évidemment, d'autres groupes ne seront pas d'accord avec nous –, c'est une modalité de calcul de l'impôt sur le revenu. Autrement dit, il ne s'agit pas de favoriser certains contribuables, mais de prendre en compte, dans le calcul de l'impôt, leurs charges de famille, indépendamment de leurs revenus. Il s'inscrit dans une logique de redistribution horizontale, le barème progressif permettant, lui, d'assurer une redistribution verticale. C'est justement parce que le barème est progressif et qu'il tient compte des revenus de l'ensemble des foyers qu'il faut un mécanisme correcteur pour appliquer ce barème en fonction de la composition du foyer.

Les baisses violentes intervenues en 2013 et en 2014 sont donc incompréhensibles. Elles ont durement frappé les classes moyennes et les familles. Cette mesure permettrait d'augmenter le pouvoir d'achat de 1,6 million de foyers fiscaux, donc de familles, pour un coût de 1,7 milliard d'euros.

L'article 5 touche également à l'impôt sur le revenu. Il tend à abaisser de 10 % les taux des deux premières tranches du barème : le taux de la première tranche, s'appliquant à la fraction du revenu imposable comprise entre 9 964 euros et 27 519 euros passerait de 14 à 12,6 % ; la fraction du revenu imposable comprise entre 27 519 euros et 73 779 euros serait imposable à 27 % au lieu de 30 % actuellement. Cette mesure allégerait la pression fiscale de l'ensemble des contribuables de l'impôt sur le revenu. Elle doperait le pouvoir d'achat des Français d'environ 8 milliards d'euros. Nous nous sommes

effectivement rapprochés des services de Bercy pour faire chiffrer les mesures que nous proposons – voyez que nous allons au bout des choses, chers collègues ! Nous pensons que la mesure serait d'un coût inférieur – pour tout dire, le chiffrage n'est pas intuitif – mais je vous donne l'estimation de Bercy, qui nous paraît un peu élevée.

Dans notre esprit, il s'agit d'un ensemble de mesures d'urgence destinées à combler les brèches sociales ouvertes pendant les deux premières années du quinquennat, mais nous sommes convaincus qu'il faudra aller plus loin.

Au total, avec les amendements que je vous propose, le coût de nos propositions peut être évalué à 25 milliards d'euros. Nous estimons qu'il faudra en outre baisser les impôts de production d'un point de produit intérieur brut (PIB) en cinq ans, ce qui porterait le coût total des mesures contenues dans ce texte à environ 45 milliards d'euros sur plusieurs années.

J'entends venir les critiques, assez classiques, sur le coût de nos propositions : comment finance-t-on tout cela ? Je rappelle que le Gouvernement ne se pose jamais ces questions à propos de ses propres propositions ; c'est assez pratique. Il a improvisé s'agissant notamment de la suppression de la taxe d'habitation et des mesures de soutien au pouvoir d'achat de la fin de l'année 2018. La suppression de la taxe d'habitation représente grosso modo une vingtaine de milliards d'euros, et les mesures de pouvoir d'achat de la fin de l'année coûtent environ 10 à 11 milliards d'euros, sans que les modalités de financement soient vraiment prévues.

Nous, petits bras de l'opposition – sans administration, donc –, avons essayé de travailler un peu différemment. Nous avons, au contraire, des propositions pour financer ce plan par des économies sur la dépense publique, de l'ordre de 20 milliards d'euros, ainsi que par des politiques favorisant l'augmentation du taux d'emploi dans notre pays pour créer davantage de richesses.

Pour augmenter le pouvoir d'achat des ménages de manière durable, nous ne devons pas nous reposer que sur des mécanismes de transferts fiscaux et sociaux, qui contribuent déjà fortement à la réduction des inégalités. Le pouvoir d'achat est, en réalité, et vous le savez bien, la synthèse des choix politiques de notre pays, qui ne sont pas uniquement financiers.

Pour augmenter le pouvoir d'achat, il faut avant tout augmenter le taux d'emploi ou le taux d'activité des Français, c'est-à-dire la proportion de la population en âge de travailler qui est en activité, et plus globalement la quantité d'heures travaillées, pour créer davantage de revenu global, qui pourra être utilisé pour accroître le pouvoir d'achat des salariés. Le taux d'emploi en France est en effet aujourd'hui inférieur de 10 points à celui de l'Allemagne, dont 6 points sur la tranche des 20-59 ans, et cet écart s'accroît. Selon une étude de Natixis, si la France avait un taux d'emploi plus élevé de 6 points – en somme, si on rattrapait les Allemands –, son PIB potentiel serait plus élevé de 4 %, les recettes fiscales seraient plus élevées de 2 points de PIB, il n'y aurait presque plus de déficit budgétaire, et les inégalités de revenu avant redistribution diminueraient.

L'atteinte de cet objectif, qui permettra de créer de nouvelles recettes, ne relève pas de mesures budgétaires ou financières. Elle résulte de beaucoup d'autres choses, d'un faisceau de politiques concernant notamment la formation, le marché du travail, la mobilité sociale ou géographique et de bien d'autres paramètres.

Il est également indispensable de créer les conditions d'un cercle vertueux en baissant de manière structurelle une dépense publique excessive, ce qui permettra de diminuer le déficit et la dette publics, donc la charge de la dette, de baisser les prélèvements obligatoires sur les entreprises et les ménages, et d'améliorer la compétitivité des entreprises

et le pouvoir d'achat des ménages. La baisse de la dépense publique répond en outre à un impératif de solidarité entre les générations. Nous avons besoin d'une double solidarité : entre les Français d'aujourd'hui et entre les générations. Nous devons réduire la dette pour laisser aux générations futures des finances publiques saines et éviter que ne pèsent sur elles des charges qui ne sont pas de leur fait.

C'est pourquoi le groupe Les Républicains a fait des propositions conduisant à une réduction de l'ordre de 20 milliards d'euros de la dépense publique, ce que ni le Gouvernement ni aucun groupe politique n'a fait jusqu'à présent. On nous demande sans arrêt : « Mais où sont vos propositions ? » Nous en faisons, nous les publions, il faudrait les lire. Aucun groupe ni aucun gouvernement n'a été aussi loin.

Ces mesures, qui ne constituent qu'une première étape, comportent notamment une réduction du nombre d'agents publics, s'accompagnant d'une augmentation du temps de travail, une réforme des retraites supprimant les régimes spéciaux et alignant le mode de calcul des pensions du public sur celui du privé, la mise en place d'une allocation sociale unique personnalisée, une amélioration de l'efficacité de notre système de santé, par un renforcement des parcours de soins et un effort accru de prévention, la refonte des règles visant à inciter au retour à l'emploi, le renforcement de la lutte contre la fraude fiscale et sociale, la suppression de l'aide médicale de l'État (AME), pour qu'elle ne prenne plus en charge que les soins d'urgence.

Encore une fois, nous sommes conscients qu'il faudra aller plus loin, notamment en repoussant l'âge de la retraite, afin de réduire suffisamment les dépenses pour mettre en place ce que j'appelle le « un sur deux budgétaire », c'est-à-dire un principe selon lequel les économies doivent aller pour moitié à la réduction de l'impôt et pour moitié à la baisse du déficit.

Il faudra également s'interroger sur les conditions nécessaires au renforcement du consentement à l'impôt – cette crise nous le montre. J'ai mis en débat un certain nombre d'idées, qui ne trouvent pas leur place dans cette proposition de loi, visant par exemple à permettre aux contribuables de « flécher » 5 % de leur impôt sur le revenu ou à substituer à la fiscalité écologique additionnelle, en réalité une fiscalité punitive, une « part verte » dans l'ensemble des grands impôts français – la taxe sur la valeur ajoutée, mais pas seulement –, qui serait plus juste et devrait être accompagnée de mesures autres que fiscales pour modifier les comportements et réduire la consommation énergétique.

Alors que le débat est aujourd'hui le mot d'ordre, je souhaite que l'on puisse discuter sur le fond et en profondeur de ces mesures présentées par le groupe Les Républicains. Nous avons fait de multiples propositions, parfois suivies avec un temps de décalage par la majorité, ce qui nous laisse quelque espoir quant à la manière dont elle votera aujourd'hui. Je rappelle que, si nous vendons l'ensemble, nous vendons aussi à la découpe... ! Vous pouvez voter en faveur d'un certain nombre de ces dispositions sans retenir les autres ; c'est une possibilité qui vous est ouverte. Par exemple, vous pourriez adopter quelques articles maintenant, tandis que d'autres seraient simplement mis en discussion, en attendant que, plus tard, la lumière revienne.

J'espère que les mesures présentées ici auront un écho plus favorable que celles que nous avons faites hier et qui sont pourtant partiellement appliquées aujourd'hui.

Mme Émilie Carriu, présidente. Vous annoncez, monsieur le rapporteur, un objectif de baisse des dépenses publiques en présentant une proposition de loi qui tend à les augmenter, sans aucune baisse de dépenses ; c'est assez contre-intuitif. Une loi de finances ou un collectif budgétaire permet une approche plus équilibrée – je vous avoue que l'article 6 de votre texte me laisse un peu dubitative.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Monsieur le rapporteur, je suis très heureux de voir que l'opposition entre aujourd'hui dans la logique du Grand débat national. Je considère effectivement votre texte davantage comme une contribution au Grand débat national que comme une proposition de loi *stricto sensu*. Je n'avais pas compris, initialement, que l'opposition s'inscrivait dans cette démarche ; me voici parfaitement rassuré...

Il reste un peu sur ma faim, cependant, quant aux mesures de financement. Je ne doute cependant pas que vous proposerez quelque chose de plus précis et de plus concret lors de la séance publique. Je me permets d'autant plus facilement de tenir ce langage que j'ai tenu un discours assez ferme au Gouvernement quand il a présenté, à la fin de l'année dernière, 10 milliards d'euros de dépenses supplémentaires. Je peux donc me permettre d'avoir la même attitude lorsque l'enjeu est de 20 à 25 milliards d'euros. Je voudrais vous faire plaisir, vous êtes le président de la commission des finances, mais, lorsque vous êtes dans votre rôle de rapporteur de cette proposition de loi, j'en ai un peu moins envie !

Il me faut faire état de désaccords politiques majeurs, d'incertitudes de chiffrage et de contradictions.

Premier désaccord majeur, je ne suis pas favorable à votre proposition de baisse de 10 % du taux des deux premières tranches de l'impôt sur le revenu. En effet, votre mesure concernerait tous les contribuables, et pas seulement ceux dont le taux marginal d'imposition relève des deux premières tranches. Cela aurait tout simplement pour effet de renforcer la concentration de l'impôt sur le revenu, ce qui ne me semble pas être l'objectif poursuivi. Cette mesure ne serait pas destinée aux seules classes moyennes, comme vous le revendiquez dans l'exposé des motifs, elle concernerait aussi les classes aisées, voire très aisées. Évidemment, il est toujours difficile de cerner les contours de la classe moyenne, mais, en l'occurrence, votre manière de placer le curseur suggère que vous en avez une conception assez large. J'ai vraiment l'impression que cette première mesure rate sa cible puisque les classes très aisées n'ont pas de problème particulier de pouvoir d'achat. J'ai noté par ailleurs que vous envisagiez désormais, pour le coût de cette mesure, un montant de 8 milliards d'euros ; le chiffre de 2 milliards d'euros que vous reteniez initialement le sous-estimait trop. Cette mesure est quand même très coûteuse et son calibrage m'inspire quelque doute.

Mon deuxième désaccord majeur porte sur le relèvement du plafond du quotient familial, qui réduirait le caractère redistributif de l'IR et bénéficierait aux contribuables les plus aisés. C'est encore une mesure coûteuse, mal calibrée. Si l'objectif premier est de soutenir le pouvoir d'achat, elle manque sa cible.

Le troisième sujet de désaccord est la CSG. J'avais soulevé la question dans le rapport sur l'application des mesures fiscales. De premières mesures correctrices avaient été prises et nous sommes en partie revenus sur la hausse de la CSG. Vous nous invitez à déboucher la seconde oreille, monsieur le rapporteur, mais je ne souffre pas de surdité, et je voudrais vous rappeler un certain nombre de choses : la mesure qui avait été adoptée et demeure partiellement en vigueur visait à soutenir le pouvoir d'achat des actifs du secteur privé. Si nous allons jusqu'au bout de la logique de l'article 3, il faudra donc revenir aussi sur la hausse du salaire net dont ont bénéficié 18 millions de salariés du secteur privé. Il me semble que c'est contradictoire avec l'objectif d'une hausse du pouvoir d'achat.

Nous avons des conceptions différentes de la fiscalité, et j'ai le sentiment que ce ne sont pas celles que vous défendez par ce texte, monsieur le rapporteur, que les Françaises et les Français ont retenues lors de la dernière élection présidentielle.

Je reviens simplement sur la question des désindexations. Dans mon esprit, il est évident qu'une désindexation ne peut être que temporaire. Je rappelle qu'elle a été réalisée

dans un contexte de forte tension sur les finances publiques, alors même que nous n'avions pas encore eu le temps d'engranger le bénéfice budgétaire des politiques de transformation de l'action publique. Notre objectif était de ramener le déficit des administrations publiques sous la barre des 3 % du PIB. À cette époque, nous avons d'ailleurs essuyé un certain nombre de quolibets qui émanaient notamment du groupe politique dont vous êtes membre, monsieur le rapporteur. Tout le monde doutait que nous parvenions aux résultats souhaités, mais les chiffres publiés hier par l'INSEE vous ont donné tort, et ce n'est pas une raison pour oublier le contexte très dégradé des finances publiques auquel cette majorité a dû s'attaquer et l'esprit de responsabilité dont nous devons encore et toujours faire preuve en cette matière budgétaire.

Cette proposition de loi n'en sera pas moins, monsieur le rapporteur, une très intéressante contribution au Grand débat national. Je la considère comme telle.

M. Jean-René Cazeneuve. Cette proposition de loi vise à rétablir le pouvoir d'achat des Français. Voilà une cause que nous partageons. Depuis le début du quinquennat, nous avons œuvré pour le pouvoir d'achat des Français, en rémunérant mieux le travail, en allégeant la fiscalité locale, particulièrement injuste, et en soutenant les personnes les plus fragiles.

Permettez-moi d'entrer un peu dans le détail, s'agissant des mesures que nous avons prises pour mieux rémunérer le travail. Nous avons supprimé les cotisations salariales maladie et chômage. C'est un gain de 1,45 % pour tous les travailleurs et cela représente 22 euros par mois pour un salarié au SMIC. Nous avons adopté une trajectoire d'augmentation de la prime d'activité sur la durée du quinquennat. C'est une incitation claire au retour à l'emploi et à une société qui se retrouve autour de la valeur travail.

Pour alléger la fiscalité locale, rétablir une plus grande justice en fonction des territoires, essentiels à notre République, nous avons supprimé la taxe d'habitation pour 80 % des ménages. Cela représente non moins de 80 milliards d'euros de pouvoir d'achat rendus aux Français sur trois ans. À partir de l'année prochaine, cela représentera 14 milliards d'euros par an.

Pour soutenir les plus fragiles, nous avons augmenté l'allocation de solidarité aux personnes âgées. C'est 100 euros de plus d'ici à 2020, comparé à 2017. Nous avons augmenté l'allocation aux adultes handicapés (AAH) : une personne seule percevra 900 euros en 2019, quand elle n'en touchait que 800 en 2017.

Lorsque les Français nous ont dit, avec fracas, qu'ils ne ressentaient pas suffisamment l'effet de ces mesures, nous sommes allés plus loin encore.

Fin décembre 2018, la prime d'activité a ainsi été revalorisée et le nombre de ses bénéficiaires a été augmenté. Pour une personne seule au SMIC, c'est un gain mensuel de 100 euros, cumulé à la hausse légale du SMIC. Les heures supplémentaires et complémentaires ont été défiscalisées et exonérées de cotisations et contributions sociales, à l'exception de la CSG et de la CRDS. Les primes exceptionnelles versées entre le 11 décembre 2018 et le 31 mars 2019 ont été exonérées de cotisations sociales salariales et patronales ainsi que d'impôt sur le revenu. Voilà 1 milliard d'euros qui ont été rendus aux Français, nets d'impôt. Enfin, la hausse de la CSG a été annulée pour une partie des retraités. Ainsi, 70 % des retraités en sont désormais exonérés. Et je passe sur toutes les mesures d'aide à la transition énergétique. Toutes ces dispositions ont un sens économique et social, au service d'une France forte.

En fait, il me semble que votre proposition vient à contretemps. Peut-être aurait-elle été utile sous le mandat de Nicolas Sarkozy ? Je vous rappelle en effet que c'est pendant cette période que la croissance du pouvoir d'achat a été la plus faible depuis le début de la

V^e République... En tout état de cause, nous aurions pu comprendre son dépôt il y a encore un an, mais elle est sans fondement aujourd'hui, alors que l'INSEE vient de publier des chiffres – indiscutables – qui montrent en effet que le pouvoir d'achat des Français a augmenté de 1,1 % sur le seul dernier trimestre 2018. L'INSEE prévoit également une nouvelle augmentation du pouvoir d'achat des Français en 2019 à hauteur de 1,8 % ! Pour la première fois depuis dix ans, la pression fiscale pesant sur les ménages baissera de 0,5 point de PIB. Il y a donc, aujourd'hui, une augmentation significative du pouvoir d'achat des Français.

C'est un premier pas vers une société qui vit mieux, qui dépense plus, qui libère les plus entrepreneurs et protège les plus fragiles. Ce que nous avons proposé aux Français, nous l'avons fait, et nous continuerons à le faire, peut-être même davantage encore.

La famille politique que vous représentez, et que je respecte, me semble quelque peu désorientée. Alors que sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy, les impôts avaient augmenté de près de 28 milliards d'euros, vous voulez maintenant accroître les dépenses publiques de 17 milliards d'euros ! Encore n'ai-je pas pris en compte les amendements que vous avez déposés en sus... Sans doute quelques-uns d'entre vous ont-ils entendu parler de ces livres pour enfants, qui s'intitulent *Où est Charlie ?* De même, je me demande ce qu'est devenu le ministre du budget qui disait : « *La maîtrise de la dépense publique est notre priorité absolue.* »

Certes, vous proposez de gager pour 20 milliards d'euros les mesures inscrites au sein de votre proposition de loi. Mais, après mainte relecture de votre texte, je constate qu'il n'y a pas le début du commencement d'une piste, même si vous vous êtes efforcé d'en dessiner quelques-unes dans votre exposé liminaire. Votre mot d'ordre semble être : « Je dépense maintenant » – voire hier, car certaines mesures ont un effet rétroactif – « et je ferai des économies... plus tard. » À moins que vous ne comptiez reprendre les propositions figurant dans le programme du candidat François Fillon, comme la baisse de 15 milliards d'euros des dotations aux collectivités ?

Entre 2007 et 2012, la dette a augmenté de 600 milliards d'euros, le déficit public de 51 milliards d'euros et la dépense publique de 16 %. En 2018, notre majorité a su démontrer son sérieux et respecter ses engagements européens : pour la première fois depuis plus de dix ans, nous avons réussi à baisser les dépenses publiques, les prélèvements obligatoires, le déficit public et à stabiliser la dette.

Nous croyons fermement en ces mesures qui respectent les grands équilibres budgétaires et sociétaux. Nous ne croyons pas aux effets d'annonce qui, au-delà d'effrayer les Français parce qu'ils entraîneraient en pratique des coupes budgétaires insensées, s'accompagnent rarement d'un droit de suite.

Nous voulons, quant à nous, augmenter le pouvoir d'achat tout en respectant les équilibres budgétaires, et continuer à transformer notre pays pour réduire les inégalités.

Certes, certaines de vos propositions ont retenu notre attention car elles font partie de nos objectifs : ne faut-il pas, effectivement, réindexer les petites retraites ? Comment continuer à baisser les prélèvements obligatoires ? Mais le groupe La République en Marche ne votera pas des mesures qui ne sont pas financées et qui aggravent les inégalités et déficits, comme nous le démontrerons. Ce n'est pas en ayant recours à des mesures inflationnistes et non ciblées, voire démagogiques, que vous améliorerez le pouvoir d'achat des Français. Le temps est au travail, les dispositions nécessaires pour compléter la palette au service du pouvoir d'achat des Français viendront. Soyez-en assurés.

Mme Véronique Louwagie. Monsieur Cazeneuve, vous faites presque preuve de mauvaise foi. Comment pouvez-vous dire que les mesures proposées ne sont pas ciblées ?

Elles le sont au contraire tout particulièrement : réindexation des pensions de retraite, hausse de la CSG, rétablissement du quotient familial, baisse de l'impôt sur le revenu. En tout cas, je ne puis vous laisser dire que nous ne rendons pas de pouvoir d'achat aux Français. Car c'est bien de cela qu'il s'agit.

Il est vrai que le recours à une proposition de loi ne nous laisse pas d'autre choix que de gager de manière globale les dépenses correspondantes. Mais les mesures proposées doivent, selon nous, être financées par la baisse de la dépense publique, comme le rapporteur l'a très bien dit. Notre groupe est le seul à avoir formulé, depuis quelque temps déjà, des propositions précises en la matière : moins de fonctionnaires, mais mieux payés et travaillant plus longtemps – je vous renvoie au récent rapport de l'Inspection générale des finances – ; alignement de l'ensemble des régimes spéciaux sur un même dispositif ; instauration d'une allocation sociale unique personnalisée, ce qui aurait du sens au regard de la variété et de la diversité des aides actuelles ; amélioration de la prévention dans le domaine de la santé, puisque le projet de loi relatif à la santé qui vient d'être adopté n'est malheureusement pas concluant à cet égard ; durcissement des sanctions vis-à-vis de certains chômeurs ; lutte contre la fraude fiscale et sociale ; suppression de l'AME, pour n'assurer à ses bénéficiaires que les soins d'urgence, comme y tendaient un certain nombre d'amendements que nous avons soutenus ces dernières années.

Nous avons vraiment pour volonté de redonner du pouvoir d'achat aux Français, sans le financer par la dette. Car, jusqu'à maintenant en tout cas, c'est tout ce que vous avez fait : vous avez financé vos mesures par le déficit et par la dette, qui a augmenté, depuis deux ans, d'environ 150 milliards d'euros !

Sur la taxe d'habitation, on ne peut pas dire que nous suivions un cap précis et fixe, qui aurait été déterminé dès le départ. Le parcours est, au contraire, pour le moins sinueux : dans un premier temps, 80 % des Français devaient être exonérés, il est maintenant question de 100 %. Cela concernera-t-il les résidences principales, les résidences secondaires ? En tout état cause, aucun financement n'a été définitivement acté pour l'ensemble du dispositif. En outre, et comme l'ont regretté des élus et un certain nombre de citoyens s'exprimant dans le cadre du Grand débat national, vous avez coupé le lien financier entre les habitants et les élus, notamment les maires.

S'agissant des retraités, les mesures proposées, qu'il s'agisse de la réindexation des pensions de retraite ou de l'abrogation de la hausse de la CSG, ne sont que justice tant il est vrai que cette catégorie a été mise à mal depuis le début de ce mandat. Quand vous dites que vous êtes revenus sur un certain nombre de dispositions, notamment en faisant en sorte que 70 % des retraités soient exonérés de la hausse de la CSG, cela veut dire que 30 % ne le sont pas... Vous n'avez pas annulé en effet la hausse pour les retraités qui touchent, seuls, plus de 2 000 euros, ou pour les couples dont chacun des membres touchent 1 500 euros par mois. Ce n'est pourtant pas parce qu'elles disposent de ces revenus que les personnes concernées sont riches ou qu'elles ont un pouvoir d'achat conséquent.

J'entends, monsieur Cazeneuve, ce que vous dites à propos de la réindexation des pensions de retraite : pour le coup, cette mesure est complètement injuste. Les retraites sont le résultat d'un travail, ce ne sont pas des privilèges. Les retraités doivent avoir des garanties sur les pensions qui leur sont versées. Si vous admettez donc que le dispositif que nous proposons est de bon augure, puisque vous y réfléchissez, je vous engage alors à suivre le conseil du rapporteur lorsqu'il vous propose de voter du moins en faveur des articles 1^{er} et 2 de sa proposition de loi. Si vous ne voulez pas du menu tout entier, eh bien, comme au restaurant, vous pouvez choisir à la carte ! Adoptez les articles 1^{er} et 2 et vous montrerez de la cohérence dans vos propos.

M. Mohamed Laqhila. Alors que le Grand débat est en phase de conclusion, et que nous aurons l'occasion, ces deux prochaines semaines, de nous exprimer sur les quatre thèmes, qui ont réuni tant de Français, puis d'entendre le Gouvernement, le groupe Les Républicains a décidé de poser, d'ores et déjà, les bases de sa réponse.

Cette proposition de loi constitue donc, monsieur le rapporteur, une participation de votre groupe au Grand débat dans un contexte où, d'après l'INSEE, le pouvoir d'achat connaîtra, une hausse historique de 1,8 % sur les seuls six premiers mois de l'année, soit plus, en un semestre que l'augmentation du pouvoir d'achat sur une année entière depuis 2003 !

Les mesures proposées sont simples : les trois premiers articles se contentent de revenir sur des dispositions votées lors des deux dernières lois de finances, et en réindexant notamment plusieurs prestations sociales sur l'inflation... ce qui sera le cas, sauf mesure contraire, dès janvier 2020.

Sur le quotient familial, le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés rejoint votre objectif, mais en étant plus respectueux de nos finances publiques, en proposant une hausse plus progressive et modérée. Surtout, nous nous étonnons de ce choix, alors que la dernière fois que votre parti était majoritaire, vous avez porté l'un des coups les plus importants au quotient familial en le gelant une première fois puis en le réduisant de 500 euros.

Enfin, l'article 4 semble oublier que l'impôt sur le revenu est progressif : en effet, en abaissant de 10 % les deux premières tranches, les plus grands gagnants sont donc ceux qui sont au début de la troisième tranche, et dont le revenu mensuel est supérieur à 8 000 euros par mois... ce qui n'est pas vraiment notre définition des classes moyennes. Vous l'aurez compris, sur la partie « réponse fiscale », notre groupe ne vous suivra pas.

Enfin, puisque tout cela a un coût, que dire de votre financement ? Avec un plan d'économie de 20 milliards d'euros, qui n'est bien sûr pas détaillé, nous sommes perplexes : préférez-vous réduire les retraites, qui représentent près de 30 % de la dépense publique ? Ou peut-être le budget de l'éducation ? À moins que ce ne soit celui de la sécurité ? En fait, nous n'en savons rien. *Niente !* Pour toutes ces raisons, notre groupe ne soutiendra pas ce texte.

M. Jean-Louis Bricout. Au groupe Socialistes et apparentés, nous avons en effet le sentiment d'examiner une contribution au Grand débat national.

Rappelons-le, notre pays est dans un état de blocage permanent depuis plus de dix-neuf semaines. Et parmi les diverses revendications que nos concitoyens portent, il en est une qui résonne peut-être plus particulièrement, c'est celle du pouvoir d'achat. Or l'exécutif semble paralysé, ne sachant toujours pas quelle réponse politique et sociale apporter et mettant toujours plus en péril la cohésion sociale.

Face à cette paralysie gouvernementale, il est de la responsabilité des parlementaires d'apporter des solutions. La proposition de loi déposée par le groupe Les Républicains va, à certains égards, en ce sens. Mais, compte tenu d'un certain nombre de divergences, nous adopterons l'approche d'« achat à la découpe », pour reprendre l'expression de notre président et rapporteur.

Il est effectivement nécessaire de réindexer les aides au logement sur l'indice de référence des loyers, ainsi que les allocations familiales et les pensions de retraite sur l'inflation. Il est également impératif d'annuler la hausse de la CSG, qui avait été prévue par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018. Ces mesures amélioreraient non seulement grandement la qualité de vie des Français, mais, elles s'inscrivent, de surcroît, dans le droit fil de ce que nous, socialistes, prônons et réclamons depuis près de deux ans pour une meilleure justice sociale. Il est notamment urgent de mettre fin aux dispositions

injustes qui touchent nos retraités. Par ailleurs, le texte vise à alléger le taux d'impôt sur le revenu pour les deuxième et troisième tranches d'imposition. Cela serait de nature, en effet, à améliorer sensiblement le pouvoir d'achat des plus modestes, tout en atténuant le sentiment de ras-le-bol fiscal. Nous proposerons en outre, quant à nous, d'instaurer une tranche supérieure supplémentaire. Cela permettrait de compenser l'allègement prévu, tout en améliorant la progressivité du barème.

En revanche, et comme vous vous en doutez eu égard au débat que nous avons au cours de la précédente législature, nous ne soutiendrons pas la mesure relative au relèvement du plafond du quotient familial. Il nous paraît indispensable en effet que la politique visant à améliorer le pouvoir d'achat soit dirigée vers les plus modestes. Nous proposons de supprimer cette disposition.

Enfin, s'agissant des équilibres budgétaires, on ne retrouve pas l'ADN des Républicains. Vous semblez, mes chers collègues, un petit peu désorientés.

En conclusion, nous soutiendrons les mesures – presque socialistes – que vous proposez. Elles sont bonnes pour soutenir la croissance, en faisant le choix d'une politique de relance par la demande et sont dans la continuité de celles prises à la suite du mouvement des « gilets jaunes ». Sur les équilibres budgétaires, nous sommes, bien sûr, complètement opposés au gage sur le tabac. Nous voulons plutôt aller dans le sens d'une redistribution de l'impôt, notamment en nous appuyant sur la suppression de la *flat tax*. Globalement, nous nous opposons à vos mesures d'économie. Certes, il faut en faire. Mais nous ne voulons surtout pas qu'elles puissent toucher nos services publics.

Je reviendrai pour terminer sur une des mesures qui a été présentée comme un vrai gain de pouvoir d'achat, je veux parler de la suppression de la taxe d'habitation. Ce faisant, la majorité a supprimé un impôt local – et pas pour tout le monde – pour créer un impôt national puisqu'il faudra rembourser ces sommes aux communes. Ce n'est rien d'autres qu'un transfert d'imposition. Les Français, et notamment les classes moyennes, devront rendre les 8 milliards d'euros que cela va coûter au budget de l'État. Ceux qui étaient déjà exonérés de cette taxe d'habitation, c'est-à-dire en fin de compte les plus modestes, devront contribuer au dédommagement par les taxes indirectes. Cette mesure, présentée comme un gain de pouvoir d'achat, ne l'est donc pas forcément quand on regarde sur le fond. En outre, cette suppression de taxe d'habitation va créer des distorsions territoriales, parce que la compensation de pouvoir d'achat n'est pas la même suivant le territoire où on habite, alors que la contribution de CSG, par exemple, est partout identique.

Mme Patricia Lemoine. Au groupe UDI, Agir et Indépendants, nous avons bien compris que cette proposition de loi vise à répondre à la colère exprimée dans le cadre du mouvement des « gilets jaunes », et notamment à celle des retraités, qui ont été lourdement mis à contribution dernièrement.

Si, sur le principe, nous pouvons être d'accord sur l'objectif de redonner du pouvoir d'achat aux Français, et si nous défendons, nous aussi, la réindexation des pensions de retraite sur l'inflation, nous pensons néanmoins que le *timing* n'est pas le bon. Il est difficile de soutenir ce texte alors que le financement des mesures n'est pas prévu. D'autres voies peuvent être explorées. Nous avons ainsi examiné le projet de l'association UFC-Que Choisir, qui propose 9 milliards d'euros de pouvoir d'achat supplémentaire, sans que cela coûte un centime d'euro à l'État.

