

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

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

- Examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2017 (n° 4061) (Mme Valérie RABAULT, rapporteure générale) 2
- Information relative à la commission 39
- Présences en réunion 40

Mercredi

12 octobre 2016

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 5

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

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



La commission examine la première partie du projet de loi de finances pour 2017 (n° 4061) (Mme Valérie Rabault, rapporteure générale).

M. le président Gilles Carrez. Nous devons examiner 327 amendements, dont je m'empresse de dire que nous les avons pour la plupart déjà vus au cours des années précédentes : je vous propose donc de nous en saisir avec attention, certes, mais aussi avec concision, et de nous concentrer sur les quelques débats de fond qui nous attendent.

Nous écoutons d'abord Mme la rapporteure générale, qui va nous donner une vision d'ensemble de ce budget.

Mme Valérie Rabault, rapporteure générale. Je vous propose en effet de faire rapidement le point sur les grandes lignes de la première partie de ce projet de loi de finances.

Quels sont les objectifs de finances publiques ? Le Gouvernement nous propose une réduction du déficit public – c'est-à-dire du déficit de l'État, de la sécurité sociale et des collectivités locales – de 11,5 milliards d'euros, afin de ramener ledit déficit à 2,7 % du produit intérieur brut (PIB).

Comment compte-t-il parvenir à ce résultat ? C'est une question que vous ne manquerez pas de me poser, et elle est bien légitime. Le Gouvernement attend, l'an prochain, 31,7 milliards d'euros de recettes supplémentaires. Ce calcul repose sur une hypothèse d'élasticité de 1, soit une évolution des recettes parallèle à celle du PIB. De plus, le Gouvernement attend 3,9 milliards d'euros de recettes nouvelles : 1,9 milliard grâce à la lutte contre la fraude fiscale, 1,3 milliard du fait de mesures de trésorerie, 700 millions en raison de contentieux moins élevés que prévu.

M. le président Gilles Carrez. Permettez-moi de vous interrompre. Nous sommes ici en comptabilité nationale, n'est-ce pas ? Vous ne comptez donc pas dans ces recettes nouvelles les 4,3 milliards venus de la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE), qui seront pris en compte, en revanche, en comptabilité budgétaire ?

Mme la rapporteure générale. C'est exactement cela. Je sais que certains seraient tentés d'instruire de mauvais procès sur les milliards que nous récupérons de la COFACE, mais ces milliards ne sont pas intégrés ici. Les mesures de trésorerie évoquées sont celles qui portent sur les acomptes, notamment le cinquième acompte de l'impôt sur les sociétés (IS).

Le Gouvernement attend également 1,5 milliard d'euros de moindres recettes par rapport à 2016 : un milliard correspondant à la baisse de l'impôt sur le revenu (IR), 300 millions à la baisse de l'IS, 200 millions à des baisses de cotisations.

Quant aux dépenses, le Gouvernement fait l'hypothèse d'une évolution tendancielle de 23,8 milliards d'euros. Vous me demanderez ce que veut dire « tendancielle », et je serais tentée de vous avouer que je n'en sais rien : disons que c'est une observation par rapport au passé. Viennent s'ajouter à cela 6,3 milliards d'euros de dépenses nouvelles, notamment les dépenses de sécurité que nous avons déjà évoquées et 1,2 milliard d'euros de moindres économies sur les collectivités locales.

Il faut donc réaliser 9,9 milliards d'euros d'économies supplémentaires : 5 milliards proviendront de la réorientation du programme de stabilité, 1,5 milliard des administrations de sécurité sociale, 1 milliard des administrations locales, 1,2 milliard de la baisse de la charge

de la dette grâce au faible niveau des taux, 1,2 milliard de décaissements moindres que prévu sur les programmes d'investissements d'avenir (PIA).

M. le président Gilles Carrez. Merci beaucoup, vraiment, de ce travail très utile. Si le Gouvernement faisait la même chose dans les documents qu'il nous fournit, cela faciliterait les choses ! Cet exposé est infiniment plus clair que l'exposé des motifs du projet de loi de finances... (*Applaudissements sur tous les bancs.*)

Il faut toujours souligner la valeur ajoutée des parlementaires, qui n'est pas suffisamment reconnue...

Mme la rapporteure générale. Merci beaucoup, monsieur le président.

J'en viens au déficit structurel. L'objectif est d'atteindre 1,1 % du PIB. Je n'entre pas maintenant dans le débat sur la croissance potentielle et l'écart de production ou « *output gap* » : nous y reviendrons certainement. Quant à l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), il est fixé à 2,1 % en 2017 contre 1,75 % en 2016, tandis que l'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) est fixé à 2 % pour les dépenses totales, dont 1,7 % pour les dépenses de fonctionnement.

Si l'on calcule en euros « sonnants et trébuchants » – même si j'ai conscience que ce calcul introduit un biais, les euros de 2017 n'étant pas les mêmes que ceux de 2010 – l'évolution de la dépense publique est désormais parallèle à celle du PIB : les dépenses publiques n'augmentent pas plus que la richesse que nous créons collectivement, ce qui n'a pas toujours été le cas. Entre l'avant-dernière législature et celle-ci, la progression des dépenses publiques a été réduite de moitié, principalement grâce au ralentissement de l'augmentation des dépenses de sécurité sociale.

Pour faire répondre au président Carrez à l'occasion de ce dernier budget de la législature, nous avons tenté d'examiner l'évolution, depuis 2002, de la nature des dépenses publiques – État, sécurité sociale et collectivités locales confondues – en les répartissant en quatre grandes catégories : investissement, paiement des intérêts de la dette, fonctionnement et solidarité, cette dernière catégorie étant comprise dans un sens très large, c'est-à-dire en y incluant l'ensemble de la protection sociale et une partie des crédits d'impôts, comptabilisés comme tels par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Nos chiffres rejoignent ceux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Les chiffres sur l'investissement incluent tous les investissements publics – PIA, investissement des collectivités locales... On passe ainsi de 3 % du PIB en 2002 à 3,6 % en 2015. La charge de la dette a, quant à elle, diminué d'un point de PIB entre 2002 et 2015. Les dépenses de fonctionnement sont stables, autour de 18,5 % du PIB. Les dépenses de solidarité ont progressé, passant de 26,8 % du PIB en 2002 à 32,9 % en 2015.

M. le président Gilles Carrez. S'agissant des crédits d'impôt, il me semble qu'on les comptabilise comme des dépenses, même lorsqu'ils ne font que réduire l'impôt payé par le contribuable. En revanche, les réductions d'impôt n'apparaissent pas.

Mme la rapporteure générale. C'est cela.

M. le président Gilles Carrez. C'est un point essentiel car, malgré les promesses des gouvernements successifs de réduire les niches fiscales, elles ne cessent de prospérer.

Elles occupent aujourd'hui une telle place qu'il faut être très clair sur leur traitement comptable.

Je souligne aussi que le poids des intérêts de la dette dans le PIB est passé de 3 % en 2002 à 2 % en 2015, alors que la dette était de 900 milliards d'euros en 2002 et qu'elle s'élève maintenant à 2 100 milliards...

M. Pascal Terrasse. C'est parce que les taux d'intérêt ont baissé. Quand vous ferez 4,5 % de déficit l'an prochain, vous verrez les conséquences !

Mme la rapporteure générale. J'en viens aux liens entre les budgets de l'État et de la sécurité sociale. En 2017, l'État compensera 3,7 milliards d'euros supplémentaires à la sécurité sociale – c'est l'article 26 du projet de loi de finances. L'inscription dans notre droit de ces compensations date de 1994, et ces 3,7 milliards constituent un rattrapage d'exonérations votées dans le passé. Au total, les compensations s'élèveront en 2017 à 36,7 milliards d'euros.

Je passe sur l'apurement de la dette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale pour en venir à l'évolution des prélèvements obligatoires et à leur répartition entre les ménages et les entreprises. J'ai gardé la même classification que d'habitude – elle peut, vous le savez, être débattue, mais notre méthode est constante. Ces calculs montrent qu'en 2017, les prélèvements obligatoires sur les ménages représenteront 25,7 % du PIB et ceux sur les entreprises 18,8 %.

En ce qui concerne les ménages, le projet de loi de finances opère plusieurs changements. Tout d'abord, à l'article 2, il prévoit une nouvelle baisse de l'impôt sur le revenu, tandis que l'article 4 met en place un mécanisme visant à limiter l'optimisation du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF).

Je m'arrête un instant sur l'article 5, qui porte sur le prélèvement à la source pour les élus locaux – en tout cas pour ceux qui perçoivent une indemnité, ce qui n'est pas le cas de 85 % d'entre eux. Il y aura une véritable « année blanche » : le coût pour l'État sera de 30 millions d'euros.

M. le président Gilles Carrez. Il est important de le souligner, car il y a là à mon sens une rupture d'égalité manifeste ! Mon analyse est la même que celle de notre rapporteure générale : il y aura une vraie année « blanche » en 2017.

Les indemnités des élus locaux font déjà l'objet d'un prélèvement à la source ; ils peuvent cependant, s'ils le souhaitent, opter pour le régime général du barème progressif. La lecture de l'article laisse penser que le prélèvement à la source est purement et simplement annulé en 2017. En revanche, la fiscalité des indemnités locales sera beaucoup moins favorable à partir de 2018, car les règles changent : l'imposition sera plus progressive puisque le taux sera calculé en prenant en compte les autres revenus – et le cas échéant les autres indemnités de l'élu.

M. Dominique Lefebvre. En quoi est-ce une rupture d'égalité ?

M. le président Gilles Carrez. Parce qu'il y a une année blanche !

Mme la rapporteure générale. Je n'aime pas beaucoup ces termes, mais il faut préciser que les « perdants » à la réforme seront les élus qui ont d'autres revenus que leurs

indemnités, tandis que les « gagnants » seront ceux qui ne disposent que de leur indemnité d'élu.

L'article 18 prévoit une augmentation de 2 euros de la contribution à l'audiovisuel public, soit un euro de plus que ce qu'imposait la stricte indexation sur l'inflation.

L'article 9 comporte une mesure de trésorerie sur les revenus mobiliers.

En ce qui concerne précisément l'impôt sur le revenu, l'article 2 prévoit une réduction de 20 % de l'impôt dû sans condition de ressources, avec un taux de réduction dégressif – ce que l'on appelle une « sortie en sifflet » – au-delà de certains seuils de revenus. La limite est fixée à un revenu fiscal de référence (RFR) de 20 500 euros pour un célibataire et de 41 000 euros pour un couple. Sont par exemple concernés les célibataires dont les salaires sont compris entre 1 360 et 1 900 euros par mois et les couples dont les salaires sont compris entre 2 550 et 3 800 euros par mois. Au total, 7 millions de ménages seront touchés par la mesure.

Globalement, depuis 2012, les ménages dont les impôts ont augmenté sont ceux qui appartiennent aux deux derniers déciles, c'est-à-dire dont le niveau de vie est supérieur à 29 580 euros par unité de consommation. En revanche, les quatrième, cinquième, sixième, septième et huitième déciles ont vu leurs impôts diminuer, les trois premiers déciles ne payant pas d'impôt du tout. Ce bilan est succinct et il peut bien sûr y avoir des cas particuliers, mais ce sont bien les grandes lignes.

L'entrée dans l'impôt est aussi décalée par rapport à 2012 : avec une part fiscale, en 2013 vous commencez à payer l'impôt sur le revenu à partir de 13 490 euros de revenus annuels perçus en 2012 ; en 2017, cette limite passe à 16 410 euros. Un couple avec deux enfants payait l'impôt, en 2013, à partir de 27 160 euros de revenus perçus en 2012 ; avec ce projet de loi de finances, ce seuil passe à 41 415 euros.

Nous nous sommes également intéressés à l'évolution de l'impôt sur le revenu payé. En deçà de 52 000 euros de revenus annuels, un couple marié avec deux enfants qui ne dispose pas de complémentaire santé *via* son entreprise paiera moins d'impôts en 2017 qu'il n'en a payés en 2012. Un couple avec deux enfants dont les revenus annuels s'élèvent à 35 000 euros « sortira », en 2017, de l'impôt et paiera ainsi 684 euros de moins qu'en 2012.

S'il dispose d'une complémentaire santé – dont une partie, vous le savez, est maintenant fiscalisée – c'est en deçà de 50 000 euros qu'un couple avec deux enfants verra son impôt baisser par rapport à celui payé en 2012.

Un célibataire retraité et ayant eu trois enfants – percevant donc une majoration de pension désormais fiscalisée – paiera, lui, moins d'impôt qu'en 2012 en deçà d'un revenu de 20 000 euros annuels.

J'en viens à l'IS. Le projet de loi de finances prévoit, à l'article 6, un passage progressif de son taux à 28 %. L'article 7 dispose que les grandes entreprises paieront plus tôt le cinquième acompte, ce qui entraînera une hausse de recettes de 460 millions d'euros en 2017 – il s'agit bien d'une mesure de trésorerie, l'impôt total n'augmentant pas. L'article 8 prévoit que la majoration de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), due à l'État, sera également payée plus rapidement, ce qui représentera une hausse des recettes de 100 millions d'euros en 2017, là encore sans augmentation de l'impôt dû.

