

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan

- Examen du rapport d'information sur l'application de la loi fiscale (M. Gilles CARREZ, Rapporteur général)

Jeudi 3 juillet 2008
Séance de 10 heures

Compte rendu n° 104

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence
de M. Didier Migaud,
*Président***



La Commission a procédé, en application de l'article 86, alinéa 8, du Règlement, à l'examen du **rapport d'information sur l'application de la loi fiscale**, sur le rapport de M. Gilles Carrez, Rapporteur général.

Le **Rapporteur général** a annoncé qu'il souhaite désormais la parution d'un rapport d'application de la loi fiscale chaque année, après avoir opté sous la précédente législature pour un rapport unique récapitulatif des mesures adoptées pendant cinq ans. Il existe en effet une volonté partagée, pour tous les textes législatifs, de suivre au plus près leur application, particulièrement lorsque leur entrée en vigueur effective est conditionnée à la parution de décrets. Dans le domaine fiscal, la notion d'application comprend une évaluation de l'impact des mesures, dès lors qu'elles sont censées modifier les comportements des contribuables.

Le rapport contient donc une première partie dressant un premier bilan de quatre dispositions votées depuis le début de la XIII^{ème} législature : l'exonération des heures supplémentaires, le renforcement du bouclier fiscal, l'éco-pastille et la réforme des droits de mutation à titre gratuit. Il est en revanche trop tôt pour faire un bilan des mesures relatives à l'impôt sur les sociétés qui ne prendront pleinement effet qu'en 2009 (crédit d'impôt-recherche), à l'impôt sur le revenu dont l'évaluation ne sera possible qu'après exploitation des déclarations des revenus 2007 (déductibilité des intérêts d'emprunt immobilier), ou encore à l'impôt de solidarité sur la fortune pour lequel les premiers éléments ne seront disponibles qu'après exploitation fin juillet des déclarations de la campagne 2008 (réduction d'ISF en faveur des PME).

S'agissant de l'exonération des heures supplémentaires, il convient de distinguer l'impact de la mesure sur le revenu des salariés et son effet sur le nombre d'heures supplémentaires réalisées. Du point de vue du revenu tiré des heures supplémentaires, trois phénomènes jouent : la réduction des charges sociales salariales (21,5 points de charges exonérés) ; l'exonération d'impôt sur le revenu, dont l'effet dépend du taux marginal de l'impôt ; enfin, l'abrogation anticipée de la majoration légale des heures supplémentaires au taux dérogatoire de 10 % pour les entreprises de moins de vingt salariés (qui relève de 15 points la rémunération des heures concernées).

Il résulte de ces trois leviers un gain important pour le pouvoir d'achat : l'augmentation de la rémunération de l'heure supplémentaire est comprise entre 27,4 % (salariés qui réalisait déjà des heures supplémentaires rémunérées à +25 %, non assujetti à l'impôt sur le revenu et qui bénéficie donc seulement de la réduction de charges sociales) et 131 % (salarié dont la rémunération des heures supplémentaires est passée de +10 % à +25 %, assujetti à l'impôt sur le revenu au taux marginal de 40 % et bénéficiant de la réduction de charges sociales). Le point moyen se situe vraisemblablement autour de 50 % d'augmentation, par relèvement de la rémunération à +25 % pour un salarié soumis à un taux marginal de 5,5 % d'impôt sur le revenu. La rémunération supplémentaire ainsi obtenue n'est pas négligeable, loin s'en faut. Le Rapporteur général a indiqué avoir visité des entreprises de sa circonscription disposant de carnet de commandes remplis et offrant à leurs salariés, grâce à la mesure d'exonération des heures supplémentaires, un vrai gain de pouvoir d'achat.

Le **Président Didier Migaud** a rappelé que ce gain peut être obtenu sans que le salarié travaille plus. Il a par ailleurs interrogé le Rapporteur général sur le montant de la réduction du coût des heures supplémentaire pour les entreprises.