C'est dans le cadre d'un projet de loi de finances qu'il faut examiner les conditions dans lesquelles on pourrait redonner du pouvoir d'achat aux Français, sans augmenter la dépense publique.

Mme Sabine Rubin. Au groupe La France insoumise, nous partageons le constat que nos collègues Les Républicains ont dressé. Constat selon lequel le Président de la République a mené, depuis le début son mandat, une politique fiscale des plus injustes. On se rappelle les cadeaux fiscaux aux plus riches, qui coûtent des milliards d'euros : transformation de l'impôt sur la fortune (ISF), *flat tax*, crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)... Au passage, Les Républicains eux-mêmes ne souhaitent pas que l'ISF soit supprimé, dans leur programme. En revanche, les plus pauvres, les classes moyennes inférieures ont subi la hausse de la CSG et la désindexation des prestations sociales sur l'inflation.

Que Les Républicains soient aujourd'hui obligés de faire cette proposition de loi pour demander la réindexation des aides personnalisées au logement (APL) et des pensions de retraite devrait conduire la majorité à s'inquiéter ! C'est tout bonnement extraordinaire ! Nous pouvons proposer des cartes d'adhésion à notre parti à ceux qui le souhaitent.

Cela étant, si nous partageons le diagnostic et certaines des solutions proposées, nous refusons que ces mesures soient financées par une réduction de la dépense publique. Certes, je sais que c'est la marotte de tout le monde, désormais baptisée « solidarité entre générations ». Mais s'il faut moins de dépenses publiques, qu'allez-vous supprimer ? Comment allez-vous faire alors que vous-mêmes défendez la nécessité, et à juste titre, de maintenir des services publics de proximité sur tout le territoire, et notamment dans les campagnes ? À moins que vous n'ayez décidé de ne plus faire vos fameux cadeaux aux riches ? Cela rééquilibrerait tout.

En outre, on nous dit que le pouvoir d'achat a augmenté mais il faudrait vérifier quels déciles de la population sont concernés. Le pouvoir d'achat ne s'est pas amélioré pour tout le monde. Seules les mesures obtenues en ce début d'année, grâce aux « gilets jaunes » ont permis des avancées. Et on en voit l'incidence sur la croissance, comme quoi il peut être intéressant de booster le pouvoir d'achat.

Les « gilets jaunes », ne veulent pas moins d'impôts ou moins de dépenses publiques, mais plus de justice fiscale ! C'est un concept que vous avez du mal à imaginer : ils veulent des impôts mieux répartis ! Que les plus riches payent plus et que les plus pauvres payent moins.

M. Jean-Paul Dufrègne. Je tiens à remercier nos collègues Les Républicains, qui mettent sous le feu des projecteurs un sujet porté par le mouvement des « gilets jaunes » et que plus personne ne conteste dans notre pays : de nombreux, de trop nombreux Français ont des difficultés, même en travaillant, pour boucler les fins de mois.

La question du pouvoir d'achat est en tête des préoccupations. Elle pose le problème des salaires et des petites retraites, trop bas, pour vivre dignement, et celui de la répartition des richesses et de la régulation qui peut en être faite, notamment au travers des outils de la fiscalité. D'ailleurs, ces deux thèmes sont mis sous le tapis par l'exécutif et sa majorité, très largement soutenus par Les Républicains. Si nous sommes d'accord avec ces derniers sur le constat, nous sommes diamétralement opposés sur les solutions. Car c'est toujours la baisse des dépenses publiques qui est mise en avant, alors que nous pensons qu'il faut agir dans le sens d'une meilleure justice fiscale et d'une meilleure répartition.

Dans votre approche, il est par exemple hors de question de demander aux entreprises des engagements concrets en matière de salaires ou d'investissements. Pire, c'est même à l'État, c'est-à-dire à chacun d'entre nous, par le biais de nos impôts, de faire le job à leur place ! On l'a vu avec la hausse de la prime d'activité, qui sert aujourd'hui d'argument de choix aux entreprises pour ne pas augmenter les salaires : pas besoin de le faire, l'État s'en charge !

Cette question du niveau des salaires et de la répartition des richesses doit redevenir centrale. La hausse nette de 200 euros du SMIC que nous avons récemment proposée constitue un préalable. Cette hausse doit elle-même entraîner une revalorisation de l'ensemble des salaires ? Or, ce point est malheureusement absent de la présente proposition de loi.

Parler de pouvoir d'achat, c'est aussi parler de fiscalité. Or, à quoi avons-nous assisté, depuis trente ans ? À un vaste transfert de fiscalité des entreprises vers les ménages.

Lorsque l'on regarde quels sont les impôts qui ont le plus augmenté, on découvre que ce sont les impôts les plus injustes qui ont flambé : la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), qui rapporte désormais 150 milliards d'euros, et la CSG, dont les recettes s'élèvent à 120 milliards d'euros, soit un montant cumulé supérieur de 200 milliards au produit de l'impôt sur le revenu. La structure de notre système fiscal est donc très déséquilibrée, et les choix faits depuis le début de la législature n'ont fait qu'accroître la fracture fiscale.

Cette proposition de loi panse quelques plaies. La réindexation des pensions, des allocations familiales et des aides au logement va dans le bon sens, tant le quasi-gel de ces prestations constituait une attaque frontale contre leurs bénéficiaires. Revenir à la situation antérieure sur la CSG des retraités va également dans le bon sens. Nous soutiendrons donc ces propositions, mais notre *satisfecit* s'arrête là.

Vous nous proposez ainsi deux dispositifs que vous présentez comme des mesures favorables au pouvoir d'achat des classes moyennes et modestes : le relèvement du plafond du quotient familial, d'une part ; la baisse de 10 % des taux des deux premières tranches de l'impôt sur le revenu, d'autre part. Chers collègues, la ficelle est un peu grosse ! Il n'a d'ailleurs pas échappé au rapporteur général que ce seront les plus aisés qui tireront le plus de gain de ces deux mesures.

Vous chiffrez leur coût à 2 milliards d'euros, ce qui nous fait doucement rigoler, surtout lorsque je pense qu'il n'y a pas si longtemps, M. Aubert me traitait de démagogue parce que nous ne savions pas, selon lui, où nous allions avec la refonte de la grille des tranches d'imposition. C'est à votre tour d'être dans l'approximation puisque nous avons chiffré votre proposition à 8 milliards d'euros qui bénéficieront d'abord aux plus aisés, et non aux plus modestes ou aux classes moyennes que vous prétendez aujourd'hui servir.

Se pose ensuite la question du financement. Vous nous proposez de financer vos mesures par 20 milliards d'euros d'économies budgétaires, autant dire une réduction des dépenses publiques qui s'apparente à une véritable purge et marque une surenchère politique irresponsable, compte tenu de l'état du pays, de ce qu'expriment nos concitoyens et de leurs attentes. Où comptez-vous faire ces économies ? à l'hôpital ? dans les collectivités ? sur les infrastructures ? dans le champ de la protection sociale – c'est d'ailleurs bien parti – ou de l'AME ? dans l'environnement ?

Plutôt que de réduire toujours plus les services publics, qui sont le patrimoine de ceux qui n'en ont pas, allez plutôt chercher les financements dans le rétablissement de l'ISF, dans la suppression du prélèvement forfaitaire unique (PFU) ou dans l'adoption de mesures plus drastiques contre l'évasion fiscale.

À ce propos, je voudrais signaler que nous avons déposé des amendements demandant le rétablissement de l'ISF et la suppression du PFU, qui ont été déclarés irrecevables au motif qu'ils étaient des cavaliers. Depuis quand est-il hors-sujet, lorsqu'on parle du pouvoir d'achat, d'aborder la question de l'ISF et du PFU, alors que ce sont des outils de redistribution, qui ont donc une incidence sur le pouvoir d'achat des Français ?

M. Michel Castellani. La baisse de la pression fiscale et la relance de la demande entendent remédier à un problème objectif et, ce faisant, correspondent aux attentes de nos concitoyens.

Le Gouvernement a, dans l'urgence, en décembre dernier, annoncé une série de mesures en faveur du pouvoir d'achat pour répondre aux revendications des « gilets jaunes ». Il s'agissait souvent en réalité de mesures en trompe-l'œil : par exemple, la suppression de la hausse de 1,7 point de CSG pour la moitié des 8 millions de retraités, doit être mise en regard de la limitation à 0,3 point de la revalorisation des pensions de retraite sur les deux prochaines années, pour comprendre que, compte tenu de l'inflation, la baisse du niveau de vie des retraités devrait se poursuivre, sans parler des petites retraites, qui ont été oubliées.

Quant à la proposition de loi déposée par nos collègues, qui reprend d'ailleurs certaines de nos propositions, comme la réindexation des retraites sur l'inflation, c'est du lourd ! Si l'on considère l'ensemble des mesures proposées, la réindexation des APL et des allocations familiales, l'annulation de la hausse de la CSG pour tous les retraités, le rétablissement de plafond du quotient familial, l'abaissement des deux premières tranches d'impôt sur le revenu, l'addition est salée. L'acquitter relève de la quadrature du cercle dans un contexte marqué par un endettement public qui s'élève à 2 300 milliards d'euros et un taux de prélèvements obligatoires déjà considérable. Je rappelle que, compte tenu de nos engagements européens, il est impossible de financer ces mesures par de la dette, si nous voulons rester un partenaire crédible.

Le groupe Les Républicains précise qu'il envisage de compenser ces 10 milliards d'euros de coût par une réduction de la dépense publique à hauteur de 20 milliards d'euros. Fort bien, et nous comprenons parfaitement la logique de cette proposition de loi qui, en allégeant la pression fiscale, entend relancer la consommation des ménages, donc la croissance et l'emploi. Elle comporte cependant un problème majeur : vous nous renvoyez vers une hypothétique politique d'économies sur les dépenses publiques, mais sans expliquer par quels moyens le manque à gagner sera compensé.

Nous espérons donc que ce débat en commission sera l'occasion de préciser la nature des économies envisagées.

En attendant, il me semble que nous devons être honnêtes : cette proposition de loi est plus un manifeste politique qu'une réelle alternative aux politiques publiques actuellement conduites.

M. le rapporteur. Monsieur Castellani, cette proposition de loi n'est pas du tout un manifeste politique, mais a vocation à montrer que nous considérons que le Gouvernement s'est lourdement trompé en menant la politique fiscale qu'il mène depuis vingt mois, avec une incidence réelle sur la vie des Français. Nous sommes loin du débat d'idées virtuelles, mais en plein dans la réalité concrète et quotidienne.

Ce n'est pas la première proposition que nous faisons pour rééquilibrer la situation, mais nos propositions sont en général balayées d'un revers de la main par le Gouvernement, avant qu'il choisisse de les reprendre à son compte au fur et à mesure que grandit la panique qui souffle sur le pays depuis une vingtaine de semaines.

Ces rétropédalages valident nos analyses, que ce soit au sujet de la CSG, dont nous disons depuis longtemps qu'il faut abaisser le taux de 8,3 % auquel sont assujettis les retraités les plus modestes, au sujet de l'impôt sur le revenu ou encore des heures supplémentaires. Notre proposition de loi n'a donc nullement vocation à être enfouie dans un tiroir mais a pour objectif de réorienter la politique fiscale et économique de notre pays.

Le rapporteur général et M. Cazeneuve se sont, quant à eux, appuyés sur les chiffres de l'INSEE pour proclamer, après avoir crié que la situation financière du pays n'était pas

bonne, que la situation était désormais formidable et qu'à la tempête avait succédé un soleil radieux : les prévisions de déficit public pour 2018 sont passées de 2,6 à 2,5 %, ce qui représente en effet un pas considérable... En toute honnêteté, si on peut se féliciter que le Gouvernement ait tenu ses objectifs en matière de déficit public, celui-ci demeure encore trop important, vous ne pouvez pas dire le contraire.

Nous devons continuer à réduire ce déficit, mais vous avancez à la vitesse de l'escargot, quand les autres pays de la zone euro ont agi de manière beaucoup plus vigoureuse. D'ailleurs, les comparaisons internationales montrent que l'écart de notre déficit à la moyenne des pays de la zone euro reste à peu près stable, tandis que la composition entre déficit structurel et déficit conjoncturel fait apparaître que les efforts à faire ne sont pas derrière nous, mais devant nous.

La dépense publique continue d'augmenter, de 1,9 % en 2018 ; vous pouviez la réduire davantage, mais vous l'avez augmentée sur les deux premières années du quinquennat plus que M. Hollande ne l'avait fait lui-même, ce qui n'est pas vraiment une référence formidable. La dette continue d'augmenter, peut-être pas en pourcentage du PIB – et c'est tant mieux – mais en valeur absolue. Quant au déficit public, la France cumule à elle seule 55 % des déficits publics de la zone euro, alors qu'elle ne représente que 20 % du PIB. Je veux donc bien que vous vous accrochiez à tous les rayons de soleil qui passent, comme le font tous les gouvernements, mais le désendettement de notre pays nécessite d'autres mesures que celles que vous proposez.

M. Cazeneuve a également prétendu que notre proposition n'était pas financée et que nous étions à contretemps. Mais le texte que nous examinons n'est ni un projet de loi ni un projet de loi de finances, et il me semble que c'est surtout le Gouvernement et sa majorité qui sont à contretemps des Français, socialement, fiscalement et économiquement parlant.

C'est la raison pour laquelle nous proposons des mesures de réparation, pour faire en sorte que notre pays s'apaise. Il ne s'agit pas d'injecter des capitaux publics en dépit du bon sens, et nous avons tenté de vous expliquer comment ces mesures étaient financées : mais il n'est pire sourd que celui qui ne veut pas entendre ! Les Républicains ont publié un document d'une trentaine de pages, qui peut être critiqué et soumis à débat, mais qui a au moins le mérite de chiffrer les 20 milliards d'euros d'économies qui peuvent être réalisées. Le Gouvernement, La République en Marche, le MoDem ont-ils fait de même ? Pas du tout ! Présentez-nous donc des mesures concrètes et nous pourrions avoir un débat, mesure contre mesure.

Je pense d'ailleurs pour ma part qu'il faut aller bien au-delà de 20 milliards d'euros d'économies, dans la mesure où notre pays dépense largement plus que la moyenne des autres pays de la zone euro. Ce n'est pas la dépense publique qu'il faut combattre mais l'excès de dépense publique, qui étouffe l'activité du pays et dégrade en conséquence le pouvoir d'achat.

Mais la réduction de la dépense publique n'est qu'une des manières de financer les mesures que nous vous proposons aujourd'hui ; la seconde, c'est l'augmentation du taux d'activité. Vous ne pourrez pas sans cesse repousser le débat sur la question du temps de travail tout au long de la vie ou sur les retraites. Sur ce dernier point, vous voudriez l'éviter, mais nous aurons le débat, car c'est un sujet fondamental pour ce qui concerne la justice sociale et la justice intergénérationnelle. Il faudra également aborder la mobilité sociale, le code du travail ou encore le marché du travail, autant de sujets qui ont une incidence sur le pouvoir d'achat des Français.

Pour en revenir au financement de nos mesures, il est chiffré, et de manière bien plus solide que le financement des mesures que vous avez adoptées. Les 10 à 11 milliards que vous avez injectés dans l'économie au mois de décembre pour soutenir le pouvoir

d'achat – avec quelques effets, heureusement – sont en effet financés à près de 80 % par de la dette, puisqu'ils sont pour partie financés par des mesures fiscales qui n'ont pas encore été votées.

Enfin, monsieur Cazeneuve, vous avez évoqué le quinquennat de Nicolas Sarkozy. Mais il y a une énorme différence avec la situation dans laquelle nous sommes aujourd'hui : le monde entier était à l'époque dans une profonde récession, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. N'ayons pas la mémoire trop courte : l'époque était à la tempête, tandis qu'aujourd'hui les circonstances sont plus sereines, davantage propices à la croissance et aux mesures de réparation.

Je ne reviendrai pas sur les propos de Mme Louwagie, auxquels j'adhère de bout en bout.

J'ai en revanche des divergences – cela va de soi – avec nos amis des groupes de La France insoumise et de la Gauche démocrate et républicaine. Non, la baisse de la dépense publique n'est pas une marotte mais une obligation.

Mme Sabine Rubin. Non, c'est un choix politique !

M. le rapporteur. Sans réduction de la dépense publique, nous ne parviendrons à établir dans notre pays ni justice sociale, ni justice fiscale ni justice intergénérationnelle. Le pouvoir d'achat dépend des salaires et des revenus d'activité, madame Rubin, il n'est pas uniquement fondé sur la baisse de la fiscalité. Or l'augmentation des revenus d'activité procède *in fine* de l'augmentation des marges des entreprises et de la redistribution de ces marges.

Quant à la justice intergénérationnelle, ce n'est pas non plus une marotte, mais une question au moins aussi importante que la justice entre contemporains. Faire peser des charges indues sur les épaules de celles et de ceux qui n'en sont pas responsables est une forme de fuite en avant. Le raisonnement est le même que pour la protection de la planète et du climat.

M. Éric Alauzet. Devant cette belle unanimité contre la majorité, j'ai l'impression de me trouver à un banquet de Noël, où après s'être chamaillés toute l'année, on se retrouve pour la distribution des cadeaux.

Monsieur le rapporteur, vous avez parlé de gigantesques transferts de CSG des actifs vers les retraités. Cela m'amène à vous interroger sur l'une des mesures phares que vous défendiez dans votre programme de 2012 et dans celui de 2017, je veux parler de l'augmentation de la TVA qui devait servir à compenser la baisse des cotisations patronales. Cela représentait environ 20 milliards d'euros dont les classes moyennes n'auraient pas vu la couleur puisque, à la différence de la CSG, cette somme n'aurait pas été redistribuée aux ménages mais aux entreprises. C'était sans doute pour la bonne cause – ce dont on peut discuter – mais où en êtes-vous au sujet de cette mesure que vous défendez depuis dix ans ?

Par ailleurs, lorsqu'on propose une mesure, c'est bien d'en détailler les avantages, mais il faut aussi en exposer les inconvénients : supprimer 20 milliards de prélèvements au titre de la CSG, c'est aussi annuler 20 milliards de baisse des cotisations sociales salariales. Vous devez assumer, en revenant sur l'augmentation de la CSG, de revenir également sur la baisse des cotisations et du bénéfice qu'elle représente en termes de pouvoir d'achat : 250 euros par an pour un salarié au SMIC, 400 euros pour un salarié qui touche 2 000 euros par mois. Vous devriez, me semble-t-il, être un peu plus cohérent.

M. Damien Abad. Je suis frappé par l'humilité de la majorité à un moment où la dette de notre pays est quasiment équivalente à son PIB et où nous sommes les champions des prélèvements obligatoires.

Cela dit cette proposition de loi a, à mes yeux, trois mérites. Le premier est de placer le pouvoir d'achat au cœur du débat. À cet égard, je n'imagine même pas qu'elle puisse faire l'objet d'un rejet préalable en séance, au moment même où on nous explique par ailleurs que le pouvoir d'achat des Français est l'un des thèmes centraux du Grand débat.

Son deuxième mérite est d'inviter le Gouvernement à changer de cap, car la voie qu'il a choisie ne mène nulle part. Je ne prendrai que deux exemples : premièrement, celui de la taxe d'habitation, qui représente certes un cadeau de 20 milliards d'euros fait aux Français, mais qui est malheureusement souvent annulé par une hausse des impôts locaux, car les communes n'ont pas les moyens de faire autrement ; deuxièmement, celui de la hausse de la CSG pour les retraités, qui se fonde sur le postulat que c'est à ces derniers de financer la baisse des cotisations salariales. Or c'est une erreur fondamentale, car c'est d'une part considérer les retraités comme des nantis et, d'autre part, oublier que la retraite est une période de la vie où on consomme davantage.

C'est ce que nous voulons corriger en annulant toutes les hausses de CSG et en réindexant les pensions de retraite – vous semblez vous orienter vers cette dernière solution, mais attention aux effets de seuil, auxquels les Français risquent une nouvelle fois de ne rien comprendre.

La troisième vertu de cette proposition de loi, c'est qu'elle s'adresse aux classes moyennes, celles qui paient toujours tout et n'ont jamais droit à rien. C'est pour elles que nous voulons aborder la question de la baisse de l'impôt sur le revenu, des heures supplémentaires et de la réindexation de certaines prestations.

Je voudrais rassurer ceux qui s'interrogent sur l'ADN des Républicains. Notre ADN est très clair : c'est la baisse des impôts financée par la maîtrise de la dépense publique. À ce propos, on ne peut pas à la fois nous reprocher de prélever sur la dépense publique et de vouloir financer cette ponction par des économies budgétaires, et prétendre que cette proposition de loi n'est pas financée ; c'est l'un ou l'autre. La vérité, c'est que cette proposition de loi est financée par des choix politiques clairs, contrairement aux 10 milliards d'euros promis par le Président de la République. Nous avons présenté un plan d'économies, dont on peut débattre mais qui existe. Ne balayez donc pas cette proposition de loi avec de faux arguments. Le sujet mérite d'être abordé au fond si l'on veut améliorer le pouvoir d'achat des Français.

Mme Émilie Cariou, présidente. Je voudrais simplement préciser que la baisse de la taxe d'habitation est compensée par un dégrèvement. Les communes sont donc remboursées et je ne peux pas laisser dire des choses fausses.

M. Damien Abad. Vous savez comme moi qu'il y a une grande différence entre lever un impôt et recevoir une dotation de l'État. La dynamique n'est pas la même.

Mme Émilie Cariou, présidente. Quand la suppression d'un impôt est entièrement compensée, je ne peux pas vous laisser dire qu'il faut augmenter d'autres impôts pour la financer. Juridiquement, nous parlons d'un dégrèvement.

M. Jean-Paul Mattei. Cette proposition de loi est un joli coup politique, qui entend faire le *buzz* en évoquant le pouvoir d'achat, mais elle est évidemment inapplicable, car les mesures qu'elle contient doivent, pour être cohérentes, s'inscrire dans un projet de loi de finances beaucoup plus global.

Vous évoquez la réduction des déficits et des dépenses publiques : toutes les réformes structurelles qui ont été mises en œuvre et vont se poursuivre jusqu'à la fin de ce quinquennat visent précisément, directement ou indirectement, à réduire les dépenses publiques. Une économie de 20 milliards d'euros ne s'obtient pas d'un coup de baguette magique mais nécessite des réformes de fond, qui doivent permettre d'optimiser le

fonctionnement de la puissance publique pour obtenir des résultats sans qu'il soit besoin d'avoir recours à des mesures expéditives.

Cela étant cette proposition de loi est intéressante car elle aborde de vrais problèmes, mais sa forme n'est pas crédible. Il est préférable d'attendre le bilan du Grand débat, à partir duquel il nous appartiendra d'envisager posément les réformes qui s'imposent.

Le MoDem a lui aussi réfléchi à une refonte de l'impôt sur le revenu, et nous avons déposé des amendements visant à revoir les différentes tranches et allant même jusqu'à ajouter une tranche supérieure à 48 %. À cet égard, le texte que vous nous proposez est incomplet : il ne comporte par exemple aucune mesure sur la fiscalité du patrimoine, alors que c'est aussi un élément de pouvoir d'achat. Il ne s'agit donc que d'un texte de circonstance, qui ne peut se substituer à une réflexion globale sur la réforme de la fiscalité. Il est vrai que certains nouveaux députés n'ont pas l'habitude des jeux politiques.

Quant à ce qu'a dit M. Abad sur la taxe d'habitation, ceux qui ont encore un mandat d'élu municipal savent très bien que les valeurs locatives sur lesquelles est calculée la compensation de la taxe d'habitation ont augmenté. Il faut donc arrêter avec les contrevérités.

M. Éric Coquerel. Bien que nous soyons d'accord avec un certain nombre des mesures proposées par Éric Woerth, nous nous abstiendrons sur le vote de ce texte, à cause de la question des dépenses publiques. Je suis d'accord avec lui quand il dit que la baisse des dépenses publiques n'est pas une marotte ; c'est un choix politique. Or, comme tout choix politique, il ne suffit pas de dire que c'est un bon choix, mais il faut l'argumenter. C'est là que nous divergeons car, à vous entendre, monsieur Woerth, les dépenses publiques ne représenteraient qu'un coût pour la collectivité, et il conviendrait de libérer cet argent pour l'injecter dans les salaires et l'activité.

Or tout cela est faux, car les dépenses publiques représentent également des recettes, dans la mesure où elles se traduisent notamment par des salaires de fonctionnaires ou de l'investissement dans le secteur du bâtiment. Cela est tellement vrai que la seule raison pour laquelle la France n'est pas entrée en récession sous le quinquennat de François Hollande, alors que le marché privé était atone, c'est parce que notre économie a été soutenue par la dépense publique.

On ne peut donc pas opposer comme vous le faites, d'une part, la bonne dépense, la dépense « privée », c'est-à-dire les 20 milliards d'euros affectés au CICE ou certaines exonérations dont tout le monde s'accorde à dire qu'elles n'ont pas ou peu d'impact en termes de hausse des salaires ou de création d'emplois, et, d'autre part, la dépense publique qui serait une sorte de tonneau des Danaïdes.

Je veux bien admettre en revanche qu'il y a de la bonne et de la mauvaise dépense publique : une mauvaise manière de dépenser l'argent public a consisté, après la crise des *subprimes*, à renflouer les banques à hauteur de 480 milliards d'euros, sans aucun bénéfice pour l'État ou les citoyens ; une bonne manière de dépenser l'argent public est d'investir, par exemple, dans les écoles ou les hôpitaux. L'argument qui voudrait que, parce qu'elle est publique, la dépense publique ne serve pas l'économie est donc faux.

Enfin, la dépense publique est aussi ce qui permet à l'État de réduire les inégalités car, dans ce pays, il y a des gens qui ne peuvent compter que sur l'État. Si on laisse faire le marché, seuls les privilégiés en profitent, et on observe partout dans le monde, depuis trente ans, que, là où on baisse la dépense publique, les inégalités augmentent.

D'ailleurs, même si nous trouvons à redire sur le fond et sur la forme, les 10 milliards d'euros qui ont été mis sur la table pour soutenir le pouvoir d'achat font que la situation s'est un peu améliorée sur ce dernier trimestre.

C'est donc une erreur de vouloir empêcher l'État de dépenser. Cela procède d'un choix économique qui est celui des Républicains, mais également celui de La République en Marche. Ce n'est pas le nôtre, et je crains malheureusement que les indices économiques ne nous donnent plutôt raison. Au moins nous permettent-ils de produire une argumentation solide, au-delà de la simple incantation selon laquelle la dépense publique nuit à l'activité économique.

M. M'jid El Guerrab. Dans cette proposition de loi, il manque 3 500 000 personnes : les Français qui résident à l'étranger. Ces 3 500 000 personnes aiment la France et contribuent à son rayonnement. Or la France leur présente toujours des factures particulièrement onéreuses – pour l'école, la santé, etc.

Malheureusement, de manière assez inique, dans votre proposition de loi, l'exonération de CSG et de CRDS est étendue aux Français qui résident en Europe, mais non à ceux hors d'Europe, qui le vivent comme une injustice.

Je rentre de circonscription, j'ai participé au Grand débat pendant deux mois et demi, tenu vingt-cinq réunions durant plus de 60 heures. Mille trois cents personnes se sont déplacées et la première des injustices qu'ils dénonçaient concernant leur pouvoir d'achat était celle-là !

On regarde souvent les Français qui résident à l'étranger comme des exilés fiscaux mais, dans mes permanences et dans ces réunions, j'ai surtout croisé beaucoup d'exilés sociaux et de petits retraités. Ils partent à l'étranger pour boucler leurs fins de mois et vivre plus dignement avec leurs 700 à 800 euros de retraite et, parfois, une petite rente immobilière de 500 à 600 euros.

Mme Amélie de Montchalin. Ce débat sur le pouvoir d'achat est légitime, mais je voudrais rappeler certains faits. Lorsque j'écoute vos interventions, j'ai l'impression qu'il a fallu que les « gilets jaunes » arrivent sur les ronds-points pour que notre majorité se préoccupe du sujet !

Or, depuis notre élection, nous ne cessons dire qu'améliorer le pouvoir d'achat ne s'invente pas ! Cela repose sur deux piliers : le soutien au travail et la baisse des impôts. Les projets de loi de finances pour 2018 et 2019 en constituent une bonne illustration : baisse des cotisations chômage et maladie pour les actifs, soutien aux heures supplémentaires – prévu mais dont le vote a été avancé. Des mesures relatives à l'intéressement, à la participation et au partage de la valeur rajoutée sont par ailleurs inscrites dans le projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises (« PACTE »). Enfin, s'agissant des impôts, la taxe d'habitation va être supprimée en trois étapes – cela représente déjà près de 10 milliards d'impôts en moins pour 80 % des Français. Le pouvoir d'achat est donc un axe majeur de notre politique et nous continuons à y travailler.

Je suis également étonnée par vos arguments concernant l'emploi. Nous sommes tous d'accord, c'est sur le taux d'emploi que nous devons mener la bataille. Mais les statistiques montrent précisément que ce taux est au plus haut depuis 1980. La dynamique est également très bonne pour les contrats à durée indéterminés (CDI) – 49 % des contrats signés en 2018 étaient à durée indéterminée, alors qu'on tournait autour de 40 % depuis 2004. La réforme Pénicaud concernant l'organisation du marché du travail et la reprise de l'investissement des entreprises nous permettent désormais de créer des emplois à durée indéterminée et de faire remonter le taux d'emploi.

Monsieur le président – aujourd'hui rapporteur –, je ne comprends pas votre démonstration macroéconomique : nous sommes parfaitement d'accord sur la bataille à mener en faveur de l'emploi, mais je ne vois pas en quoi les réformes entreprises concernant la formation, le marché du travail, l'apprentissage, le soutien à l'investissement, la réduction

des seuils et toutes les mesures du projet de loi « PACTE » vont à l'encontre de cet objectif. Au contraire !

Ce taux d'emploi, au plus haut depuis 1980 et la reprise de la signature des CDI sont de bons signes pour notre pays. Ils montrent que les Français qui travaillent ont plus de visibilité sur leur avenir et, en général, un salaire supérieur à celui qui était le leur quand ils accumulaient des contrats à durée déterminée ou d'intérim. Votre proposition de loi comporte beaucoup d'angles morts et d'oublis, nous présentant comme totalement décalés de la préoccupation des Français. Bien sûr, il y a bien plus à faire, mais on ne peut balayer ainsi les efforts accomplis depuis près de vingt mois.

Mme Marie-Christine Dalloz. Monsieur le rapporteur, vous n'en serez pas surpris, je trouve cette proposition de loi très intéressante ! Elle arrive au moment opportun.