En 2017, le taux de l'IS passera à 28 % pour les petites et moyennes entreprises (PME), jusqu'à 75 000 euros de bénéfice imposable ; en 2018, ce sera le cas pour toutes les entreprises jusqu'à 500 000 euros de bénéfice imposable ; en 2019, sur l'ensemble du bénéfice imposable pour les entreprises dont le chiffre d'affaires n'excède pas un milliard d'euros. En 2020, enfin, le taux de 28 % sera généralisé.

M. le président Gilles Carrez. Que devient le taux à 15 % ?

Mme la rapporteure générale. Il est maintenu, et concerne toujours les premiers 38 120 euros de résultat net pour les entreprises qui ont un chiffre d'affaires inférieur à 7,6 millions d'euros, c'est-à-dire les anciens 50 millions de francs.

M. le président Gilles Carrez. Il y a donc trois tranches : 15 %, 28 %, 33,33 %.

Mme la rapporteure générale. Oui, puis deux en 2020.

J'en viens, pour terminer, aux collectivités territoriales et à la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qu'avait envisagée le Gouvernement. L'article 59 – que nous verrons en seconde partie – abroge l'article 150 de la loi de finances pour 2016. Le Gouvernement propose toutefois de modifier le financement de la péréquation, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et la DGF des communautés d'agglomération.

La contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques – ce sont les articles 14 et 59 – s'élèvera à 400 millions d'euros pour les régions, à 1,15 milliard pour les départements, et à 1,03 milliard pour le bloc communal, soit une moindre contribution que celle prévue dans la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques.

Je ne suis pas spécialiste des finances locales, mais, grâce à notre président et à notre rapporteure spéciale de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, Christine Pires Beaune, nous pourrions avoir sur ce sujet des débats nourris. Je ne dirai donc que quelques mots. Pour respecter l'enveloppe normée, nous devons gager 787 millions d'euros de hausses prévues ; nous perdons donc des marges de manœuvre sur les variables d'ajustement. Concrètement, cela se traduit par une perte de 400 millions d'euros pour les départements.

M. le président Gilles Carrez. Et cette somme vient s'ajouter à la baisse de 1,3 milliard.

Mme Marie-Christine Dalloz. Eh oui, les départements cumulent tous les handicaps !

Mme la rapporteure générale. Christine Pires Beaune a déposé des amendements sur ce sujet, nous y reviendrons donc tout à l'heure.

Le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est gelé à un milliard d'euros, contre 1,15 milliard prévu initialement. Le Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) est porté à 1,2 milliard d'euros.

Un protocole d'accord a été conclu entre le Gouvernement et la région d'Île-de-France pour le financement du système de transports francilien. Les usagers du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) paieront 3 euros supplémentaires sur leur passe Navigo ; les entreprises de la région connaîtront une hausse du versement transport, mais elle devrait être

inscrite dans le prochain projet de loi de finances rectificative (PLFR) ; enfin, il sera possible – pas non plus obligatoire – de majorer en Île-de-France la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

M. le président Gilles Carrez. Je fais devant vous le pari que cette possibilité sera utilisée...

Mme la rapporteure générale. Au total, cette hausse de la TICPE rapportera au maximum 100 millions d'euros au STIF, 10 à 20 millions d'euros à l'État. Le prix à la pompe pourrait augmenter de 1,1 % à 1,8 %.

Sans compter les amendements issus des commissions pour avis, nous devrions examiner 319 amendements, certains de ceux que vous aviez déposés ayant été déclarés irrecevables, souvent parce qu'ils relèvent de la seconde partie de la loi de finances. Je vous indique que 119 ont été déposés par le groupe Socialiste, écologiste et républicain, 88 par le groupe Les Républicains, 52 par le groupe Union des démocrates et indépendants – dont 40 par notre collègue Charles de Courson –, 28 par des députés non-inscrits, 19 par le groupe Radical, républicain, démocrate et progressiste et 10 par le groupe de la Gauche démocrate et républicaine. Près d'un quart des amendements portent sur des questions de fiscalité écologique.

Au début de ce marathon budgétaire, je remercie en votre nom l'ensemble des administrateurs de la commission. (*Applaudissements sur tous les bancs.*)

M. le président Gilles Carrez. Il me reste à remercier à nouveau la rapporteure générale pour cette présentation remarquable. Techniquement, c'est vraiment limpide – bien sûr, chacun reste libre de porter un jugement sur le fond !

La commission en vient à la discussion des articles.

Article liminaire : *Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2017, prévisions d'exécution 2016 et exécution 2015*

La commission est saisie de l'amendement I-CF 52 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Cet amendement est un « marronnier » – mais un marronnier important. Il traite d'un sujet sur lequel notre rapporteure générale a interrogé récemment le commissaire européen Pierre Moscovici, dans cette même salle : la distinction entre le déficit structurel et le déficit conjoncturel.

Au cours des trois dernières années, mes chers collègues, l'écart entre le déficit effectif et le déficit structurel affiché a été constant, à 1,6 point de PIB. Or je vous rappelle que le fondement économique de la distinction entre déficit structurel et déficit conjoncturel, c'est la théorie des cycles économiques. Mais il n'y a plus de cycles !

On parle d'un déficit structurel en forte réduction, mais cela ne veut plus rien dire. Le seul chiffre qui doit nous intéresser, c'est celui du déficit effectif. Par provocation, je le reconnais, mon amendement propose donc de cesser de distinguer le déficit structurel et le déficit effectif.

Mme la rapporteure générale. Avis défavorable. Inscire un déficit structurel nul, cela revient à minorer largement la croissance potentielle : autrement dit, vous estimez que

notre pays n'a pas de capacités de production non utilisées. Vous estimez la croissance potentielle à 0,5 % à peine : cela revient à dire que vous ne croyez pas à la capacité de notre pays !

Mme Karine Berger. Ce que dit Charles de Courson, nous en avons débattu mille fois : nier l'existence d'un déficit lié à la situation conjoncturelle par rapport à la situation structurelle n'a aucun sens.

Je voudrais plutôt appeler l'attention de nos collègues sur le fait que le solde conjoncturel est en effet constant depuis trois ans : autrement dit, la croissance potentielle est désormais située, dans les évaluations du Gouvernement, autour du chiffre de croissance effective. Non seulement le potentiel de croissance augmente, mais nous sommes en train de « rebasculer » vers le taux de 1,5 %.

Je pense depuis 2014 que notre croissance potentielle se situe autour de 1,5 %, et je vois avec plaisir les analyses converger vers cette évaluation. Reste à convaincre la Commission européenne, qui estime – et c'est pour cela que j'insiste sur ce point – que la croissance potentielle de la France demeure très en deçà de ce chiffre !

M. Laurent Wauquiez. Un autre indicateur serait intéressant, que l'on ne lit pas souvent dans nos projets de loi de finances : la structuration de nos dépenses, notamment l'évolution de la part d'investissement par rapport au reste de la dépense publique.

M. le président Gilles Carrez. Notre rapporteure générale a donné ces indications tout à l'heure.

M. Laurent Wauquiez. Je l'ai vu dans le rapport, mais il faudrait le rappeler systématiquement.

M. Éric Alauzet. Notre collègue Charles de Courson a raison de poser régulièrement la question qu'il vient de révoquer. Je l'ai également posée, même si mes conclusions ne sont pas aussi extrêmes.

En tout cas, ces analyses doivent être révisées : une part de notre déficit conjoncturel devrait certainement être requalifiée en déficit structurel. En négligeant le déficit structurel, on se raconte des histoires : on se dit qu'il suffit de faire le dos rond en attendant que ça passe et que le déficit conjoncturel disparaisse, mais ça ne passe pas !

M. Charles de Courson. La Commission européenne estime la croissance potentielle de notre pays, à moyen et long terme, à 1,1 % ou 1,2 %. Le Gouvernement, que j'avais félicité l'année dernière de se caler sur le consensus des économistes, ne l'a pas fait cette année : il a retenu 1,5 % pour 2016 comme pour 2017, au lieu de 1,3 % ou 1,2 %. On recommence à s'écarter du consensus ! Or, 0,2 point d'écart, cela représente 4 milliards d'euros de recettes en moins.

Vous raisonnez, madame la rapporteure générale, par rapport aux capacités de production. Mais encore faut-il que ces capacités non utilisées soient compétitives. Vous pouvez bien disposer d'une sidérurgie complètement archaïque : vous aurez des capacités de production, mais vous ne pourrez pas produire, puisque vous produirez bien au-dessus des prix du marché ! C'est pour cela que le calcul d'*output gap* n'a aucun sens économique. C'est une possibilité, à condition d'être compétitif.

Nous en reparlerons en séance publique. Mais, à mon sens, le Gouvernement surestime les recettes d'au moins 4 milliards d'euros en 2017.

Mme la rapporteure générale. Ce dernier point n'a rien à voir avec la croissance potentielle !

M. Charles de Courson. Bien sûr que si ! Si vous n'atteignez pas la croissance prévue, l'État perd de l'argent.

Cela dit, je retire mon amendement.

Madame la rapporteure générale, pourriez-vous nous dire si M. Moscovici a répondu à vos questions pleines de sagesse ?

Mme la rapporteure générale. Les prévisions de croissance sont fondées sur la croissance attendue en 2017, ce qui n'a absolument rien à voir avec la croissance potentielle !

En réalité, il ne faudrait d'ailleurs pas parler de croissance potentielle, mais de « capacité du pays », par exemple ; et c'est un indicateur qui n'est pas observable, que vous ne pourrez jamais mesurer, même avec un prix Nobel.

Le déficit structurel est calculé avec une hypothèse de croissance potentielle de 1,5 % – l'estimation de la Commission européenne étant de 1,2 %. Avec d'autres parlementaires, j'ai écrit à Pierre Moscovici pour lui demander pourquoi la Commission européenne calculait la croissance potentielle avec une méthode tout à fait unique. Même le Fonds monétaire international (FMI), en 2013, à l'initiative d'Olivier Blanchard, a revu son calcul de croissance potentielle. D'autres ayant fait la même demande, notamment le ministre italien de l'économie, le commissaire s'est engagé à mettre en place un groupe de travail sur cette question. Cela a été fait, mais les conclusions de ces réflexions ne sont pas encore connues.

L'amendement est retiré.

La commission adopte l'article liminaire sans modification.

PREMIÈRE PARTIE
CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER
TITRE I^{ER}

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I.– IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS

A.– Autorisation de perception des impôts et produits

Article 1^{er} : *Autorisation de percevoir les impôts existants*

La commission est saisie de l'amendement I-CF53 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Traditionnellement, le projet de loi de finances assortissait cet article d'un long commentaire sur les dépenses fiscales – qui a disparu cette année. Je n'ai pas l'esprit assez mal tourné pour imaginer que la raison de cette absence pourrait se trouver dans les chiffres que je vais vous indiquer maintenant.

En 2017, le Gouvernement lui-même estime que les dépenses fiscales atteindront presque 90 milliards d'euros ; sachant que le coût réel est en général un peu supérieur au coût

estimé dans le projet de loi de finances, nous serons sans doute plus proches de 92 ou de 93 milliards.

Je rappelle que le Parti socialiste avait promis une réduction de moitié des niches fiscales. Personne n’y croyait, bien sûr. Le Président de la République avait quant à lui promis une réduction de 20 %. Or, non seulement il n’y a pas de baisse, mais nous étions en 2012 à 70,9 milliards d’euros... Même en retirant le crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi (CICE) – qui est pourtant bien une dépense fiscale –, les niches fiscales sont quasiment stables !

Malgré les discours – et je ne critique pas particulièrement la majorité actuelle, car l’opposition a tenu les mêmes – les niches fiscales continuent de progresser. Nous ne pouvons pas continuer comme cela, et c’est pourquoi mon amendement vise à plafonner les niches fiscales en 2017 à leur niveau de 2016, c’est-à-dire à 85,8 milliards d’euros.

Mme la rapporteure générale. Je serais d’accord avec vous si vous n’aviez pas déposé de nombreux amendements tendant à augmenter les dépenses fiscales : le n° 63 vise à maintenir la déduction fiscale des primes payées au titre des assurances contre les impayés de loyer ; le n° 82 à augmenter le plafonnement du crédit d’impôt pour services à la personne à 18 000 euros au lieu de 10 000 aujourd’hui ; le n° 191 à exonérer de taxe foncière les casiers et alvéoles de stockage de déchets – là-dessus, je serais presque d’accord, d’ailleurs ; le n° 194 vise à étendre la possibilité d’effectuer des versements déductibles du revenu imposable sur les contrats « Madelin » ; le n° 208 à exonérer de taxe sur la consommation de gaz naturel (TICGN) le biométhane injecté dans les réseaux même lorsqu’il est mélangé à du gaz naturel ; le n° 209...

M. le président Gilles Carrez. Un peu de charité, madame la rapporteure générale...

Mme la rapporteure générale. Avis défavorable, vous l’aurez compris.