Le **Rapporteur général** a rappelé qu'il existe deux dispositifs de réduction forfaitaire de cotisations employeurs : celui à 0,5 euro pour les entreprises de vingt salariés et plus et celui à 1,5 euro pour les entreprises de moins de vingt salariés. Cette différence tient au fait qu'il était nécessaire de compenser, pour les entreprises de moins de vingt salariés, le passage de la majoration des heures supplémentaires de 10 % à 25 %. Lors de l'adoption de la loi, beaucoup d'incompréhensions ont entouré la réforme et nombreux étaient ceux qui pensaient qu'elle accroîtrait fortement le coût des heures supplémentaires dans les petites entreprises. Ces incompréhensions résultent du fait qu'une part importante des incitations aux employeurs a pris la forme d'une réforme du mode de calcul de la réduction Fillon, permettant d'éviter que la majoration de la rémunération des heures supplémentaires ne conduise à diminuer le montant de cette réduction qui est dégressive avec le niveau de salaire. Le caractère très technique de cette réforme la rend peu lisible par les employeurs, mais il n'en reste pas moins qu'elle représente, en année pleine, une aide d'un milliard d'euros aux entreprises.

Le **Président Didier Migaud** s'est interrogé sur l'évolution de la décomposition initiale du coût de la mesure entre le gain bénéficiant directement aux salariés et celui prévu en faveur des entreprises.

Le **Rapporteur général** a porté à la connaissance de la Commission les derniers éléments connus, portant sur le dernier trimestre 2007 et le premier trimestre 2008. Le coût de l'exonération pour les cotisations salariales s'est élevé sur ces deux trimestres à 915 millions d'euros, tandis que le coût des exonérations patronales a été de 311 millions d'euros. Sur le coût de la réforme de la réduction Fillon, aucun chiffrage n'est disponible. S'agissant des prévisions en régime de croisière, c'est-à-dire à compter de 2009, le coût des exonérations de cotisations salariales est évalué à 2,6 milliards d'euros, celui de la réduction forfaitaire de cotisations employeurs au taux normal à 200 millions d'euros, celui de la réduction forfaitaire au taux majoré à 600 millions d'euros, celui de la réforme du calcul de l'allègement Fillon à 800 millions d'euros, enfin, celui de l'exonération d'impôt sur le revenu à 1,2 milliard d'euros. Cela signifie que le coût brut de 5,4 milliards au total se décompose en 3,8 milliards d'euros pour les salariés et 1,6 milliard d'euros pour les entreprises.

Il convient de noter toutefois que la sécurité sociale va bénéficier d'un élargissement de l'assiette de ses cotisations à hauteur d'environ 500 millions d'euros. Le relèvement de la majoration des heures supplémentaires dans les entreprises de moins de vingt salariés est en effet intervenu dès octobre 2007 et non le 1^{er} janvier 2009, ce qui a augmenté les cotisations patronales.

Le **Rapporteur général** a estimé qu'il est impossible, actuellement, d'évaluer l'impact de la mesure sur le nombre d'heures supplémentaires réalisées dans les entreprises. En effet, jusqu'à leur exonération, personne ne s'est jamais préoccupé de les recenser exhaustivement, et les chiffres disponibles, établis à partir des déclarations des employeurs, sont fragiles. C'est ainsi que, pour l'année 2006, le nombre d'heures supplémentaires réalisées a été révisé – à la baisse – à 680 millions.

Le **Président Didier Migaud** s'est interrogé, dans ces conditions, sur le sérieux des études d'impact qui ont pu être menées.

Le **Rapporteur général** a déclaré que, maintenant que les heures supplémentaires sont défiscalisées, il est dans l'intérêt des entreprises de les déclarer. La fiabilité des données ne peut donc que s'améliorer. Il convient donc d'attendre quelques mois afin d'évaluer

l'impact de la loi TEPA sur le nombre d'heures supplémentaires. Cependant, une étude récente de la DARES montre d'ores et déjà que le nombre d'heures supplémentaires par salarié à temps complet a augmenté de 28,3 % entre le quatrième trimestre 2006 et le quatrième trimestre 2007. De plus la progression est particulièrement marquée dans les entreprises de 10 à 19 salariés (+ 58,7 %) et dans les entreprises de 20 à 49 salariés (+ 48,5 %).