Mme de Montchalin parle des Français qui travaillent. Certes, depuis que cette majorité est arrivée au pouvoir, on en parle beaucoup, et c'est normal. Mais elle a complètement oublié les retraités ! Pire, elle les a stigmatisés. Les manifestations qui ont lieu tous les samedis et qui perturbent la vie des Français sont le symptôme d'un profond sentiment d'injustice sociale, financière, et territoriale – entre territoires ruraux et urbains – au sein de la société française. Or vous ne semblez pas en tenir compte, ne voyant que ce que vous voulez voir sur les ronds-points ! Il faudra pourtant affronter cette réalité et ne pas oublier que le mouvement de contestation est parti des territoires ruraux.

Sur la stigmatisation des retraités, s'il faut parler des Français qui travaillent, il est aussi important de considérer ceux qui ont travaillé et doivent pouvoir vivre décemment de leur retraite. Tel est précisément l'objectif de cette proposition de loi alors que vous avez tellement malmené le pouvoir d'achat des retraités.

Monsieur Jean-René Cazeneuve, au regard de votre fonction de président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, comment pouvez-vous dire que la pression fiscale était aussi le fait des collectivités locales ? La pression fiscale est celle de l'État : c'est celle que vous avez instaurée depuis deux ans.

Nous ne sommes pas dans une démarche démagogique. Depuis deux ans, tous les amendements déposés par notre groupe vont dans le même sens : redonner du pouvoir d'achat aux Français, dans une France qui n'est pas aussi forte que veut bien le dire la majorité.

Monsieur le rapporteur, sans cette prise de conscience de la fracture énorme qui existe sein de notre pays, aurions-nous déposé cette proposition de loi ?

M. Daniel Labaronne. Je suis très surpris par vos propos. À vous entendre, notre politique économique ne marche pas, notre politique fiscale est à l'origine de ces dysfonctionnements. Pourtant, les instituts économiques – INSEE, Banque de France, Organisation de coopération et de développement économiques, Fonds monétaire international – considèrent que cela fonctionne. Il faut aussi regarder les choses du point de vue macroéconomique !

Les ménages ont également le sentiment que cela fonctionne. Ils ont constaté que leur taxe d'habitation et leurs cotisations sociales avaient baissé, ce qui s'est traduit par un rebond de leur pouvoir d'achat – d'ailleurs, la consommation des ménages a augmenté.

Les entreprises ont, elles aussi, le sentiment que cela fonctionne : elles anticipent la hausse de pouvoir d'achat et investissent massivement. C'est le cas non seulement des entreprises nationales, mais aussi des entreprises étrangères – en 2018, nous avons été un des leaders en Europe pour l'accueil des investissements directs étrangers.

Tous ceux qui analysent les fondamentaux de notre économie considèrent que cela fonctionne : plus de croissance sans inflation, plus d'emplois – nous en avons créé 157 000 nets, soit l'équivalent de la ville de Rennes – et plus d'emplois industriels. Nous avons en effet créé plus de sites industriels qu'il n'en a été supprimé.

De même, cela fonctionne si l'on analyse nos comptes publics : baisse des prélèvements obligatoires, baisse de la dépense publique, baisse du déficit public, stabilisation de la dette.

Et cela ne fonctionne pas seulement parce que nous avons pris des mesures en faveur du pouvoir d'achat, mais parce que nous inscrivons ces mesures dans le cadre d'un plan de réformes structurelles positives pour notre économie.

M. Jean-Pierre Vigier. C'est une proposition de loi de bon sens : il s'agit de financer la hausse du pouvoir d'achat par une baisse de la dépense publique, et non par l'augmentation de la dette – qui atteint pratiquement 100 % du produit intérieur brut. Il s'agit de redonner du pouvoir d'achat à nos retraités tant il est immoral que des personnes qui ont travaillé toute leur vie ne puissent pas vivre dignement une fois à la retraite. Il s'agit aussi de redonner du pouvoir d'achat aux classes moyennes, à ceux qui travaillent, en remettant la valeur travail au cœur de notre société.

Madame la présidente, je voudrais revenir sur la suppression de la taxe d'habitation. C'est une erreur majeure : en la supprimant, vous avez supprimé l'autonomie financière de nos communes. Certes, l'État va compenser cette perte, mais ce ne sera plus une recette dynamique et si, dans un, deux ou trois ans, l'État diminue la compensation de 3 %, 5 %, voire 10 %, cela pénalisera nos communes, notamment les petites communes rurales. Nous voyons très bien quel est votre objectif !

Je soutiendrai cette proposition de loi.

Mme Émilie Cariou, présidente. Monsieur Vigier, tout comme M. Mattei, j'ai simplement exposé le dispositif technique de la compensation et son articulation juridique. Vous avez votre opinion sur le choix politique de la suppression – je reconnais la cohérence de votre groupe politique sur le sujet. Mais il ne faut pas dire des choses inexactes.

Mme Nadia Hai. Pour compléter la liste de Mme de Montchalin, j'ajouterai que nous avons également revalorisé les minima sociaux, comme l'AAH et le minimum vieillesse.

Mme Marie-Christine Dalloz. Ce sont des allocations sous condition de ressources !

Mme Nadia Hai. J'ai reçu beaucoup de témoignages de personnes touchant l'AAH. Elles ont perçu cette revalorisation, dont nous pouvons être fiers, comme une mesure en faveur du pouvoir d'achat. À cela s'ajoutent encore le remboursement des frais dentaires, et l'achat de lunettes et d'appareils auditifs désormais gratuit pour les personnes qui perçoivent les minima sociaux. Si vous avez pour objectif avec cette proposition de loi de rétablir le pouvoir d'achat des plus fragiles, sachez que vous avez été entendus depuis plusieurs mois déjà !

S'agissant du déficit entre 2012 et 2017, Les Républicains nous opposent bien souvent la fameuse crise financière qui a conduit à ce déficit et à une dette qui a dévissé de plus de 650 milliards d'euros. Mais la crise financière n'est responsable que de 400 à 450 milliards d'euros : 200 à 250 milliards d'euros ne sont donc absolument pas liés à la crise financière ! En tant que commissaires aux finances, nous devons être précis.

Lorsque vous étiez en responsabilité, chers collègues Les Républicains, vous n'avez pas réussi à faire le grand écart que vous nous demandez aujourd'hui de faire. Monsieur le

rapporteur, je suis déçue que vous souteniez une proposition qui ne repose sur aucun socle budgétaire sérieux et sincère.

Vous argumentez, les uns après les autres, en faisant abstraction de tout ce qui a été d'ores et déjà mis en place. C'est le jeu, mais je regrette que votre groupe n'ait pas voté nos mesures en faveur du pouvoir d'achat.

Votre proposition de loi n'a pas de sens – elle ne serait cohérente que si elle s'inscrivait dans une logique budgétaire. Vous nous demandez de faire notre marché parmi les six articles, puis de choisir une mesure de compensation. En réalité, avouez-le, votre proposition de loi s'inspire du programme de votre candidat à l'élection présidentielle ; elle n'a aucune cohérence avec le projet global que nous portons. Il n'est ni intellectuellement ni démocratiquement honnête de refourguer un programme sur lequel les Français se sont déjà prononcés le 7 mai 2017...

Mme Émilie Bonivard. Ce n'est jamais le bon moment ! C'est toujours « plus tard » ou « on verra ». C'est d'ailleurs la réponse que vous nous aviez apporté lorsque nous vous avons dit qu'il fallait geler la hausse de la fiscalité sur les carburants. Regardez où nous en sommes !

Cette proposition de loi intervient donc au bon moment : cela fait deux ans que nous présentons d'autres orientations et tentons d'utiliser d'autres voies ! Il ne s'agit pas de faire le *buzz*, monsieur Mattei. Je suis moi aussi une nouvelle députée et je crois que nous devons répondre aux attentes de nos concitoyens.

Depuis novembre 2017, nous n'avons cessé de vous alerter sur la nécessité absolue de ne plus alourdir la fiscalité – nous avons le plus haut niveau de fiscalité par habitant de la zone euro. Malheureusement, nous n'avons pas été entendus. Nous n'avons cessé de vous demander, à vous qui êtes aux responsabilités, de réformer nos structures de dépenses pour diminuer la fiscalité tout en préservant notre système de protection sociale et les services publics vitaux pour les Français. Depuis deux ans, toujours rien... Cela demande du courage, de vrais choix et un travail de fond que vous n'avez pas faits.

C'est pourquoi cette proposition de loi vise à revenir à plus de justice fiscale et sociale – avec la réindexation de toutes les pensions de retraite et des allocations familiales, ainsi que la suppression de la hausse de la CSG. La désindexation et la hausse de la CSG sont tout à fait injustes. Le salarié que nous étions avant notre élection aurait-il apprécié qu'on diminue son salaire ? Aurait-il accepté sans rien dire ? La retraite, c'est ce qui permet au retraité de vivre ! Nous ne nous mettons pas assez souvent à la place des personnes auxquelles nous imposons des choix injustes.

En outre, et comme Damien Abad l'a souligné, attaquer le pouvoir d'achat des retraités ou des familles est un non-sens politique et économique et donc un double mauvais choix. La croissance est basée sur la consommation : vous tirez donc notre économie vers le bas.

La proposition de loi vise également à baisser la pression qui pèse proportionnellement toujours plus sur les classes moyennes. Tous les Français l'ont fait savoir lors du Grand débat – et ils le disent d'ailleurs depuis de nombreuses années. Notre mesure est très concrète : il s'agit de baisser de 10 % l'impôt sur le revenu des deux premières tranches.

Vous agitez le chiffon rouge en liant dépenses publiques et service public. Mais il faut décorrélérer ces deux notions. Alors que notre pays a le plus haut niveau de dépenses publiques par habitant, nos concitoyens ont-ils pour autant le sentiment d'avoir un très bon niveau de service public ? Non. Vous auriez dû partir de ce constat... Nous vous proposons d'agir sur l'excès de dépenses publiques par une plus grande efficacité et des choix

renouvelés et clairs, en parallèle de cette proposition de loi. Il est absolument nécessaire de l'examiner, sous le regard de nos concitoyens.

M. Patrick Hetzel. M. Mattei estime que Les Républicains veulent faire le *buzz* et Mme Hai nous parle de « *jeu* ». Non, la question du pouvoir d'achat ne se résume pas à du *buzz* ou à un jeu ! Nous devons véritablement en débattre, nos concitoyens le méritent.

J'en appelle à la responsabilité de la majorité : vous pouvez, une nouvelle fois, balayer nos propositions d'un revers de la main, mais vous prendriez une responsabilité considérable. Cela fait deux ans que Les Républicains alertent la majorité, soulignent que le Gouvernement devrait mieux maîtriser la dépense publique et prendre des décisions socialement moins injustes. Avez-vous bien entendu ce que nos concitoyens disent – et qui nous est régulièrement rapporté ? Le traduisez-vous dans les actes ? Alors que nos propositions vont dans le sens de l'amélioration du pouvoir d'achat, vous continuez de considérer qu'il faut procrastiner. À force de procrastiner, vous risquez hélas ! d'envoyer le pays et nos concitoyens dans le mur...

M. Jean-Louis Bourlanges. Je vous prie de bien vouloir m'excuser de n'avoir pu assister au début de ce débat.

Je ferai pour ma part une observation méthodologique : tous les débats sur ce sujet sont obérés par le fait que la dépense publique et les prélèvements obligatoires sont des concepts extrêmement hétérogènes, chargés de significations multiples, ce qui ne permet pas de mener des débats sereins.

Quand j'étais à la Cour des comptes, un collègue extrêmement brillant de ma promotion avait établi une note sur les prélèvements obligatoires. Il avait clairement montré que le prélèvement obligatoire est une notion incertaine entre un prix – un paiement en échange d'une contrepartie précise – et un impôt – un prélèvement unilatéral sans contrepartie. Ce collègue est parmi nous, c'est Charles de Courson. Il serait très intéressant que cette étude qu'il avait réalisée très jeune – et il est resté très juvénile... – puisse alimenter notre débat. La difficulté est la même s'agissant des dépenses publiques : même si l'on peut juger de leur évolution, on ne peut pas juger convenablement de cet agrégat alors que la contrepartie n'est jamais la même selon les pays. Pour disposer d'éléments d'appréciation plus rigoureux, notre commission devrait mener une analyse théorique – Charles de Courson pourrait apporter sa pierre.

M. Julien Aubert. L'UDF serait-elle en train de renaître de ses cendres... ?

J'arrive de la commission des lois, où une proposition de loi sur les sapeurs-pompiers était examinée, et je constate que les mêmes arguments sont utilisés. Vous nous expliquez qu'il faut attendre ou que ce n'est pas le bon moment. Vous instrumentalisez les sujets !

Au plan politique, l'opposition est dans son rôle lorsqu'elle expose ce que serait sa politique en matière du pouvoir d'achat, à destination d'une population que vos mesures ont durement touchée. Il ne s'agit donc pas d'un jeu.

Sur la budgétisation, l'argument est fallacieux ! Très récemment, en effet un haut personnage de l'État – dont je tairai le nom – a déclenché une mesure de 10 milliards d'euros et je ne suis pas certain que tout avait été préalablement budgété... Si tout doit l'être préalablement, nous allons moins voter ! Il faudrait aussi doter la commission des finances et le Parlement de services plus étoffés, à même de réaliser des études d'impact et de budgéter les dispositions que nous présentons !

M. le rapporteur. Monsieur Bourlanges, vous avez raison, certaines notions peuvent être révisées et le niveau des dépenses publiques est souvent difficilement comparable d'un pays à l'autre – certaines de nos dépenses publiques étant à l'étranger des

dépenses privées. Les périmètres ne sont pas les mêmes. Mais dans ce monde incertain, nous sommes pourtant certains du niveau de l'endettement et de celui du déficit public, qui sont la résultante de sujets dont vous contestez les méthodes de calcul. Nous serons donc tous d'accord pour dire que la France a des progrès à faire. Cela implique de réduire notre niveau d'endettement et de déficit public, ce qui passe nécessairement par la réduction de l'excès de dépenses publiques. Ce n'est pas la dépense publique qui pose problème, mais son excès, qu'il faut mieux caractériser.

Madame Hai, je regrette de vous décevoir... J'essaierai de faire mieux, mais ce sera pour un autre jour ! Vous nous demandez d'être précis. Je vous renvoie la critique : la crise financière ne s'est pas déroulée entre 2012 et 2017, mais entre 2007 et 2012. Le monde s'est alors effondré sur le plan financier et, pour répondre à la crise, nous avons en effet injecté des dépenses publiques car il n'y avait plus de dépenses privées. Nous avons rétabli le crédit car il n'y en avait plus. Et nous avons sauvé le système financier car, sans sauvetage des banques et donc des personnes qui possèdent des comptes en banque – soit à peu près toute la population –, les choses se seraient extrêmement mal passées...

Bien évidemment, les déficits ont alors augmenté de manière considérable – mais ils ont augmenté plus considérablement encore dans beaucoup d'autres pays. Puis, quelques années plus tard, lorsque la crise a été jugulée, les dépenses ont été revues à la baisse et les déficits ont alors diminué bien plus vite qu'aujourd'hui ! Cela veut bien dire que les choses ont été à peu près correctement gérées ; personne ne peut le remettre en question.

Selon vous, notre proposition de loi n'a pas de sens. Mais n'est-ce pas plutôt la politique du Gouvernement – qui a conduit à son examen – qui n'a pas de sens ? En effet, cela n'avait pas de sens de baisser la taxe d'habitation, en engendrant des dégâts collatéraux ; cela avait peu de sens de faire un double CICE la même année – d'ailleurs, les entreprises l'utilisent peu et les baisses de cotisations et de charges sont inférieures au niveau du CICE ; cela n'avait pas non plus de sens de considérer que l'amélioration du pouvoir d'achat serait la résultante de transferts extrêmement importants entre catégories de citoyens.

Monsieur Alauzet et monsieur le rapporteur général, l'erreur – je dirais même la faute – du Gouvernement a été de lier le pouvoir d'achat des actifs à l'augmentation de la CSG des retraités. Il n'était pas obligé de faire ce lien ! Ne faisons pas la même erreur dans l'autre sens. Pour la CSG des retraités, nous proposons de revenir à la situation antérieure pour tous – vous avez déjà fait une partie du chemin, allez jusqu'au bout. Mais la mesure n'a pas à être reliée à la baisse des cotisations sociales des actifs.

À vous entendre, le Gouvernement aurait toujours le droit de tout faire et l'opposition jamais le droit de ne rien proposer ! Y aurait-il, d'un côté, un Gouvernement responsable quand il propose et, de l'autre, une opposition irresponsable ? Ce serait trop simple. Du reste, lorsque vous avez voté la baisse de la CSG pour une partie des retraités en décembre, vous n'avez pas augmenté les cotisations des actifs. Était-ce irresponsable ? Il y a là un manque de cohérence...

Monsieur Mattei, on ne fait pas de *buzz* – pour reprendre un mot que je n'aime pas – avec le pouvoir d'achat, comme l'a très bien dit notre collègue Hetzel. C'est le pouvoir d'achat qui fait du *buzz* ! Nos discussions sont la conséquence de la crise de pouvoir d'achat, de l'absence de réformes de fond. N'inversez pas les problèmes !

Concernant la dépense publique, personne n'a de baguette magique. Il s'agit simplement de prendre des décisions courageuses. Nous en avons pris en notre temps et appelons le Gouvernement à en prendre. Qu'est-ce qui empêche le MoDem ou La République en Marche de faire des propositions de réduction de la dépense publique aussi précises et sérieuses que les nôtres ? Nous pourrions alors engager un véritable débat démocratique. Pour le moment, seuls Les Républicains ont engagé cette démarche.

Monsieur Coquerel, c'est l'excès de dépenses publiques que je pointe. La France, comparée aux autres pays de la zone euro, dépense en moyenne 150 à 200 milliards d'euros de plus que ses voisins. Or je ne suis pas sûr que leur niveau de vie soit inférieur, leur taux de chômage supérieur ou l'accès aux services publics moins bon. Or, l'excès de dépenses publiques se retourne contre les plus modestes de nos concitoyens, mais aussi contre les entreprises, qui ne sont plus en mesure de distribuer du pouvoir d'achat en augmentant les salaires.

Mme de Montchalin a raison, il faut augmenter le taux d'activité et baisser la dépense publique. C'est exactement ce que nous proposons depuis un certain temps maintenant ! Encore faut-il le faire.

Monsieur Labaronne, nous connaissons toujours un chômage de masse – regardez la situation des jeunes ou des seniors. Nous considérons quant à nous qu'il faut augmenter le taux d'activité, concept plus large que le taux d'emploi. Nous devons débattre du temps de travail utile tout au long de la vie. Mais vous évitez ce débat, tout comme celui sur les retraites, trop difficile, alors que ce serait la seule mesure efficace. Vous contournez l'obstacle au nom d'une pseudo-justice, sans réellement vous attaquer à ce qui nuit à la justice du système de retraites. De même, en ce qui concerne le chômage des jeunes et les qualifications, quelles sont vos propositions ?

Je tiens à m'assurer que la majorité n'adoptera ni motion de rejet ni motion de renvoi en commission en séance publique. Je souhaiterais vraiment que la majorité, dignement représentée aujourd'hui, s'y engage. Nous devons aller jusqu'au bout de l'examen de ce texte. Vous vantez les mérites du débat et soulignez régulièrement le succès du Grand débat. Alors n'empêchez pas l'Assemblée nationale de débattre du sujet qui est au cœur du débat : le pouvoir d'achat !

Monsieur El Guerrab, les Français de l'étranger bénéficieront d'au moins une des mesures que nous proposons : les retraités français vivant à l'étranger et touchant une pension issue de cotisations payées en France seront bien entendu concernés par la réindexation que nous prévoyons.

Enfin, comme l'a dit Mme Dalloz, cette proposition de loi constitue une réponse à la politique du Gouvernement. Mais c'est aussi l'esquisse d'une autre politique et, de ce point de vue, ce texte n'épuise pas le sujet du pouvoir d'achat ni celui des réformes fiscales qu'il conviendrait de mettre en œuvre. Ainsi, nous proposerons des mesures relatives à la fiscalité verte dans le cadre du prochain projet de loi de finances ou d'autres visant à ce que les personnes assujetties à l'impôt sur le revenu puissent flécher elles-mêmes une petite fraction de cet impôt en direction de telle ou telle politique publique, dans une vision participative de la fiscalité qui ne nous paraît pas contraire au principe d'universalité.

Notre proposition de loi est solide et sérieuse mais, je le répète, elle n'a pas vocation à épuiser tous les sujets, et nous aurons l'occasion d'aller plus loin en temps voulu.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(article 68 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019)

Suppression de la dérogation prévue pour 2019 aux règles d'indexation des prestations sociales

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE PRINCIPE DE LA REVALORISATION DES PRESTATIONS SOCIALES EN FONCTION DE L'INFLATION

Si ses modalités ont varié au cours du temps et s'il a déjà connu des dérogations, le principe de la revalorisation des pensions en fonction d'un indice économique est ancien dans notre droit, puisque, dès 1945, un mécanisme de revalorisation des pensions en fonction de l'évolution du salaire moyen des assurés était prévu, le taux à retenir étant précisé chaque année par la voie réglementaire. C'est en 1993 qu'a été prévu un mécanisme de revalorisation fondé sur l'évolution des prix à la consommation hors tabac.

Le cadre législatif actuel est fixé à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale, qui dispose que « *la revalorisation annuelle des montants de prestations dont les dispositions renvoient au présent article est effectuée sur la base d'un coefficient égal à l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac, calculée sur les douze derniers indices mensuels de ces prix publiés par l'Institut national de la statistique et des études économiques l'avant-dernier mois qui précède la date de revalorisation des prestations concernées.* »

« *Si ce coefficient est inférieur à un, il est porté à cette valeur.* »

La rédaction de cet article résulte de la rationalisation des mécanismes de revalorisation des prestations opérée à l'occasion des textes financiers pour 2016, qui ont :

– mis fin à l'ensemble des dispositifs d'indexation sur des taux d'inflation prévisionnels et aux régularisations qu'ils impliquaient, au profit d'une référence au taux d'inflation constaté par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) sur douze mois ;

– protégé l'ensemble de ces prestations contre une éventuelle baisse des prix, qui appellerait à son tour une baisse du niveau des prestations en valeur, en fixant le coefficient minimal d'évolution à 1.

Ces textes ont par ailleurs procédé à une harmonisation des dates de revalorisation au 1^{er} avril pour un certain nombre de prestations qui étaient

revalorisées au 1^{er} juillet. À la suite de cette harmonisation, puis du report de la date de revalorisation des pensions opéré en 2018, il existe désormais deux dates de revalorisation : le 1^{er} janvier et le 1^{er} avril.

Les pensions de retraite, le minimum vieillesse, les prestations d'invalidité et les rentes d'accidents du travail et maladies professionnelles versées par l'État et les régimes équilibrés par l'État sont revalorisés au 1^{er} janvier.

Sont en revanche revalorisés au 1^{er} avril :

– les allocations familiales (allocations, majoration pour âge, allocation forfaitaire, prestation d'accueil du jeune enfant, prime de naissance, prime à l'adoption, allocation de base à taux partiel, prestation partagée d'éducation de l'enfant majorée, complément du libre choix de mode de garde, complément familial, allocation de soutien familial, allocation de rentrée scolaire, allocation d'éducation de l'enfant handicapé, allocation journalière de présence parentale et complément forfaitaire pour frais, prime de déménagement) ;

– les prestations d'invalidité et les rentes AT-MP des régimes de sécurité sociale ;

– les plafonds de ressources pour la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS).

B. L'EXCEPTION INTRODUITE EN LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2019

L'article 68 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 a introduit, pour 2019⁽¹⁾ et pour des considérations financières de court terme, une dérogation au principe de revalorisation annuelle de certaines prestations sociales suivant le niveau de l'inflation fixé à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale.

Hormis pour les prestations limitativement énumérées dans la loi de financement de la sécurité sociale, la revalorisation des prestations et des plafonds de ressources qui renvoient à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale est limitée à 0,3 %, alors que l'application de la règle fixée à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale aurait conduit, pour les prestations revalorisées au 1^{er} janvier, à une revalorisation de 1,5 %, et que la prévision d'inflation pour 2019 associée au projet de loi de finances était de 1,4 %.

Le tableau ci-après récapitule les prestations concernées par la sous-indexation et celles dont la revalorisation au niveau de l'inflation est préservée.

(1) Dans sa décision n° 2018-776 DC du 21 décembre 2018, le Conseil constitutionnel a fait droit à la saisine des députés Les Républicains en censurant l'application de cette dérogation pour 2020, qui ne relevait pas de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, n'ayant ni un impact sur les dépenses de l'année 2019, ni un caractère permanent.

Prestations revalorisées à 0,3 %	Prestations revalorisées au niveau de l'inflation
Prestations du risque vieillesse	
Pensions de vieillesse de base	Minimum vieillesse (ASPA et anciennes allocations)
Retraite complémentaire du BTP	Allocation de veuvage
Retraite de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC)	
Allocation de congé-solidarité	
Pension majorée de référence des exploitants agricoles	
Retraite complémentaire des travailleurs indépendants (RCI)	
Régime additionnel de retraite (régime additionnel des enseignants du privé)	
Minimum contributif	
Minimum de réversion	
Plafond de ressources pour la majoration de pension de réversion	
Majoration de la pension de retraite pour conjoint à charge	
Majoration forfaitaire pour enfant à charge	
Prestations du risque AT-MP	
Pensions d'invalidité	Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)
Indemnités en capital AT-MP	
Rentes AT-MP et leur assiette minimale	
Prestation complémentaire pour recours à tierce personne et majoration pour tierce personne AT-MP	
Allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (ACAATA)	
Prestations de la branche famille	
Base mensuelle des allocations familiales (ensemble des prestations)	
Versement au fonds spécial des unions d'associations familiales visé au 1 ^o du L. 211-10 du code de l'action sociale et des familles	
Prestations de la branche maladie	
Capital décès	Plafond de ressources prises en compte pour l'attribution de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et de l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS)
Prestations médico-sociales	
Allocation personnalisée d'autonomie (plafond du plan d'aide et barème de participation financière laissée à la charge du bénéficiaire)	
Prestation de compensation du handicap (taux de prise en charge de 100 ou 80 % en fonction des ressources)	

Prestations revalorisées à 0,3 %	Prestations revalorisées au niveau de l'inflation
Prestations insertion, emploi et solidarité	
	Revenu de solidarité active (RSA)
	Allocation pour demandeur d'asile
	Allocation temporaire d'attente
	Aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants (ARFS)
	Prestation transitoire de solidarité
	Allocation de solidarité spécifique

Source : annexe IX du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.

Le rapporteur rappelle que cette mesure de désindexation fait suite, pour les retraités, au report en loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 de la date de revalorisation des pensions du 1^{er} octobre au 1^{er} janvier, qui a conduit à l'absence de revalorisation entre le 1^{er} octobre 2017 et le 1^{er} janvier 2019, pour un impact évalué à 380 millions d'euros en 2018 et 405 millions d'euros en 2019. *In fine*, après les reports déjà décidés en 2008 et 2014, la revalorisation des pensions aura été décalée d'une année.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 1^{er} de la proposition de loi propose deux modifications du dispositif adopté à la fin de l'année 2018.

Son I abroge l'article 68 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, rétablissant ainsi l'indexation des prestations concernées sur l'inflation. Ces prestations seraient par conséquent revalorisées au taux de 1,5 % au lieu de 0,3 %.

Son II prévoit l'effet rétroactif de ce rétablissement pour les sommes déjà versées depuis le 1^{er} janvier 2019 sur la base de la revalorisation à 0,3 %.

En abrogeant l'article 68 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, cet article rendrait, si l'on se réfère à l'estimation figurant en annexe au PLFSS pour 2019, environ 3,2 milliards d'euros de pouvoir d'achat à nos concitoyens, dont 2,8 milliards d'euros pour les retraités et 200 millions d'euros pour les familles.

Plus précisément, le gain de pouvoir d'achat pour une personne seule touchant une pension de 1 280 euros serait de l'ordre de 184 euros sur l'année et de 288 euros pour une personne touchant une pension de 2 000 euros.

Le coût de cette mesure serait réparti entre les régimes de sécurité sociale (2,4 milliards d'euros) et l'État (0,8 milliard d'euros).

Le quasi-gel des prestations sociales prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 était destiné à améliorer artificiellement les comptes de la sécurité sociale à court terme, et en particulier à éviter que la branche vieillesse renoue avec les déficits dès 2019 après trois années d'excédents permis par les réformes des retraites de 2010 et 2014.

Si le rapporteur partage évidemment l'objectif d'équilibrer les comptes sociaux, il estime que les moyens employés par le Gouvernement, qui se traduisent par une précarisation des retraités, ne sont ni justes ni efficaces à moyen et long termes. Il estime indispensable et urgent de procéder à une réforme durable du système de retraite pour, d'une part, poursuivre la convergence entre les différents régimes et, d'autre part, assurer de manière pérenne l'équilibre du régime en ajustant l'âge de départ à la retraite en fonction de l'évolution de l'espérance de vie en bonne santé.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CF18 de Mme Lise Magnier.

Mme Patricia Lemoine. L'amendement CF18 vise à supprimer l'effet rétroactif de l'article 1^{er}. Il nous semble en effet qu'en matière fiscale, la rétroactivité comporte plus d'inconvénients que d'avantages.

M. le rapporteur. La rétroactivité prévue à l'alinéa 2 de l'article 1^{er} n'a rien de fiscal, puisqu'elle porte sur l'indexation des pensions et ne correspond donc pas à des sommes dues par les Français, mais à des sommes qu'ils ont vocation à percevoir.

J'ajoute que la sous-indexation des pensions ne vaut que pour 2019, puisque le Conseil constitutionnel a annulé cette mesure pour 2020. Dans l'hypothèse où notre proposition de loi serait adoptée – ce qui ne saurait avoir lieu avant plusieurs mois –, défaut d'avoir un effet rétroactif, la réindexation ne produirait ses effets que pour deux ou trois mois. C'est pourquoi il est nécessaire de lui conférer un effet rétroactif afin qu'elle porte sur toute l'année 2019, la seule concernée par la sous-indexation. J'émetts donc un avis défavorable à votre amendement – mais vous souhaitez peut-être le retirer, compte tenu des explications que je viens de vous donner.

M. Jean-René Cazeneuve. Ne votant pas pour l'article 1^{er}, par cohérence, le groupe La République en Marche ne votera pas non plus pour cet amendement. Je voudrais cependant faire quelques remarques.

Premièrement, cela fait deux heures que nous débattons – je ne comprends donc pas que M. Woerth puisse se plaindre d'une absence de débat – et nous avons l'impression d'assister à une sorte de hold-up intellectuel. On nous présente en effet une proposition de loi censée diminuer les dépenses publiques, et on nous donne des leçons sur les dépenses publiques et le déficit, alors qu'en réalité le texte proposé aurait pour effet d'augmenter les dépenses publiques de 17 à 25 milliards d'euros.

Deuxièmement, pour ce qui est de l'effet rétroactif de la mesure, on marche encore sur la tête ! Trois mois après avoir voté un projet de loi de finances et un projet de loi de financement de la sécurité sociale, il faudrait revenir en arrière, ce qui ne me paraît ni cohérent ni judicieux.