M. Charles de Courson. Vous oubliez un petit amendement qui vise à remplacer le CICE par des baisses de charges ! Au moins, ce serait clair. D’autres amendements sont des amendements d’appel, ou portent sur des erreurs faites dans ce projet de loi de finances – d’ailleurs, parfois, vous partagez ma position.

La commission rejette l’amendement.

Puis elle adopte l’article 1^{er} sans modification.

B.– Mesures fiscales

Article 2 : *Réduction d’impôt sur le revenu en faveur des classes moyennes et indexation du barème de l’impôt sur le revenu*

La commission se saisit de l’amendement I-CF228 de Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Marie-Christine Dalloz. Je propose de supprimer cet article, pour des raisons très simples. Selon le document fort intéressant que Mme la rapporteure générale nous a présenté et distribué, la fiscalité pesant sur les ménages représente 25,7 % du PIB. Grâce à un système très ingénieux, vous avez réussi à montrer que sa hausse au cours du quinquennat

était limitée, puisqu'elle était de 24,2 % du PIB en 2012, mais c'est oublier la progression du PIB lui-même ! J'aurais aimé voir retracer l'évolution des montants en euros.

Mme la rapporteure générale. Ce sera dans le rapport !

Mme Marie-Christine Dalloz. Ah, très bien !

L'importante hausse de la fiscalité des ménages depuis 2012 du fait de votre majorité est un désastre pour le pouvoir d'achat des Français. En fin de législature, pour la deuxième année consécutive, nous assistons, certes, à des baisses d'IR, d'un montant moyen de 193 euros par an, mais c'est quand même loin des 400 euros que procurait, chaque mois, la défiscalisation des heures supplémentaires, que vous avez supprimée.

M. Michel Vergnier. Non, pas 400 euros par mois, 400 euros par an !

Mme Marie-Christine Dalloz. Oui, 400 euros par an ; 193 euros, c'est moitié moins.

Seraient donc concernés 7 millions de ménages, à hauteur de 193 euros par mois. Avez-vous une idée du nombre de foyers fiscaux que l'on va encore sortir, par ce dispositif, du champ de l'impôt sur le revenu ? Depuis deux ans, nous assistons à une réduction considérable de la base taxable. Or on m'a toujours appris, en mathématiques, qu'une base large avec des taux faibles valait mieux qu'une base très réduite avec des taux élevés.

En fait, nos concitoyens ne sont absolument pas citoyens. Quand vous ne payez pas du tout d'impôt sur le revenu, vous n'avez pas la notion de ce qu'est la citoyenneté – la contribution sociale généralisée (CSG), c'est autre chose, c'est une contribution. L'impôt sur le revenu me semble fondamental. Je suis plutôt favorable à une *flat tax*, pour ma part, mais je voudrais savoir combien de contribuables ne sont plus imposables du fait de la mesure proposée.

Mme la rapporteure générale. Cette mesure ne fait pas sortir de l'impôt des contribuables. Il s'agit d'une réduction d'impôt qui bénéficie aux foyers fiscaux imposés ; elle s'applique au montant d'impôt dû après mise en œuvre de la décote.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement I-CF54 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Ce gouvernement n'a pas su résister à la tentation à laquelle sont soumis tous les gouvernements en fin de législature : prendre une petite mesure en faveur des contribuables relevant des tranches inférieures du barème de l'impôt sur le revenu. Cela aboutit à une réduction de deux points supplémentaires de la part de nos concitoyens soumis à l'IR, qui tomberait à 45 % environ, alors que cette proportion est parfois montée jusqu'à 53 % ou 54 %. Cela pose un problème. Si l'on compare notre situation à celle des autres grandes démocraties, notre impôt sur le revenu est probablement celui qui repose sur la base la plus étroite – avec une très forte concentration sur le dernier décile.

Seconde observation, si cette mesure est présentée comme une réduction d'impôt, le produit de l'IR n'en sera pas moins passé, selon les estimations du Gouvernement, de 59,5 milliards d'euros en 2012 à 73,4 milliards d'euros, soit une hausse, considérable, de 24 %, très concentrée qui plus est sur les derniers déciles. Pour les déciles intermédiaires

– quatrième, cinquième et sixième déciles –, la variation aura, *grosso modo*, été nulle. Le poids de l'impôt sur le revenu devient donc plus lourd, avec des taux complètement incohérents par rapport à ce qui se pratique dans le reste des démocraties.

Par l'amendement I-CF54, je propose de remplacer la réduction d'impôt prévue par cet article par une mesure en faveur des familles, qui relèverait le plafond de la demi-part de quotient familial à 2 000 euros. En 2012, ce plafond était de 2 500 euros. Il a progressivement diminué, passant d'abord à 2 000 puis à 1 510 euros. Mes chers collègues, avec cette baisse du plafond, des personnes ayant le même revenu sont tout simplement pénalisées selon qu'elles ont des enfants ou non. Il faut donc considérer l'équité entre ceux qui ont des enfants et ceux qui n'en ont pas, ou qui en ont moins que la moyenne. Voilà donc l'objet de la disposition que je propose, dont le coût est identique à celui de la réduction d'impôt à laquelle elle se substituerait : un milliard d'euros.

Mme la rapporteure générale. Je suis défavorable à cet amendement.

Cher collègue, une part de l'augmentation des recettes de l'IR constatée depuis 2012 résulte de l'évolution spontanée des revenus. Par ailleurs, il faut prendre en compte des mesures de périmètre, notamment de suppression de la prime pour l'emploi (PPE), qui a été remplacée par la prime d'activité, à hauteur de 2 milliards d'euros, et la prise en compte dans les recettes d'IR du prélèvement forfaitaire libérateur (PFL), devenu prélèvement forfaitaire obligatoire (PFO), pour 3 milliards d'euros. Votre évaluation n'est donc pas exacte, car elle n'est pas à périmètre constant.

Quant aux mesures que vous proposez, effectivement, l'abaissement du plafond de la demi-part du quotient familial bénéficierait à hauteur de 75 % au dernier décile, donc aux 10 % des foyers aux revenus les plus importants. Nous avons déjà eu ce débat.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement I-CF286 de M. Nicolas Sansu.

M. Nicolas Sansu. Nous avons déjà présenté cet amendement. Il s'agit d'accroître la progressivité de l'impôt sur le revenu.

Je voudrais dire à Marie-Christine Dalloz qu'en points de PIB l'impôt progressif est extrêmement faible en France. Je sais bien que certains souhaiteraient fusionner IR et CSG pour en faire un grand impôt progressif, mais, aujourd'hui, le produit de l'impôt sur le revenu est, en France, de 3,5 % de PIB, soit deux fois moins que dans les autres grandes démocraties européennes, où l'impôt sur le revenu atteint 7 % ou 8 % – voire 9 % dans certains États.

L'objectif de cet amendement est de rouvrir le débat sur l'architecture fiscale. Il s'agit non pas de prélever plus sur les ménages mais d'éviter des sauts de tranche parfois un peu compliqués – la deuxième tranche est vraiment très large. L'augmentation de l'IR serait compensée par une baisse de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), impôt dégressif, très injuste ; je le défendrai en séance.

Mme la rapporteure générale. Nous avons déjà eu ce débat à plusieurs reprises. J'émet un avis défavorable à l'amendement.

Le document qui vous a été distribué comporte une évaluation du niveau de l'impôt des ménages et de sa réduction. Si vous vous intéressez au pouvoir d'achat des ménages, vous

verrez qu'un certain nombre d'entre eux ont bénéficié d'une baisse significative de leur impôt sur le revenu.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle se saisit de l'amendement I-CF144 du président Gilles Carrez.

M. le président Gilles Carrez. Cette mesure de baisse de l'impôt sur le revenu a été décidée au dernier moment par le Président de la République – qui s'était auparavant engagé à ce qu'elle ne soit prise que si un certain taux de croissance du PIB était atteint. En fait, la mesure est quelque peu artificielle : un abattement de 20 % de l'impôt effectivement dû en deçà d'un certain niveau de RFR. Or, depuis 2014, plusieurs dispositions de baisse de l'IR ont été prises. L'une, prise en 2014, était une réduction d'impôt forfaitaire, de 350 ou 700 euros, selon la configuration du foyer fiscal, pour la seule année 2014. Ensuite, on a joué sur la décote et les tranches du barème.

En l'occurrence, il s'agit d'une mesure vraiment ponctuelle. Il ne faut pas qu'elle soit pérennisée. Mon amendement a donc pour objet de préciser qu'elle ne s'applique qu'à l'imposition des revenus de l'année 2016. Sinon, le barème de l'IR sera d'une extrême complexité, sans aucune lisibilité.

Mme la rapporteure générale. Je ne suis pas tout à fait d'accord en ce qui concerne la lisibilité de la mesure. Supposons que vous deviez payer 100 euros d'impôt : il suffit d'appliquer à ce montant une réduction de 20 %.

M. le président Gilles Carrez. Mais connaissez-vous par cœur le seuil à partir duquel vous avez droit à cet abattement ?

Mme la rapporteure générale. Cela dépend du RFR, qui me semble assez lisible.

Je suis donc défavorable à votre amendement, monsieur le président.

M. Dominique Lefebvre. J'entends bien ce que vous dites, monsieur le président, mais cette majorité s'est engagée dans une démarche structurelle de baisse de la dépense publique et de baisse des prélèvements obligatoires, après avoir dû les augmenter en raison des déficits que vous nous aviez laissés.

Il y a deux différences entre une politique fiscale de droite et une politique fiscale de gauche. La première, c'est que nous finançons les baisses d'impôt ; ce n'est pas votre cas, cela ne l'a jamais été et ce n'est pas prévu dans vos programmes. La seconde, c'est que nous ne touchons pas les mêmes personnes.

Je remercie mes collègues de droite qui ont déposé des amendements, car ceux-ci permettent de répondre à ceux qui, à gauche, pensent que nous n'avons pas mené une politique de redistribution fiscale – mais les chiffres de la rapporteure générale ont déjà montré que cela avait été le cas.

En l'occurrence, nous réduisons de 20 % l'impôt dû par 7 millions de ménages, et ce de manière permanente. Il est vrai que d'autres proposent de baisser, pour un coût sept fois supérieur, l'impôt de 10 % pour l'ensemble des ménages.

M. Laurent Wauquiez. Au-delà des postures – « Père, gardez-vous à gauche ! Père, gardez-vous à droite ! » –, l'amendement I-CF144 est un très bon amendement, car il évite que des mesures électoralistes s'enkystent de manière pérenne dans notre budget. Cela me paraît frappé au coin du bon sens et d'autant plus opportun que, ces temps-ci, de telles mesures pleuvent.

M. Marc Le Fur. Il s'agit, une fois de plus, de rompre avec la règle de la « familialisation », qui est pourtant notre doctrine de base en matière d'IR. Le seuil en deçà duquel les contribuables bénéficieront de la réduction d'impôt est, pour les individus isolés, de 20 500 euros, et, pour les couples de 41 000 euros – le double de 20 500 –, mais la logique aurait voulu que l'on majore ces seuils de l'équivalent d'une demi-part par enfant, c'est-à-dire de 20 500 euros divisés par deux : 10 250 euros. Or ils ne sont majorés que de 3 700 euros ! Une fois de plus, par ce type de décision, on s'en prend à la « familialisation » de l'impôt. Je déposerai un amendement pour qu'au moins, dans cette logique de réduction de l'impôt pour certaines tranches, le nombre d'enfants soit pris en compte.

Mme Karine Berger. Votre amendement m'étonne un peu, monsieur le président. Bien sûr, une vision différente pourra orienter les choix futurs, mais, de toute façon, le budget est annuel ! Je ne comprends donc pas très bien pourquoi vous voulez ajouter au début de la première phrase de l'alinéa 19 : « *au titre de l'imposition des revenus 2016* ». Toutes les dispositions que nous prenons sont prises au titre des revenus de l'année 2016 et, quelle que soit la majorité issue des urnes au mois de juin prochain, elle pourra en prendre d'autres.

Une petite remarque, monsieur Wauquiez. Qualifier des mesures d'électoralistes est une chose ; fermer des lignes de train sitôt qu'on a été élu président de conseil régional en est une autre...

M. le président Gilles Carrez. Réservez vos forces pour l'hémicycle, chers collègues !

Mme Marie-Christine Dalloz. Quel dommage que notre collègue Dominique Lefebvre soit sorti ! Je voulais lui dire qu'il n'était pas nécessaire d'attendre nos amendements : il peut dialoguer directement avec l'ensemble des composantes de sa majorité.

Cela dit, nous avons assisté l'année dernière à une suppression de la première tranche, avec la sortie de l'IR d'un grand nombre de ménages. Cette année, une certaine catégorie de contribuables bénéficie d'une réduction d'impôt de 20 %. La réalité, monsieur le président, c'est qu'il s'agit vraiment d'une mesure électoraliste. Ce cadeau d'un milliard d'euros, qu'il faut financer dans le cadre d'un budget – et nous savons très bien qu'il sera difficile d'atteindre les objectifs affichés – s'inscrit vraiment dans la perspective de la campagne présidentielle. Il nous appartient de le dénoncer.