Ces chiffres encourageants pourraient être encore plus satisfaisants s'il n'y avait le « verrou » des accords de branche qui, pour certains d'entre eux, plafonnent le nombre d'heures supplémentaires autorisées à un niveau inférieur à 220 heures par salarié et par an. Or, lors de la discussion de la loi TEPA, le choix a été fait de ne pas toucher au droit du travail, en particulier aux modalités de calcul du temps de travail, et de renvoyer la négociation sur l'ensemble de ces sujets aux partenaires sociaux.

Le Rapporteur général a rappelé qu'il a déposé, avec le Président Pierre Méhaignerie, une proposition de loi visant à assouplir le contingentement des heures supplémentaires par les accords de branche. Dans le même esprit, le projet de loi actuellement en discussion à l'Assemblée nationale, portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, prévoit la possibilité de déroger aux accords de branche par des accords d'entreprise. Ces accords pourront déroger aux contingents d'heures supplémentaires prévus dans les accords de branche, et aménager les modalités de repos compensateur actuellement trop contraignantes. Ces dispositions ne pourront qu'augmenter le nombre d'heures supplémentaires réalisées dans les entreprises.

Tout en reconnaissant, avec le Rapporteur général, qu'il est impossible de connaître de manière fiable l'effet de la loi sur le nombre d'heures supplémentaires réalisées, le **Président Didier Migaud** a souligné que les entreprises ne font réaliser des heures supplémentaires à leurs salariés qu'à la condition que leur carnet de commande soit plein. De plus, en considérant qu'une large part des heures supplémentaires réalisées dans les entreprises n'était pas déclarée, il faut convenir que l'impact de la mesure joue plus dans la « révélation » du nombre d'heures réelles que dans l'accroissement de celles-ci. Enfin, le Président Didier Migaud s'est interrogé sur l'impact de la mesure sur le pouvoir d'achat des salariés. En moyenne, combien un salarié effectue-t-il d'heures supplémentaires ? Le ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi se félicite du succès du dispositif, mais sans jamais donner d'exemples réels, s'en tenant à des calculs théoriques.

Le **Rapporteur général** a déclaré avoir observé, dans les entreprises, les effets concrets de la défiscalisation des heures supplémentaires. Les salariés ont bénéficié d'une majoration de leur pouvoir d'achat et les entreprises d'une minoration du coût du travail.

Le **Président Didier Migaud** a rappelé que, pour une entreprise aux 39 heures, le dispositif des heures supplémentaires s'appliquant à partir de la 36^{ème} heure, 4 heures supplémentaires sont défiscalisées. Cependant, les salariés ne travaillant pas plus qu'auparavant, c'est un pur effet d'aubaine. Pour mesurer l'impact de la mesure, il faudrait donc disposer de chiffres précis sur le nombre de salariés concernés, le volume d'heures supplémentaires effectuées et le gain moyen par salarié.

Le **Rapporteur général** a déclaré qu'en se fondant sur les montants des exonérations de cotisations sociales déclarées, il est possible d'avancer que le salaire moyen des bénéficiaires de la mesure est de l'ordre de 1,25 SMIC. En revanche, pour avoir une idée

précise du nombre d'heures par salarié, il faut attendre l'analyse des déclarations de revenus pour 2007.

Le Rapporteur général a attiré l'attention de la Commission sur le secteur des hôtels, cafés et restaurants. Ce secteur a un accord de branche qui ne majore les quatre premières heures supplémentaires que de 10 %. Or, cet accord prévaut sur la majoration légale de 25 %. Pourtant, si les entreprises du secteur comptent moins de vingt salariés, elles bénéficient de la réforme de la réduction Fillon et de la ristourne de 1,5 euro. Enfin, depuis 2004, elles bénéficient d'un dispositif spécifique d'exonération de charges patronales. Il serait intéressant de consolider le montant des aides dont bénéficie ce secteur.