Troisièmement, en ce qui concerne les retraités, vous reprochez au Gouvernement, dans l'exposé des motifs, de récupérer des milliards « *sur le dos des retraités* ». Or les

retraités ne constituent pas une population homogène. C'est la raison pour laquelle nous avons pris, dès le départ, des mesures différenciées en fonction des retraités. Ainsi, la taxe d'habitation est supprimée pour 80 % d'entre eux, car nous considérons que les plus modestes doivent bénéficier de ce coup de pouce. Parallèlement, nous augmentons le minimum vieillesse, là encore au bénéfice des plus modestes. L'augmentation de la CSG ne concerne que les 30 % de retraités les plus aisés. On ne peut absolument pas comparer le retraité habitant Vic-Fezensac et percevant le minimum vieillesse à celui qui résiderait dans une villa du cap d'Antibes... Il ne faut donc pas considérer les retraités dans leur globalité.

Quatrièmement, quand vous nous dites que votre proposition de loi concerne les classes moyennes, ce n'est pas vrai : nombre des mesures que vous proposez vont bénéficier aux plus aisés. Ainsi, l'extension de l'exonération d'augmentation de CSG à tous les retraités, contre 30 % d'entre eux aujourd'hui, va bien profiter aux plus aisés. De même, quand vous déplafonnez le quotient familial, c'est un cadeau fiscal plus important pour les classes les plus aisées. Enfin, quand vous proposez de baisser de 10 % les deux premières tranches, ce sont les contribuables situés sur la dernière tranche, qui vont en bénéficier, soit les quelque 2 % de Français les plus aisés !

M. Charles de Courson. Mes chers collègues, l'article 1^{er} de cette proposition de loi a pour principale vertu de rappeler que la position de l'actuelle majorité à l'égard des retraités est intenable : je veux parler, bien sûr, du plafonnement à 0,3 % de la revalorisation des pensions en 2019 – mais aussi en 2020, car même si cette mesure a été annulée par le Conseil constitutionnel, je pense que vous la présenterez à nouveau l'année prochaine.

Le vrai problème, c'est le financement de l'article 1^{er}. La solution est toute simple mais nécessite un courage qui fait défaut à la majorité : elle consiste à reprendre la hausse de l'âge de départ à la retraite, à raison d'environ un trimestre par an – directement ou indirectement, puisqu'il existe plusieurs techniques pour parvenir au même résultat.

Je vous rappelle qu'à défaut de mettre en œuvre une telle mesure, les régimes de retraite vont continuer à se dégrader de 2 milliards d'euros par an – c'est d'ailleurs bien pour tenter de compenser cet effet que la majorité a décidé d'appliquer une sous-indexation à 0,3 % des pensions. Pour notre part, nous avons toujours défendu le maintien de l'indexation, et le minimum serait d'appliquer cette mesure aux petites retraites en la finançant par une augmentation de l'âge de départ à la retraite. C'est ce qui a été fait pendant huit ans, et c'est bien grâce à cela que vous avez trouvé à votre arrivée des comptes de la branche retraite quasiment à l'équilibre – des comptes qui ont recommencé à se dégrader quand vous avez mis fin à l'augmentation de l'âge de départ à la retraite...

M. Julien Aubert. À entendre M. Cazeneuve, il y aurait donc deux types de retraités.

M. Jean-René Cazeneuve. Non, il n'y a pas deux types de retraités, mais une multitude ! Ils sont 14 millions !

M. Julien Aubert. Il y aurait, d'un côté, le retraité d'Antibes, dont les droits acquis au terme d'une vie de travail et de cotisation peuvent être revus à la baisse au motif qu'il est un peu plus riche que les autres, et, de l'autre, tous les autres retraités, pour lesquels vous n'avez encore rien fait, mais qui bénéficieraient d'une sanctuarisation si vous décidiez un jour de réindexer leurs pensions – ce qui, apparemment, n'est pas pour tout de suite. Vous pourriez en effet, profitant de ce texte, aller au bout de votre raisonnement et décider de réindexer dès maintenant les pensions de retraite et les allocations pour certains retraités. Mais vous ne le faites pas, vous contentant d'évoquer cette hypothèse et de procéder à l'annulation de la hausse de certains prélèvements.

Sur le plan intellectuel, votre logique me semble un peu perverse. Quand il est question de préserver les droits acquis, ce principe devrait bénéficier à chacun sans distinction de revenus, puisqu'il repose sur l'idée que les personnes concernées ont acquis une créance sur le reste de la Nation. Mettez-vous un moment à la place des retraités qui ont participé à l'effort national et que l'on décide aujourd'hui d'affaiblir, au motif qu'ils paraissent trop bien portants !

Enfin, quand vous dites que cette mesure ne s'adresse pas aux classes moyennes, j'ai l'impression que vous avez dû éviter les ronds-points ces derniers mois : sinon, vous y auriez remarqué la présence de nombreux retraités des classes populaires et des classes moyennes, pour lesquels la réindexation des pensions constitue la principale revendication... Reprocher à l'opposition de proposer une mesure qui ne vise pas les classes moyennes n'est donc absolument pas justifié. Certes, on trouve des retraités dans les classes supérieures, mais ce n'est qu'un effet de bord, et la disposition concerne au premier chef les retraités des classes populaires et moyennes.

Mme Sabine Rubin. Nous parlons beaucoup des difficultés à maintenir le pouvoir d'achat de l'ensemble des retraités en raison du coût que cela représente. Or, je rappelle que, dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), le groupe La France insoumise avait déposé un amendement qui prévoyait la mise en place d'une contribution de solidarité des actionnaires au taux de 0,5 % sur l'ensemble des dividendes des entreprises. La rentabilité des actions ne faiblit pas. La mise en œuvre de cette mesure de justice fiscale permettrait sans aucun doute de financer de façon pérenne le coût représenté par la réindexation des pensions de retraite.

M. Jean-Louis Bricout. Le groupe Socialistes et apparentés ne votera pas cet amendement. Il n'y a pas cinquante sortes de retraités et la retraite n'est pas une allocation, mais un droit fondé sur des années de travail et de cotisation. L'article 1^{er} vise à corriger le plus vite possible l'erreur qui a été commise en sous-indexant les pensions.

Par ailleurs, M. Cazeneuve a présenté, une fois encore, la suppression de la taxe d'habitation comme une mesure destinée à compenser l'augmentation de la CSG. Or, ce dispositif se traduit par une véritable injustice territoriale, puisque le montant de la taxe d'habitation n'est pas le même sur l'ensemble du territoire – alors que l'augmentation de la CSG s'applique, elle, de manière indifférenciée.

M. le rapporteur. Je m'inscris en faux contre ce qu'a dit M. Cazeneuve. D'abord, les seuils sont très faibles : un retraité vivant seul se voit appliquer le taux de CSG le plus élevé, soit 8,3 %, dès lors qu'il perçoit une pension de 2 000 euros par mois... J'ai du mal à comprendre que vous puissiez considérer que ce type de retraités fait partie des personnes riches : même François Hollande n'avait pas osé dire cela ! Faire porter un tel fardeau sur des retraités est injuste, et cela a d'ailleurs occasionné une fracture importante entre votre majorité et un électorat qui avait en grande partie voté pour vous.

Il est évident qu'il faut corriger cela. Si l'on apprend dans les livres d'économie que le revenu moyen des retraités est plus élevé que celui des autres catégories de Français, il faut savoir regarder la vie réelle, où cette affirmation ne correspond à rien. Nous vous invitons donc, non pas à réinventer les taux de CSG, mais à revenir aux taux *ex ante*. Vous avez fait la moitié du chemin, ce qui montre bien que vous avez conscience d'avoir commis une erreur.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle rejette l'article 1^{er}.

*

* *

Après l'article 1^{er}

La commission examine l'amendement CF1 de M. Fabrice Brun.

M. Fabrice Brun. Le groupe Les Républicains tient beaucoup à l'indexation sur l'inflation des pensions de retraite, des allocations familiales et des APL. Par l'amendement d'appel CF1, nous proposons une mesure de réparation visant à garantir pour le reste du quinquennat l'application du mécanisme de revalorisation des prestations d'invalidité et de l'AAH. Si M. le rapporteur me confirme que cette précaution est déjà prévue par son texte, je retirerai mon amendement.

Cependant, je veux insister sur l'importance de ce qui constitue à mes yeux une mesure de justice sociale, et la première des solidarités dues aux plus fragiles d'entre nous. Nos collègues de la majorité doivent prendre conscience du fait que c'est un sujet sur lequel les attendent les 12 millions de Français atteints d'un handicap.

M. le rapporteur. Cet amendement est satisfait par le texte, dont l'article 1^{er} prévoit bien la réindexation sur les prix des prestations perçues par les retraités. Certes, il est un peu moins satisfait maintenant que l'article 1^{er} a été repoussé, mais il l'est dans l'esprit du texte !

Le Conseil constitutionnel ayant annulé la mesure de sous-indexation des pensions prévue pour 2020, nous en revenons au système antérieur, celui de l'indexation sur les prix prévue à l'article L.161-25 du code de la sécurité sociale, mais il n'est pas exclu que le Gouvernement décide de proposer une nouvelle mesure de sous-indexation dans le cadre du prochain PLFSS.

M. Jean-René Cazeneuve. En augmentant de 100 euros l'AAH, nous faisons beaucoup mieux que maintenir l'indexation sur l'inflation. Nous voterons donc contre cet amendement.

M. Fabrice Brun. Compte tenu des explications données par M. le rapporteur, je retire mon amendement.

L'amendement CF1 est retiré.

La commission est saisie de l'amendement CF32 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement CF32 prévoit que le Gouvernement remet au Parlement un rapport présentant des hypothèses qui iraient plus loin qu'une indexation des pensions sur les prix. Face au constat d'un corps social profondément déchiré, nous devons en effet nous interroger sur les effets d'une éventuelle indexation des pensions sur les salaires.

Les retraités participent-ils à la création de richesses, ou sont-ils inutiles sur le plan social et économique ? Pour notre part, nous estimons que les retraités sont utiles socialement et économiquement, et qu'ils contribuent à augmenter la richesse de notre pays. Nous proposons donc que soit étudiée l'hypothèse d'une indexation des 1 000 premiers euros de pension sur les salaires plutôt que sur l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation – à moins que les prix n'augmentent plus vite que les salaires, auquel cas l'indexation se ferait sur les prix.

Le Gouvernement intégrerait utilement l'hypothèse que nous suggérons par cet amendement à la réflexion qu'il mène depuis près de deux ans sur la question de l'évolution des retraites.

La commission rejette l'amendement.

*

* *

Article 2

(article 210 de la loi de finances pour 2019)

Suppression de la dérogation prévue pour 2019 aux règles d'indexation des aides au logement

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE PRINCIPE DE REVALORISATION DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Le II de l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation dispose que « *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir* ».

Financées par le Fonds national d'aide au logement, à travers la mission *Cohésion des territoires*, les aides au logement permettent de réduire le taux d'effort des ménages bénéficiaires pour se loger. Elles s'adressent particulièrement aux plus modestes, puisque plus de 80 % des ménages locataires bénéficiaires ont des revenus inférieurs au salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) et la quasi-totalité d'entre eux des revenus inférieurs à deux fois le SMIC.

Les principales aides en faveur du logement sont l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement familiale (ALF) et l'allocation de logement à caractère social (ALS) :

– l'aide personnalisée au logement est versée aux occupants des logements conventionnés, locataires ou remboursant un prêt conventionné signé avant le 1^{er} février 2018 ⁽¹⁾ ;

– l'allocation de logement familiale est destinée aux personnes qui n'entrent pas dans le champ de l'APL et qui ont une charge de famille. Elle est également versée aux ménages mariés depuis moins de cinq ans sous réserve que le mariage ait eu lieu avant les 40 ans de chacun des conjoints ;

(1) Une dérogation est maintenue jusqu'au 1^{er} janvier 2020 dans le cas de l'achat d'un logement dans l'ancien, en zone 3.

– l'allocation de logement à caractère social s'adresse aux locataires qui ne peuvent bénéficier ni de l'APL ni de l'ALF.

Les montants de ces aides sont définis en fonction des ressources des demandeurs, de leur situation familiale, de l'implantation géographique du logement et du montant de leur loyer et de leurs charges locatives ou de leur remboursement de prêt pour les aides à l'accession.

Le tableau ci-après récapitule les principales caractéristiques de ces différentes allocations.

PRINCIPALES AIDES EN FAVEUR DU LOGEMENT

Régime	Aide personnalisée au logement (APL)	Allocation de logement familiale (ALF)	Allocation de logement sociale (ALS)
Création	Loi n° 77-1 du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement	Loi n° 48-1360 du 1 ^{er} septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement	Loi n° 71-582 du 16 juillet 1971 relative à l'allocation de logement
Codification	Articles L. 351-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation	Articles L. 542-1 et suivants du code de la sécurité sociale	Articles L. 831-1 et suivants du code de la sécurité sociale
Caractéristiques	Barème défini par voie réglementaire, en prenant notamment en compte la situation de famille du demandeur, les ressources et la valeur de son patrimoine ainsi que le montant du loyer	Taux de l'allocation déterminé en fonction du nombre de personnes à charge vivant au foyer et du pourcentage des ressources affecté au loyer	Mode de calcul fixé par voie réglementaire en fonction du loyer payé, des ressources et de la valeur en capital du patrimoine de l'allocataire
Champ d'application	Parc de logements déterminé, quelles que soient les caractéristiques familiales du bénéficiaire	Prestation familiale versée aux ménages ayant des personnes à charge, sous condition de ressources	Allocation versée aux personnes aux revenus modestes (attribution sous condition de ressources)
Financement	Fonds national d'aide au logement (FNAL)	FNAL	FNAL

Source : rapport du rapporteur général sur le projet de loi de finances pour 2019, page 484.

En 2017, 6,5 millions de ménages ont bénéficié d'aides personnelles au logement, dont 2,9 millions au titre des APL, 2,4 millions au titre des ALS et 1,3 million au titre des ALF. Le montant moyen mensuel versé était, dans les logements locatifs, de 247 euros par foyer pour l'APL, 317 euros pour l'ALF et 189 euros pour l'ALS.

Le montant total des aides versées en 2017 s'est élevé à 18 milliards d'euros. Pour 2019, la prévision de charges du FNAL s'établit à 16 milliards d'euros (7,2 milliards pour les APL, 4,5 milliards pour les ALS et 4 milliards pour les ALF), compte tenu :

– de l’impact des mesures votées en loi de finances pour 2018, dont l’extinction progressive des « APL accession » et l’application de la réduction de loyer de solidarité ;

– de la revalorisation au taux forfaitaire de 0,3 % de l’ensemble des paramètres du barème ;

– de la réforme portant sur l’actualisation de la base de ressources servant pour le calcul des aides personnelles au logement, la « contemporanéité des ressources ».

Afin de tenir compte des effets de l’inflation sur le pouvoir d’achat des ménages, l’APL, l’ALF et l’ALS font toutes trois l’objet au 1^{er} octobre d’une revalorisation annuelle de leur montant, fixée selon des modalités identiques par l’article L. 351-3 du code de la construction et de l’habitation pour l’APL, par l’article L. 542-5 du code de la sécurité sociale pour l’ALF et par l’article L. 831-4 du même code pour l’ALS.

Les paramètres suivants sont indexés sur l’évolution de l’indice de référence des loyers (IRL) publié chaque trimestre par l’INSEE, qui correspond à la moyenne, sur les douze derniers mois, de l’évolution des prix à la consommation hors tabac et hors loyers :

– les plafonds de loyers ;

– les plafonds des charges de remboursement de contrats de prêts dont la signature est postérieure à la date de révision du barème ;

– le montant forfaitaire des charges ;

– les équivalences de loyer et de charges locatives ;

– le terme constant de la participation personnelle du ménage.

La revalorisation des plafonds de ressources relève quant à elle du domaine réglementaire.

B. L’EXCEPTION INTRODUE EN LOI DE FINANCES POUR 2019

Parallèlement à la mesure de sous-indexation votée en loi de financement de la sécurité sociale pour, notamment, les pensions de retraite et les allocations familiales, le Gouvernement a fait voter un article en loi de finances dérogeant à la règle de revalorisation des aides au logement pour fixer la revalorisation à 0,3 % en 2019 ⁽¹⁾, alors même que l’article 126 de la loi de finances pour 2018 avait déjà

(1) Comme pour la loi de financement de la sécurité sociale, et pour les mêmes raisons, le Conseil constitutionnel a censuré l’application de cette désindexation en 2020.

gelé la revalorisation des paramètres du barème de l'APL et que le montant mensuel des APL avait été diminué de 5 euros ⁽¹⁾.

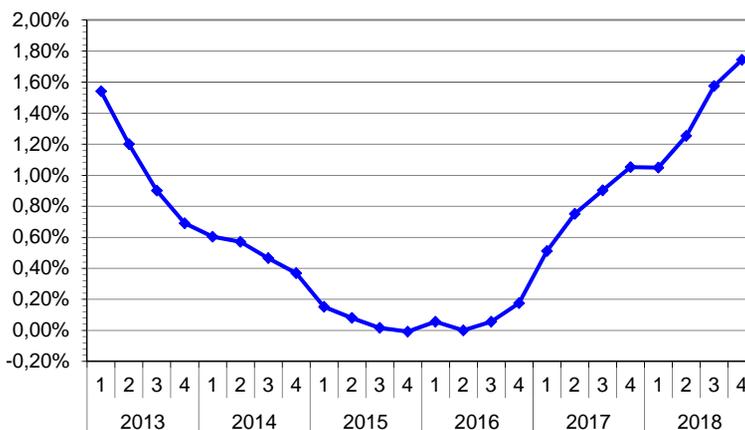
1. Les modifications proposées par la proposition de loi

De même que l'article 210 de la loi de finances pour 2019 constituait un dispositif d'ensemble avec l'article 68 de la loi de financement de la sécurité sociale, le présent article, en cohérence avec l'article 1^{er} de la proposition de loi, propose de revenir aux règles de droit commun de revalorisation des aides au logement, avec effet rétroactif.

Son I rétablit l'indexation des allocations logement en fonction de l'indice de référence des loyers, et son II rend la mesure rétroactive pour les allocations qui seraient versées entre le 1^{er} octobre, date de revalorisation des paramètres concernés par la revalorisation, et la date de promulgation de la présente proposition de loi.

Selon l'évaluation préalable de l'article 65 du projet de loi de finances, cette mesure conduirait à une augmentation du pouvoir d'achat des ménages de l'ordre de 0,1 milliard d'euros pour 2019. Elle apparaît d'autant plus opportune que, comme le montre le graphique suivant, les mesures de rabot sur les allocations logement décidées par le Gouvernement sont intervenues alors même que la progression de l'indice de référence des loyers, qui avait ralenti entre 2013 et 2016, a été plus dynamique en 2017 et 2018.

ÉVOLUTION ANNUELLE DE L'INDICE DE RÉFÉRENCE DES LOYERS



Source : INSEE.

(1) Décret n° 2017-1413 du 28 septembre 2017 relatif aux aides personnelles au logement et au seuil de versement des allocations de logement et arrêté du même jour relatif aux aides personnelles au logement et au seuil de versement de l'aide personnalisée au logement.

*

* *

La commission examine l'amendement CF7 de M. Jean-Louis Bricout.

M. Jean-Louis Bricout. Cet amendement rédactionnel vise à corriger une erreur de référence à l'article 2 : c'est l'article 210 de la loi de finances initiales pour 2019, et non l'article 2010, qui doit être abrogé.

M. le rapporteur. Je suis évidemment favorable à cet amendement.

La commission adopte l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CF19 de Mme Lise Magnier.

Mme Patricia Lemoine. Tenant compte des arguments exposés au sujet de la rétroactivité lors de l'examen de l'amendement CF18, je retire l'amendement CF19.

L'amendement CF19 est retiré.

La commission examine l'amendement CF20 de Mme Lise Magnier.

Mme Patricia Lemoine. L'amendement CF20 vise à plafonner l'APL à 95 % de la quittance de tout locataire qui en bénéficierait, afin de faire valoir le principe selon lequel chacun doit produire, en termes de financement, un effort à proportion de ses moyens.

M. le rapporteur. Je suis favorable à cet amendement, qui me paraît de bon sens. Comme nous avons pu le constater lors de précédents travaux de la commission, l'aide au logement est parfois d'un montant supérieur au montant du loyer et des charges – c'est le cas quand le montant forfaitaire des charges excède leur montant réel. Dès lors, il me semble justifié de plafonner l'APL à 95 % du montant de la quittance de loyer, c'est-à-dire du montant cumulé du loyer et des charges.

M. Charles de Courson. Monsieur le rapporteur, vous venez de faire référence au montant de la quittance de loyer – c'est-à-dire, selon vous, du montant cumulé du loyer et des charges. Or le montant de l'APL est actuellement déterminé en fonction du loyer, sans tenir compte des charges. Par ailleurs, si j'ai bonne mémoire, l'APL peut atteindre 120 % du montant du loyer pour les personnes les plus modestes. Dans l'hypothèse d'un logement où les charges, très élevées, atteindraient 40 % du loyer, le montant de l'APL serait, lui, plafonné à 95 % de 140 %, ce qui est plus que 120 % ... Tout cela ne paraît pas logique : pouvez-vous m'éclairer sur la façon dont le dispositif proposé s'articulerait ?

M. Jean-Louis Bricout. Je suis un peu étonné par cet amendement, car les cas où le montant de l'APL est supérieur à celui du loyer sont tout à fait marginaux, et souvent liés à la conformité du logement par rapport à la composition de la famille.

J'ai constaté que nombre de retraités modestes n'étaient plus aujourd'hui propriétaires de leur maison. Ce n'était pas le cas par le passé. Certains se retrouvent donc obligés de payer un loyer alors qu'ils perçoivent une pension très basse et non indexée. Alors que des gens qui ont travaillé toute leur vie sont confrontés à de terribles difficultés, il est indécent de chercher à raboter encore...

M. Jean-René Cazeneuve. Cet amendement aurait pour effet de réduire le montant de l'APL perçue par les publics les plus fragiles ; c'est pourquoi notre groupe votera contre.

M. Jean-Paul Mattei. Ce point illustre l'impréparation de ce texte, et je rejoins Charles de Courson pour considérer qu'il ne serait pas prudent d'adopter un amendement fondé sur la notion de quittance.

Quand j'ai évoqué votre volonté de faire le *buzz* sur le pouvoir d'achat, je faisais surtout référence au calendrier politique qui vous incite à formuler des propositions en ce moment précis, alors que j'ai moi-même porté à plusieurs reprises des amendements visant à améliorer le pouvoir d'achat – notamment fin 2017, avec une proposition visant à augmenter la *flat tax*.

Pour en revenir à l'impréparation de ce texte, il est évident qu'il en résultera des effets collatéraux dans des domaines très sectoriels.

M. le rapporteur. J'imagine que vous plaisantez, monsieur Mattei, quand vous évoquez l'impréparation d'un texte qui a, au contraire, fait l'objet d'une préparation très minutieuse... Vous pouvez ne pas être d'accord avec ce texte, mais il est des termes qu'il vaut mieux éviter d'employer – d'autant que l'impréparation semble plutôt se situer du côté du gouvernement que vous soutenez, si l'on se réfère aux allers-retours incessants en matière de politique fiscale ! Si nous commençons à nous jeter mutuellement ce genre d'arguments à la figure, je ne suis pas sûr que vous en sortiez gagnant. C'est un fait, notre groupe a une vision différente de celle de la majorité en matière fiscale et sociale, et nous pouvons en débattre, mais pas en employant des mots qui, à mon sens, ne sont pas convenables...

En tout état de cause, je vous rappelle que nous sommes en train de débattre d'un amendement – et si j'y suis favorable, je n'en suis pas l'auteur. En l'occurrence, cet amendement, qui n'a pas été rédigé par Les Républicains, vise à ce qu'une personne ne puisse toucher une APL d'un montant supérieur à celui de son loyer et de ses charges – je confirme en effet que le montant de l'APL est déterminé par rapport à un forfait de charges – , ce qui paraît assez naturel en matière d'aides à la personne. Cela justifie que j'aie donné un avis favorable.

Mme Patricia Lemoine. L'objectif de cet amendement est de poser le principe selon lequel l'APL ne peut atteindre 100 % de la quittance du loyer. Dans le cadre du Grand débat, nombre de nos concitoyens ont considéré que chacun devait apporter sa contribution, y compris à l'impôt. Partant de la même idée, nous proposons que chacun produise un effort à proportion de ses moyens, c'est pourquoi notre amendement prévoit que le montant des APL ne doit pas dépasser 95 % de la quittance du locataire.

M. Charles de Courson. Le problème, c'est que les charges locatives sont extrêmement variables, ne serait-ce qu'en raison du fait que tout le monde ne dispose pas d'un système de chauffage collectif – certains logements sociaux ont un chauffage individuel. Dès lors, se référer à la somme du loyer et des charges pose un problème technique, ce qui me conduit à penser que la mise en œuvre de cet amendement aurait des effets pervers, et en tout état de cause contraires à l'objectif poursuivi par ses auteurs.

M. le rapporteur. L'effet pervers, c'est qu'une personne puisse toucher une aide au logement supérieure à la somme du loyer réel et des charges réelles, et c'est précisément ce que vise à corriger cet amendement présenté par le groupe UDI, Agir et Indépendants.

M. Charles de Courson. Pouvez-vous m'expliquer comment s'applique cet amendement dans le cas de charges non collectives ?

M. le rapporteur. Les charges sont réparties par le bailleur lui-même.

M. Charles de Courson. Pas dans le cas d'un chauffage individuel !

M. le rapporteur. Dans ce cas, il ne s'agit pas de charges communes – il existe d'ailleurs des tarifs sociaux s'appliquant sur les différentes énergies.

M. Charles de Courson. Mais comment cela s'applique-t-il ?

M. Jean-Paul Mattei. Je n'ai pas eu le temps de consulter le code de la construction et de l'habitation, mais il me semble que le terme de quittance est réservé au montant du seul loyer...

Mme Patricia Lemoine. Non, il comprend aussi le montant des charges !

La commission rejette l'amendement.

Puis elle rejette l'article 2.

*

* *

Article 3

(article L. 136-8 du code de la sécurité sociale)

Annulation de la hausse du taux de la contribution sociale généralisée (CSG) sur les pensions de retraite et d'invalidité pour la totalité des titulaires ayant subi le passage au taux de 8,3 % en 2018

Cet article abaisse de 8,3 % à 6,6 % le taux normal de la contribution sociale généralisée (CSG) sur les pensions de retraite et sur les pensions d'invalidité. Il revient sur une double injustice créée par la majorité et le Gouvernement :

– ne pas compenser l'augmentation de 1,7 point du taux de CSG sur les pensions de retraite et d'invalidité, à la différence de l'augmentation de 1,7 point sur les revenus d'activité ;

– ne corriger ensuite cette première injustice que pour la moitié seulement de ceux qui l'ont subie.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA CONTRIBUTION SOCIALE GÉNÉRALISÉE SUR LES PENSIONS DE RETRAITE ET D'INVALIDITÉ

1. L'assiette de la CSG sur les pensions de retraite et sur les pensions d'invalidité

● Juridiquement, la CSG, codifiée au chapitre 6 du code de la sécurité sociale, regroupe, depuis l'origine, quatre contributions :

– la CSG sur les revenus d'activité et sur les revenus de remplacement ;

– la CSG sur les revenus du patrimoine ;

– la CSG sur les produits de placement ;

– la CSG sur les sommes engagées ou produits réalisés à l’occasion des jeux.

La CSG applicable aux pensions de retraite et d’invalidité constitue donc une partie de la CSG sur les revenus d’activité et sur les revenus de remplacement.

• Sont redevables de la CSG sur les pensions de retraite et d’invalidité les bénéficiaires de ces revenus résidant en France et affiliés à un régime obligatoire d’assurance maladie.

L’article L. 136-1-2 exclut toutefois plusieurs types de pensions de l’assiette de CSG :

– les pensions de retraite et d’invalidité ou les allocations de chômage et avantages attachés à la cessation d’activité bénéficiant en année N aux personnes dont le RFR de l’année N-2 est inférieur à certains seuils (voir *infra*) ;

– les pensions de retraite et d’invalidité des bénéficiaires d’un avantage de vieillesse ou d’invalidité non contributif servi par un régime de base de sécurité sociale sous condition de ressources et financé par le Fonds de solidarité vieillesse ou le Fonds spécial d’invalidité ;

– les pensions d’invalidité des anciens combattants et la retraite du combattant.

2. Le taux de la CSG sur les pensions de retraite et d’invalidité

Outre les cas d’exonérations de certaines pensions de retraite ou d’invalidité à raison de leur nature, les revenus issus des pensions de retraite et des pensions d’invalidité peuvent se voir actuellement appliquer **quatre taux différents** en fonction du niveau du RFR de leur bénéficiaire.

Ainsi, si la CSG frappe un revenu individuel et identifié, le taux applicable dépend du RFR du contribuable, c’est-à-dire de l’ensemble des revenus de l’ensemble du foyer fiscal.

• En principe, les pensions de retraite et les pensions d’invalidité sont assujetties au **taux de 8,3 %**, selon l’article L. 136-8 du code de la sécurité sociale.

Ce taux normal s’applique aux titulaires de pensions dont le RFR de l’année N-2 excède un seuil fixé par la loi. En 2019, ce seuil est de 22 580 euros pour la première part de quotient familial, majorés de 6 028 euros par demi-part supplémentaire.

En 2019, le taux de 8,3 % s’applique à **5,4 millions de pensions de retraite et 140 000 pensions d’invalidité** ⁽¹⁾.

(1) Données transmises au rapporteur par le Gouvernement.

• Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales⁽¹⁾, les pensions de retraite et d'invalidité peuvent être assujetties à un **taux intermédiaire de 6,6 %**. C'est le cas lorsque les bénéficiaires de ces revenus ont un RFR N – 2 compris entre deux seuils de RFR définis par la loi (voir *infra*).

Les pensions de retraite et les pensions d'invalidité perçues en 2019 sont soumises au taux de 6,6 % dès lors que le RFR 2017 est compris entre :

– 14 548 euros pour la première part de quotient familial, majorés de 3 884 euros pour chaque demi-part supplémentaire⁽²⁾ (III *bis* de l'article L. 138-8 du code de la sécurité sociale)

– et 22 580 euros pour la première part de quotient familial majorés de 6 028 euros pour chaque demi-part supplémentaire⁽³⁾.

Ce taux de 6,6 % s'applique à **4,9 millions de pensions de retraite et 210 000 pensions d'invalidité**⁽⁴⁾.

• Les pensions de retraite et d'invalidité peuvent également être assujetties au **taux réduit de 3,8 %**. Ce taux réduit sur les pensions perçues en année N s'applique dès lors que le RFR de l'année N–2 du bénéficiaire est supérieur à un seuil de RFR défini par la loi et que son RFR de l'année N–2 *ou son RFR de l'année N–3* est inférieur à autre seuil défini à l'article L. 136-8 (voir *infra*). Ces seuils de RFR sont revalorisés au 1^{er} janvier de chaque année en fonction de l'évolution annuelle des prix à la consommation hors tabac constatés.

Ainsi, les pensions de retraite et d'invalidité perçues en 2019 sont soumises au taux de 3,8 % si :

– d'une part, le RFR 2017 du bénéficiaire est supérieur à 11 128 euros pour la première part de quotient familial, majorés de 2 971 euros pour chaque demi-part supplémentaire⁽⁵⁾

– et d'autre part, le RFR 2017 ou le RFR 2016 du bénéficiaire est inférieur à 14 548 euros pour la première part, majorés de 3 884 euros par chaque demi-part

(1) Article 3 de la loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales.