Mme Véronique Louwagie. Merci, madame la rapporteure générale, pour votre exposé liminaire.

Je veux revenir sur l'exposé des motifs de l'article 2 et sur son intitulé, qui font référence aux « classes moyennes ». Il s'agirait de créer une « réduction d'impôt sur le revenu pour les classes moyennes », mais ladite réduction bénéficie-t-elle vraiment à l'ensemble des classes moyennes ? Il n'existe pas de définition scientifique de cette notion.

Au cours de cette législature, les ménages ont supporté une augmentation des prélèvements obligatoires de 35 milliards d'euros. J'ai entendu dire, tout à l'heure, que les taux d'imposition de certains avaient baissé. Cependant, le montant global des prélèvements

obligatoires a atteint 45 % du PIB, soit 0,1 point de plus qu'en 2012. Il faut le prendre en considération, et nous savons que les classes moyennes ont été fortement mises à contribution lors des derniers exercices.

Certes, madame la rapporteure générale, aucun ménage ne sortira de l'impôt, mais il y aura des allègements pour certains qui accentuent la concentration de l'impôt sur le revenu sur d'autres. Nous pouvons le regretter.

Dès lors, l'amendement I-CF144 me paraît tout à fait sage. Une réflexion beaucoup plus globale nous paraît nécessaire pour revenir sur cette concentration de l'impôt sur le revenu sur un nombre réduit de contribuables.

M. Patrick Hetzel. Nous voyons bien, effectivement, un décalage assez important entre l'exposé des motifs de l'article 2 et la réalité. La concentration de l'impôt sur le revenu sur une faible proportion de nos concitoyens sera encore plus forte. C'est une véritable loi de Pareto qui se met en place. Voilà qui contrevient à l'esprit même de l'impôt sur le revenu, comme l'indiquait Marie-Christine Dalloz. C'est un vrai problème de fond.

Dans ces conditions, votre amendement, monsieur le président, nous paraît parfaitement justifié.

M. Gilles Carrez. Je profite de l'examen de cet amendement pour vous donner une information.

J'ai déjà écrit trois fois, au cours des derniers mois, pour demander le rapport qui nous est dû chaque année sur la question du départ de contribuables à l'étranger et de leur retour. Je ne l'ai toujours pas ! Je vais donc être obligé de faire un contrôle sur pièces et sur place à Bercy. Je demande la solidarité de la commission des finances, parce que nous travaillons vraiment dans des conditions déplorables.

M. Michel Vergnier. Vous l'avez, monsieur le président !

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 2 sans modification.

Après l'article 2

La commission examine l'amendement I-CF440 de la commission des affaires économiques.

M. le président. Je vous rappelle que la commission des affaires économiques et la commission du développement durable se saisissent du projet de loi de finances pour avis. Nos collègues membres de ces commissions sont donc les bienvenus.

Mme Audrey Linkenheld. Notre amendement I-CF440 porte sur la fiscalité sur fiscalité des sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété (SCIAPP), qui permettent à des ménages dont les ressources sont inférieures au plafond de ressources prévu pour l'accès aux logements HLM d'accéder à la propriété de leur logement de manière progressive. Pour ce faire, ces ménages sont locataires et en même temps associés de la SCIAPP, dont ils acquièrent progressivement les parts représentant leur logement, de façon à en devenir, à terme, totalement propriétaires.

La situation est un peu absurde : les locataires-associés sont en fait imposés à l'IR sur les bénéfices éventuellement dégagés par la société, alors que ces bénéfices sont issus des loyers qu'ils paient eux-mêmes ! Cet amendement a tout simplement pour objectif d'éviter cette imposition un peu curieuse et de mettre en place une exonération d'impôt sur le revenu au profit des locataires associés, à condition, évidemment, que la SCIAPP fonctionne conformément aux dispositions du code de la construction et de l'habitation.

Mme la rapporteure générale. Nous n'avons examiné que rapidement cet amendement, qui nous est parvenu hier soir.

Si j'ai bien compris, au lieu de payer un loyer, il s'agit d'acheter des parts de société et de devenir propriétaire. Mais que faites-vous des éventuelles plus-values en cas de revente ? Au fond, l'amendement exonérerait aussi ces plus-values.

Mme Christine Pires Beaune. Je ne comprends pas le bien-fondé de l'amendement. Quand on a des ressources inférieures au plafond de ressources HLM, par définition, on ne paie pas d'impôt sur le revenu.

M. Jean-Louis Dumont. À une époque, l'accession sociale à la propriété passait par le système de la location-attribution, mis en œuvre en particulier par les coopératives HLM. Depuis sa disparition, il y a quelques décennies, on essaie de permettre une accession vraiment sociale, donc sous plafond de ressources. Cette accession progressive à la propriété ne doit donc évidemment pas se transformer en un impôt supplémentaire sur ce que l'on a soi-même payé pour devenir propriétaire de son logement ! Peut-être pourrait-on améliorer le texte de l'amendement dans le sens voulu par notre rapporteure générale, mais son bien-fondé n'est pas à prouver.

Mme Karine Berger. La personne dont les revenus n'excèdent pas le plafond de ressources HLM ne peut pas payer d'impôt sur le revenu. En revanche, il y a effectivement des Français qui ont accès à la location HLM sans être sous plafond de ressources. La nuance est très importante et justifie probablement la remarque de notre rapporteure générale sur le risque d'une exonération des plus-values éventuellement réalisées.

Si celles-ci sont exclues du champ de l'amendement I-CF440, alors il est satisfait.

M. Charles de Courson. Combien de personnes sont concernées ? Nous aimerions quelques éléments.

Quant aux plafonds de ressources, il peut arriver que quelqu'un, au bout de quelques années, après quelque succès dans la vie, double son revenu, voire plus, et devienne fortement imposable. Le dispositif proposé ne risque-t-il pas, alors, d'aboutir à des résultats assez surprenants, au-delà du problème des plus-values ?

M. Razy Hammadi. Près de 65 % des Français sont éligibles au logement social, mais la proportion de Français non imposables n'est pas de 65 %.

M. Charles de Courson. Ils sont 55 %.

M. Razy Hammadi. Aujourd'hui, en Île-de-France, il est possible d'accéder à un logement financé par un prêt locatif social (PLS) en gagnant 5 400 euros à deux. Avec ce niveau de revenu, vous êtes imposable. Certes, vous payez moins d'impôt en 2017 qu'en 2012, mais ce n'est pas le sujet.

En ce qui concerne l'amendement, à titre personnel, je suis plutôt enclin à le soutenir. Lors de l'examen du projet de loi « Égalité et citoyenneté », un certain nombre de dispositions défendues aussi bien par la gauche que par la droite visaient à prendre en considération cette situation qu'évoque notre collègue Audrey Linkenheld. Des questions se posent cependant, notamment sur le nombre de personnes concernées ou sur les risques évoqués par notre collègue de Courson. Peut-être faudrait-il, d'ici à la séance, évaluer l'impact, notamment financier, de la mesure.

Mme Audrey Linkenheld. On peut évidemment être sous plafond de ressources HLM et être imposable sur le revenu ; je ne répéterai pas les chiffres rappelés.

Il ne s'agit pas, par cet amendement, d'exonérer l'ensemble des revenus des intéressés du paiement de l'IR. Nous ne parlons que des revenus qu'ils tirent du fait qu'ils sont locataires et associés d'une SCIAPP. Et si leurs autres revenus augmentaient, ils seraient bien imposés sur ces autres revenus. Les SCIAPP sont elles-mêmes exonérées d'impôt sur les sociétés.

Peut-être faut-il étudier d'ici à la séance la question des plus-values, mais, même si je ne suis pas en mesure de vous indiquer leur nombre, nous parlons bien de situations concrètes. Et nous sommes tous ici favorables à l'accession à la propriété des classes modestes et moyennes.

L'amendement est retiré.

La commission en vient à l'amendement I-CF2 de M. Marc Le Fur.

M. Marc Le Fur. Il convient de revenir sur la fiscalisation de la majoration de 10 % des pensions pour les parents ayant élevé trois enfants ou plus. Nous avons considéré que cette disposition imposée par la gauche était tout à fait regrettable. S'il n'est pas adopté, je redéfendrai cet amendement en séance.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure générale, la commission rejette l'amendement.

Elle rejette également, suivant l'avis défavorable de la rapporteure générale, l'amendement I-CF3 de M. Marc Le Fur.

Puis elle examine l'amendement I-CF18 de M. Marc Le Fur.

M. Marc Le Fur. Cet amendement traite d'une situation nouvelle. Pour des raisons de sécurité évidentes, nos armées sont mobilisées dans le cadre de l'opération « Sentinelle », et nos soldats assurent notre protection dans les gares et les lieux publics.

Nous devons nous interroger sur le traitement fiscal des primes qu'ils perçoivent de ce fait. Ils sont loin de chez eux, loin de leurs casernes, et leurs primes sont imposées. Or, pour la plupart, ces soldats sont des célibataires, et ces primes ne sont pas négligeables – entre 1 000 et 2 000 euros par mois – en regard du montant de leur solde. De ce fait, ils deviennent imposables, ou voient leurs impôts augmenter sensiblement. Or, en opérations extérieures (OPEX), les mêmes primes perçues, finalement, pour un éloignement comparable seraient exonérées. Je propose que nous fassions un geste pour ces soldats qui prennent des risques pour garantir notre sécurité. Exonérons les primes perçues dans le cadre de l'opération Sentinelle.

Mme la rapporteure générale. J'avoue être assez sensible aux arguments de Marc Le Fur, mais nous avons adopté un principe de prudence face aux mesures dont nous ne connaissons pas le coût.

Ce sont environ 400 millions d'euros de primes qui sont versés aux militaires en opérations extérieures. Si l'on retient l'hypothèse d'un taux moyen d'imposition de 8 % ou 9 %, l'exonération représente une dépense fiscale de quelque 32 ou 36 millions d'euros. On peut imaginer, sans considération des différences d'effectifs engagés, que ce que vous proposez, cher collègue, coûte moins : plutôt aux alentours de 15 ou 20 millions d'euros.

Je m'en remets à votre sagesse, chers collègues, même si, pour ma part, j'envisage cette disposition avec bienveillance. Nous allons expertiser cette question d'ici à la séance.

Mme Karine Berger. Notre collègue Le Fur soulève une question importante, non seulement du point de vue des personnes concernées, mais aussi au regard de la logique de l'opération Sentinelle. Le 4^e régiment de chasseurs, établi dans ma circonscription, est parfois, dans son intégralité, en opération extérieure. Il se trouve qu'au cours de l'année écoulée l'intégralité du régiment était déployée dans le cadre de l'opération Sentinelle.

Le ministre de la défense a dit en substance, hier, lors des questions au Gouvernement, que l'opération Sentinelle participait de la même démarche de défense du territoire national, de la souveraineté nationale que les opérations extérieures. Si, effectivement, il est démontré que le coût de la mesure proposée est inférieur à 20 millions d'euros, je pense que la logique même de l'opération Sentinelle telle que nous l'envisageons doit nous conduire à suivre le raisonnement de notre collègue.

M. Charles de Courson. Cet amendement est sympathique, mais il risque de susciter des demandes d'autres catégories, comme les policiers, les gendarmes, les pompiers...

M. Razy Hammadi. Pour ma part, je suis totalement opposé à cet amendement, pour deux raisons. La première est que nous devrions au minimum disposer d'un début de chiffrage !

M. Marc Le Fur. Je suis incapable de le fournir !

M. Razy Hammadi. Par ailleurs, les budgets de la défense et des anciens combattants sont débattus en commission élargie. Nous parlons alors des opérations extérieures, des anciens combattants, des retraites... Ce budget prend en considération les rémunérations, les pensions et éventuellement les exonérations. Il comprend notamment une dépense fiscale globale d'environ un demi-milliard d'euros, notamment à cause d'un certain nombre de mesures en faveur des anciens combattants. Je serais donc plutôt favorable à ce que nous examinions la question alors, dans le cadre d'une enveloppe normée.

Mme Christine Pires Beaune. Je ne peux me prononcer sans avoir de chiffrage, mais, les soldes des réservistes étant exonérées d'impôt, nous gagnerions à être cohérents et à examiner le régime de l'ensemble des indemnités.

Mme Monique Rabin. Il faut faire attention à ne pas voter un amendement d'émotion. Nous sommes tous derrière nos soldats, mais tous également en faveur de la justice fiscale. Si l'on veut imposer le plus justement possible les différentes catégories de la population, il faut veiller à ne pas adopter hâtivement un tel amendement. Je suggère que nous

attendions d'examiner la seconde partie du projet de loi de finances pour arrêter notre position.

M. le président Gilles Carrez. Je partage le point de vue qui vient d'être exprimé. Il ne s'agit pas, cependant, d'un amendement « d'émotion », car cette catégorie de militaires fait face à un vrai problème, leurs indemnités n'étant pas imposées lorsqu'ils se trouvent en OPEX. À ce stade, nous ne sommes pas en mesure d'évaluer le coût de cette disposition ni les risques de contagion à d'autres situations analogues. Il est préférable de renvoyer cet amendement à la séance publique pour nous donner le temps de l'étudier précisément, mais avec un *a priori* favorable.