M. Jean-Pierre Brard s'est félicité du travail du Rapporteur général qui montre l'ampleur du chemin nécessaire pour avoir une idée précise de l'impact de la mesure. En revanche, il a fortement souligné que ce travail révèle « en creux » combien la loi TEPA, et spécialement la mesure de défiscalisation des heures supplémentaires, a été adoptée sans qu'aucune des études d'impact normalement nécessaires n'ait été effectuée. Un an après, le flou règne encore sur les conséquences de cette loi. Les déclarations triomphantes du Gouvernement sur l'efficacité de telle ou telle mesure relève plus de la propagande, voire de l'acte de foi, que de la réalité.

Le **Rapporteur général** a rappelé que l'exonération des heures supplémentaires constitue l'une des mesures principales des programmes électoraux de la majorité pour les élections présidentielle et législative, et qu'il avait personnellement rédigé une note sur la question au début de l'année 2007 à l'attention de M. Nicolas Sarkozy, alors candidat à l'élection présidentielle, afin de souligner l'intérêt de la mesure à la fois en termes de pouvoir d'achat et du point de vue de l'offre. S'il est vrai que le recours effectif aux heures supplémentaires était mal connu, la mesure a fait l'objet d'une véritable réflexion en amont.

En termes de pouvoir d'achat, la mesure permet de distribuer un revenu supplémentaire soutenant la consommation par le vecteur du travail. À la différence de la prime pour l'emploi mais conformément à l'objectif initial de ce dispositif d'abord conçu sous la forme d'une ristourne de CSG, l'exonération des heures supplémentaires agit, en outre, de manière immédiate et apparaît sur les bulletins de salaires, résultat qu'il n'a pas été possible d'obtenir avec la PPE.

Du point de vue de l'offre, il faut être conscient des goulets d'étranglement susceptibles d'entraver le redémarrage de l'activité en cas de reprise de la croissance. La réduction de la durée du travail à 35 heures a bénéficié aux grandes entreprises qui ont pu absorber le surcoût de la mesure par la pleine utilisation des nouvelles possibilités d'annualisation du temps du travail limitant le recours aux heures supplémentaires, par des gains de productivité et par la maîtrise des salaires, tout en bénéficiant des réductions de charges sociales. En revanche, les 35 heures ont créé de lourdes difficultés dans les PME, implicitement reconnues par la décision du gouvernement de M. Lionel Jospin de ne pas appliquer immédiatement la mesure aux entreprises de vingt salariés ou moins. Lorsque l'activité redémarrera, les contraintes encadrant la réalisation d'heures supplémentaires poseront les mêmes difficultés aux PME.

L'exonération des heures supplémentaires avait donc fait l'objet d'une réflexion sérieuse en amont. On constate aujourd'hui qu'elle a des effets positifs. Il faudra, quand on connaîtra le coût exact de la mesure, mettre en balance ses effets sur l'économie et son coût pour les finances publiques.

Le **Président Didier Migaud** a estimé que les conclusions du Rapporteur général confirment les analyses qu'il a rendues publiques sur l'exonération des heures supplémentaires. La mesure a indéniablement un effet sur le pouvoir d'achat. Cependant, la question principale est de savoir si la mesure est, au regard de son coût, la plus pertinente. Sur le plan des principes, on peut également s'interroger sur la légitimité de l'exonération totale d'un revenu tant de l'impôt sur le revenu que des contributions et cotisations sociales.

Le **Rapporteur général** a indiqué qu'il n'était initialement pas favorable, à titre personnel, au fait que le revenu tiré des heures supplémentaires soit, de fait, exonéré de CSG, notamment pour ne pas créer un précédent susceptible de se diffuser à d'autres revenus.