(2) Pour la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion, ces seuils sont portés à 15 915 euros pour la première part et 4 271 euros pour la première demi-part supplémentaire. Pour la Guyane, ces montants sont respectivement de 16 672 euros et 4 467 euros.

(3) Aucune majoration de ces seuils n'est prévue pour les contribuables résidant dans l'un des territoires de l'article 73 de la Constitution.

(4) Données transmises par le Gouvernement au rapporteur.

(5) Pour la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion, ces seuils sont portés à 13 768 euros pour la première part et 3 268 euros pour la première demi-part supplémentaire. Pour la Guyane, ces montants sont respectivement de 13 768 euros et 3 417 euros. À Mayotte, la circulaire 2019-9 de la CNAV du 1^{er} janvier 2019 indique que la CSG n'est pas applicable aux revenus de remplacement.

supplémentaire (III de l'article L. 136-8) ⁽¹⁾. Le taux de 6,6 % ne sera donc applicable en 2019 que si, à la fois le RFR 2017 et le RFR 2016 sont supérieurs au seuil de RFR précité.

Ainsi, pour un célibataire, quand bien même le RFR 2017 serait supérieur au seuil de 14 548 euros, il resterait assujéti au taux de 3,8 % si son RFR 2016 est inférieur à ce seuil.

Le taux de 3,8 % s'applique à **2,3 millions de pensions de retraite et 140 000 pensions d'invalidité** ⁽²⁾.

• Enfin, lorsque le RFR de l'année N-2 du titulaire d'une pension de retraite ou d'invalidité n'excède pas un seuil déterminé par la loi, il est **exonéré de CSG sur les pensions de retraite ou d'invalidité**.

En 2019, les retraités dont le RFR 2017 est inférieur à 11 128 euros pour la première part de quotient familial, majorés de 2 971 euros par demi-part supplémentaire sont exonérés de CSG sur leurs pensions de retraite ou d'invalidité.

4,1 millions de pensions de retraite et 340 000 pensions d'invalidité répondent aux conditions pour être exonérées de CSG ⁽¹⁾.

(1) Pour la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion, ces seuils sont portés à 15 915 euros pour la première part et 4 271 euros pour la première demi-part supplémentaire. Pour la Guyane, ces montants sont respectivement de 16 672 euros et 4 467 euros.

(2) Données transmises par le Gouvernement au rapporteur.

SEUILS DE REVENUS ET TAUX DE CSG APPLICABLES

Plafonds applicables pour la CSG en 2019	Plafond de RFR		Pension brute		Pension nette		Nombre de pensions inférieures au plafond (revenus 2017)	
	Personne seule	Couple	Personne seule de moins de 65 ans	Couple de moins de 65 ans	Personne seule de moins de 65 ans	Couple de moins de 65 ans	Pensions de retraite	Pensions d'invalidité
Exonération	11 128 €	17 070 €	1 040 €	1 590 €	1 040 €	1 590 €	4 079 192	336 527
3,8 %	14 548 €	22 316 €	1 410 €	2 170 €	1 350 €	2 070 €	2 274 165	138 295
6,6 %	22 580 €	34 636 €	2 200 €	3 380 €	2 000 €	3 060 €	4 910 577	214 243
8,3 %	> 22 580 €	> 34 636 €	> 2 200 €	> 3 380 €	> 2 000 €	> 3 060 €	5 362 744	139 469

Note 1 : il est supposé que les revenus du foyer sont exclusivement composés de pensions de retraite ou de pensions d'invalidité.

Note 2 : les seuils de RFR présentés sont ceux présentés à l'article L. 136-8 du code de la sécurité sociale dans sa version en vigueur au 1^{er} janvier 2019.

Note 3 : la détermination du taux de CSG applicable en année N se fonde sur le RFR de l'année N-2. Par exception, sont assujetties au taux de 3,8 % les personnes dont le RFR N-2 excède le seuil d'assujettissement à 6,6 %, mais dont le RFR N-3 est inférieur à ce seuil.

Note 4 : le passage de la pension brute à la pension nette s'effectue en soustrayant à la pension brute la CSG, la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA) et la contribution de 1 % sur la retraite complémentaire.

Sources : *commission des finances, avis n° 1546 de la commission des finances, présenté par M. Éric Alauzet, sur le projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales (décembre 2018) et les données transmises au rapporteur par le Gouvernement.*

B. LA NON-COMPENSATION DE L'AUGMENTATION DE 1,7 POINT DE LA CONTRIBUTION SOCIALE GÉNÉRALISÉE SUR LES PENSIONS DE RETRAITE ET D'INVALIDITÉ DÉCIDÉE EN LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2018

1. Une augmentation des taux de CSG sur quasiment tous les types de revenus...

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 ⁽¹⁾ a augmenté de 1,7 point le taux de CSG applicable :

- aux revenus d'activité ;
- aux pensions de retraite de retraite et d'invalidité, dès lors qu'elles étaient imposées au taux plein, à savoir 6,6 % en 2017 ;
- aux revenus issus des jeux de hasard ;
- aux revenus du capital.

Étaient donc exclus du champ d'application de cette augmentation :

- les pensions de retraite alors imposées au taux réduit de 3,8 % applicable aux ménages dont les RFR n'excèdent pas certains seuils ;

(1) Article 8 de la loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018.

- les allocations chômage ;
- les revenus exonérés de CSG.

**ÉVOLUTION DES TAUX DE CSG PAR CATÉGORIES DE REVENUS PRÉVUE
PAR LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2018**

	Taux de CSG 2017	Taux de CSG 2018
Revenus d'activité	7,5 %	9,2 %
Revenus de remplacement		
Pensions de retraite, pensions d'invalidité	6,6 %	8,3 %
<i>Allocations chômage, indemnités journalières de sécurité sociale</i>	6,2 %	6,2 %
<i>Revenus de remplacement des foyers fiscaux dont le revenu fiscal de référence (RFR) est inférieur à un certain seuil (14 375 euros pour un célibataire, 22 051 euros pour un couple) et supérieur au seuil conditionnant l'exonération (cf. ligne suivante)</i>	3,8 %	3,8 %
<i>Revenus de remplacement des foyers fiscaux dont le RFR est inférieur à un certain seuil (10 996 euros pour un célibataire, 16 868 euros pour un couple)</i>	0 %	0 %
Revenus du capital (revenus du patrimoine et produits de placement)	8,2 %	9,9 %
Revenus issus des jeux de hasard	6,9 %	8,6 %
	9,5 %	11,2 %
	12 %	13,7 %

En italiques, les revenus pour lesquels le taux de CSG resterait inchangé.

Source : commission des finances, d'après le code de la sécurité sociale et le PLFSS pour 2018.

Le rendement brut de cette augmentation des taux de CSG s'est élevé à 22,6 milliards d'euros en 2018 ⁽¹⁾.

2. ... qui n'a en définitive frappé que les retraités

L'objet de la mesure, telle que présentée par le Gouvernement, était de soutenir le pouvoir d'achat des actifs. Elle s'est surtout traduite par un transfert fiscal massif des actifs du secteur privé vers les retraités.

a. Les salariés, les indépendants non agricoles et les agents publics ont très majoritairement gagné à la mesure

- Pour les salariés du secteur privé, la hausse de 1,7 point du taux de CSG était conjuguée à :

- la suppression des 0,75 % de la cotisation salariale maladie au 1^{er} janvier 2018 ;

- à une suppression en deux temps de la cotisation chômage de 2,4 % : une première baisse de 1,45 point de cette cotisation au 1^{er} janvier 2018 ; la suppression du reliquat (0,95 point) au 1^{er} octobre 2018.

(1) Rapport présenté à la Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2018, p. 44.

La hausse de la CSG sur les revenus d'activité des salariés du secteur privé a engendré des recettes de 10,4 milliards d'euros en 2018 ⁽¹⁾. Elle a été contrebalancée par une diminution de 14,6 milliards d'euros en 2018 des cotisations maladie et chômage ⁽²⁾. En 2019, le coût pour les finances publiques de la baisse de cotisations atteindrait environ 19 milliards d'euros, compte tenu du séquençage de la suppression de la cotisation chômage.

En définitive, le gain pour les salariés du secteur privé dans leur ensemble serait de l'ordre de **8 milliards d'euros en année pleine** ⁽³⁾.

• Pour les travailleurs indépendants non agricoles, la hausse de 1,7 point de la CSG sur leurs revenus d'activité s'est accompagnée d'une réduction de la cotisation familiale et de la cotisation maladie.

L'allègement de la cotisation familiale, présentée dans le tableau ci-dessous, a permis de neutraliser l'effet de la hausse du taux de CSG pour l'ensemble des travailleurs indépendants non agricoles.

ÉVOLUTION DU TAUX DE LA COTISATION FAMILLE DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS NON AGRICOLES ENTRE 2017 ET 2018

Tranche de revenu annuel	2017	2018
Revenus < 110 % du PASS (43 151 euros en 2017 ; 43 705 euros en 2018)	2,15 %	0 %
110 % du PASS < Revenus < 140 % du PASS	Taux progressif entre 2,15 % et 5,25 %	Taux progressif entre 0 % et 3,10 %
Revenus > 140 % du PASS (54 919 euros en 2017 et 55 625 euros en 2018)	5,25 %	3,10 %

Source : *commission des finances*.

Pour aller au-delà de la stricte compensation et permettre un gain de pouvoir d'achat pour 75 % des travailleurs indépendants non agricoles, le législateur a prévu d'amplifier la réduction dégressive du taux de la cotisation maladie et maternité. Applicable aux revenus d'activité inférieurs à 70 % du PASS – plus de 27 000 euros – la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a fixé à 5 points la réduction maximale de cette cotisation qui était auparavant fixée à 3,5 points.

D'un point de vue macroéconomique, les travailleurs indépendants ont gagné de l'ordre de 200 millions d'euros à la bascule.

Il faut toutefois noter que les travailleurs indépendants agricoles n'ont pas profité de la mesure. Alors qu'ils bénéficiaient d'une réduction de cotisation maladie spécifique de 7 points, le Gouvernement a fait le choix d'aligner cette

(1) *Rapport présenté à la Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2018, p. 44.*

(2) *Annexes au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.*

(3) *Estimation de la commission des finances, d'après le rapport présenté à la Commission des comptes de la sécurité sociale en septembre 2018, pp. 36, 40, 41, 44, et l'annexe 9 au PLFSS pour 2019, p. 61.*

réduction sur la réduction bénéficiant aux travailleurs indépendants non agricoles. Une forte proportion d'exploitants agricoles ont donc été perdants à cette mesure.

- Les agents publics, non soumis aux cotisations maladie et chômage dont s'acquittent les salariés, sont toutefois assujettis à la CSG. Plusieurs dispositifs ont toutefois permis de compenser strictement l'augmentation de la CSG pour l'ensemble des fonctionnaires.

La loi de finances pour 2018 a ainsi supprimé la contribution exceptionnelle de solidarité (CES) qui était due par les agents dont la rémunération mensuelle nette était supérieure à l'indice majoré 33, soit 1 467 euros.

Pour compenser les agents publics qui n'étaient pas soumis à la CES, le Gouvernement a créé une indemnité compensatrice, de manière que l'ensemble des agents publics soient compensés à l'euro près.

b. Les retraités ont majoritairement subi une hausse importante de la CSG qui leur était applicable

- La loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a augmenté de 1,7 point le taux normal de CSG sur les pensions de retraite et d'invalidité. Le taux de 6,6 % a donc été remplacé par un taux de 8,3 %. Cette hausse a affecté environ 8 millions de pensionnés du régime général⁽¹⁾, soit environ 60 % des retraités affiliés à ce régime.

Le droit en vigueur avant l'application de cette disposition prévoyait qu'en principe, un taux de 6,6 % s'applique aux pensions de retraite et d'invalidité. Par dérogation et à condition que le RFR de l'année N-2 du bénéficiaire de la pension soit inférieur à certains montants, le taux applicable aux revenus de l'année N était de 3,8 %. Sous le même type de conditions, le contribuable était exonéré de CSG.

Les seuils de RFR correspondant à l'exonération de CSG et à l'application du taux de 3,8 % correspondent aux seuils actuels, moyennant la revalorisation annuelle en fonction de l'inflation et le dispositif d'atténuation du franchissement du plafond du seuil de 3,8 % introduit en loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 (voir *supra*). Il n'existait en effet aucun mécanisme d'atténuation de l'entrée des revenus des contribuables dans les seuils de RFR, si bien que seul le RFR de l'année N-2 était pris en considération pour l'application du taux.

- L'augmentation du taux a donc concerné tous les titulaires d'une pension de retraite et d'invalidité qui auraient été assujettis au taux de 6,6 % en 2018. Le tableau ci-dessous retrace les seuils de RFR correspondant.

(1) D'après l'étude d'impact.

**TAUX DE CSG APPLICABLE AUX PENSIONS DE RETRAITE ET D'INVALIDITÉ
VERSÉES EN 2017**

Seuils de RFR 2015	Taux 2017	Taux 2018
RFR ≤ 10 996 euros + 2 936 euros par demi-part	0 %	0 %
10 996 euros + 2 936 euros par demi-part < RFR ≤ 14 375 euros + 3 838 euros par demi-part	3,8 %	3,8 %
14 375 euros + 3 838 euros par demi-part < RFR	6,6 %	8,3 %

Source : commission des finances.

Ont donc été assujettis à la hausse de CSG les retraités et les titulaires de pensions d'invalidité dont le **revenu mensuel net imposable** excédait 1 331 euros pour une personne seule de 65 ans ou moins et 2 042 euros pour un couple. Pour les plus de 65 ans, ces seuils s'élevaient respectivement à 1 440 euros et 2 200 euros ⁽¹⁾.

• À la différence des autres contribuables touchés par l'augmentation du taux de CSG ⁽²⁾, **la hausse de CSG n'a pas été compensée pour les retraités.**

Ils ont donc vu leur charge fiscale au titre de la CSG augmenter de 25 %. Par exemple, un contribuable retraité touchant une pension nette de 1 480 euros par mois a perdu, du fait de la réforme, 27 euros par mois en 2018, soit 326 euros par an.

D'un point de vue macroéconomique, les recettes supplémentaires issues de la hausse de la CSG sur les pensions de retraite et d'invalidité se sont élevées à **4,3 milliards d'euros en 2018, soit 0,2 point de PIB.**

**C. L'ANNULATION DE LA HAUSSE DU TAUX POUR UNE PARTIE DES
TITULAIRES DE PENSIONS DE RETRAITE ET D'INVALIDITÉ**

La loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgences économiques et sociales ⁽³⁾ a rétabli un taux de CSG à **6,6 % sur les pensions de retraite et d'invalidité qui coexiste désormais avec le taux de 8,3 %**. Le taux de 6,6 %, qui était le taux normal appliqué aux pensions de retraite et d'invalidité perçues avant le 1^{er} janvier 2018 devient un taux intermédiaire, entre le taux de 3,8 % et le taux de 8,3 %.

Ce taux s'applique aux pensions de retraite et d'invalidité dont le RFR N-2 du titulaire est compris entre 14 548 euros pour la première part de quotient

(1) La différence de seuils entre les contribuables âgés de 65 ans ou moins et ceux âgés de plus de 65 ans s'explique par l'existence d'un abattement spécial s'appliquant au revenu global net des personnes âgées de plus de 65 ans ou titulaires d'une carte d'invalidité, ce qui conduit à minorer le RFR de ces contribuables par rapport au RFR de contribuables de moins de 65 ans disposant des mêmes ressources brutes.

(2) Exception faite des exploitants agricoles et des titulaires de revenus issus de produits du capital ou de placements.

(3) Article 3 de la loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales.

familial, majorés de 3 884 euros pour chaque demi-part supplémentaire, et **22 580 euros pour la première part de quotient familial majorée de 6 028 euros pour chaque demi-part supplémentaire.**

En application de l'article 14 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, le passage du taux de CSG de 3,8 % à un taux supérieur (6,6 % ou 8,3 %) est conditionné au franchissement du seuil de RFR correspondant deux années de suite, à la différence du passage du seuil de 6,6 % à 8,3 %, qui s'applique en année N, dès lors que le RFR de l'année N-2 franchit le seuil de 22 580 euros pour la première part, majorée de 6 028 euros par demi-part supplémentaire.

- La loi portant mesures d'urgence économiques et sociales a prévu des modalités particulières d'entrée en vigueur du retour du taux de 6,6 % pour certains retraités, sous condition de RFR.

L'application de cette disposition a en effet rendu nécessaire une adaptation des systèmes d'information des caisses qui pratiquent des précomptes de CSG sur les pensions de retraite. La mesure d'annulation partielle de l'augmentation du taux ne se traduira sur les pensions de retraite qu'aux versements effectués à partir de mai 2019. Elle donnera toutefois lieu à une régularisation à la même date pour la période courant depuis le 1^{er} janvier.

- **Le législateur n'a donc pas entièrement annulé la mesure de hausse du taux de CSG à 8,3 % pour l'ensemble des titulaires de pensions de retraite et d'invalidité : 5,4 millions de retraités et 140 000 titulaires de pensions d'invalidité restent assujettis au taux de 8,3 %.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

- Cet article vise à ce que le taux normal de CSG applicable aux pensions de retraite et d'invalidité soit ramené à 6,6 % au lieu 8,3 %. Autrement dit, il a pour objet un retour à la situation antérieure à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 pour les pensions de retraite et d'invalidité.

Pour ce faire, l'article 3 opère une modification au 2° du II de l'article L. 136-8 du code de la sécurité sociale qui dispose actuellement que « *sont assujetties à la contribution au taux de 8,3 % les pensions de retraite, et les pensions d'invalidité* » en remplaçant le taux de 8,3 % par le taux de 6,6 %. **Il s'agit de faire du taux de 6,6 % le taux normal et maximum d'imposition** et non plus l'un des taux dérogatoires.

En conséquence, l'alinéa 3 de l'article 3 supprime le III *bis* de l'article L. 136-8 du code de la sécurité sociale qui prévoit l'existence d'un taux dérogatoire de 6,6 % sous certaines conditions de RFR. Le taux de 6,6 % devenant le taux normal, ces dispositions n'ont plus lieu d'être.

Enfin, l'alinéa 4 opère des coordinations.

L'exonération de CSG est conservée sous les mêmes conditions de RFR, tout comme l'application du taux réduit de 3,8 %.

• Ces dispositions permettraient un retour à la situation antérieure pour les **5,4 millions de retraités et les 140 000 titulaires d'une pension d'invalidité qui ont subi la hausse de CSG sans qu'elle soit annulée**. Plutôt qu'un gain de pouvoir d'achat, il s'agit d'une correction sans effet rétroactif.

Bénéficieraient de cette mesure les retraités dont le RFR 2017 s'élève à 22 580 euros pour la première part de quotient familial, majorés de 6 028 euros par demi-part. **Ces seuils correspondent, pour un contribuable dont les revenus correspondent strictement à sa pension de retraite ou d'invalidité, à une pension nette de 2 000 euros pour une personne seule et de 3 060 euros pour un couple.**

Pour ces cas limites, les gains de cette disposition seraient respectivement de 449 et 624 euros par an.

La mesure aurait un impact financier de 2,9 milliards d'euros, brut de l'effet retour de l'impôt sur le revenu. La suppression du taux de 8,3 % entraînerait en effet une augmentation des recettes de l'impôt sur le revenu, compte tenu de la déductibilité d'une partie de la CSG du revenu imposable à l'impôt sur le revenu. **Une fois prises en compte les recettes supplémentaires d'impôt sur le revenu, l'impact financier s'élèverait à 2,3 milliards d'euros.**

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CF29 du rapporteur.

M. le rapporteur. Le Gouvernement a décidé de lisser les passages de seuils de taux de CSG, non pas en mettant en place des seuils évolutifs, mais en prenant pour référence les revenus des années précédentes. Afin de confirmer que la hausse de revenus n'a pas été ponctuelle, mais qu'elle est pérenne – ce qui provoque le changement de taux –, il faut donc se situer deux fois de suite au-dessus du seuil de revenus.

Par cet amendement, nous proposons de corriger les angles morts du dispositif de lissage, en faisant en sorte que s'applique entre l'exonération de CSG pour les retraités et l'assujettissement au taux de 3,8 %, un dispositif calqué sur celui existant actuellement pour le passage du taux de 3,8 % à l'un des deux taux supérieurs. Je précise que nous ne prévoyons pas le même dispositif pour le passage de 6,6 % à 8,3 %, puisque nous proposons de supprimer ce dernier taux. Cela dit, si vous décidez de conserver le taux de 8,3 % pour certains retraités, vous devriez également prévoir un dispositif de lissage.

En résumé, au lieu de complexifier le dispositif global de la CSG comme vous le faites, nous proposons, pour notre part, de mettre en place un dispositif unique de lissage.

M. Philippe Chassaing. L'article 3 prévoit d'annuler la hausse de la CSG s'appliquant aux retraités, afin de leur redonner du pouvoir d'achat. S'il a été dit tout à l'heure qu'il était injuste de demander une contribution aux retraités, on a omis de rappeler

que leur niveau de vie est légèrement supérieur à celui des actifs. De même, comme un rapport de France Stratégie l'a mis en évidence, le poids des retraites dans la dépense publique française est actuellement supérieur de 3,4 points à celui des autres pays européens. Dès lors, on ne peut que trouver un peu biaisée la façon que vous avez eue de présenter les choses, en affirmant que nous étions injustes à l'égard des retraités.

Il est également permis de s'interroger en termes d'efficacité économique : est-il pertinent de continuer à faire financer la protection sociale uniquement par le coût du travail ? Pour ma part, je pense que nous serons sans doute amenés prochainement à élargir l'assiette de financement de la protection sociale à d'autres sources de revenus, et que la question du revenu des retraités est très liée à celle du niveau de l'emploi : pour maintenir les pensions à un certain niveau, encore faut-il qu'il y ait suffisamment d'actifs pour les payer !

Ne perdons pas de vue que l'un des enjeux de la réforme de la CSG était d'élargir l'assiette de financement de la sécurité sociale : aujourd'hui, les parcours de vie sont de plus en plus variés et hachés, ce qui justifie le souhait de rendre la protection sociale beaucoup plus universelle et beaucoup moins assurantielle. Je tenais à rappeler ces éléments, car le débat ne me semble avoir été posé sur des bases erronées.

M. Mohamed Laqhila. À l'occasion du débat sur l'article 3, je souhaite rappeler la position du groupe Mouvement Démocrate et apparentés au sujet de la CSG. Dès l'examen du PLFSS 2018, notre groupe avait souhaité que le seuil à partir duquel le taux de la CSG serait rehaussé soit plus élevé – il était alors situé à 1 200 euros par mois pour une personne seule de moins de 65 ans. Après le vote du texte de fin d'année et les annonces faites par le Président de la République le 10 décembre 2018 dans le contexte de la crise des « gilets jaunes », le seuil en question a été relevé à 2 000 euros, ce qui a largement satisfait notre demande initiale – et a permis par la même occasion à notre collègue Jean-Paul Mattei de retrouver le sourire...

Désormais, ne sont donc assujettis à la hausse de CSG que les 30 % des ménages retraités les plus aisés – ceux percevant entre 2 000 euros pour une personne seule et 3 000 euros pour un couple. Les nouveaux seuils étant largement supérieurs au revenu médian des actifs en France, notre groupe est défavorable au dispositif prévu à l'article 3 de la proposition de loi.

M. Charles de Courson. L'article 3 me semble tout à fait justifié, en ce qu'il vise à corriger la principale faute – il y en a eu d'autres – commise par l'actuelle majorité. En effet, comment expliquer aux Français qu'on prélève de la CSG sur les revenus des retraités à partir de 1 000 euros – un seuil désormais fixé à 2 000 euros – pour financer des baisses de cotisations sociales bénéficiant à des salariés qui perçoivent jusqu'à 10 000 euros par mois ? Un tel dispositif est fondamentalement injuste.

Pour ce qui est de l'amendement CF29 du rapporteur, il vise simplement à instaurer un système de lissage déjà mis en œuvre en d'autres occasions, et il est finalement assez accessoire par rapport à cet article 3, qui nous semble essentiel.

M. le rapporteur. Effectivement, à l'exception de celle que vient de faire Charles de Courson, les interventions précédentes ne portaient pas sur l'amendement CF29. Cette disposition sera forcément votée un jour – vous devriez d'ailleurs apprendre, chers collègues de la majorité, à mieux écouter l'opposition de temps à autre. Quand il a choisi de ne pas appliquer le mécanisme de lissage entre 0 % et 3,8 %, le Gouvernement avait argué qu'entre ces deux valeurs, le pas était beaucoup moins important qu'entre 3,8 % et 8,3 %.

Le fait que vous ayez créé un quatrième taux de CSG à 6,6 % impose de mettre en place un dispositif de lissage afin de remédier à l'injustice qui en résulte. Je propose de recourir au mécanisme de lissage déjà mis en œuvre par le Gouvernement, en l'appliquant à

tous les passages de seuils. Si vous refusez de voter cette mesure aujourd'hui, ce sera uniquement pour des raisons politiques, mais vous finirez par la voter un jour – j'espère en tout cas que le gouvernement que vous soutenez finira par en comprendre la nécessité.

M. Jean-René Cazeneuve. Nous sommes d'accord avec le principe d'un lissage, et l'avons d'ailleurs déjà intégré au précédent projet de loi de finances, mais il n'y aura pas de passage d'un taux à un autre en cours d'année. C'est dans le cadre de la prochaine loi de financement de la sécurité sociale que nous devons engager une réflexion sur ce point.

Monsieur de Courson, notre majorité assume le fait de demander un effort aux 30 % des retraités les plus aisés. Nous ne disons pas qu'ils sont riches ni que leur situation est scandaleuse, et nous ne contestons pas le fait qu'ils aient travaillé toute leur vie, mais nous voulons soutenir l'activité économique et le pouvoir d'achat de ceux qui travaillent. Or si l'on revient sur l'augmentation de la CSG, il faudra bien que quelqu'un paye ! Si nous supprimons l'augmentation de CSG s'appliquant aux 30 % de retraités les plus aisés, il faudra faire porter l'effort correspondant sur le salaire de ceux qui travaillent. Or, cela ne nous semble pas opportun au regard du revenu moyen des salariés. Oui, un effort est demandé à ces retraités. Si vous supprimez la mesure, ayez le courage d'aller expliquer aux jeunes salariés qu'ils doivent accepter de gagner moins !

M. Jean-Paul Mattei. Pour ma part, je prends cet amendement comme un amendement d'appel, et j'invite le rapporteur à considérer les choses avec un peu de recul. Nous devons engager une réflexion plus globale sur ce point dans le cadre du prochain PLFSS. Vous le savez, nous ne sommes pas totalement fermés – dans le cadre de l'examen de certains textes, il m'est déjà arrivé de soutenir des amendements provenant du groupe Les Républicains. Je le répète, ces propositions sont intéressantes, mais elles nécessitent d'être envisagées avec le recul suffisant. Je regrette que nous soyons placés face à un texte qui nous oblige à prendre des positions un peu rudes.

M. Charles de Courson. Jean-René Cazeneuve ne répond pas à ma question. Dans le schéma initial, vous prélevez à partir de 1 000 euros, pour les célibataires, au profit de salariés qui gagnent jusqu'à 10 000 euros – ce qui est d'ailleurs le plafond de la sécurité sociale. C'est cela qui est extrêmement choquant et ne passe pas. Si vous aviez limité le bénéfice de la baisse des cotisations aux salaires inférieurs à 3 000 ou 4 000 euros, nous aurions pu en discuter. En annulant pour moitié – du point de vue du nombre de personnes touchées, pas du montant – la mesure, vous plaidez coupable, mais sans en tirer toutes les conséquences. Par cet article 3, nos collègues du groupe Les Républicains proposent d'aller jusqu'au bout.

Mme Véronique Louwagie. J'avoue ne pas comprendre les réactions que je viens d'entendre. Nous le savons très bien : toute application d'un seuil cause des dégâts collatéraux et il faut réfléchir aux moyens de les réduire. Vous l'avez fait, chers collègues, mais pas complètement. Le dispositif d'atténuation instauré au mois de décembre dernier comporte des lacunes et ne prend pas en compte tous les cas. Il vous est aujourd'hui proposé de remédier à cette omission et, finalement, d'instaurer une forme de justice. Actuellement, le dispositif d'atténuation s'applique à certains franchissements de seuil, mais pas à tous. C'est là une forme d'inéquité qu'il s'agit de corriger – et je ne comprends pas les arguments qui viennent de nous être opposés.

Mme Bénédicte Peyrol. Je veux clarifier la position de mon groupe. Sur le principe, nous sommes d'accord. Cependant, nous pensons que ce n'est pas le bon véhicule législatif. Nous proposons de réexaminer la question dans le cadre de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

M. le rapporteur. Peut-être n'est-ce pas le bon véhicule législatif, mais, surtout, ce n'est pas bon pour les retraités. Certains bénéficieront d'un mécanisme de lissage et d'autres

pas. Un argument technique – « on ne sait pas faire » – serait un tout petit peu plus recevable que les arguments politiques que vous avancez. Je pourrais comprendre, par exemple, que vous nous indiquiez que l’administration n’est pas en mesure de recalculer en cours d’année un seuil qui n’a pas été prévu il y a quelques mois, mais l’argument de la nécessité d’un débat plus large, plus général... J’entends cela depuis toujours ! Nous ouvrons pourtant bel et bien, ce matin, un débat général, autour de mesures s’inscrivant dans une cohérence d’ensemble. Il ne s’agit pas de discuter de dispositions ponctuelles.

Par ailleurs, je voudrais être certain que la majorité n’adoptera pas une motion de rejet au début de l’examen de ce texte en séance. Je voudrais qu’un engagement soit pris. Vous pouvez toujours me répondre que vous ne savez pas ce qu’il en sera, mais, ayant présenté une proposition, nous voulons aller jusqu’au bout du débat en séance publique. Et toutes les questions valent la peine d’être posées, vous n’avez pas à censurer mes questions ; il n’y a pas de honte à les poser, et vous pouvez y répondre.

M. Jean-Louis Bourlanges. Monsieur le président, imaginez si nous demandions à votre groupe, à chaque fois, s’il déposera une motion de rejet ou une motion de renvoi en commission !

M. le rapporteur. Nous vous répondrions : « Nous allons le faire ! » Il est inutile de s’énervier.

M. Jean-Louis Bourlanges. C’est absurde !

M. le rapporteur. Ce n’est pas le texte que je propose qui est absurde, c’est la politique que vous soutenez.

Mme Bénédicte Peyrol. Merci, tout d’abord, monsieur le rapporteur, des leçons que vous nous dispensez sur les arguments que nous devons employer ou non pour répondre à vos propositions. Je les accueille avec bienveillance, sachant que seule une longue expérience nous permettra d’arriver à votre niveau.