M. Marc Le Fur. Le député de base n'est bien entendu pas en mesure de calculer le coût de cette mesure et le raisonnement développé par Mme la rapporteure générale est le bon.

Il n'y a pas de risque de contagion à d'autres catégories, car les CRS ne participent pas aux OPEX, les gendarmes très peu, et tous bénéficient d'une rémunération indiciaire autrement plus élevée que celle des soldats. Dans la rémunération de ces derniers, la part de la prime s'avère bien plus grande.

En votant cet amendement en commission, on se donnerait les moyens d'arriver en position de force à la séance publique ; dans le cas contraire, notre proposition risque d'être édulcorée.

M. Patrick Hetzel. J'ai cosigné cet amendement, qui n'est pas, je le confirme, mû par l'émotion. Le ministère de la défense ne nous communique pas le chiffrage des primes des militaires engagés dans l'opération Sentinelle, alors que nous devons disposer de telles informations pour légiférer. Il est donc paradoxal de nous reprocher de ne pas avoir évalué le coût de cette mesure. En outre, Mme la rapporteure générale nous a montré qu'il était possible d'estimer approximativement cette charge budgétaire.

Notre amendement soulève un vrai sujet car des régiments calibrés pour des OPEX se trouvent, comme l'a souligné Karine Berger, mobilisés par Sentinelle ; cette décision est légitime au regard de l'intérêt de la Nation, mais elle n'est pas neutre pour le budget des ménages concernés. On ne peut pas éluder cette question.

M. Dominique Lefebvre. Nos collègues nous disent en fait qu'ils ont déposé un amendement d'appel. Je suis très réticent à ce que la commission des finances adopte des amendements d'appel, la réunion relevant de l'article 88 du Règlement représentant la bonne procédure pour ceux-ci. Nous devons en outre dialoguer avec le Gouvernement sur un tel sujet. Si l'amendement était maintenu, je souhaiterais qu'il soit rejeté.

M. le président Gilles Carrez. La presse a fait état au début du mois de septembre de la remise en cause de l'exonération de fait de l'imposition d'une prime versée aux CRS. Il s'agit d'un sujet complexe et il faut se donner du temps pour l'étudier.

M. Marc Le Fur. Je maintiens mon amendement.

Mme la rapporteure générale. Je m'en remets à la sagesse de la commission.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle rejette successivement, suivant l'avis défavorable de la rapporteure générale, les amendements I-CF4 et I-CF5 de M. Marc Le Fur.

Elle est saisie de l'amendement I-CF198 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Cet amendement vise à inscrire dans la loi le principe selon lequel toutes les professions libérales relevant de la catégorie sociale des travailleurs non salariés doivent être traitées de façon identique au regard de la loi fiscale, quelle que soit l'imposition dont ils relèvent. Certains professionnels libéraux peuvent s'inscrire à la protection sociale comme salariés, cette faculté créant deux catégories parmi eux. On ne reconnaît pas à ceux inscrits comme salariés l'accès aux contrats dits « Madelin », et il convient de sortir de cette situation qui génère beaucoup de contentieux.

Mme la rapporteure générale. J'émet un avis défavorable à l'adoption de votre amendement, monsieur de Courson. Contrairement à ce que laisse entendre l'exposé sommaire de votre amendement, le Conseil d'État n'a pas changé d'avis et a confirmé sa jurisprudence. Lorsque l'on est agent d'assurances, on peut choisir de voir son revenu imposable déterminé selon les règles applicables aux traitements et salaires ; il s'agit d'une option volontaire. Si votre amendement était voté, on créerait le meilleur des deux mondes, puisque les professionnels pourraient bénéficier de l'abattement de 10 % pour frais professionnels au titre des traitements et salaires et de la déduction des primes dites « Madelin » au titre des bénéfices non commerciaux (BNC).

M. Charles de Courson. Il n'y a pas deux catégories de professions libérales dans le domaine fiscal, mais il existe un droit d'option pour la protection sociale. Aujourd'hui, on a des êtres hybrides qui sont des libéraux traités comme des salariés en matière sociale.

Mme la rapporteure générale. Ce sont eux qui choisissent cette option, personne ne les y oblige !

M. Charles de Courson. Certes, mais on a besoin de lisibilité.

M. Jean-Claude Buisine. Les agents généraux d'assurances ne relèvent pas normalement du régime des traitements et salaires, mais de celui des BNC, exerçant une profession libérale. Ils bénéficient toutefois d'un système dérogatoire leur permettant de choisir d'être taxés suivant le régime des traitements et salaires, mais ils sont considérés comme des professionnels libéraux sur le plan social.

Mme Véronique Louwagie. Le système est ambigu puisque ces travailleurs non salariés sont vus comme des indépendants par le système social, mais disposent d'un choix pour leur fiscalité, fruit d'une histoire très ancienne. En tant qu'indépendants, ils peuvent s'inscrire à des régimes complémentaires, issus de la loi du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle, dite « loi Madelin », et soumis au même régime que celui des cotisations sociales obligatoires. Ce régime hybride crée un problème.

M. le président Gilles Carrez. Comme l'a dit notre collègue Buisine, il s'agit d'un régime dérogatoire et optionnel. Autant, donc, ne pas y toucher...

M. Charles de Courson. Je retire mon amendement.

L'amendement est retiré.

La commission en vient à l'amendement I-CF194 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Cet amendement, technique, concerne les retraites. Les salariés peuvent effectuer des versements individuels facultatifs (VIF) si leur contrat les y autorise ; ces sommes entrent dans l'enveloppe fiscale de l'épargne-retraite individuelle. Cette faculté n'a pas été étendue aux contrats « Madelin », qui ne sont pas considérés comme un produit d'épargne individuel. Mon amendement cherche à établir l'égalité de traitement et propose d'autoriser les versements individuels, y compris pour les contrats « Madelin ».

Mme la rapporteure générale. Le *Bulletin officiel des finances publiques (BOFiP)* indique que les cotisations facultatives peuvent être déduites sous certaines conditions de plafonnement.

M. Charles de Courson. Il y a pourtant beaucoup de contentieux, certaines personnes considérant que l'on n'a pas le droit de faire des versements avec les contrats « Madelin ».

Mme la rapporteure générale. Vous pourrez poser la question au ministre lors de la séance publique après avoir redéposé votre amendement, monsieur de Courson.

M. Charles de Courson. Je le retire et le redéposerai en séance pour obtenir une réponse juridique.

L'amendement est retiré.

La commission aborde l'amendement I-CF310 de M. Joël Giraud.

M. Joël Giraud. Depuis l'adoption de la loi de finances pour 2016, une demi-part supplémentaire du quotient familial au titre de l'IR est accordée aux anciens combattants de plus de soixante-quatorze ans, et non plus de soixante-quinze ans. Nous proposons d'abaisser cet âge à soixante-douze ans.

M. Dominique Baert. Je ne peux qu'être sensible à cet amendement, car j'avais ouvert une perspective l'an dernier après avoir évoqué ce sujet pendant dix ans !

Mme la rapporteure générale. Un amendement a en effet été adopté l'an dernier pour abaisser l'âge à partir duquel les anciens combattants peuvent bénéficier de cette demi-part supplémentaire de soixante-quinze à soixante-quatorze ans, le coût de cette mesure s'élevant à 44 millions d'euros. Si l'on abaissait le seuil de deux ans, on arriverait à une charge budgétaire avoisinant les 100 millions d'euros. Nous allons donc en rester au droit existant. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement I-CF309 de M. Joël Giraud.

M. Joël Giraud. L'Assemblée nationale a adopté hier le projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, qui comporte une disposition fiscale étendant le régime du fonds d'investissement de proximité (FIP)-Corse au FIP-DOM, afin de faire bénéficier les souscripteurs de ce dernier des mêmes conditions de réduction de l'impôt sur le revenu : 38 % de l'investissement, dans la limite de 12 000 euros pour un célibataire et de 24 000 euros pour

un couple. Le FIP-Corse a rencontré un grand succès, alors que le FIP-DOM marque le pas. Il serait bon que notre commission adopte cet amendement, par cohérence avec le texte voté hier, qui vise à revitaliser le FIP-DOM.

Mme la rapporteure générale. J'ai soutenu le président de la commission des finances dans son souhait de réserver aux lois de finances les dispositifs fiscaux. Le projet de loi relatif à l'égalité réelle outre-mer ayant toutefois intégré cette mesure fiscale, je vous propose d'attendre l'adoption définitive du texte par le Parlement. J'émetts donc un avis défavorable.

M. Charles de Courson. Pourquoi le FIP-DOM n'est-il pas un succès ? L'exposé sommaire de l'amendement ne répond pas à cette question. La différence du taux de réduction de l'IR – 18 % au lieu de 38 % pour le FIP-Corse – ne doit pas en être la seule raison.

La commission rejette l'amendement.

Article additionnel après l'article 2 : Augmentation du taux de la réduction d'impôt au titre des souscriptions au capital des SOFICA

La commission examine l'amendement I-CF420 de Mme Karine Berger.

Mme Karine Berger. J'associe Bruno Le Roux, Patrick Bloche, Marcel Rogemont et Pierre-Alain Muet à cet amendement, qui vise à modifier le régime fiscal des sociétés de financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle (SOFICA), structures levant des fonds pour financer la réalisation et la production d'œuvres cinématographiques. Dans plus de trois quarts des cas, l'investisseur perd de l'argent, les œuvres financées par ces mécanismes générant rarement d'importantes recettes. Nous avons donc créé une réduction fiscale qui a limité les pertes d'argent à la moitié des cas.

Il y a quatre ans, le Parlement a ramené le taux de déduction de 48 % à 36 %. Nous vous proposons de revenir au taux de 48 % pour le financement de séries. Le monde audiovisuel évolue rapidement actuellement, et l'industrie de la production de séries est devenue presque aussi importante que le cinéma en termes de création culturelle. Aussi souhaitons-nous donner aux SOFICA les moyens de financer les séries internationales produites en France et – j'y insiste – de langue française, en cessant de rendre cet investissement perdant à tous les coups. J'insiste sur le fait que, même après le vote de cet amendement, un investisseur perdra de l'argent dans plus de la moitié des cas.

Mme la rapporteure générale. La dépense fiscale en faveur du cinéma est passée de 143 millions d'euros en 2012 à 166 millions en 2016, et atteindra 216 millions l'année prochaine, du fait de l'entrée en vigueur du crédit d'impôt que l'on doit à M. Luc Besson. Dans cette enveloppe, les SOFICA représentent un faible montant, qui ne dépasse pas 21 millions d'euros. L'augmentation d'un tiers du taux coûtera donc environ 7 ou 8 millions d'euros. En tant que rapporteure générale, je souhaiterais que les modifications de taux ne jouent que sur la répartition de cette enveloppe fiscale et non sur son montant. Je m'en remets donc à la sagesse de la commission.

M. le président Gilles Carrez. Votre proposition me semble très judicieuse, madame la rapporteure générale.

M. Pascal Terrasse. Cet amendement est juste, car il vise à orienter une partie de la dépense fiscale vers des productions non aidées, comme celle des documentaires, dont la

diffusion se développe partout dans le monde, grâce notamment aux chaînes de télévision par câble. Il y a là matière à produire plus d'intelligence et à développer l'économie de nos territoires. Karine Berger ayant rappelé que ces aides iraient à des productions françaises, j'ai donc envie de soutenir cette proposition.

Dans le même temps, Mme la rapporteure générale nous fait part de la nécessité de revoir une partie du dispositif dit « Besson ». Il nous faut travailler, d'ici à la séance publique, pour atteindre le juste équilibre ; d'ici là, le vote de l'amendement en commission permettra de bénéficier d'un rapport de forces favorable face au Gouvernement.

M. Michel Vergnier. Cet amendement est de nature économique et non fiscale, même si j'ai tendance à soutenir la proposition de nos collègues.

M. Pierre-Alain Muet. Comme son homologue scientifique, la création culturelle a besoin d'une subvention publique pour se développer. Les fonds publics financent entièrement la création scientifique, cette aide n'étant que partielle dans le domaine culturel. En revanche, les pays qui n'ont pas déployé de dispositifs pour assurer une relative rentabilité à la création cinématographique ont perdu leur cinéma ; la France est la seule, avec les États-Unis, à avoir un cinéma performant, grâce aux SOFICA, mais également au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) et à de nombreux autres mécanismes. L'Inspection générale des finances a donné une note maximale aux SOFICA, et la Cour des comptes a souligné leur rôle crucial dans la production cinématographique. Cette dépense fiscale de 21 millions d'euros permet notamment à des auteurs débutants ou méconnus de se lancer et d'aller souvent très loin, le palmarès du festival de Cannes ou des César en attestant.

Il faut soutenir cet amendement mettant l'accent sur la création audiovisuelle, qui reste un point faible en France.