Le **Président Didier Migaud** a ajouté que l'exonération des heures supplémentaires est en contradiction avec les propositions de la mission d'information sur les exonérations de cotisations sociales. Il serait en particulier paradoxal d'instaurer une contribution de solidarité, notamment sur les chèques-vacances, alors qu'un salaire direct perçu au titre d'heures supplémentaires continuerait à être intégralement exonéré.

M. Richard Dell'Agnola a souligné deux aspects très positifs de l'exonération des heures supplémentaires, d'une part, son effet de clarification révélant des heures supplémentaires auparavant non systématiquement déclarées, ce qui est de nature à améliorer la situation des salariés, et, d'autre part, sa capacité à créer un choc psychologique susceptible de relancer l'activité.

Le **Président Didier Migaud** a admis que le taux réduit de TVA sur certains travaux, comme les avantages fiscaux pour l'emploi de salariés à domicile, a certainement contribué à la déclaration d'activités auparavant exercées « au noir ».

Le **Rapporteur général** a ensuite dressé un bilan de l'application du bouclier fiscal à 60 % en 2007. 14 426 foyers en ont bénéficié, sur les 20 000 qui l'avaient demandé, pour une restitution moyenne de 16 150 euros. Les prévisions portaient sur 90 000 bénéficiaires potentiels. Un quart des foyers bénéficiaires, soit 3 700 contribuables, sont redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). La moitié de ces redevables, soit 1 814 contribuables, bénéficiaient déjà du plafonnement de l'ISF à 85 % des revenus.

Par ailleurs, le bouclier fiscal à 60 % concerne des contribuables à tous niveaux de revenus : près de 74 % des bénéficiaires ont un revenu fiscal de référence inférieur à 3 753 euros. On constate cependant une très forte concentration du coût de la mesure sur les contribuables dont les patrimoines sont les plus élevés : 67 % du coût de la mesure sont imputables aux restitutions servies aux contribuables dont le patrimoine est supérieur à 15,53 millions d'euros et 91 % aux restitutions servies aux contribuables dont le patrimoine est supérieur à 3,73 millions d'euros. La moitié des restitutions concerne des contribuables dont le plafonnement de l'ISF était lui-même plafonné. 3 957 foyers bénéficiaires du bouclier à 60 %, soit près d'un tiers, résident à La Réunion. Il s'agit d'allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI) qui sont propriétaires de leur logement, et paient à ce titre la taxe foncière sur les propriétés bâties, prise en compte dans le plafonnement.

Le **Président Didier Migaud** a remarqué que ces contribuables allocataires du RMI bénéficiaient probablement déjà de remises gracieuses.

Le **Rapporteur général** a affirmé que la plupart de ces contribuables acquittent bien la taxe foncière sur les propriétés bâties, car les remises gracieuses sur cette taxe sont rares.

M. François Scellier s'est interrogé sur les contribuables qui pourraient bénéficier du bouclier fiscal mais n'en font pas la demande, estimant que ce sont probablement des contribuables qui ne veulent pas que l'administration se penche sur leur dossier.

Le **Rapporteur général** a répondu que la question se pose en particulier pour les bénéficiaires du « plafonnement du plafonnement » : tous n'ont pas demandé à bénéficier du nouveau plafonnement à 60 %.

M. Jean-Pierre Brard a observé que certains ont intérêt à être discrets.

Le **Président Didier Migaud** a fait observer que le passage du plafonnement à 50 % en 2008 va probablement entraîner un changement de comportement de ces contribuables.

Le **Rapporteur général** a répondu que les premières estimations pour 2008 vont dans ce sens : au premier trimestre, 1 291 foyers fiscaux ont bénéficié du bouclier à 50 % – contre 825 au premier trimestre 2007 au titre du bouclier à 60 %. L'introduction de la CSG dans les impositions prises en compte joue aussi un rôle dans cette augmentation.