Quant à l’éventualité du dépôt d’une motion, notre débat d’aujourd’hui est déjà riche, et nous prendrons notre décision en temps voulu, sans nous laisser imposer notre calendrier ni notre stratégie par vous, monsieur le président. Par ailleurs, ce procès est un peu facile : « Cette majorité ne sait pas trop où elle habite. » Pour ma part, j’ai repris quelques propos que vous avez tenus lors d’une discussion générale de 2009, et apparemment, l’opposition de 2019 n’est pas la même que l’UMP de 2009, notamment lorsqu’il s’agit de la taxe carbone. Il y a des propos assez délicieux...

M. le rapporteur. C’était il y a dix ans, chère collègue. Vous avez raison : la vie ne change pas, et il ne faut jamais rien changer ! Est-ce là votre politique ? Pour ma part, je pense qu’il faut au contraire changer, évoluer. La vie, cela existe, ce n’est pas dans les livres !

La commission rejette l’amendement.

Elle se saisit ensuite de l’amendement CF28 du rapporteur.

M. le rapporteur. Nous en avons déjà débattu : il s’agit de donner un caractère rétroactif à cette baisse de la CSG, en l’appliquant à compter du 1^{er} janvier 2019.

La commission rejette l’amendement.

Puis elle rejette l’article 3.

Après l'article 3

La commission examine l'amendement CF6 de M. Éric Pauget.

M. Éric Pauget. Député de la ville d'Antibes, je veux tout d'abord dire à mon collègue Cazeneuve que cet amendement concerne aussi des retraités modestes. Il s'agirait, dans le cas de ces biens de première nécessité que sont l'eau, l'électricité et le gaz, d'exclure de la base d'imposition de la TVA taxes, impôts et contributions fiscales. Ce serait remédier à cette aberration de notre droit fiscal qui consiste à appliquer des taxes aux taxes, rendre du pouvoir d'achat et atténuer la hausse de 4 % à 6 % du tarif d'électricité qui interviendra au cours des prochains mois – à mon avis, c'est beaucoup plus cohérent que de donner un chèque énergie.

M. le rapporteur. Vous ouvrez, cher collègue, le débat de l'impôt sur l'impôt, dont nous reparlerons à propos de la CSG. Je comprends votre point de vue, mais la disposition que vous proposez contreviendrait à la directive européenne sur la TVA, qui précise que l'assiette de celle-ci inclut tous les impôts, droits, prélèvements et taxes. Je vous prie donc, cher collègue, de retirer cet amendement, qui ne saurait s'appliquer.

M. Éric Pauget. J'envisageais effectivement cet amendement plutôt comme un amendement d'appel pour poser ce problème – réel.

L'amendement est retiré.

La commission en vient à l'amendement CF30 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement procède du même esprit que celui que vient de défendre M. Pauget, mais il concerne la CSG. Cette contribution, au départ simple, est devenue de plus en plus compliquée, et vous accroissez encore cette complexité, chers collègues de la majorité. Comme vous le savez, une partie de la CSG est déductible de l'impôt sur le revenu et l'autre ne l'est pas. Cela dépend des catégories des revenus et de la situation de la personne concernée, mais la part déductible est, approximativement, de 70 % et la part non déductible est de 30 %. Dans certains cas, la CSG peut être déduite à 100 % du revenu imposable – il s'agit des taux réduits de CSG sur les pensions de retraite ou sur les allocations-chômage.

Nous proposons de rendre la CSG et la CRDS intégralement déductibles du revenu imposable à l'impôt sur le revenu. Il n'y a pas de raison que l'on paie de l'impôt sur de l'impôt, sur un revenu qu'on n'a pas. C'est une mesure de bon sens, une mesure qui nous semble juste, au moment où le débat sur ces sujets fait rage.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CF3, CF5 et CF4 de M. Fabrice Brun ainsi que CF31 du rapporteur.

M. Fabrice Brun. Monsieur le rapporteur, il est un sujet sur lequel on peut nous reconnaître une certaine constance, celui de l'exonération totale des charges sur les heures supplémentaires, dont nous demandons le rétablissement depuis sa suppression, par pure idéologie, en 2012. Ce dispositif a fait ses preuves entre 2007 et 2012 et a profité au pouvoir d'achat de 9 millions de salariés du public et du privé.

Le Président de la République lui-même l'a souligné au mois de décembre dernier : « Les heures supplémentaires doivent être versées sans impôts ni charges dès 2019. » Il

reprend là une idée de bon sens que nous n'avons pas cessé de défendre : à l'automne 2017, lors de l'examen du budget pour l'année 2018 ; au mois d'avril 2018, lors de l'examen de la proposition de loi de notre collègue Julien Dive ; lors de l'examen du budget pour l'année 2019. Chaque fois, ce fut sans succès, jusqu'à ce que la majorité cède, à la fin de l'année 2018, à la pression populaire, mais sans aller jusqu'au bout, ce que nous vous proposons de faire aujourd'hui, en exonérant les heures supplémentaires de charges patronales, de CSG et de CRDS.

M. le rapporteur. Je partage votre point de vue, cher collègue, mais l'amendement CF3 est mal rédigé – il est vrai que ces questions sont complexes et qu'il est difficile de s'y retrouver dans les textes. Les nouvelles exonérations que vous proposez seraient plafonnées, ce qui n'était sans doute pas votre intention.

Je suis favorable à l'amendement CF5, qui tend à permettre de revenir au dispositif initial de la loi pour le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat, dite « TEPA », pour les cotisations patronales.

Je suis défavorable à l'amendement CF4, pour des raisons rédactionnelles. Je vous propose, cher collègue, de vous rallier à notre amendement CF31 pour aller jusqu'au bout de l'exonération de charges sociales sur les heures supplémentaires, en prenant en compte la CSG et la CRDS – le taux maximal de réduction passerait donc de 11,31 % à 20,8 %, aboutissant à une défiscalisation et à une « désocialisation » complète des heures supplémentaires.

M. Jean-Louis Bricout. La majorité nous a souvent parlé de valoriser le travail, mais, en fin de compte, les heures supplémentaires sont aussi l'un des outils de flexibilité auxquels l'entreprise peut recourir ; il y a aussi l'intérim. Une étude d'impact précise-t-elle les conséquences de ce qui est proposé sur l'intérim et sur l'emploi direct ?

M. Jean-René Cazeneuve. Les mesures que nous avons prises à propos des heures supplémentaires ont déjà un impact très important sur le pouvoir d'achat des salariés. Pour un salaire net de 1 500 euros, le gain peut être de 455 euros par an, ce qui est assez significatif. Ajouter à cela une exonération de CSG compromettrait l'équilibre des comptes de la sécurité sociale, et l'exonération des charges patronales pourrait conduire les entreprises à arbitrer en faveur d'un plus fort recours aux heures supplémentaires au détriment de recrutements pérennes, ce qui ne nous paraît pas aller dans la bonne direction. Par ailleurs, entre le CICE, la baisse de l'impôt sur les sociétés et la loi « PACTE », nous avons déjà fait un certain nombre d'efforts en faveur de leur compétitivité.

M. le rapporteur. Vous avez cependant déjà fait un premier pas : alors que vous nous opposiez les mêmes arguments lorsque nous vous invitons à exonérer les heures supplémentaires d'impôt sur le revenu, vous l'avez finalement fait. Si nous voulons aller jusqu'au bout des choses, il faut prendre la mesure que nous proposons, qui n'est pas nouvelle – nous l'avions votée à l'été 2007. La CSG et la CRDS, c'est 9,7 %, c'est beaucoup ! Bien sûr, on peut faire le choix de ne pas favoriser les heures supplémentaires, au motif de conséquences sur l'intérim et autres effets collatéraux. Nous vous proposons simplement de ne pas rester au milieu du gué et de parcourir l'autre moitié du chemin.

Mme Amélie de Montchalin. Tous les économistes ont montré le risque d'un effet d'éviction si les heures supplémentaires deviennent moins coûteuses que les heures « normales ». S'il est possible de faire travailler plus les salariés en place parce que le coût marginal des heures supplémentaires est inférieur à celui du recrutement d'un nouveau salarié, on constate – les études le prouvent – un effet d'éviction. C'est donc un choix totalement assumé que celui de faire en sorte que le coût du travail reste le même qu'il s'agisse d'heures supplémentaires ou non, tout en augmentant le pouvoir d'achat du salarié.

Par ailleurs, il a déjà été proposé d'exonérer totalement certains types de revenus de CSG et de CRDS, mais cela a été jugé anticonstitutionnel. Une contribution sociale « généralisée » ne peut s'appliquer qu'à tous les types de revenus.

Notre objectif est le même : permettre à tous ceux qui le souhaitent de travailler et d'accompagner la croissance des entreprises. Nous menons donc une politique de baisse généralisée des charges, mais réduire les seules charges patronales pesant sur les heures supplémentaires peut réduire les créations d'emplois et ainsi poser un grave problème.

M. le rapporteur. Je ne crois pas que les heures supplémentaires empêchent le recrutement lorsque le besoin s'en fait réel. En tout cas, nous pouvons considérer que c'est une bonne chose d'inciter au recours aux heures supplémentaires ou de le faciliter – c'est d'ailleurs ce que vous faites. Par ailleurs, je ne crois pas qu'il soit inconstitutionnel d'exonérer des revenus de CSG et CRDS – il y en a d'ailleurs déjà, et cela n'a pas été jugé inconstitutionnel. Ce n'est pas le sujet, mais le mécanisme est en fait plus compliqué, et, juridiquement, il ne s'agirait pas d'une d'exonération de CSG.

M. Fabrice Brun. Je retire les amendements CF3 et CF4 au profit de l'amendement CF31, et je maintiens l'amendement CF5.

Il s'agit de viser à une plus grande efficacité : le dispositif doit être incitatif pour l'employeur et rémunérateur pour le salarié. Par ailleurs, chère collègue de Montchalin, vous évoquez le point de vue de l'économiste mais j'invite à considérer celui du petit entrepreneur : le recours aux heures supplémentaires offre la flexibilité nécessaire pour faire face à une surcharge ponctuelle de travail ou à une nouvelle commande. La création d'emploi, c'est quelque chose de bien différent, dans le cadre d'un développement plus durable de l'entreprise. Opposer heures supplémentaires et création d'emplois, c'est pure idéologie. Les petits entrepreneurs ne souscrivent pas à cette vision, et je rappelle que les très petites entreprises, que je connais, sont le premier gisement d'emplois de notre pays.

Mme Véronique Louwagie. Chère collègue de Montchalin, vous évoquez un risque de voir le coût des heures supplémentaires devenir inférieur à celui des autres, mais n'oubliez pas la majoration de 25 % qui s'applique au salaire de la trente-sixième à la quarante-troisième heure et la majoration de 50 % qui s'applique au-delà. Le risque est donc faible.

Quant au risque que les entreprises ne recrutent pas, je signale qu'elles sont nombreuses à ne pas trouver les personnes qu'elles voudraient recruter, ce qui les place en difficulté pour assurer leur activité, se développer, conquérir des marchés. Le recours aux heures supplémentaires peut offrir une solution à ces entreprises.

M. Jean-Louis Bourlanges. Le raisonnement d'Amélie de Montchalin est très juste. Il s'agit non pas de pénaliser les uns ou les autres mais d'introduire un principe de neutralité. Il n'appartient pas à la puissance publique d'arbitrer à la place du chef d'entreprise entre le recours aux heures supplémentaires et l'embauche. La bonne vieille neutralité libérale, voilà la vérité !

M. le rapporteur. Pour les entreprises de moins de vingt salariés, si je ne me trompe pas, il existe déjà une réduction forfaitaire des cotisations patronales de 1,50 euro par heure. M. Brun propose simplement d'aller plus loin.

Mme Amélie de Montchalin. Je citais pour ma part les travaux menés par le Conseil d'analyse économique, l'OFCE et l'Institut des politiques publiques – d'ailleurs les trois instances que notre commission a sollicitées pour mieux comprendre les effets secondaires, macroéconomiques et globaux d'un certain nombre des dispositions du dernier projet de loi de finances. Ils ont montré de manière répétée que la baisse des charges patronales sur les heures supplémentaires entraîne des effets d'éviction au détriment de la

création d'emplois. Je ne fais que relayer le propos d'économistes qui examinent cela de manière agrégée. Évidemment, madame Louwagie, il y a une bonification du salaire pour les heures supplémentaires, mais si nous faisons le calcul, le raisonnement que vous tenez ne s'applique pas aux premières heures supplémentaires. Par ailleurs, ces économistes nous permettent de nous extraire d'expériences personnelles même si elles ont tout à fait leur valeur ; nous sommes ici en tant que députés de la Nation, en train de réfléchir à une politique économique. Écouter les économistes d'instituts indépendants n'est que faire preuve de sagesse – je m'efforce d'ailleurs d'œuvrer pour que notre Assemblée dispose plus encore de telles expertises.

M. le rapporteur. Vous faites des constats à partir de travaux d'économistes ; pour ma part, je fais des constats à partir du droit, et il existe bien une réduction forfaitaire de 1,50 euro des charges patronales sur les heures supplémentaires, que vous ne proposez pas de supprimer.

Les amendements CF3 et CF4 sont retirés.

La commission rejette l'amendement CF5, puis l'amendement CF31 du rapporteur.

*

* *

Article 4

(article 197 du code général des impôts)

Rétablissement des plafonds du quotient familial à leur niveau de 2010

Le présent article :

– augmente de 750 euros par demi-part le plafond général de l'avantage résultant de l'application du quotient familial pour le porter à 2 301 euros ;

– augmente de 320 euros le plafonnement majoré de la part correspondant au premier enfant, bénéficiant aux personnes célibataires ou divorcés, vivant seuls et ayant des enfants à charge, pour le porter à 3 980 euros.

Il s'agit de revenir aux niveaux de ces deux plafonds applicables entre le 1^{er} janvier 2010 et le 1^{er} janvier 2011.

I. LE QUOTIENT FAMILIAL ET LE PLAFONNEMENT DE SON AVANTAGE

A. LE QUOTIENT FAMILIAL, INSTRUMENT DE PRISE EN COMPTE DES FACULTÉS CONTRIBUTIVES ET INSTRUMENT DE LA POLITIQUE FAMILIALE

1. Un mécanisme permettant d'apprécier les facultés contributives des redevables

• Sont passibles de l'impôt sur le revenu les personnes dont le domicile fiscal est situé en France, en raison de l'intégralité de leurs revenus de toute origine, française ou étrangère. Les personnes qui ne sont pas résidents fiscaux en

France sont toutefois susceptibles d'être soumises à l'impôt sur le revenu lorsqu'elles bénéficient de revenus de source française.

L'impôt sur le revenu repose sur la règle de l'imposition par foyer : imposition unique, elle s'applique à l'ensemble des bénéficiaires et revenus de toutes catégories perçus par le contribuable lui-même, ou, lorsqu'il s'agit de personnes mariées ou pacsées, par les deux époux ou partenaires, ainsi qu'à leurs enfants et autres personnes à leur charge.

C'est un impôt progressif, c'est-à-dire que le taux moyen applicable au contribuable est une fonction croissante du revenu imposable. Plus le revenu imposable du contribuable est élevé, plus le taux moyen applicable est élevé.

• **Le caractère progressif de l'impôt sur le revenu justifie l'existence d'un mécanisme de tempérance de l'intensité fiscale pour prendre en considération les éventuelles charges de famille supportées par le foyer.** La faculté contributive de l'assujéti ne dépend pas seulement du revenu qu'il perçoit, mais également du nombre de personnes bénéficiant de ce revenu.

Cette forme de « familialisation » de l'imposition sur le revenu assure donc le respect du principe de l'article 13 de la Déclaration de 1789 selon lequel le poids de l'impôt doit être également réparti entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés contributives.

Le quotient familial n'est significativement pas une dépense fiscale, mais une modalité de calcul de l'impôt. Il fait partie de la mécanique même de l'impôt sur le revenu, pour garantir que l'application du barème progressif tienne compte des charges que le contribuable supporte.

2. Un instrument du principe d'équité horizontale de la politique familiale

Le mécanisme du quotient familial est également l'un des outils de la politique familiale. On trouve la traduction de l'objectif nataliste de la politique familiale dans le calcul du nombre de parts du foyer fiscal (voir *infra*), puisque le contribuable bénéficie d'une part supplémentaire à partir de la troisième personne à charge, les deux premières personnes à charge n'entraînant le bénéfice que d'une demi-part supplémentaire.

Or, traditionnellement, la politique familiale est d'abord une **politique d'équité horizontale** visant à compenser les charges de famille indépendamment du revenu des bénéficiaires. Il s'agit donc d'une redistribution, à revenus égaux, entre les familles ayant des enfants à charge et les familles n'en ayant pas.

À revenus égaux, l'application du quotient familial entraîne en effet un allègement de la charge fiscale pour les foyers ayant davantage de parts fiscales par rapport à ceux ayant un nombre de parts fiscales inférieur.

Aussi, qualifier le mécanisme de quotient familial d'« anti-redistributif » serait adopter une vision partielle de la redistribution qui ne prendrait pas en compte l'un des aspects fondamentaux de la politique familiale.

B. LES RÈGLES D'APPLICATION DU QUOTIENT FAMILIAL

Le système du quotient familial consiste à diviser le revenu imposable du contribuable⁽¹⁾ en un certain nombre de parts variant en fonction de sa situation de famille et du nombre de personnes à sa charge, avant application du barème de l'impôt.

Les avantages du quotient familial sont toutefois limités par plusieurs mécanismes, dont le plafonnement qu'il est ici proposé de modifier.

1. La détermination du quotient familial du contribuable

Déterminer le quotient familial du contribuable revient à déterminer le nombre de parts du foyer fiscal. Il dépend notamment des personnes à la charge du contribuable.

a. La définition des personnes à charge

Les personnes à la charge du contribuable au sens de l'impôt sur le revenu peuvent être ses enfants – ou les enfants qu'il a recueillis – ou toute personne vivant sous son toit si elle est titulaire de la carte d'invalidité⁽²⁾.

Au sens fiscal, pour déterminer si les enfants du contribuable sont à sa charge, il convient de distinguer plusieurs cas.

– Les enfants célibataires mineurs sont considérés de plein droit à la charge du contribuable et sont pris en compte dans le quotient familial.

– Les enfants célibataires majeurs sont, en principe, imposables sous leur propre responsabilité. Ils ont toutefois la possibilité de demander à être rattachés au foyer fiscal de leurs parents s'ils ont moins de 21 ans ou s'ils ont moins de 25 ans et suivent des études. Dans ce cas, ils sont également pris en compte dans le calcul du quotient familial.

– Les enfants célibataires infirmes, c'est-à-dire hors d'état de subvenir à leurs besoins, sont considérés de plein droit comme étant à la charge du contribuable qu'ils soient mineurs ou majeurs. S'ils sont majeurs, quel que soit

(1) Le revenu net imposable correspond au revenu que le contribuable a eu à sa disposition au cours de l'année d'imposition, duquel sont déduites les dépenses qu'il a effectuées pour acquérir ou conserver son revenu brut. C'est un **revenu global** dans la mesure où il embrasse l'ensemble des revenus du contribuable, de quelque nature que ce soit, qu'ils soient de source française ou étrangère. Il est déterminé à partir des plusieurs catégories de revenus, chacune de ces catégories de revenus répondant à des logiques propres d'évaluation des bénéfices ou des revenus qu'elle comprend.

(2) Carte prévue à l'article L. 241-3 du code de l'action sociale et des familles.

leur âge, ils sont également considérés comme à charge de leurs parents et sont pris en compte dans le calcul du quotient familial, une majoration leur étant applicable (voir *infra*).

Dès lors que les enfants sont mariés, quel que soit leur âge, ils sont considérés comme ayant fondé un foyer distinct. Ils peuvent néanmoins être rattachés au foyer fiscal des parents ou de l'un ou l'autre des conjoints s'ils sont âgés de moins de 21 ans ou s'ils sont âgés de moins de 25 ans et sont étudiants. Dans ce cas, le rattachement au foyer fiscal n'emporte pas la prise en compte de ces enfants dans le calcul du quotient familial, mais l'application d'un abattement sur le revenu imposable.

b. La détermination du nombre de parts en fonction de la composition du foyer

• Le tableau ci-dessous présente les modalités de calcul des parts en fonction de la composition du foyer fiscal **dans le cas général**, prévues notamment par les articles 194 et 195 du code général des impôts (CGI).

NOMBRE DE PARTS AU TITRE DU QUOTIENT FAMILIAL EN FONCTION DE LA COMPOSITION DU FOYER FISCAL

Situation de famille	Foyer de base	Part additionnelle		
		1 ^{ère} personne à charge	2 ^e personne à charge	3 ^e personne à charge
Contribuables mariés ou pacsés, soumis à une imposition commune	2	0,5	0,5	1
Célibataires, divorcés ou veufs, sans personne à charge*	1	-	-	-
Célibataires ou divorcés, ayant une ou plusieurs personnes à charge**	Si l'intéressé vit en couple	0,5	0,5	1
	Si l'intéressé vit seul	1	0,5	1
Veufs ayant une ou plusieurs personnes à charge	1	1,5	0,5	1

* Ces contribuables bénéficient d'une demi-part supplémentaire sous certaines conditions (voir tableau *infra*).

** Le nombre de parts supplémentaires accordées au titre des enfants mineurs réputés à charge égale de l'un et l'autre des parents n'est pas traité dans ce tableau (voir ci-après).

Source : *commission des finances*.

Il y a lieu de préciser qu'en cas de résidence alternée au domicile de chacun des parents, les enfants mineurs sont réputés à la charge égale de l'un et de l'autre parent. Ils ouvrent droit à une majoration du quotient familial de :

– 0,25 part pour chacun des deux premiers enfants et 0,5 part à compter du troisième si par ailleurs le contribuable n'assume la charge exclusive ou principale d'aucun enfant ;

– 0,25 part pour le premier et 0,5 part à compter du deuxième si par ailleurs le contribuable assume la charge exclusive ou principale d'au moins un enfant ;

– 0,5 part pour chacun des enfants si par ailleurs le contribuable assume la charge exclusive ou principale d’au moins deux enfants.

• Il existe des **dispositions dérogatoires aux règles générales** présentées ci-dessus, prévoyant des majorations de parts pour compenser les conséquences financières de situations particulières. Elles sont prévues à l’article 195 du CGI.

**DISPOSITIONS PARTICULIÈRES DE MAJORATION DES PARTS
AU TITRE DU QUOTIENT FAMILIAL**

Contribuables	Condition de la majoration	Majoration
Tous	Personnes à charge titulaires de la carte d’invalidité	Une demi-part supplémentaire pour chaque personne titulaire de la carte d’invalidité
Célibataires, divorcés ou veufs sans personnes à charge	Le contribuable vit seul et se trouve dans l’un des cas ci-dessous : – un ou plusieurs de ses enfants sont majeurs ou font l’objet d’une imposition distincte ; – un ou plusieurs de ses enfants sont décédés après l’âge de 16 ans ou par suite de faits de guerre – ils ont adopté un enfant. L’avantage fiscal est réservé aux contribuables ayant supporté à titre exclusif ou principal la charge de l’un des enfants des cas visés ci-dessus pendant au moins cinq années au cours desquelles ils vivaient seuls.	Une demi-part supplémentaire
	Le contribuable est titulaire : – soit d’une pension d’invalidité pour accident du travail de 40 % au moins- soit, pour une invalidité de 40 % au moins, ou à titre de veuve, une pension du code des pensions d’invalidité et des victimes de la guerre ; - soit de la carte d’invalidité.	Une demi-part supplémentaire
	Le contribuable est : – âgé de plus de 74 ans et titulaire de la carte du combattant ou d’une pension prévue par le code des pensions militaires d’invalidité et des victimes de guerre ; – âgé de plus de 74 ans et veuf d’une personne qui remplissait les conditions ci-dessus.	Une demi-part supplémentaire
Célibataires, divorcés ou veufs, invalides et ayant une ou plusieurs personnes à charge	Le contribuable est titulaire : – soit d’une pension d’invalidité pour accident du travail de 40 % au moins ; – soit, pour une invalidité de 40 % au moins, ou à titre de veuve, d’une pension du code des pensions d’invalidité et des victimes de la guerre ; – soit de la carte d’invalidité.	Une demi-part supplémentaire
Conjoints ou partenaires d’un pacs invalides	Le contribuable est titulaire : – soit d’une pension d’invalidité pour accident du travail de 40 % au moins ; – soit, pour une invalidité de 40 % au moins, ou à titre de veuve, d’une pension du code des pensions d’invalidité et des victimes de la guerre ; – soit de la carte d’invalidité.	Une demi-part supplémentaire par conjoint satisfaisant les conditions d’octroi
Conjoint ou partenaire d’un pacs âgé de plus de 74 ans, titulaire de la carte du combattant ou d’une pension militaire	L’un des conjoints ou partenaires est âgé de plus de 74 ans et titulaire de la carte du combattant ou d’une pension du code des pensions militaires d’invalidité et des victimes de la guerre.	Une demi-part supplémentaire

Source : commission des finances.

c. Le quotient familial dans le calcul de l'impôt

Comme indiqué ci-dessus, dans le calcul de l'impôt proprement dit, l'application du quotient familial consiste à diviser le revenu imposable par le nombre de parts du foyer.

À ce nombre est ensuite appliqué le **barème progressif de l'impôt** sur le revenu défini à l'article 197 du CGI. On obtient alors le montant de l'impôt dû pour chaque part de revenu.

Il faut ensuite de multiplier ce montant par le nombre de parts pour aboutir au montant total de l'impôt brut.

Un certain nombre de corrections doivent alors être opérées pour obtenir le montant de l'impôt dû **dans l'ordre suivant** :

- le plafonnement des avantages du quotient familial ;
- la décote ;
- la réfaction d'impôt en faveur des foyers modestes ;
- la prise en compte des réductions d'impôt ;
- l'intégration de l'impôt sur les plus-values ou des profits à taux proportionnels ;
- la reprise de réductions ou de crédits d'impôt antérieurs ;
- l'application des impositions additionnelles ;
- diverses imputations ;
- l'application du plafonnement global de certains avantages fiscaux.

2. Le plafonnement des avantages du quotient familial

L'avantage fiscal tiré du quotient familial est plafonné depuis 1981 ⁽¹⁾ de sorte qu'il n'augmente plus en fonction du revenu à partir d'un certain seuil de revenu.

a. Les plafonds des avantages du quotient familial

Le plafonnement de l'avantage du quotient familial repose sur un plafond général et sur des mesures spécifiques de plafonnement à l'égard de quatre catégories de contribuables.

• Le 2 du I de l'article 197 prévoit que l'avantage fiscal résultant de l'application du quotient familial est limité pour chaque demi-part ou quart de part

(1) Article 12 de la loi n° 81-1160 du 30 décembre 1981 de finances pour 1982.

additionnel. On entend par demi-part ou quart de part « additionnel », la demi-part ou le quart de part qui s'ajoute à :

– deux parts pour les contribuables mariés ou pacsés faisant l'objet d'une imposition commune ainsi que les veufs dont le conjoint est décédé au cours de l'année d'imposition ;

– une part pour les autres contribuables.

Pour l'imposition des revenus 2018, ce plafond est fixé à **1 551 euros par demi-part additionnelle** ou **775,5 euros par quart de part additionnel**, selon le premier alinéa du 2 de l'article 197.

• Quatre plafonds spécifiques de l'avantage du quotient familial s'appliquent également, en sus du plafond de droit commun.

Le premier s'applique à l'avantage fiscal de la part entière accordée au titre du premier enfant aux contribuables célibataires, divorcés ou séparés vivant seuls et ayant à charge un ou plusieurs enfants (voir tableau *supra*). Le deuxième alinéa du 2 du I de l'article 197 du CGI plafonne l'avantage procuré par cette part entière. Pour l'imposition des revenus 2018, le plafond est fixé à **3 660 euros**.

Lorsque ces contribuables entretiennent uniquement des enfants dont la charge est réputée également partagée entre l'un et l'autre des parents, l'avantage fiscal correspondant à la demi-part accordée au titre de chacun des deux premiers enfants est limité à la moitié du premier plafond, c'est-à-dire 1 830 euros pour l'imposition des revenus 2018.

Ce plafond spécifique est augmenté du plafond de droit commun pour les autres majorations dont bénéficient les contribuables.

Exemples

- Pour un célibataire vivant seul et ayant un enfant à charge exclusive ou principale (2 parts), l'avantage ne peut pas excéder 3 660 euros.
- Pour un divorcé vivant seul et ayant un enfant à charge exclusive ou principale et 1 enfant dont la charge est réputée également partagée avec son ex-époux dans le cadre d'une résidence alternée (2,25 parts), l'avantage ne peut excéder 4 435,5 euros ($3\,660 + 775,5 = 4\,435,5$).
- Pour un divorcé vivant seul et ayant 3 enfants dont la charge est également partagée avec son ex-époux dans le cadre d'une résidence alternée (2,5 parts), l'avantage ne peut excéder 5 211 euros ($1\,830 + 1\,830 + 1\,551 = 5\,211$).

Le deuxième plafond s'applique à la demi-part accordée aux contribuables célibataires, divorcés, séparés ou veufs sans personne à charge, vivant seuls, mais ayant élevé seuls pendant au moins cinq ans un ou plusieurs enfants. Le troisième alinéa du 2 du I de l'article 197 du CGI le fixe à **927 euros**.

Le troisième plafond s'applique aux contribuables bénéficiant de parts supplémentaires au titre des situations suivantes :

– invalidité personnelle, de leur conjoint ou partenaire ou d'une personne à charge ;

– qualité de pensionné de guerre ou d'ancien combattant.

L'avant-dernier alinéa du 2 de l'article 197 du code général des impôts dispose en effet que les contribuables bénéficiant de ces majorations ont droit à une réduction d'impôt égale à 1 547 euros pour chacune de ces demi-parts – et 773,5 pour chaque quart de part supplémentaire –, **lorsque leur avantage fiscal est plafonné** au titre du plafond général de 1 551 euros par demi-part ou 775,5 euros par quart de part.

Cette disposition a pour effet, sans l'expliciter, d'appliquer un plafond de ces avantages fiscaux à **3 098 euros par demi-part** et **1 549 euros par quart de part**.

Le quatrième et dernier plafond particulier s'applique au maintien du quotient conjugal pour les contribuables veufs ou ayant des enfants à charge. Il s'applique en effet à la part supplémentaire accordée aux contribuables veufs dont le conjoint ou partenaire est décédé avant 2018 ayant au moins un enfant ou une personne à charge.

Le dernier alinéa du 2 du I de l'article 197 prévoit en effet que ces contribuables bénéficient d'une réduction d'impôt de 1 728 euros pour cette part supplémentaire lorsque le plafonnement général a pour effet d'abaisser leur avantage fiscal.

Cette disposition revient, dans les faits, à fixer un plafond égal à **4 830 euros**.