Mme Marie-Christine Dalloz. Comme l'a montré Mme la rapporteure générale, ce secteur a bénéficié d'une hausse considérable du soutien que lui apportent les finances publiques. On ne peut pas augmenter cet effort chaque année. On a doublé les crédits en trois ans ; il faut se montrer raisonnable et mettre fin à cette inflation. D'autres secteurs comme l'agriculture ont besoin d'être aidés et l'on ne peut pas éluder certaines réalités ! La proposition de Mme la rapporteure générale me semble équilibrée.

Comment calculez-vous, madame Berger, le juste taux de réduction d'impôt ? 48 % comme avant ? 36 % comme aujourd'hui ? 40 % ? Un coup de poker de 21 millions d'euros, c'est cher ! Il convient en tout état de cause de faire des économies dans l'enveloppe des dépenses fiscales dédiées au secteur cinématographique si l'on adopte votre mesure.

M. Charles de Courson. Mes chers collègues, relever le taux de réduction fiscale de 36 % à 48 % permettra-t-il d'attirer davantage les investisseurs bénéficiaires du dispositif, dont le nombre s'élève aujourd'hui à 6 790 ? Une étude avait montré que cette petite population était très aisée. L'évolution que vous proposez modifierait-elle leur comportement ? J'en doute.

Mme Karine Berger. À 36 % de taux de réduction, l'espérance de gain final est nulle. La dispersion du rendement des SOFICA au cours des dix dernières années va d'une perte de 70 % du capital investi à un gain de 15 %, avec très peu de personnes qui ne perdent pas d'argent. Si l'on maintenait le taux à 36 %, personne ne pourrait espérer gagner de l'argent et le produit SOFICA disparaîtrait très rapidement.

Relever le taux de réduction à 48 %, en revanche, n'entraînerait probablement pas de coût supplémentaire, car la sortie du produit liée à sa rentabilité négative ne serait pas compensée par le vote de l'amendement.

Mme la rapporteure générale. Je rappelle que l'avantage fiscal est plafonné à 6 480 euros.

La commission adopte l'amendement.

Après l'article 2

Puis elle en vient à l'amendement I-CF82 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Deux mesures ont beaucoup nui au secteur des services à la personne : la suppression du système du forfait et l'abaissement du plafond des avantages fiscaux. Le Gouvernement propose dans un autre article du projet de loi une mesure d'extension du crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile, que le groupe UDI soutiendra. Mon but était simplement de rappeler que les va-et-vient en matière de législation fiscale ont des effets catastrophiques ; l'ayant fait, je retire mon amendement.

L'amendement est retiré.

Article 3 : Solidarité à l'égard des ayants droit des victimes d'acte de terrorisme et des forces de l'ordre décédées dans leur mission

La commission adopte l'article 3 sans modification.

Article 4 : Mécanisme anti-abus visant à lutter contre certains détournements du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)

La commission est saisie des amendements identiques de suppression I-CF55 de M. Charles de Courson et I-CF247 de Mme Marie-Christine Dalloz.

M. Charles de Courson. L'article 4 résulte d'un article – de presse celui-là, paru dans *Le Canard enchaîné*. Il y a plus d'un mois, cet hebdomadaire, informé par une fuite des services du ministère des finances, montrait que onze des cinquante plus grandes fortunes françaises n'acquittaient pas un euro au titre de l'ISF, les trente-neuf autres bénéficiant d'une réduction moyenne de l'ordre de 90 % par rapport à l'application du barème. Cette situation est due au plafonnement du total de l'IR et de l'ISF, qui ne peut pas dépasser 75 % du revenu.

Les gens très aisés utilisent des systèmes d'optimisation fiscale, dont certains sont décrits par l'exposé des motifs. L'un de ces instruments consiste à créer une société holding familiale et à ne se reverser qu'un SMIC – enfin, un SMIC pour riches, 100 000 euros par mois, autant dire une misère... Il existe un autre mécanisme, encore plus pervers, qui consiste à ne se verser aucun revenu, et à vivre de prêts à la consommation remboursables ultérieurement. De sorte que, tout en ayant plus de revenu, on ne paie plus d'impôt !

L'article 4 tente de combattre ces dispositifs, mais il pose un problème de constitutionnalité et ne parviendra jamais à lutter contre les nouveaux instruments que ces personnes développeront. Le problème de fond réside dans l'existence même de l'ISF ! La France est le dernier pays à avoir un tel impôt. Il faut montrer un peu de courage, et certains membres modérés de la majorité actuelle s'interrogent sur la pertinence de cet impôt très

idéologique. Avec l'ISF, on fait croire que l'on « saigne » les riches, alors que les très riches ne le paient pas ! Seuls les « petits riches » l'acquittent, ceux qui possèdent un patrimoine, principalement immobilier, de 2, 3 ou 4 millions d'euros. Il faut trouver une autre façon de faire contribuer les personnes disposant des patrimoines les plus élevés et mettre un terme à l'ISF.

Mme Marie-Christine Dalloz. J'ai également déposé un amendement de suppression de cet article 4 du projet de loi de finances. Après le « bouclier fiscal », le Conseil constitutionnel vous a conduits à plafonner l'ISF, mesdames et messieurs de la majorité, même si cette mesure vous a meurtris.

Pour quelques abus, certainement réels, vous jetez l'opprobre sur l'ensemble des holdings, alors que celles-ci ne sont pas seulement un outil d'optimisation fiscale, loin de là ! Elles permettent, pour les entreprises de taille intermédiaire (ETI) et les PME, de remonter de la trésorerie pour des réinvestissements et de l'internationalisation d'activité. La holding est un instrument de gestion d'entreprise. Un abus de droit est condamnable, mais notre droit est suffisamment armé pour y faire face sans soupçonner l'ensemble des holdings ! En lisant l'exposé des motifs de l'article 4, on a l'impression que les holdings ne font que de l'optimisation fiscale ; la réalité est bien différente dans la très grande majorité des cas. Il n'est pas sain de critiquer des structures qui permettent à des entreprises de se développer, et c'est pourquoi je propose de supprimer l'article 4.

M. le président Gilles Carrez. Le secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics vient, à ma demande, de me faire parvenir les montants de plafonnement de l'ISF et leur décomposition par tranche de patrimoine. Le montant du plafonnement de l'ISF a atteint, en 2015, 1 049 millions d'euros, en progression de près de 20 % par rapport à l'année précédente. Près de 90 % de ce montant, soit 936 millions d'euros, concerne les patrimoines de 10 millions d'euros et plus ; la concentration sur les gros patrimoines est donc élevée. Le montant moyen du plafonnement atteint 260 816 euros pour les 3 590 contribuables dont le patrimoine excède 10 millions d'euros.

Cette situation résulte d'une décision du Conseil constitutionnel de la fin de l'année 2012, qui a refusé la prise en compte des revenus non effectivement perçus dans le total des revenus du contribuable – le plafonnement se déclenchant sur l'ISF lorsque la somme de l'IR, de l'ISF et de la CSG dépasse 75 % du revenu. Plus le revenu est faible, et plus le taux de 75 % est rapidement atteint ; des contribuables mettent en œuvre toute une série de techniques, décrites par Charles de Courson, pour faire jouer le plafonnement.

Les taux de l'ISF ne coïncident pas avec la réalité économique. Imaginons un contribuable qui disposerait d'un patrimoine de 15 millions d'euros et qui, excellent citoyen, les placerait en emprunts d'État à 2 % ; sur ces 2 %, il devrait payer environ 1,2 % en IR et en prélèvements sociaux, si bien que sa rentabilité nette ne dépasserait pas 0,8 %, alors que le taux marginal de l'ISF qui lui est applicable s'élève à 1,5 %. Le Conseil constitutionnel a pris en compte ces éléments dans sa décision. Saisi sur la même loi de finances pour 2013, il avait fixé pour la première fois un taux maximum d'imposition possible, proche de 70 %. Au-delà de ce seuil, il estime l'impôt confiscatoire et a annulé des dispositifs au nom de la rupture d'égalité.

Le Gouvernement tente de résoudre le problème par cet article 4, et nous en débattons lors de l'examen d'amendements plus techniques que Jean-Christophe Fromantin et moi-même avons déposés.

Mme la rapporteure générale. Avis défavorable. Il est important que le Gouvernement puisse se doter d'outils juridiques pour lutter contre l'optimisation très agressive qui se déploie pour tirer parti du plafonnement.

M. le président Gilles Carrez. Je rappelle, car j'ai omis de l'indiquer, qu'à son maximum le coût du bouclier fiscal avait atteint 750 millions d'euros, alors que le plafonnement actuel revient à 1,05 milliard. Cependant, le système est très différent puisque le bouclier fiscal se traduisait, en pratique, par un chèque, alors qu'il s'agit à présent, nécessairement, d'autoliquidation.

Mme Karine Berger. Nous aurons un débat général sur l'ISF durant les campagnes présidentielle et législative. Ayez cependant à l'esprit que les pays qui ont supprimé l'impôt sur le capital, ou en tout cas la partie liée à la taxation du capital mobilier, se sont repliés sur une taxation très forte du capital immobilier. Aux États-Unis, les villes ont instauré une taxe foncière dont le montant est un pourcentage du prix de marché du bien. Un studio ou un deux-pièces à San Francisco, Miami, New York ou Washington s'achète au moins un million de dollars. La taxe foncière est de 1 % à 2 % du prix, soit 15 000 à 30 000 dollars par an, c'est-à-dire 1 500 dollars par mois : l'équivalent d'un loyer.

Les Américains en sont arrivés là car la taxation sur le capital mobilier a peu à peu disparu et les collectivités ont dû compenser cette perte par un prélèvement sur la seule chose qui ne bouge pas, c'est-à-dire le capital immobilier. Je ne suis donc pas favorable à ce que l'ensemble de la taxation du capital dans notre pays se réduise à la taxation de l'immobilier. Actuellement, le montant de la taxe foncière, en France, tourne autour de 2 000 euros par an, et non de 20 000 euros.

M. Romain Colas. Je me réjouis de cet article, qui donnera aux services fiscaux les moyens de lutter contre l'évasion fiscale organisée par les contribuables les plus riches et contre l'optimisation. Je souhaite que nous luttons contre les abus, quels qu'ils soient, et je m'étonne que certains soient choqués que nous stigmatisions les « *cash box* » alors qu'ils ne se formalisent nullement du fait que des présidents d'exécutifs locaux dénoncent quotidiennement les supposées fraudes massives au revenu de solidarité active (RSA). En ce qui me concerne, je combats la fraude partout et je ne m'offusque pas moins de celle par optimisation fiscale que de celle au RSA.

À entendre Marie-Christine Dalloz et Laurent Wauquiez, nos visées, dans ce texte, seraient purement électoralistes. Si c'est le cas, nous ne nous adressons pas au même électorat, car vous contestiez tout à l'heure les baisses d'impôts en direction des classes moyennes, et vous vous inquiétez à présent des effets d'une mesure de lutte contre l'évasion fiscale des plus fortunés.

M. Nicolas Sansu. Je profiterai de cette prise de parole pour défendre en même temps notre amendement I-CF288, qui vise redonner du sens à l'ISF en augmentant son taux et surtout son assiette.

À entendre nos collègues de droite, on croirait que les riches ont été saignés, qu'ils ne s'en sortent plus. Or quelle est la répartition des richesses aujourd'hui ? Le coût pour les finances publiques du plafonnement de l'ISF a augmenté de 20 % en un an : cela signifie que les plus aisés ont vu leur revenu augmenter de manière considérable sur cette période. D'ailleurs, certaines études montrent que, il y a cinq ans, quatre-vingt-deux habitants de la planète possédaient à eux seuls autant que la moitié la plus pauvre de l'humanité, et qu'ils ne

sont plus que soixante et un aujourd'hui ! En France, le patrimoine du centile le plus riche n'a cessé d'augmenter ces trente dernières années, jusqu'à atteindre le montant de la dette de l'État.

Pourquoi ne faudrait-il pas plutôt dé plafonner ? Quand le président Carrez nous explique que, si un excellent citoyen place 15 millions d'euros dans des titres de l'État qui lui rapportent 2 %, et qu'on lui prend 1,2 %, il ne lui reste plus que 120 000 euros de revenu, je ne suis pas certain que ce soit une catastrophe ! L'inégalité, en revanche, coûte très cher à nos pays. Nous ne souffrons pas du fait que les riches ne seraient plus assez riches pour assurer la théorie dite « du ruissellement » – qui ne s'est d'ailleurs jamais traduite dans les faits – mais d'un accroissement des inégalités qui pèse sur la croissance.

M. le président Gilles Carrez. Je me permets de revenir sur le calcul que j'ai présenté. Un million d'euros placé à 2 % rapporte 20 000 euros par an. Ces 20 000 euros subissent un taux marginal de 60 % – 45 % d'IR plus les prélèvements sociaux –, ce qui ne laisse plus que 8 000 euros, et il faut par ailleurs payer 15 000 euros d'ISF, le taux marginal étant de 1,5 % dans cette tranche de patrimoine. Le contribuable se retrouve donc à devoir payer à partir du capital et non plus du revenu. C'est pour cette raison que le Conseil constitutionnel a demandé au Gouvernement de prévoir un plafonnement, rendant l'impôt non confiscatoire.