M. Jean-Pierre Brard a souhaité connaître les raisons des grandes disparités des montants restitués selon les régions.

Le **Rapporteur général** a expliqué ces disparités par le faible nombre de contribuables concernés : il suffit de quelques foyers aux revenus très importants pour augmenter la moyenne des restitutions. À ce propos, il a rappelé que le contribuable dont la presse s'était offusquée, en février 2007, qu'il ait pu recevoir une restitution de 7 millions d'euros, avait tout de même acquitté 120 millions d'euros d'impôts ! On devrait se réjouir qu'il reste en France.

Le **Rapporteur général** a ensuite abordé les droits de succession, en soulignant que leur produit a été en 2007 supérieur de 466 millions d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale. Contrairement à ce que l'on a pu entendre, la loi TEPA n'a donc pas démantelé les droits de succession. Les projections réalisées sur la base des données de 2006 montrent que, même en présence d'héritiers directs, les droits de succession ne sont pas supprimés, compte tenu de la progressivité de l'impôt et du niveau des taux. Comme cela a été annoncé par le Président de la République, 9 successions sur 10 seront exonérées de droits. Notre fiscalité sur les successions a, avec la loi TEPA, atteint un équilibre qu'il convient de maintenir en l'état.

En ce qui concerne les droits sur les donations entre vifs, la nouvelle exonération des dons manuels à concurrence de 30 000 euros a connu un indéniable succès. Par ailleurs, avec le passage de 50 000 à 150 000 euros du montant qui peut être donné en franchise de droits tous les 6 ans, un ménage a la possibilité de transmettre 1,5 million d'euros exonérés de droits de mutation à ses deux enfants en l'espace de trente ans.

M. François Scellier a expliqué le moindre coût de l'allègement de droits de mutation à titre gratuit par deux phénomènes : d'une part la hausse des prix de l'immobilier qui augmente les recettes fiscales, d'autre part l'annonce de mesures d'exonérations qui a provoqué une augmentation du nombre de mutations et une moindre minoration des bases.

Le **Rapporteur général** a précisé que les petites successions sont exonérées de droits : ainsi, d'après les estimations réalisées sur la base des données de 2006, sur 735 200 héritiers déclarés, 674 600 ne sont pas taxés dans le cadre des mesures adoptées dans

la loi TEPA. À l'inverse, 1 400 successions reçoivent un patrimoine supérieur à 850 000 euros après abattement, et paient plus d'un milliard d'euros de droits de succession.

Le **Rapporteur général** a ensuite indiqué que le coût du dispositif du bonus-malus écologique pour l'achat des véhicules, en vigueur depuis le début de l'année, a été mal évalué. Le dispositif était prévu pour être neutre sur les finances publiques. Or, il a engendré un coût de 62 millions d'euros pour le 1^{er} trimestre 2008 et pourrait coûter entre 150 et 200 millions d'euros sur l'année entière. Il faudra être très attentif au chiffrage des mesures qui seront proposées en application du Grenelle de l'environnement, notamment s'agissant du verdissement de certains dispositifs existants, comme le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt pour l'acquisition d'une résidence principale.

M. Jean-Pierre Brard a fait observer que, s'agissant de la TVA, il a pu constater qu'il existe beaucoup de fraude au sein des Länder allemands.

Le **Président Didier Migaud** a indiqué que les Allemands reconnaissent avoir un problème avec la fraude à la TVA, mais que leurs impôts sont moins « mités » par les niches fiscales que les impôts français.

M. François Scellier a fait observer que les propos du Rapporteur général illustrent bien les effets psychologiques attachés à certaines mesures fiscales. Il a souligné que l'intégration dans l'assiette de l'impôt de solidarité de la fortune de la résidence principale a un aspect contre-productif, car elle dissuade beaucoup de redevables de faire une déclaration. Exonérer, ne serait-ce que partiellement, la résidence principale modifierait les comportements de sorte que le produit de l'ISF serait maintenu.

Le **Président Didier Migaud** a rappelé que la Commission a demandé un rapport au Conseil des prélèvements obligatoires sur la fiscalité du patrimoine.

La Commission a ensuite *autorisé*, en application de l'article 86, alinéa 8, du Règlement, la publication du rapport d'information.