PLAFONDS DES AVANTAGES FISCAUX DU QUOTIENT FAMILIAL POUR L'IMPOSITION DES REVENUS 2018

Dispositif	Plafond de l'avantage en vigueur
Demi-part enfant ou autre personne à charge	- 1 551 euros par demi-part - 775,50 euros par quart de part
Demi-part supplémentaire « parents isolés » (vivant seuls et ayant à leur charge un ou plusieurs enfants)	- 3 660 euros pour la part accordée au titre du premier enfant dont le contribuable à la charge exclusive ou principale - 1 830 euros pour la demi-part accordée au titre du premier enfant dont la charge est partagée
Demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant seuls ayant élevé leurs enfants seuls pendant 5 ans ou plus	927 euros
Demi-parts « Anciens combattants », « Invalides », « Enfants ou personnes à charge invalides »	- 3 098 euros par demi-part - 1 549 euros pour le quart de part accordé pour chaque enfant invalide dont la charge est partagée
Plafond de la part correspondant au maintien du quotient conjugal pour les contribuables veufs ayant des enfants à charge	4 830 euros

Source : *commission des finances*

b. Le calcul de l'effet du plafonnement

L'application du plafonnement consiste à comparer deux termes :

– l'impôt calculé en fonction du quotient familial réel du contribuable sans plafonnement ;

– l'impôt calculé sur la base du quotient familial hors parts additionnelles, c'est-à-dire d'un quotient familial de deux parts pour les contribuables mariés ou pacsés, soumis à une imposition commune et d'une part s'il est célibataire, divorcé, séparé ou veuf. La somme ainsi obtenue est diminuée des plafonds correspondant aux parts additionnelles et aux majorations dont le contribuable bénéficie.

Si le premier terme est inférieur au second, le contribuable se voit appliquer le plafonnement du quotient familial et l'impôt dû est le second terme. Dans le cas contraire, le contribuable ne se voit pas appliquer le plafonnement et l'impôt à retenir est celui du premier terme.

Exemple

Un contribuable marié a deux enfants à sa charge (3 parts). Supposons que le revenu net imposable du foyer s'élève à 70 000 euros.

- L'application du barème de l'impôt sur le revenu au quotient familial sans plafonnement entraînerait un impôt brut de 5 615 euros.
- L'application du barème de l'impôt sur le revenu sur la base d'un quotient familial de deux parts entraînerait un impôt brut de 9 404 euros. Si l'on retranche à ce montant les plafonds applicables par demi-parts additionnelles au contribuable, on obtient le montant 6 302 euros : $9\,404 - 2 \times 1\,551 = 6\,302$ euros.
- Ce montant étant supérieur à 5 615 euros, le montant de l'impôt dû est de 6 302 euros.
- Le plafonnement du quotient familial a donc pour effet d'augmenter de 687 euros par an la charge fiscale de ce contribuable.

Le seuil de revenus à partir duquel le plafonnement a pour effet de diminuer l'avantage fiscal du contribuable dépend donc de la composition de son foyer fiscal. Pour un couple avec un enfant, le plafonnement de droit commun s'appliquera à partir d'un revenu imposable de 60 375 euros.

NIVEAU DE REVENU IMPOSABLE POUR UN COUPLE MARIÉ À PARTIR DUQUEL LE PLAFONNEMENT DE DROIT COMMUN S'APPLIQUE

(en euros)

Nombre de parts	Revenus 2018
2,5 (un enfant)	60 375
3 (deux enfants)	65 712
4 (trois enfants)	76 379
5 (quatre enfants)	87 049

Source : rapport n° 1302 de M. Joël Giraud sur le projet de loi de finances pour 2019, tome II, p. 29, d'après les données de la direction de la législation fiscale.

C. LA DIMINUTION DU PLAFOND DE L'AVANTAGE DU QUOTIENT FAMILIAL DEPUIS 2013

Depuis sa création en 1981, le plafond du quotient familial a été abaissé seulement trois fois, comme le montre le tableau ci-dessous. Il a été revalorisé quasiment tous les ans, pour prendre en compte notamment l'effet de l'inflation sur l'assiette de l'impôt sur le revenu.

NIVEAUX DU PLAFOND DE DROIT COMMUN DE L'AVANTAGE FISCAL DU QUOTIENT FAMILIAL ET DU PLAFOND « PARENTS ISOLÉS »

(en euros)

Année d'imposition	Plafond de droit commun de l'avantage fiscal du quotient familial par demi-part	Plafond « Parents isolés » de l'avantage fiscal résultant de la part accordée au titre du premier enfant
1982	1 288	na
1983	1 410	na
1984	1 518	na
1985	1 604	na
1986	1 642	na
1987	1 697	na
1988	1 741	na
1989	1 799	na
1990	1 857	na
1991	1 913	na
1992	1 968	na
1993	2 348	2 906
1994	2 381	2 947
1995	2 424	3 000
1996	2 470	3 057
1997	2 497	3 090
1998	1 677	3 090
1999	1 686	3 105
2000	1 896	3 343
2001	2 017	3 490
2002	2 051	3 549
2003	2 086	3 609
2004	2 121	3 670
2005	2 159	3 736
2006	2 198	3 803
2007	2 227	3 852
2008	2 297	3 964
2009	2 301	3 980
2010	2 336	4 040
2011	2 336	4 040
2012	2 000	4 040
2013	1 500	3 540
2014	1 508	3 558
2015	1 510	3 562
2016	1 512	3 566
2017	1 527	3 602
2018	1 551	3 660

Note : pour les années d'impositions antérieures à 2002, le taux de conversion retenu est 1 euro = 6,55 francs.

Source : *commission des finances*.

La première diminution du plafond de droit commun date de 1998. La loi de finances pour 1999⁽¹⁾ avait alors abaissé d'un tiers le niveau du plafond. Le Gouvernement avait proposé cette disposition, la présentant comme une compensation à la suppression de la mise sous condition de ressources des allocations familiales.

Les deux autres diminutions du plafond sont intervenues en 2012 et 2013.

• La loi de finances pour 2013⁽²⁾ a abaissé de 2 336 euros par demi-part à 2 000 euros par demi-part le plafond de droit commun du quotient familial, soit une baisse de 336 euros (ou 14 %), sans modifier les plafonds applicables aux demi-parts dérogatoires.

Afin que la réforme soit neutre pour les contribuables bénéficiant de plafonds dérogatoires, le législateur a introduit deux dispositions.

Il a introduit, d'une part, une disposition visant à **majorer de 336 euros la réduction d'impôt supplémentaire ouverte aux contribuables bénéficiant d'une demi-part supplémentaire du fait de situations particulières** (invalidité, anciens combattants). L'avantage fiscal de cette demi-part était alors plafonné à 2 336 euros, mais, combiné avec la réduction d'impôt supplémentaire de 661 euros, l'effet de cette réduction était le même que celui d'un plafond de 2 997 euros pour le contribuable. Afin que les bénéficiaires de ces demi-parts dérogatoires ne soient pas affectés par la baisse du plafond de droit commun, le législateur avait donc majoré la réduction d'impôt d'un montant égal à la baisse du plafond de droit commun.

Il a introduit, d'autre part, une **réduction d'impôt de 672 euros pour les contribuables veufs ayant des enfants à charge qui bénéficient**, en vertu de l'article 194 du CGI, **d'une part supplémentaire, c'est-à-dire du maintien du quotient conjugal**. Cette réduction d'impôt fonctionne sur le modèle de la réduction d'impôt présentée ci-dessus. Les contribuables bénéficiant de la mesure de maintien du d'une part supplémentaire voyaient donc cet avantage plafonné à 4 672 euros (2 x 2 336 euros). La loi a donc créé cette réduction d'un montant égal à la baisse du plafond de l'avantage fiscal d'une part additionnelle (2 x 336 euros).

Le rendement budgétaire de cette mesure était estimé à 490 millions d'euros pour 2013. **Ces dispositions de la loi de finances pour 2013 ont affecté le pouvoir d'achat de 883 000 foyers fiscaux**, entraînant une **perte moyenne de 555 euros par foyer et par an**. Pour la moitié des contribuables atteints par cette baisse, la perte moyenne s'est élevée à 723 euros par an.

(1) Article 2 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999.

(2) Article 4 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

• La loi de finances pour 2014 ⁽¹⁾ a poursuivi l'abaissement du plafond du quotient familial, de manière encore plus prononcée et brutale que la loi de finances pour 2013.

Le montant du plafond de droit commun a été **réduit de 500 euros par demi-part, passant de 2 000 à 1 500 euros.**

Le législateur a également diminué de 500 euros le plafond de l'avantage fiscal de la part attachée au premier enfant à charge des contribuables célibataires ou divorcés vivant seuls, celui-ci étant passé de 4 040 à 3 540 euros.

Il n'a en revanche pas diminué l'avantage fiscal procuré par les demi-parts supplémentaires au titre des situations particulières (invalidité, vieillesse, anciens combattants) ni l'avantage du maintien du quotient familial pour les contribuables veufs ayant un enfant à charge. Pour neutraliser l'effet de la baisse du plafond de droit commun sur ces avantages, la loi de finances pour 2014 a en effet majoré les deux réductions d'impôt présentées ci-dessus.

La réduction d'impôt accordée au titre de la demi-part supplémentaire accordée pour des situations particulières, lorsque le contribuable est affecté par le plafond de droit commun, a ainsi été majorée de 500 euros, passant de 997 euros à 1 497 euros. De même, la réduction d'impôt de 672 euros créée par la loi de finances de 2013 au titre de la part entière supplémentaire accordée au contribuable veuf ayant des enfants à charge a été majorée de 1 000 euros, passant à 1 672 euros.

La présente mesure a diminué de 1,03 milliard d'euros le pouvoir d'achat des Français redevables de l'impôt sur le revenu, dont 46 millions d'euros de perte pour les parents isolés bénéficiant d'une demi-part supplémentaire.

Ce sont 1,4 million de foyers fiscaux qui ont été pénalisés par la réforme, pour une perte moyenne annuelle de 825 euros environ.

Combinées, ces deux réformes ont eu pour effet de grever le pouvoir d'achat des ménages d'environ **1,5 milliard d'euros en l'espace de deux ans.** Elles se sont accompagnées d'autres mesures fiscales qui ont rendu encore plus lourde la contrainte fiscale globale pesant sur les ménages en général et les familles en particulier.

(1) Article 3 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE RETOUR DES PLAFONDS DE QUOTIENT FAMILIAL À LEURS NIVEAUX APPLICABLES AVANT 2012

L'article 4 de la présente proposition de loi vise à revenir sur ces mesures injustes qui ont encore fait croître le poids des prélèvements obligatoires dans la richesse du pays et dans le budget des ménages.

Le plafond de droit commun, actuellement fixé par le premier alinéa du 2 de l'article 197 du CGI à 1 551 euros par demi-part est relevé de 750 euros, de manière qu'il retrouve un niveau comparable à celui en vigueur avant les baisses de 2012 et 2013.

De même, le plafond applicable à la part accordée au titre du premier enfant à charge aux contribuables célibataires divorcés ou soumis à imposition distincte ayant des enfants à charge est relevé de 300 euros, de sorte qu'il atteindra 3 980 euros, un niveau comparable à son niveau de 2012.

B. UNE MESURE EN FAVEUR DU POUVOIR D'ACHAT DES CLASSES MOYENNES

Cette mesure permettrait un gain de pouvoir d'achat de **1,65 milliard d'euros pour les Français**⁽¹⁾. Elle entraîne mécaniquement un relèvement du seuil de revenu imposable à partir duquel le plafonnement de droit commun s'applique, comme le montre le tableau ci-dessous.

SEUILS DE REVENUS IMPOSABLES DU PLAFOND DE DROIT COMMUN (REVENUS 2018 LF 2019)

(en euros)

	2,5 parts (1 enfant)	3 parts (2 enfants)	4 parts (3 enfants)	5 parts (4 enfants)
Plafond de droit commun en vigueur	60 375	65 712	76 379	87 049
Plafond proposé	65 062	75 085	95 132	115 175

Source : commission des finances, d'après les données transmises au rapporteur par le Gouvernement.

Un couple de salariés ayant deux enfants à charge (3 parts), ne percevant d'autres revenus que leurs salaires, voit actuellement l'avantage fiscal qu'il tire du quotient familial plafonné à partir de 2 937 euros de salaire net à payer par mois pour chacun des deux membres du couple⁽²⁾. Cet article propose que ce seuil passe à 3 355 euros par mois.

(1) Selon les données transmises au rapporteur par le Gouvernement.

(2) Salaire net à payer, à supposer que s'applique un taux de contributions et de cotisations sociales de 20,8 % (y compris CSG et CRDS).

Le tableau ci-dessous présente les gains de pouvoir d'achat qu'entraînerait la hausse du plafond proposé pour plusieurs cas types.

EFFETS DE LA HAUSSE DU PLAFOND DE DROIT COMMUN POUR UN COUPLE MARIÉ

Salaire mensuel net imposable de chaque membre du couple	Nombre de parts	Gain annuel
2 850 €	2,5 parts (1 enfant)	+ 190 €
3 500 €	3 parts (2 enfants)	+ 1 570 €
4 000 €	4 parts (3 enfants)	+ 1 604 €
5 500 €	5 parts (4 enfants)	+ 4 710 €

Note : il est supposé que les revenus du foyer sont exclusivement composés des salaires des époux et que ces deniers optent pour le mode de déduction forfaitaire pour frais professionnels.

Source : *commission des finances*.

Cette mesure constituerait une correction opportune à l'alourdissement de la charge de l'impôt sur le revenu que ces contribuables ont subi depuis 2012.

Elle bénéficierait à **1,58 million de contribuables** pour un gain annuel moyen d'environ **1 045 euros**.

*
* *

La commission examine les amendements de suppression CF9 de M. Jean-Louis Bricout et CF25 de Mme Sabine Rubin.

M. Jean-Louis Bricout. Mon amendement vise à supprimer l'article 4. Nous avons soutenu quelques mesures visant à soutenir le pouvoir d'achat, mais en l'occurrence, il s'agit de modifier le plafond du quotient familial. Il est vrai qu'en la matière, il y a deux conceptions : soit on s'en tient à une politique familiale *stricto sensu*, soit on favorise la redistribution. Dans un contexte budgétaire difficile, priorité doit être faite aux plus modestes. Or la mesure proposée va complètement à contresens de ce principe, car elle ne favorise que les familles les plus aisées.

Mme Sabine Rubin. Si cette proposition de loi a certes pour objectif de soutenir le pouvoir d'achat des Français, notamment les plus modestes ou ceux appartenant à la classe moyenne, l'article 4 serait plutôt favorable aux familles aisées. Celles-ci bénéficieraient en effet d'une baisse d'impôt. Seuls 2 % des contribuables se partageraient les 1,5 milliard d'euros que coûte cette mesure. Et ces contribuables sont parmi les plus riches. Nous pensons quant à nous qu'il faudrait plutôt remplacer le quotient familial par un crédit d'impôt par enfant.

Pourquoi une famille aisée bénéficierait-elle, en effet, d'une réduction d'impôt plus importante qu'une famille modeste ? C'est toute l'injustice de cette mesure. Un enfant a le même coût qu'on soit dans une famille riche ou modeste. Avec notre formule de crédit d'impôt de 1 000 euros par enfant, la politique familiale serait indépendante de la politique fiscale.

M. le rapporteur. Quant à moi, je suis naturellement favorable au maintien de l'article 4. Revenir au quotient familial tel qu'il était calculé jusqu'en 2012 serait une bonne chose.

Dans l'esprit de la politique familiale, le quotient familial est une modalité de calcul de l'impôt conçue pour égaliser les couples à revenu égal : foyers fiscaux qui ont des enfants

et foyers fiscaux qui n'en ont pas. Qu'il touche les plus riches et les moins riches, c'est une question de progressivité de l'impôt, liée au barème lui-même.

Le quotient familial n'est qu'une correction du barème en fonction de la composition familiale. C'est une équité horizontale, alors que la progressivité du barème tend à une égalisation verticale des situations. À niveau de revenu égal, il est logique qu'une famille paye moins d'impôts qu'un foyer sans enfant.

Mme Dominique David. Je me sens assez légitime pour parler du quotient familial, parce que j'ai quatre enfants. Vous considérez, à travers cet article, que cette mesure de rétablissement des plafonds du quotient familial au niveau de ceux de 2012 redonnera du pouvoir d'achat aux Français. Mais à quels Français pensez-vous ? Certainement pas aux plus modestes, car il a été largement démontré qu'avec les plafonds que vous souhaitez rétablir, les 10 % de foyers qui ont les plus hauts revenus se sont partagé 46 % du total de la réduction d'impôt liée au quotient familial. Les 50 % les plus pauvres ne se sont quant à eux partagé que 10 % de la somme.

Donc, si je comprends bien, vous voulez augmenter le pouvoir d'achat des 10 % de Français les plus riches : ces ménages avec trois enfants, dont le revenu mensuel est de 10 000 euros par mois et qui auront droit à une réduction d'impôt lié au quotient familial de 6 000 euros ; non pas les mêmes ménages qui n'auraient que 1 900 euros de revenus mensuels et qui ne bénéficieraient d'aucune réduction, n'étant pas imposables. Est-ce ainsi que vous voulez apaiser les Français et réparer les injustices ?

J'entends bien l'argument qui consiste à dire que les familles avec enfants devraient avoir le même niveau de vie que les familles sans enfants qui ont les mêmes revenus avant impôt, quel que soit le niveau de revenu. Il est vrai qu'élever des enfants coûte cher, mais le coût des enfants, dans une famille aisée, est-il le même que dans une famille modeste ? Ces enfants ont-ils les mêmes conditions de vie, les mêmes vêtements, les mêmes loisirs ? La solidarité nationale doit-elle financer des leçons de tennis ou des vêtements de marque ? Que nous ayons encore beaucoup à faire en matière de politique familiale est une certitude mais ce n'est pas avec ce véhicule que nous améliorerons les conditions de vie des parents isolés élevant seuls leurs enfants. La prime d'activité, telle qu'elle a été revalorisée en début de cette année, paraît à cette fin un outil bien plus efficace.

M. Julien Aubert. Sans doute ai-je quatre fois moins de légitimité que notre collègue Dominique David à m'exprimer sur le sujet, puisque j'ai quatre fois moins d'enfants... Cela ne fait cependant que débiter. À chacun son rythme de production !

Pour revenir au sujet qui nous occupe, je trouve qu'on mélange tout et que le vrai sujet est d'abord celui de l'égalité. À revenu égal, le fait de fonder une famille va-t-il provoquer une baisse du revenu ? Je considère qu'on doit inciter les gens à ce que ce choix reste neutre pour eux.

Ensuite, j'entends parler de « vêtements de marque ». Mais on oublie que les tarifs qui sont appliqués à ceux qui ont des moyens sont supérieurs à ceux dont bénéficient les autres. Ainsi, le mois à la crèche coûtera une centaine d'euros lorsqu'on n'est pas imposable contre 600 ou 700 euros pour la famille dont les revenus sont plus confortables. Et si vous faites garder votre enfant par une assistante maternelle, cela vous reviendra à 1 000 euros ou 1 500 euros par mois !

Il est proposé à l'article 4 de déplaçonner le quotient – soit de passer de 1 550 euros à environ 2 100 euros. L'avantage fiscal passerait ainsi de 125 à 175 euros par mois. Or je rappelle pour ceux qui se sont éloignés il y a longtemps de la vie de jeunes parents, que le paquet de couches est à 15 euros. Il ne s'agit donc pas de subitement s'habiller chez Louis Vuitton !

Enfin, je rappelle qu'il y a là un enjeu public. Notre natalité est en berne : 12 000 naissances de moins en 2018. C'est la quatrième année de baisse consécutive et, comme par hasard, elle coïncide avec le moment où le Gouvernement a choisi une politique nataliste bien moins favorable.

Dans le même temps, nous connaissons un vieillissement de la population et une baisse de la fécondité. Nous sommes en effet passés de 2 enfants par femme en 2014 à 1,88 en 2017. En 2050, un habitant sur trois aura plus de 60 ans ; ils seront deux fois plus nombreux qu'en 2005. Tous les débats que nous avons eus sur la situation des retraités et sur le financement de la dépendance montrent que nous avons besoin que les Français aient des enfants. Sinon nous assisterons à des débats encore plus hystériques sur l'immigration. Car, à un moment donné, comment financerez-vous les retraites ?

Arrêtez donc de misérabiliser le sujet de la natalité ! Il concerne tous les Français.

M. Mohamed Laqhila. Notre groupe soutient le relèvement du quotient familial, mais pour un montant compris entre 1 800 euros et 2 000 euros. Car, au-delà, on considère que l'avantage fiscal deviendrait coûteux et ne porterait que sur les ménages les plus aisés.

Par cet article, Les Républicains essayent de réparer, à juste titre, la casse opérée par le gouvernement Fillon sur le sujet. Je vois cependant deux écueils dans ce texte. Premièrement, si on augmentait le coefficient familial rapidement, le coût sur les finances publiques serait trop élevé, de l'ordre de 1,5 milliard d'euros ; il faudrait donc préférer un relèvement progressif. Deuxièmement, comme toutes les mesures fiscales, cette mesure a plutôt vocation à figurer dans un projet de loi de finances ou un projet de loi de finances rectificative.

Mme Sabine Rubin. Monsieur le rapporteur, vous n'avez pas exactement répondu à mon amendement. Nous considérons logique qu'une famille avec enfants paie moins d'impôts qu'un couple sans enfant. Ce qui n'est pas normal, en revanche, c'est qu'une famille aisée avec enfants bénéficie d'une baisse d'impôts plus importante qu'une famille avec enfants aux revenus plus modestes. Cela renforce les inégalités.

Mme Amélie de Montchalin. Notre collègue Julien Aubert vient de tenir des propos que nous condamnons méthodologiquement pour ce qui est du début de son intervention et moralement pour ses derniers mots.

On doit pouvoir débattre de manière apaisée et argumentée des moyens de soutenir la politique familiale, des outils à mettre en œuvre et des efforts à réaliser, mais je ne crois pas en revanche qu'il faille, comme il l'a fait, lier cette problématique aux questions migratoires ou à je ne sais quels enjeux de culture ou de civilisation. Je tenais à ce qu'il soit inscrit au compte rendu que le groupe de La République en Marche s'oppose de manière unanime et forte à cette dérive, dont j'espère qu'elle n'est qu'oratoire.

*La commission **adopte** ces amendements identiques.*

*En conséquence, l'article 4 est **supprimé** et l'amendement CF21 **tombe***

*

* *

Après l'article 4

La commission examine l'amendement CF24 de M. Éric Coquerel.

Mme Sabine Rubin. Il est défendu.

M. le rapporteur. Cet amendement crée une sorte de quotient conjugal, qui n'existe pas actuellement. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

*

* *

Article 5

(article 197 du code général des impôts)

Diminution des taux applicables aux deux premières tranches du barème de l'impôt sur le revenu

Le présent article propose d'abaisser de 10 % les taux applicables aux deux premières tranches du barème de l'impôt sur le revenu :

– la fraction de part de revenu imposable comprise entre 9 964 euros et 27 519 euros serait imposable à 12,6 % au lieu de 14 % actuellement ;

– la fraction de part de revenu imposable comprise entre 27 519 euros et 73 779 euros serait imposable à 27 % au lieu de 30 % actuellement.

Il entrerait en vigueur au 1^{er} janvier 2020 et serait donc applicable aux revenus 2019.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE BARÈME PROGRESSIF DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

1. Le barème de l'impôt sur le revenu, élément déterminant de la progressivité de l'imposition sur le revenu

• Aux termes de l'article 13 de la Déclaration de 1789, « *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ». Le Conseil constitutionnel, saisi des dispositions de la première loi de finances rectificative pour 1993 ⁽¹⁾ rendant une part de la CSG déductible du revenu imposable à l'impôt sur le revenu, a déduit de cet article que la remise en cause du caractère progressif du montant de

(1) Loi n° 93-859 du 22 juin 1993 de finances rectificative pour 1993.

l'imposition globale du revenu des personnes physiques devait être regardée comme contraire à la Constitution ⁽¹⁾.

Il y a lieu de remarquer que le Conseil n'a pas reconnu de valeur constitutionnelle à la progressivité de l'impôt sur le revenu lui-même, mais à la progressivité de l'imposition globale du revenu des personnes physiques. Autrement dit, l'ensemble des impôts pesant sur le revenu des ménages, apprécié au niveau de chaque contribuable, doit avoir un caractère progressif.

• Les caractéristiques de l'impôt sur le revenu et, en particulier, le barème progressif sont l'une des garanties du respect de cet impératif d'ordre constitutionnel. Il s'agit d'une modalité fondamentale du calcul de l'impôt sur le revenu.

Elle contribue à la redistribution verticale opérée par l'ensemble du système fiscal et social français. Comme le montre le tableau ci-dessous, **l'impôt sur le revenu est l'un des prélèvements obligatoires contribuant le plus à la réduction des inégalités de revenus**. En 2017, il améliorait de 10 euros par unité de consommation le niveau de vie des ménages du premier décile de revenu et, à l'inverse, dégradait de 10 380 euros par unité de consommation le niveau de vie du décile percevant les revenus les plus élevés. Dans l'ensemble, il dégradait le niveau de vie des ménages de 1 570 euros.

(1) Cons. 32, décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993.

MONTANT MOYEN DES PRÉLÈVEMENTS ET PRESTATIONS PAR UNITÉ DE CONSOMMATION EN 2015

(en euros par unité de consommation)

	Fractiles de niveau de vie avant redistribution							
	D1	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	D10	Ensemble
Niveau de vie avant redistribution (A) (1)	3 260	6 720	15 830	21 800	29 190	56 130	73 160	25 930
Prélèvements	- 160	- 340	- 940	- 1 730	- 3 350	- 11 320	- 16 920	- 3 540
Financement de la protection sociale	- 130	- 270	- 700	- 1 150	- 1 720	- 4 100	- 5 740	- 1 590
<i>Cotisations sociales (2)</i>	- 40	- 120	- 330	- 540	- 810	- 1 630	- 2 130	- 690
<i>Contributions sociales</i>	- 80	- 150	- 370	- 610	- 910	- 2 470	- 3 620	- 900
Impôts directs	- 30	- 70	- 240	- 580	- 1 630	- 7 220	- 11 180	- 1 800
<i>Impôt sur le revenu (y c. crédits d'impôt)</i>	10	20	10	- 210	- 1 140	- 6 520	- 10 380	- 1 570
<i>Taxe d'habitation</i>	- 40	- 80	- 250	- 370	- 480	- 710	- 800	- 380
Prestations	6 900	5 190	1 400	740	440	240	190	1 610
Prestations familiales	2 070	1 760	850	560	330	140	100	730
<i>Allocations familiales</i>	810	720	410	310	230	110	80	350
<i>Autres prestations familiales (3)</i>	1 260	1 030	440	250	100	30	30	370
Aides au logement	2 010	1 450	180	30	20	10	10	340
Prime d'activité et minima sociaux (4)	2 820	1 980	370	150	90	90	80	540
Niveau de vie (B)	10 000	11 560	16 300	20 810	26 290	45 040	56 430	24 000
Taux de redistribution (B - A)/A (en %)	207,4	72,0	3,0	- 4,5	- 9,9	- 19,8	- 22,9	- 7,4

Sources : Insee, Enquête revenus fiscaux et sociaux (ERFS) actualisée 2017 ; Drees et Insee, modèle Ines 2015.

1. Q1 : 20 % des personnes les plus modestes, ..., Q5 : 20 % des personnes les plus aisées ; D1 : 10 % des personnes les plus modestes, ..., D10 : 10 % des personnes les plus aisées.

2. Les cotisations sociales retenues ici sont les cotisations patronales famille.

3. Allocation de soutien familial, allocation d'éducation de l'enfant handicapé, complément de libre choix d'activité de la Paje, complément familial, allocation de base de la Paje et allocation de rentrée scolaire.

4. Revenu de solidarité active, minimum vieillesse (Aspa), allocation supplémentaire d'invalidité, allocation aux adultes handicapés et son complément.

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : les personnes du 3^e quintile de niveau de vie ont acquitté en moyenne 260 euros d'impôt sur le revenu par an et par unité de consommation.

Note : l'actualisation pour 2015 de l'ERFS 2013 faite dans le modèle Ines repose sur des hypothèses d'évolutions tendancielle de revenus, d'activité et de structure démographique entre 2013 et 2015 et non sur l'évolution réelle constatée sur cette période.

• L'impôt sur le revenu participe d'autant plus à la progressivité du système fiscal que 16,3 millions de foyers fiscaux étaient imposés sur un total de 37,9 millions de foyers fiscaux ⁽¹⁾, soit 43 %.

Les recettes nettes de l'impôt sur le revenu se sont élevées à 73,0 milliards d'euros en 2017. Elles s'élèveraient à 70,5 milliards d'euros en 2019, d'après le projet de loi de finances pour 2019.

L'impôt sur le revenu est, par ailleurs, un impôt relativement concentré, puisque le dernier décile de revenus s'acquitte de 70 % de son montant.

(1) Rapport annuel 2017 de la direction générale des finances publiques, p. 8.

2. Les modalités de l'imposition sur le revenu des ménages

● Le barème progressif de l'impôt sur le revenu est l'élément fondamental du calcul du montant de l'impôt. Il s'agit d'un barème dont les taux s'élèvent par paliers successifs correspondant pour chacun à une « tranche » de revenu.

Ce barème s'applique au revenu net global. Celui-ci correspond au revenu net imposable du foyer fiscal, qui dépend des propriétés et des capitaux que possèdent les membres du foyer fiscal désignés, des professions qu'ils exercent, des traitements, salaires, pensions et rentes viagères dont ils jouissent ainsi que des bénéfices de toutes opérations lucratives auxquelles ils se livrent, minoré d'un certain nombre de déductions, selon les dispositions de l'article 156 du CGI.

Ce revenu est ensuite divisé par le nombre de parts du contribuable, déterminé en fonction de sa situation et de ses charges de famille⁽¹⁾. C'est à ce revenu, correspondant à une part, que l'on applique le barème progressif par tranches, défini à l'article 197 du CGI.

BARÈME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU POUR UNE PART DE REVENU PERÇU EN 2018

Fraction de revenu imposable par part	Taux
Inférieure à 9 964 euros	0 %
Supérieure à 9 964 euros et inférieure ou égale à 27 519 euros	14 %
Supérieure à 27 519 euros et inférieure ou égale à 73 779 euros	30 %
Supérieure à 73 779 euros et inférieure ou égale à 156 244 euros	41 %
Supérieure à 156 244 euros	45 %

● Le montant de l'imposition obtenu est ensuite multiplié par le nombre de parts fiscales du contribuable. Le mécanisme de l'impôt sur le revenu conduit à ce que le taux moyen d'imposition, défini comme le rapport entre le montant de l'impôt dû et le montant du revenu imposable, croisse en fonction du revenu imposable.

(1) Pour une description du mécanisme du quotient familial, on se reportera au commentaire de l'article 4 de la présente proposition de loi.

Exemples

Exemple 1. Un contribuable marié avec trois enfants (4 parts) a perçu un revenu de 66 000 euros avant déduction de ses frais professionnels et de 60 000 euros après déduction.

Ce revenu est divisé par quatre pour obtenir le revenu par part auquel s'applique le barème, soit 15 000 euros.

Le contribuable s'acquittera d'un montant nul au titre de la tranche à taux 0 % ; il s'acquittera d'un montant égal à 705 euros au titre de la tranche à 14 % ($14\% \times (15\,000 - 9\,964) = 705$) et d'un montant nul au titre des tranches supérieures à la deuxième tranche.

Ce montant est ensuite multiplié par 4, soit le nombre de parts du quotient familial, pour obtenir l'impôt brut au niveau du foyer.

Au total, le montant de l'impôt brut **2 820**.

Le taux marginal d'imposition du contribuable est donc de **14 %** et son taux moyen de **4,7 %**.