Mme Véronique Louwagie. Nous nous rendons compte que nos impôts, en raison des taux, ont des effets dévastateurs et incitent à l'évasion fiscale. Pour contrer cela, nous créons des niches, des exonérations, des dérogations, des exemptions... Certains de ces dispositifs sont trop utilisés – avec, à ce sujet, des appréciations diverses de part et d'autre de cette salle –, de sorte qu'on en vient à créer de nouveaux outils pour les contrer !

Je soutiens les amendements de suppression de cet article, qui va créer de l'instabilité juridique. Je crains en effet des contentieux à répétition, car le texte prévoit deux conditions cumulatives, l'existence de la société et le choix d'y recourir, et je ne vois pas comment porter une quelconque appréciation sur la seconde de ces conditions. La notion d'objet « principal » de la société pose également problème.

M. Éric Woerth. Il faut évidemment lutter contre l'optimisation excessive, abusive, et tous les États tentent de le faire, mais je ne crois pas que cet article puisse y contribuer. Il existe, certes, une optimisation de l'ISF, mais c'est parce que l'ISF est un mauvais impôt, qui taxe ce qui ne devrait pas l'être : la propriété du capital. Karine Berger a évoqué une surtaxation de l'immobilier dans d'autres pays du fait de la suppression de l'impôt sur la fortune. Je lui rappellerai que le taux de prélèvements obligatoires en France est très élevé, et que notre pays dispose de suffisamment de taxes diverses et variées pour éviter une telle dérive. Par ailleurs, la valeur locative, sur laquelle est assise la taxe foncière, est censée refléter la valeur du bien. J'approuve donc l'idée de supprimer l'ISF.

M. Pierre-Alain Muet. Je vais aller exactement dans le sens inverse d'Éric Woerth, car je pense que l'ISF est un bon impôt. On peut discuter de son taux, mais il a au moins l'avantage de reposer sur une valeur actualisée du capital. Tous les impôts sur le capital qui ont été supprimés, en Espagne, en Allemagne ou ailleurs, avaient le même défaut que notre impôt foncier, à savoir que leurs bases fiscales n'étaient pas révisées et que leurs taux étaient donc très élevés. L'ISF étant quant à lui déclaratif, le capital est réévalué tous les ans. Il repose sur le capital net et non brut, contrairement aux impôts fonciers. L'ISF est le type

même de l'impôt moderne sur le capital. Son assiette a du sens. On peut discuter de son taux, mais la qualité d'un impôt se juge d'abord à son assiette.

M. Éric Woerth. Le principe du plafonnement est un bon principe. Le bouclier à 50 % a malheureusement disparu mais, dans ce dispositif, l'autoliquidation, contrairement à ce qu'a affirmé le président Carrez, était possible.

M. le président Gilles Carrez. L'autoliquidation existait jusqu'en 2006 avec le plafonnement dit « Rocard-Bérégovoy ». Quand le bouclier fiscal a été introduit, les services de Bercy ont proposé, pour je ne sais quelle raison, de pratiquer un remboursement par chèque.

M. Éric Woerth. On pouvait néanmoins opter pour l'autoliquidation, mais comme celle-ci provoquait immédiatement un contrôle fiscal, le contribuable préférait attendre le remboursement par mesure de sécurité.

M. Christophe Caresche. Le débat sur l'ISF aura lieu dans le cadre de la campagne à venir, puisque certains proposent de le supprimer. Je suis, pour ma part, tout à fait favorable à un impôt sur le patrimoine, car les inégalités de patrimoine ont explosé et sont devenues plus importantes que les inégalités de revenu. Je pense également qu'il vaut mieux concentrer cet impôt sur le patrimoine immobilier, afin de préserver l'activité économique.

L'ISF se prête aujourd'hui à des formes d'optimisation, et ce sera d'ailleurs un problème pour ceux qui souhaitent le supprimer. Il permet en effet, par le biais de la défiscalisation, de soutenir des secteurs d'activité. La Commission européenne a ainsi considéré que l'ISF-PME était une aide d'État, mais l'ISF permet aussi de soutenir de manière très significative des fondations et des associations, dont le financement serait tari par sa suppression. Dès lors que ces dispositifs d'optimisation permettent de soutenir l'activité, ils ne me choquent pas, au contraire.

Les holdings animatrices présentent quant à elles un véritable intérêt, notamment pour la transmission d'entreprises, et ce dispositif doit être préservé. Il n'en demeure pas moins qu'il est parfois détourné et qu'il faut donc le préciser, comme le fait l'article, sans remettre en cause la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le plafonnement.

Mme Arlette Grosskost. Je regrette que nous soyons dans la théâtralité, la morale, l'idéologie. Si nous voulons que la France se redresse, il nous faut des outils adaptés. C'est tout. Quelles que soient nos idéologies, donnons-nous les moyens de redresser ce pays.

Cet article, comme Véronique Louwagie l'a dit, donnera lieu à de nombreux contentieux. Comment se passeront les contrôles ? Chaque holding familiale sera-t-elle contrôlée ?

Nous sommes tous d'accord pour prôner la lisibilité, la stabilité de l'impôt. Or l'exposé sommaire de l'article 4 va jusqu'à prévoir le cas du contribuable qui a emprunté pour faire face à des actifs qu'il va vendre *in fine*. Vous rendez-vous compte de la complexité de cet article ? Mieux vaudrait supprimer l'ISF ; nous éviterions les problèmes et nous doterions de moyens supplémentaires en faveur du plein emploi.

M. Olivier Faure. Vous nous accusez d'idéologie, mais pourquoi souhaitez-vous assujettir tous les Français à l'impôt sur le revenu et en même temps les exonérer de l'ISF ?

Nos idéologies, nos approches, les vôtres, les nôtres, disent beaucoup sur ce que nous sommes.

La commission rejette ces amendements.

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements I-CF146 du président Gilles Carrez et I-CF185 de M. Jean-Christophe Fromantin.

M. le président Gilles Carrez. J'ai rédigé, fin 2012, le recours sur le dispositif de plafonnement auprès du Conseil constitutionnel, qui m'a totalement suivi. Il me semble que la rédaction de l'article 4 est fragile, car elle s'inspire de la procédure d'abus de droit mais oublie le fait que la tentative du Gouvernement de substituer le mot « principal » au mot « exclusif » pour qualifier l'abus de droit a été censurée par le Conseil.

Or, la rédaction de cet article repose en effet sur des notions floues : « objet principal », « diminution artificielle ». C'est pourquoi je vous propose une rédaction plus précise. Il s'agit d'une démarche purement technique, indépendamment de nos positions sur l'ISF.

M. Jean-Christophe Fromantin. S'agissant de l'ISF, il faut regarder s'il est stimulant ou dissuasif. C'est la question essentielle.

En ce qui concerne les amendements, je rejoins la position du président Carrez. Les mots employés dans l'article – « principal », « tout ou partie », « artificielle » – sont sujets à de multiples interprétations, ce qui ne va pas dans le sens de la sérénité ni de l'efficacité fiscale. C'est pourquoi je propose, à ce stade, de remplacer « principal » par « exclusif », notion beaucoup plus juste. Les holdings animatrices ont une vocation industrielle, d'investissement ; nous sommes d'accord sur la nécessité de neutraliser les holdings ayant une vocation d'optimisation, mais il faut pour cela une rédaction plus précise.

Mme la rapporteure générale. Avis défavorable. Je ne crois pas qu'il existe de société affichant ouvertement que son objectif « exclusif » est l'optimisation fiscale.

M. Charles de Courson. L'article pose deux problèmes. Tout d'abord, je vous souhaite bien du plaisir pour définir la notion d'« objet principal », car on vous expliquera toujours que c'est parce qu'elle a des perspectives de réinvestissement que la holding distribue peu ou pas de revenus. Quant à la notion de « diminution artificielle », elle implique qu'il existe une norme de distribution, alors qu'il n'en existe pas.

En l'état, l'article sera annulé par le Conseil constitutionnel pour inintelligibilité. L'amendement de notre président évite ces problèmes mais ne traite pas du fond. Quant à celui de Jean-Christophe Fromantin, il se fonde sur la théorie de l'abus de droit ; au moins, c'est clair.

M. Christophe Caresche. Les deux amendements sont tout de même très différents. Le vôtre, monsieur le président, supprime le mot « principal » et la dernière phrase...

M. le président Gilles Carrez. Il m'ôte des munitions pour le recours auprès du Conseil constitutionnel... J'essaye, comme vous le voyez, de faire mon travail de président de façon impartiale !

M. Christophe Caresche. Il laisse une marge d'appréciation plus grande aux services fiscaux.

Mme Marie-Christine Dalloz. L'article nous renvoie à l'article L. 64 du livre des procédures fiscales, relatif à l'abus de droit fiscal. Or, je ne vois pas comment les services fiscaux pourront requalifier certaines opérations en abus de droit. C'est de l'affichage, vous vous donnez bonne conscience, mais, ce faisant, vous jetez la suspicion sur l'ensemble des holdings, alors que leur objet n'est pas, au départ, de pratiquer l'optimisation fiscale.

*La commission **rejette** successivement les amendements I-CF146 et I-CF185.*

Elle examine ensuite l'amendement I-CF56 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. L'article 4 ne traite que d'un cas d'optimisation fiscale, la non-distribution ou faible distribution de revenus, mais d'autres schémas existent et, curieusement, alors qu'ils sont évoqués dans l'exposé sommaire, ces autres schémas ne sont pas traités dans l'article. Ainsi, mon amendement couvre le cas, dont je parlais tout à l'heure, de ces contribuables qui affectent de vivre à crédit, en finançant par l'emprunt leurs dépenses courantes ; il s'agit par là de démontrer par l'absurde que le Gouvernement ne parviendra pas à résoudre le problème. J'espère que la majorité le votera car cela renforcera notre recours visant à démontrer l'absurdité de tout cela.

Mme la rapporteure générale. Avis favorable...

M. le président Gilles Carrez. L'amendement va en sens rigoureusement inverse du mien. S'il est adopté, nous aurons des arguments supplémentaires devant le Conseil constitutionnel.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure générale, elle **rejette** ensuite l'amendement I-CF288 de M. Nicolas Sansu.*

Puis elle examine l'amendement I-CF145 du président Gilles Carrez.

M. le président Gilles Carrez. Je vous propose de transformer en rapport l'information annuelle, que j'ai bien du mal à obtenir mais que j'ai fini par obtenir cette année par lettre en date du 29 septembre : il s'agit de faire en sorte que nous abordions la discussion budgétaire en sachant quel est le montant du plafonnement de l'année précédente et qui en a bénéficié.

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure générale, la commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 4 **modifié**.*

Article additionnel après l'article 4 : Régime fiscal des attributions gratuites d'actions (AGA)

La commission examine, en discussion commune, les amendements I-CF116 de M. Pascal Cherki et I-CF338 de M. Romain Colas.

M. Pascal Cherki. Le Gouvernement a prévu d'alléger la fiscalité sur la distribution des actions gratuites. C'est une niche fiscale qui coûte 500 millions d'euros par an en régime de croisière. Or, avec 500 millions d'euros, on peut faire beaucoup de choses. On pourrait, par exemple, financer les excellentes mesures proposées par notre rapporteure générale sur la CSG pour les retraités. On pourrait augmenter substantiellement l'aide publique au développement. On pourrait abonder les crédits de la politique de la ville ou du ministère des sports. Bref, on pourrait faire beaucoup de choses utiles pour les Français, plutôt que ce cadeau à quelques cadres supérieurs et dirigeants qui ne sont pas dans le besoin.

M. le président Gilles Carrez. J'observe, comme à propos de l'amendement de Joël Giraud tout à l'heure, que cet amendement porte sur une disposition adoptée dans le cadre d'une loi qui n'était pas une loi de finances.

M. Romain Colas. L'amendement I-CF338 vise à revenir sur la quasi-totalité des mesures, contenues dans la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », qui allègent considérablement la fiscalité sur les distributions d'actions gratuites, tout en maintenant une exonération de cotisations patronales en faveur des PME qui n'ont pas distribué de dividendes, et ce afin de répondre, précisément, à un objectif affiché par Emmanuel Macron, qui était de permettre le financement de rémunérations alternatives au salaire dans les *start-up* pour accompagner leur développement.

De formidables dérives sont constatées à la faveur de ces distributions d'actions gratuites. Les recettes engendrées par cet amendement sont évaluées à quelque 500 millions d'euros, même si nous attendons toujours que l'exécutif nous fournisse des données chiffrées sur la réalité du coût de cette exonération.

Dans les entreprises cotées au CAC40 – on est très loin des « jeunes pousses » –, 6,4 milliards d'euros ont été distribués sous forme d'actions gratuites pour la seule année 2014. Une rémunération dont nous avons tous entendu parler est celle de Carlos Ghosn en 2015, qui n'avait d'ailleurs pas été approuvée par l'assemblée générale des actionnaires : 7,2 millions d'euros, dont 60 % en actions gratuites échappant en tout ou en partie à l'imposition.