Exemple 2. Un contribuable dans la même situation de famille (4 parts) a perçu un revenu de 88 000 euros avant déduction de ses frais professionnels et de 80 000 euros après déduction. Son revenu par part est donc de 20 000 euros.

Si l'on applique le barème à ce montant, le contribuable s'acquittera d'un montant nul au titre de la tranche d'imposition à taux 0 % et d'un montant de 1 405 euros au titre de la tranche d'imposition à 14 % ($((20\,000 - 9\,964) \times 14\% = 1\,405$).

Néanmoins, l'avantage fiscal que le contribuable retire du quotient familial est plafonné à 1 551 euros par demi-part additionnelle aux deux premières parts⁽¹⁾. Or, le montant de l'impôt acquitté par le contribuable au titre de deux parts s'élève à 12 404 euros en appliquant le barème selon la même méthode (le taux marginal est de 30 %).

Le contribuable devrait donc tirer du quotient familial un avantage fiscal de 6 784 euros en l'absence de plafonnement. Cet avantage est plafonné à 6 204 euros ($4 \times 1\,551 = 6\,204$).

Le contribuable devra donc s'acquitter d'un impôt de **6 200 euros** ($12\,404 - 6\,204 = 6\,200$).

Le taux marginal du contribuable est de **30 %** et son taux moyen de **7,8 %**.

B. L'ACCROISSEMENT DES RECETTES DE L'IMPÔT SUR LE REVENU DEPUIS 2012 SOUS L'EFFET DE MESURES NOUVELLES

Sous l'effet de plusieurs mesures, le rendement net de l'impôt sur le revenu a augmenté de **21,5 milliards d'euros entre l'exécution 2011 et l'exécution 2017, ce qui représente une croissance de 41,7 %**.

• Plusieurs mesures du quinquennat précédent expliquent en grande partie la croissance des recettes de cet impôt depuis 2012. Les principales mesures ayant

(1) Voir le commentaire de l'article 4 pour le détail de l'application du quotient familial.

contribué à alourdir la charge fiscale pesant sur les redevables de l'impôt sur le revenu sont présentées dans le tableau ci-dessous.

**PRINCIPALES MESURES NOUVELLES À LA HAUSSE
SUR L'IMPÔT SUR LE REVENU DEPUIS 2012**

Mesure	Base juridique	Évaluation initiale par le projet de loi de l'impact annuel sur le rendement de l'impôt sur le revenu (en millions d'euros)
Suppression de l'exonération d'impôt sur le revenu au titre des heures supplémentaires	LFR pour 2012 (2)	1 400
Création de la tranche à 45 %	LFI pour 2013	320
Abaissement du plafond du quotient familial	LFI pour 2013	490
Imposition au barème des dividendes et des produits de placement à revenu fixe	LFI pour 2013	400
Imposition au barème des gains de cession de valeurs mobilières et de droits sociaux des particuliers	LFI pour 2013	1 000
Aménagement du régime des plus-values immobilières	LFI pour 2013	338
Réduction du plafonnement global des niches à 10 000 euros	LFI pour 2013	NC
Abaissement du plafond du quotient familial	LFI pour 2014	1 000
Suppression de la réduction d'impôt pour frais de scolarité	LFI pour 2014	440
Suppression de l'exonération de la participation de l'employeur aux contrats collectifs de complémentaire santé	LFI pour 2014	960
Suppression de l'exonération des majorations de retraite ou de pension pour charges de famille	LFI pour 2014	1 200

Note 1 : les chiffres présentés sont tirés des évaluations préalables aux articles des projets de loi de finances portant ces mesures nouvelles.

Note 2 : LFI : loi de finances initiale ; LFR : loi de finances rectificative.

Source : *commission des finances*.

Les mesures ayant eu l'impact budgétaire le plus important ont consisté à intégrer dans l'assiette de l'impôt des éléments de revenus qui en étaient exclus, comme les rémunérations perçues au titre des heures supplémentaires, la participation de l'employeur aux contrats collectifs de complémentaire santé ou les majorations de retraite ou de pension pour charges de famille.

D'autres mesures ont concerné des modalités de calcul de l'impôt, comme les abaissements successifs du plafond de l'avantage fiscal du quotient familial, l'imposition au barème de certaines catégories de revenu qui faisaient l'objet d'une imposition à des taux spécifiques.

Enfin, une de ces mesures a consisté à créer une nouvelle tranche d'impôt sur le revenu à 45 % pour la fraction du revenu imposable supérieure à 150 000 euros. 50 000 contribuables ont donc subi une hausse de 4 points de leur taux marginal sur cette fraction de revenu imposable, pour une perte moyenne annuelle de 6 410 euros. L'impact budgétaire de cette mesure avait été évalué à 320 millions d'euros.

● Parallèlement, plusieurs mesures nouvelles ont eu pour effet de diminuer voire de supprimer la charge fiscale de l'impôt sur le revenu des contribuables dont le taux marginal était situé dans les premières tranches du barème de l'impôt sur le revenu.

**PRINCIPALES MESURES NOUVELLES À LA BAISSE
SUR L'IMPÔT SUR LE REVENU DEPUIS 2012**

Mesure	Base juridique	Évaluation initiale par le projet de loi de l'impact annuel sur le rendement de l'impôt sur le revenu (en millions d'euros)
Revalorisation de la décote et des seuils d'exonération et des abattements	LFI pour 2013	- 295
Mise en place d'un dispositif de soutien à l'investissement locatif	LFI pour 2013	- 145
Revalorisation exceptionnelle de la décote et indexation du barème	LFI pour 2014	- 883
Baisse de l'impôt des ménages à revenus modestes et moyens, dont la suppression de la tranche à 5,5 %	LFI pour 2015	- 3 180
Réforme du régime d'imposition des plus-values mobilières de cession de terrains à bâtir	LFI pour 2015	- 175
Baisse de l'impôt sur le revenu de ménages modestes et indexation du barème	LFI pour 2016	- 2 100
Réduction d'impôt sur le revenu en faveur des classes moyennes et indexation du barème	LFI pour 2017	- 1 150
Indexation du barème	LFI pour 2018	- 1 100
Mise en œuvre du prélèvement forfaitaire unique sur certains revenus du capital	LFI pour 2018	NC*
Indexation du barème	LFI pour 2019	- 1 760
Exonération des rémunérations perçues au titre des heures supplémentaires	Loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales	- 1 900

Note 1 : les chiffres présentés sont tirés des évaluations préalables aux articles des projets de loi de finances portant ces mesures nouvelles.

Note 2 : LFI : loi de finances initiale ; LFR : loi de finances rectificative.

* L'évaluation préalable de l'article 11 du projet de loi de finances pour 2018 estime à 1,3 milliard d'euros en 2018 et 1,9 milliard en 2019 la perte de recettes d'impôt sur le revenu engendrée par la mesure. Le chiffrage de l'impact financier lors des années postérieures n'a pas été présenté.

Source : commission des finances.

Parmi ces mesures, l'une d'elles a modifié l'architecture des tranches du barème de l'impôt sur le revenu. La loi de finances pour 2015⁽¹⁾ a en effet supprimé la première tranche de l'impôt sur le revenu à 5,5 % et a, en conséquence, aménagé et renforcé le mécanisme de la décote pour lisser l'entrée dans la tranche à 14 % du barème. Cette mesure a eu pour conséquence de réduire l'impôt de 6 millions de foyers fiscaux et de rendre non imposables 3 millions de foyers fiscaux.

(1) Article 2 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

Le revenu imposable au-delà duquel les contribuables entrent dans le barème de l'impôt sur le revenu a donc été élevé par ces dispositions. Les mesures d'indexation des bornes des tranches de revenu imposables à l'impôt sur le revenu ont également eu pour effet d'alléger la charge fiscale des contribuables.

POINT D'ENTRÉE DANS L'IMPOSITION DES REVENUS DE 2018 ⁽¹⁾

(en euros)

Nombre de parts ⁽²⁾	Revenu imposable	Soit en salaire déclaré
1 part	15 154	16 838
1,5 part	20 136	22 373
2 parts	28 275	31 417
2,5 parts	33 257	36 952
3 parts	38 239	42 488
4 parts	48 203	53 559
5 parts	58 167	64 630

Note : le point d'entrée correspond à une cotisation d'impôt de 61 euros (seuil de mise en recouvrement) après décote et imputation de la réduction d'impôt sous condition de revenu fiscal de référence (RFR).

(1) Déclarant (et conjoint) âgé(s) de moins de soixante-cinq ans au 31 décembre 2018 et non invalide(s) domicilié dans l'Hexagone.

(2) À partir de 2 parts, champ déterminé pour un couple soumis à une imposition commune.

Source : rapport n° 1302 de M. Joël Giraud sur le projet de loi de finances pour 2019, tome II, p. 33.

● En définitive, les dispositions modifiant la structure de l'impôt sur le revenu et ses modalités de calcul depuis 2012 ont accentué la progressivité de cet impôt et ont alourdi la charge fiscale pesant sur les contribuables y restant assujettis.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. BAISSER DE 10 % LES TAUX DES DEUX PREMIÈRES TRANCHES DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

● L'article 5 de la proposition de loi vise à diminuer de 10 % les taux des deux premières tranches de l'impôt sur le revenu :

– le taux applicable à la fraction du revenu imposable comprise entre 9 964 et 27 519 euros serait de 12,6 % au lieu de 14 % ;

– le taux applicable à la fraction du revenu imposable comprise entre 27 519 et 73 779 euros serait de 27 % au lieu de 30 %.

**BARÈME PROPOSÉ DE L'IMPÔT SUR LE REVENU
POUR UNE PART DE REVENU PERÇU EN 2019**

Fraction de revenu imposable par part	Taux
Inférieure à 9 964 euros	0 %
Supérieure à 9 964 euros et inférieure ou égale à 27 519 euros	12,6 %
Supérieure à 27 519 euros et inférieure ou égale à 73 779 euros	27 %
Supérieure à 73 779 euros et inférieure ou égale à 156 244 euros	41 %
Supérieure à 156 244 euros	45 %

Note : le rapporteur souhaite que les seuils de chacune de ces tranches, actuellement applicables aux revenus 2018, soient majorés pour l'imposition des revenus 2019, suivant une indexation sur l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac pour 2019.

• Ainsi, un couple de salariés ayant deux enfants (3 parts), perçoit un revenu imposable de 57 000 euros en 2018 avant déduction pour frais professionnels et 51 300 euros après cette déduction. Selon les modalités actuelles de calcul de l'impôt sur le revenu, il devra s'acquitter d'un impôt de 2 997 euros. Son **taux marginal d'imposition est de 14 %** et son **taux moyen d'imposition de 5,8 %**.

Détail du calcul

Le rapport du revenu imposable par le nombre de parts est égal à 17 100 euros. L'application du barème de l'impôt sur le revenu à ce montant revient à faire le calcul suivant : $14 \% \times (17\ 100 - 9\ 964) = 999$.

Le montant de 999 euros résulte donc de l'application du barème à une part. Après multiplication de ce montant par le nombre de parts, on obtient l'impôt brut dont le contribuable doit s'acquitter, soit 2 997 euros.

L'avantage fiscal que le contribuable tire du quotient familial (797 euros) est inférieur au plafond de 1 551 euros par demi-part.

Le montant de l'impôt dû est donc de 2 997 euros.

Si ce contribuable est imposé à l'impôt sur le revenu au barème proposé par le présent article, il devra s'acquitter d'un impôt de 2 697 euros. Son **taux marginal serait de 12,6 %** et son **taux moyen de 5,3 %**. Il gagnerait donc **300 euros à la mesure proposée**.

Détail du calcul

Le rapport du revenu imposable par le nombre de parts est égal à 17 100 euros.

On applique à 17 100 euros la première tranche du barème désormais à 12,6 %. On obtient le montant de 899 euros, correspondant à une part du quotient familial.

En multipliant ce montant par le nombre de parts (3 en l'occurrence), on obtient un impôt brut de 2 697 euros.

L'avantage procuré par le quotient familial (1 255 euros) est inférieur au plafond de 1 551 euros par demi-part.

Le montant de l'impôt dû est donc de 2 697 euros.

• Un contribuable dans la même situation familiale (3 parts) percevant un revenu imposable de 88 000 euros avant déduction de frais personnels et 80 000 euros après cette déduction s'acquitte actuellement d'un **impôt brut de 9 302 euros**. Le taux marginal du contribuable est de **30 %** et son **taux moyen d'imposition de 11,6 %**.

Détail du calcul

On applique le barème à une part de revenu imposable, soit 26 667 euros. Après application de la tranche au taux de 14 %, on obtient un montant de 2 338 euros. Multiplié par le nombre de parts, on obtient un montant de 7 015 euros. Toutefois, l'avantage procuré par le quotient familial (5 389 euros) est supérieur au plafond de 1 551 euros par demi-part additionnelle.

Le montant de l'impôt dû doit donc être déterminé en calculant le montant de l'impôt dû pour un quotient familial de deux parts⁽¹⁾. Il convient donc d'appliquer le barème au montant de 40 000 euros. Ce montant étant supérieur à la borne supérieure de la première tranche de l'impôt (27 519 euros), il convient d'appliquer le taux marginal de 30 % à la fraction supérieure à cette borne.

On obtient donc le montant suivant :

$$(40\,000 - 27\,519) \times 30\% + (27\,519 - 9\,964) \times 14\% = 6\,202 \text{ euros.}$$

On multiplie ensuite ce montant par le nombre de parts, soit deux parts. On obtient alors un montant de 12 404 euros.

Enfin, on retranche de ce montant le plafond du quotient familial du contribuable, soit $2 \times 1\,551 = 3\,102$ euros.

L'impôt dû sera donc égal à 9 302 euros : $12\,404 - 3\,102 = 9\,302$ euros.

Si l'on applique à ce contribuable le nouveau barème d'imposition, son impôt dû sera égal à **8 062 euros**, son **taux marginal d'imposition sera de 27 %** et son **taux moyen de 10,1 %**.

(1) Voir le commentaire de l'article 4 pour une description détaillée du mécanisme du plafonnement de l'avantage du quotient familial.

Détail du calcul

On applique le barème à une part de revenu imposable, soit 26 667 euros. Après application de la première tranche, au taux de 12,6 %, on obtient un montant de 2 105 euros. Multiplié par le nombre de parts, on obtient un montant de 6 314 euros.

L'avantage procuré par le quotient familial (4 850 euros) est supérieur au plafond de 1 551 euros par demi-part additionnelle.

Le montant de l'impôt dû doit donc être déterminé en calculant le montant de l'impôt dû pour un quotient familial de deux parts⁽¹⁾. Il convient donc d'appliquer le barème au montant de 40 000 euros. Ce montant étant supérieur à la borne supérieure de la première tranche de l'impôt (27 519 euros), il convient d'appliquer le taux marginal de 27 % à la fraction du revenu supérieure à cette borne.

On obtient donc le montant suivant :

$$(40\,000 - 27\,519) \times 27\% + (27\,519 - 9\,964) \times 12,6\% = 5\,581 \text{ euros.}$$

On multiplie ensuite ce montant par le nombre de parts, soit deux parts. On obtient alors un montant de 11 164 euros.

Enfin, on retranche de ce montant le plafond du quotient familial du contribuable, soit $2 \times 1\,551 = 3\,102$ euros.

L'impôt dû sera donc égal à 8 062 euros : $11\,164 - 3\,102 = 8\,062$ euros.

Ce contribuable gagnerait donc **1 240 euros par an** à la réforme ; le montant de son imposition étant réduit de 13 %.

B. UNE MESURE EFFICACE POUR ACCROÎTRE LE POUVOIR D'ACHAT DES FRANÇAIS

1. Une mesure efficace pour le pouvoir d'achat des Français

• Sans affecter le caractère progressif de l'impôt sur le revenu, cette mesure permettrait de **diminuer la charge fiscale qui pèse sur les ménages**. En effet, le mécanisme du barème de l'impôt sur le revenu conduit à ce qu'un allègement de l'intensité fiscale de la première tranche bénéficie à l'ensemble des redevables de l'impôt, qu'il s'agisse d'une modification des bornes des tranches de revenu imposable ou d'une modification du taux applicable à cette tranche.

Les deux tranches dont il est proposé de diminuer le taux marginal concernent tous les redevables de l'impôt sur le revenu, soit 25 millions de foyers.

(1) Voir commentaire de l'article 4 pour une description détaillée du mécanisme du plafonnement de l'avantage du quotient familial.

**RÉPARTITION DE L'ENSEMBLE DES FOYERS ET DE L'IMPÔT NET
PAR TRANCHE DU BARÈME (IMPOSITION DES REVENUS 2016)**

Quotient familial (1)	Taux marginal	Nombre de foyers	Montant total de l'impôt net (millions d'euros) (2)
Inférieur ou égal à 9 710 €	0 %	12 758 195	- 534
Supérieur à 9 710 € et inférieur ou égal à 26 818 €	14 %	19 814 280	14 931
Supérieur à 26 818 € et inférieur ou égal à 71 898 €	30 %	4 850 514	32 319
Supérieur à 71 898 € et inférieur ou égal à 152 260 €	41 %	394 977	12 593
Supérieur à 152 260 €	45 %	71 215	11 017
TOTAL		37 889 181	70 327

(1) Le quotient familial se détermine par le rapport entre le revenu net imposable et le nombre de parts. Cependant, un plafonnement limitant l'avantage fiscal résultant de l'application du quotient familial est fixé chaque année par la loi de finances.

(2) Impôt sur le revenu émis par voie de rôle, après imputation des crédits d'impôt (hors crédit d'impôt PFO).

Source : ministère de l'action et des comptes publics – direction générale des finances publiques, données statistiques.

Par construction, le bénéfice de la mesure est plafonné pour les contribuables dont le taux marginal se trouve dans l'une des tranches supérieures à la tranche à 30 %, taux qu'il est proposé d'abaisser à 27 %. Le tableau ci-dessous présente les gains à la mesure qu'obtiendraient les contribuables dans quelques cas particuliers.

**GAINS ANNUELS À LA RÉFORME EN FONCTION DU REVENU NET IMPOSABLE
ET DE LA COMPOSITION DU FOYER**

(en euros)

Revenu net imposable du foyer		Célibataire (1 part)	Couple (2 parts)	Couple avec un enfant (2,5 parts)	Couple avec deux enfants (3 parts)	Couple avec trois enfants (4 parts)
25 000	Barème actuel	2 105	-	-	-	-
	Barème proposé	1 895	-	-	-	-
	Gain annuel	+ 210	-	-	-	-
30 000	Barème actuel	3 202	398	-	-	-
	Barème proposé	2 882	201	-	-	-
	Gain annuel	+ 320	+ 197	-	-	-
50 000	Barème actuel	9 202	4 210	3 513	-	-
	Barème proposé	8 282	3 789	3 161	-	-
	Gain annuel	+ 920	+ 421	+ 352	-	-
80 000	Barème actuel	18 886	12 404	10 853	9 302	6 200
	Barème proposé	17 253	11 164	9 613	8 062	5 058
	Gain annuel	+ 1 633	+ 1 240	+ 1 240	+ 1 240	+ 1 142
120 000	Barème actuel	35 286	24 404	22 853	21 302	18 200
	Barème proposé	33 653	21 964	20 413	18 862	15 760
	Gain annuel	+ 1 633	+ 2 440	+ 2 440	+ 2 440	+ 2 440

Note : on suppose que les couples sont mariés, pacés ou sous le régime de l'imposition commune. Les demi-parts additionnelles correspondent à des enfants à charge et pas à des situations particulières.

Source : commission des finances.

• Selon les données que le Gouvernement a transmises au rapporteur, le coût annuel du passage du taux de 14 % à 12,6 % est de 4,7 milliards d'euros, la mesure entraînant un gain annuel moyen de 273 euros.

L'abaissement à 27 % du taux marginal de 30 % aurait un impact de 3,5 milliards d'euros pour un gain annuel moyen de 658 euros.

Les deux mesures permettraient de rendre 8,2 milliards d'euros aux Français, pour un gain annuel moyen de 472 euros par contribuable.

*

* *

La commission examine, en discussion commune, les amendements CF26 de Mme Sabine Rubin et CF10 de M. Jean-Louis Bricout.

Mme Sabine Rubin. Nous ne sommes pas opposés à l'article 5 tel que proposé, puisque cette mesure bénéficierait aux contribuables qui se situent dans les premières tranches d'imposition. Mais si on n'augmente ni le nombre de tranches ni le taux d'imposition des tranches les plus élevées, elle ne renforce en rien la progressivité de l'impôt sur le revenu.

Pour que l'impôt soit plus juste, plus équitable et mieux réparti entre les plus modestes, les classes moyennes et les plus riches, nous proposons d'instaurer quatorze tranches d'imposition.

M. Jean-Louis Bricout. Nous proposons la création d'une tranche supérieure supplémentaire dans le barème de l'impôt sur le revenu. Elle s'appliquerait aux revenus supérieurs à 200 000 euros, avec un taux marginal de 48 %. Cela permettrait d'améliorer la progressivité de l'impôt, puisque la justice fiscale passe par une assiette plutôt large et une progressivité la plus tendancielle possible.

M. le rapporteur. L'amendement de Mme Rubin propose d'instaurer pour la tranche la plus élevée du barème un taux marginal de 90 %, ce qui est extrêmement confiscatoire, car il faut y ajouter – j'imagine en effet que vous ne la supprimez pas – la contribution sur les hauts revenus, soit 3 ou 4 points supplémentaires, ce qui fait 94 %, mais également les 9,7 % point de CSG et de CRDS, que vous ne supprimez pas non plus. Le contribuable paiera plus d'impôts que son revenu, ce qui n'est pas constitutionnel.

Par ailleurs, je vous ferai remarquer que le barème, tel qu'il est conçu aujourd'hui ne s'arrête pas à 45 %. Vous ne cessez de répéter que les riches doivent payer plus, toujours plus, encore plus, mais c'est bien le cas. Avec des revenus qui dépassent 250 000 ou 500 000 euros – qui sont évidemment de très hauts revenus –, vous acquittez la contribution sur les hauts revenus, ce qui vous met dans une tranche à 48 % ou 49 %. Il y a donc en réalité deux tranches d'imposition supplémentaires, même si elles sont censées être supprimées lorsque nos finances publiques seront de retour à l'équilibre. Cela prendra un peu de temps... et encore faut-il que la promesse soit tenue. Si l'on ajoute la CSG et la CRDS, certains contribuables sont donc imposés à un taux marginal de 58 %, ce qui est très important. Avis défavorable.

Mme Sabine Rubin. Puisque vous souhaitez alléger la fiscalité, je voudrais vous préciser qu'avec ce nouveau barème 91 % des contribuables verraient leur impôt baisser ; seuls les 9 % les plus aisés subiraient une augmentation.

Quant au caractère confiscatoire, je développerai dans l'hémicycle des calculs qui montrent que les plus riches resteront suffisamment riches, sans risquer de terminer parmi les sans-abri. Je rappelle que Roosevelt, au moment du New Deal avait augmenté le taux d'imposition jusqu'à 95 %, ce qui a permis de relancer l'économie.

Mme Amélie de Montchalin. Monsieur le président de la commission des finances, au-delà de ce texte dont vous êtes le rapporteur, il me semble que la question de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus est un sujet intéressant. Elle ne figure pas officiellement dans le barème, et beaucoup de nos compatriotes en ignorent l'existence.

Rappelons qu'en 2011, cette contribution a été mise en place par la droite, qui n'assumait pas le fait de créer deux nouvelles tranches. Il me semble que, pour une meilleure compréhension de notre système d'imposition et des effets de concentration qu'induit l'impôt sur le revenu, il serait souhaitable que nous menions une réflexion sur la manière de clarifier les évolutions survenues en 2011, de façon que nos concitoyens sachent bien qu'en France, pour les revenus supérieurs à 250 000 et 1 million d'euros, les taux marginaux effectifs sont bien de 48 et 49 %.

M. le rapporteur. C'est pour cela que j'ai mentionné qu'il s'agissait en quelque sorte de tranches supplémentaires du barème. Personne d'ailleurs ne croit à leur éventuelle suppression, d'autant que les conditions pour cela sont loin d'être atteintes.

Je précise par ailleurs à Mme Rubin que le quotient familial ne s'applique pas à ces deux dernières tranches de 48 et 49 %.

M. Jean-Louis Bricout. J'entends parler de régime confiscatoire, de contribution exceptionnelle et de la fiscalité qui pèse toujours plus sur les plus aisés. Il ne faudrait pas oublier tous les avantages fiscaux dont ils bénéficient également, qu'il s'agisse de crédits d'impôt ou de mesures de défiscalisation. On pourrait aussi évoquer l'optimisation fiscale, et même la fraude. Restons donc mesurés dans nos propos.

M. Jean-Paul Mattei. L'article 5 pose la question de la progressivité de l'impôt sur le revenu.

En ce qui concerne la contribution exceptionnelle, je rappelle qu'elle concerne le revenu fiscal de référence, c'est-à-dire l'ensemble des revenus, y compris les plus-values, auxquels s'applique un taux marginal de 48 % ou 49 %.

La mesure que vous proposez pourrait être intéressante, mais le chiffrage de son coût ne me paraît pas établi de façon très claire, puisque vous ne prévoyez pas d'ajouter de tranche supplémentaire pour compenser la perte de recettes fiscales. J'ai eu l'occasion pour ma part de proposer une autre solution : le barème actuel remonte, me semble-t-il à 2006 ou 2007, lorsqu'on a pris la décision de supprimer l'abattement de 20 % ; reste l'abattement forfaitaire de 10 %, que l'on pourrait passer à 15 % pour les bas revenus.

Quoi qu'il en soit, tout ceci mériterait une réflexion globale, bien au-delà de cette proposition de loi. Amélie de Montchalin a raison : la progressivité de l'impôt sur le revenu est un sujet que nous devons remettre à plat.

Mme Sabine Rubin. Cette proposition de loi aura au moins un mérite si elle ouvre des perspectives de réflexion sur la progressivité de l'impôt. À cette occasion, revoir notre système d'imposition permettrait de modifier la CSG, afin qu'il ne soit pas possible d'atteindre 100 % d'imposition sur la dernière tranche.

En attendant, la proposition que nous faisons permettrait de récupérer 10 milliards de recettes supplémentaires, ce qui n'est pas négligeable.

La commission rejette successivement les amendements.

Puis elle rejette l'article 5.

*
* *

Après l'article 5

La commission examine l'amendement CF22 de Mme Lise Magnier.

Mme Patricia Lemoine. Cet amendement vise à pérenniser la prime annuelle mise en place par le Gouvernement dans le cadre de la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales du 24 décembre 2018.

M. le rapporteur. Je n'y suis pas favorable. Comme toujours en France, on cherche à pérenniser ce qui est exceptionnel. En outre, cela risque d'avoir des conséquences sur la politique salariale. C'est exceptionnel ; cela doit le rester.

M. Jean-René Cazeneuve. Monsieur le rapporteur, je suis entièrement d'accord avec vous – il aura fallu attendre un des derniers amendements ! La pérennisation de cette prime exceptionnelle provoquerait une modification de la politique salariale d'un certain nombre d'entreprises – modification de la part variable et de la part fixe des salaires et modification de la politique des primes. Cela entraînerait également une baisse des recettes de l'État. Nous y sommes défavorables.

L'amendement est retiré.

La commission en vient à l'amendement CF27 de Mme Sabine Rubin.

Mme Sabine Rubin. Cet amendement prévoit une augmentation de 16 % du SMIC, pour qu'il atteigne 1 400 euros par mois. Votre proposition de loi vise à rétablir le pouvoir d'achat des Français, mais également à soutenir le travail – préoccupation partagée sur tous les bancs. Notre amendement constitue précisément un bon moyen d'y parvenir. En outre, il présente l'avantage de ne rien coûter en termes de dépenses publiques. En revanche, il réinterroge la redistribution des richesses, c'est-à-dire son partage entre le capital et le travail. Ce serait la mesure la plus simple et la plus juste au regard de la situation économique actuelle.

M. le rapporteur. En réalité, cela coûte quand même à la puissance publique – et en France, elle est partout. Ainsi, les fonctionnaires et les contractuels bénéficieraient indirectement de cette mesure.

Mais surtout, même si c'est difficile à expliquer et à dire à quelqu'un qui est au SMIC, cela augmenterait le chômage. C'est donc une mesure qui va contre les travailleurs les plus modestes, c'est une mesure d'éviction du marché du travail d'un certain nombre de salariés, ou de réduction des heures travaillées. En outre, elle écrase la grille des salaires : que faites-vous des autres salariés ? Rappelons-le, le chômage des moins qualifiés est un des maux de la société française.

M. Jean-Louis Bricout. Certes, l'augmentation du SMIC a un impact sérieux sur le coût du travail et les entreprises, mais nous avons voté la transformation du CICE en réduction de charges et fait ainsi un double cadeau aux entreprises. Elles sont censées investir, ou redistribuer sous forme de salaire. Les ressources humaines, c'est important pour

une entreprise ! Il est de son intérêt de mieux valoriser le travail des employés. Cette proposition constitue donc une sorte de contrepartie.

Mme Sabine Rubin. Si le SMIC augmente, les cotisations et les recettes fiscales augmenteront aussi de façon mécanique. Par ailleurs, l'incitation aux heures supplémentaires produit beaucoup plus de chômage que l'augmentation du SMIC. Voici quelques chiffres : quand une hausse de 1 % du SMIC détruit 2 100 emplois, la désocialisation des heures supplémentaires va en détruire 57 000 d'ici à 2022 ! On peut faire dire tout et son contraire aux chiffres...

M. le rapporteur. Ces sujets ont été particulièrement étudiés. Si vous voulez absolument remplacer les hommes par des machines, continuez ! Procédez ainsi et, demain, il y aura beaucoup plus de chômage et moins de cotisations. Nombre de personnes ne trouveront plus leur place sur le marché du travail et seront remplacées petit à petit par des investissements en machines.

Nous ne serons jamais d'accord sur ce sujet... Je ne mets pas en cause votre état d'esprit, mais nous souhaitons, quant à nous, augmenter le pouvoir d'achat de nos concitoyens, pas le chômage.

La commission rejette l'amendement.

*
* *

Article 6

Gage de la proposition de loi

Le présent article a pour objet de gager les pertes de recettes et charges induites pour l'État et la sécurité sociale par la proposition de loi afin de permettre son dépôt.

Le rapporteur et les auteurs de la proposition de loi n'envisagent toutefois pas de financer les mesures proposées par une augmentation de la fiscalité, mais par une baisse résolue et durable des dépenses publiques, détaillée dans l'exposé général du présent rapport.

*
* *

M. le rapporteur. Ce gage était de circonstance. Je vous l'ai expliqué : nous souhaitons gager par le biais de l'augmentation du taux d'activité et d'un plan de réduction de la dépense publique auquel aucune autre formation politique, ni le Gouvernement, n'a réfléchi. Nous le tenons à votre disposition. Je me ferai un plaisir de vous le faire parvenir, d'autant qu'il est paru dans la presse il y a quelques mois.

Mais il n'y a plus rien à gager puisque vous avez supprimé tous les articles !

La commission rejette l'article 6.

*L'ensemble des articles de la proposition de loi ayant été rejeté, le texte est considéré comme **rejeté** par la commission.*