Mme la rapporteure générale. La « loi Macron » a modifié le régime des attributions gratuites d'action sur deux plans. D'une part, s'agissant de la contribution patronale, elle a abaissé le taux de 30 % à 20 % pour toutes les entreprises et prévu une exonération pour les PME qui n'ont pas distribué de dividendes. D'autre part, en matière fiscale, elle a institué un abattement sur la plus-value mobilière résultant de l'attribution.

L'amendement de Pascal Cherki vise à supprimer ces dispositions, mais aussi – sans le dire – d'augmenter de 30 à 50 % le taux de la contribution patronale.

L'amendement de Romain Colas tend à revenir au taux de 30 %, tout en maintenant l'avantage pour les PME qui ne distribuent pas de dividendes.

J'ai une préférence pour ce dernier.

Mme Karine Berger. Je ne peux m'empêcher de souligner que ces amendements correspondent à la position que j'ai défendue désespérément dans l'hémicycle à l'époque. J'ai le souvenir de la réponse du ministre et d'un échange assez vif avec l'un de mes collègues du groupe. Puisqu'il n'était pas possible de faire une omelette sans casser des œufs, il fallait,

pour permettre à des *start-up* de se développer, défiscaliser l'attribution d'actions gratuites du CAC 40 !

Après deux ans d'expérimentation de ce dispositif, qui ont consacré l'explosion de la distribution d'actions gratuites, je suis absolument ravie de ce retour à la raison et de la prise de conscience que ce dispositif ne s'adressait pas aux *start-up* mais à quelques grands groupes et holdings, que je n'ai pas besoin de citer.

Mme la rapporteure générale. Je reviens sur l'amendement de Romain Colas qui pose problème parce qu'il ne prévoit pas de conserver l'avantage fiscal lié à la plus-value mobilière pour les PME innovantes. Il faut donc le sous-amender.

M. Dominique Lefebvre. Nous sommes habitués à voir Pascal Cherki se comporter comme un éléphant dans un magasin de porcelaine.

Il faut corriger les dérives constatées, sans pour autant remettre en cause l'intégralité du dispositif.

Je suis favorable à l'amendement de Romain Colas, sous réserve du sous-amendement de la rapporteure générale. Ouvrons le débat avec le Gouvernement pour faire évoluer le dispositif sans jeter le bébé avec l'eau du bain.

M. Pascal Cherki. M. Lefebvre est toujours prompt à discuter mes propositions sur le fond... Je prends sa métaphore animalière comme un compliment, d'autant qu'il en existe d'autres : on peut être un pingouin, un dindon ou un blaireau !

Je maintiens et j'assume ma position. Le débat sur la fiscalité n'interdit pas les positions de principe.

Je suis peut-être un éléphant dans un magasin de porcelaine, mais je conteste une politique qui jusqu'à présent n'a pas suscité l'adhésion de celles et ceux qui nous ont fait confiance. Je défends des principes – c'est aussi cela la politique pour un éléphant qui ne veut pas finir comme un blaireau !

Mme la rapporteure générale. Je vous propose d'adopter l'amendement de Romain Colas et de le sous-amender en séance.

La commission adopte l'amendement I-CF338.

En conséquence, l'amendement I-CF116 tombe.

Après l'article 4

La commission examine ensuite l'amendement I-CF156 de M. Régis Juanico.

M. Régis Juanico. Le montant imposable des plus-values immobilières est calculé après application d'un abattement qui est fonction de la durée de détention.

La précédente majorité avait modifié la progressivité de cet abattement, repoussant l'exonération totale à trente ans de détention du bien concerné, au lieu de quinze ans auparavant, ce qui a eu pour effet d'inciter à la rétention des ressources foncières et de peser sur l'activité du secteur du bâtiment.

Cet amendement vise à encourager les propriétaires à adopter un comportement moins attentiste en revenant à la situation antérieure à 2012, à savoir une cadence et des taux d'abattement pour durée de détention ouvrant droit à une exonération totale des plus-values immobilières au titre de l'impôt sur le revenu au terme de quinze années de détention.

Mme la rapporteure générale. Je ne suis pas favorable aux amendements qui reviennent sur des débats que nous avons tranchés au début du quinquennat.

Mme Audrey Linkenheld. La commission des affaires économiques s'est intéressée à la fiscalité immobilière au travers de deux rapports, l'un de Dominique Figeat, l'autre de Daniel Goldberg. Les rapporteurs ont réuni tous ceux qui ont à connaître des questions immobilières. Il y a un consensus pour considérer qu'à défaut d'entreprendre une réforme d'ampleur – le moment semble mal choisi alors que la reprise de la construction s'amorce –, les mesures cosmétiques qui pourraient être adoptées contribueront plus à la déstabilisation du système qu'à sa relance.

Cela ne signifie que les mesures prises isolément ne sont pas intéressantes. Mais, aujourd'hui, la demande qui s'exprime porte d'abord sur la stabilité.

M. le président Gilles Carrez. Il reste malgré tout un problème : la durée de détention ouvrant droit à une exonération totale est différente selon qu'il s'agit de l'impôt sur le revenu – trente ans – ou des cotisations sociales – vingt-deux ans. L'harmonisation de ces durées relève-t-elle, selon vous, d'une réforme structurelle ou d'une adaptation qui pourrait être envisagée ?

Mme Audrey Linkenheld. Cela me semble relever plutôt de la réforme structurelle qui demande de répondre à des questions plus générales sur l'objet de la taxation – la détention ou la transaction – ou sur la durée de détention.

Si elles ne s'inscrivent dans une réforme globale, les mesures ponctuelles favorisent l'attentisme. Aucune des mesures adoptées n'a créé le choc d'offre foncière attendu.

M. Régis Juanico. Convaincu par les explications de la rapporteure générale et d'Audrey Linkenheld, je retire l'amendement.

L'amendement est retiré.

Article 5 : *Aménagement du régime d'imposition des indemnités de fonction perçues par les élus locaux*

La commission est saisie de l'amendement de suppression I-CF229 de Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Marie-Christine Dalloz. Je propose de supprimer cet article, qui pose problème au regard, notamment, de l'égalité.

Je découvre dans l'exposé des motifs la notion de « prélèvement contemporain ». Le Gouvernement reconnaît le risque d'une double contribution aux charges publiques en 2018. Pour l'éviter, il est donc indiqué que les indemnités « pourront bénéficier du crédit d'impôt exceptionnel de modernisation du recouvrement de l'impôt sur le revenu ». Il est également écrit noir sur blanc qu'il y aura une année blanche – le terme choisi est « l'effacement d'une année d'impôt » –, ce que nous disons depuis le début.

Il est urgent de laisser le choix aux élus. Selon la rapporteure générale, 85 % des élus ne sont pas concernés, faute de percevoir une indemnité. Laissons le choix à ceux qui en perçoivent.

Mme la rapporteure générale. Vous remettez en cause le principe même du prélèvement à la source.

Mais, si le prélèvement à la source est mis en place, on ne peut pas accepter une rupture d'égalité entre les élus locaux. Cet article vise à éviter, pour un même mandat, des distorsions importantes dans la situation fiscale des élus.

M. le président Gilles Carrez. Aujourd'hui, deux régimes d'imposition coexistent : les indemnités sont soumises à une retenue à la source, mais un élu peut opter pour leur imposition selon les règles de droit commun au titre de l'impôt sur le revenu.

Avec cet article, l'élu qui relève du droit commun ne paiera aucun impôt sur ses indemnités en 2017. Je peine à comprendre sa logique.

Mme la rapporteure générale. Prenons le cas d'un conseiller régional élu en 2015 : celui qui est prélevé à la source va payer chaque année pendant cinq ans ; celui qui a opté pour l'imposition de droit commun de ses indemnités va, si vous maintenez les règles actuelles, payer une année de moins, puisqu'on ne paiera pas d'impôt sur les revenus non exceptionnels de 2017.

La solution proposée par l'article 5 est la seule qui permette d'éviter une inégalité pour un mandat donné.

M. le président Gilles Carrez. L'élu paiera une année de moins parce que le prélèvement à la source aura été mis en place.

M. Marc Le Fur. Je ne comprends pas la place de cet article dans la première partie du projet de loi de finances. La logique aurait voulu qu'il soit examiné parmi les articles non rattachés, avec le prélèvement à la source dont il est une conséquence.

Mme la rapporteure générale. Dès lors qu'il a une incidence sur les recettes de l'État perçues en 2017 – une diminution de 30 millions d'euros –, cet article doit obligatoirement figurer en première partie.

M. Marc Le Fur. Il n'en demeure pas moins qu'une catégorie de revenus, sur une année, ne sera pas imposée.

Autre problème : le choix étant laissé aux élus chaque année, la tentation de l'optimisation existe.

Mme Marie-Christine Dalloz. L'article supprime la possibilité de choisir.

M. Éric Alauzet. Un conseiller régional élu en 2015 paiera l'impôt en 2015, 2016, 2017, 2018, et 2019 par le biais du prélèvement à la source. Un salarié ayant les mêmes revenus sur la même période paiera en 2016, 2017, 2018, 2019, et 2020. Autrement dit, le paiement sera décalé d'un an. Avec cet article, l'élu s'acquittera de l'impôt en 2015, 2016, 2018, 2019 et 2020. Il va payer sur cinq années, mais il y aura une année blanche.

Il faut éviter tout malentendu chez nos concitoyens sur ce point. Si ce n'est pas clair pour eux, cela va faire très mal !

M. le président Gilles Carrez. Vous avez tout à fait raison. Je n'avais pas tenu ce raisonnement, qui est juste. Il nous faut absolument expliquer ce point aux médias.

M. Dominique Lefebvre. Dans la perspective de l'instauration du prélèvement à la source au 1^{er} janvier 2018, nous devons voter dès 2017 cet article qui règle le problème d'éventuelles inégalités entre les élus.

Ensuite, on peut s'interroger plus généralement sur les indemnités et leurs modalités d'imposition. Il me semble difficile de défendre dans le débat public l'idée qu'une partie des revenus des élus devrait échapper au barème progressif. L'étude d'impact le montre de manière très claire : une minorité d'élus sera amenée à payer davantage d'impôt sur ses indemnités, mais cela me semble parfaitement juste.

Pour le reste, chacun doit bien comprendre qu'il n'y a pas de rupture d'égalité entre les élus. À l'avenir, les indemnités seront intégrées dans les revenus soumis au barème, ce qui me semble plus simple, plus lisible et plus compréhensible par nos concitoyens.

M. le président Gilles Carrez. Plus juste également.

M. Charles de Courson. Sur le fond, je suis favorable à cette disposition, parce qu'on ne peut pas parler d'égalité devant l'impôt en accordant un régime dérogatoire aux élus locaux – c'était également le cas pour les élus nationaux, qui n'étaient imposés que sur une partie de leur indemnité parlementaire jusqu'à l'abrogation du dispositif il y a une quinzaine d'années.

En revanche, je suis troublé par certaines informations qui nous sont données. Les indemnités concernent 85 000 foyers pour un montant de 515 millions d'euros. Seuls 985 foyers, représentant 0,4 % du montant total, soit 2,4 millions d'euros, ont choisi l'imposition de droit commun au barème. Plus de 99 % des élus locaux connaissent la retenue à la source.

M. le président Gilles Carrez. C'est logique : ce système est très avantageux.

M. Charles de Courson. Il nous manque – Mme la rapporteure générale pourrait le demander – le montant du produit fiscal supplémentaire tiré du basculement dans l'imposition de droit commun.

M. Marc Le Fur. J'essaie de comprendre. Je prends l'hypothèse d'un élu local qui démissionne au terme de l'année 2017 : quelles que soient les modalités d'imposition de ses indemnités, il ne paiera pas d'impôt sur le revenu en 2017.

M. le président Gilles Carrez. Nous allons assister à une épidémie de démissions à la fin de l'année 2017 et à une poussée de l'optimisation fiscale...

M. Marc Le Fur. Dans tous les cas, nous sommes en train d'organiser une vraie année blanche pour les élus. C'est un peu surprenant.

Mme la rapporteure générale. L'année blanche existe bel et bien. Comme ceux de tous les salariés, les revenus des élus en 2017 ne seront pas taxés.

Mme Christine Pires Beaune. L'année blanche vaut pour tout le monde.

Mme la rapporteure générale. Pour les élus, deux régimes d'imposition cohabitent. Pour lever l'inégalité qui pourrait être créée par le fait que certains auraient payé l'impôt sur l'année 2017 et d'autres non, vous êtes obligés d'appliquer l'année blanche à tous. Pour les salariés, c'est sur l'échelle d'une vie ; pour les élus, c'est sur l'échelle d'un mandat.

M. Charles de Courson. La perte de recettes fiscales liée à l'absence d'imposition des indemnités est évaluée à 30 millions d'euros en 2017. En revanche, on ignore le montant des recettes attendues pour 2018.

M. Jean-Louis Dumont. Dans nombre de petites communes et de communes associées, les membres de l'exécutif ne touchent pas leurs indemnités, mais en font don à la commune ou au centre d'action sociale. Pour les petites communes, cela représente une somme non négligeable. Ces quelques centaines d'euros ont une utilité citoyenne. Plutôt que de s'interroger sur l'imposition de ces indemnités, il conviendrait d'étudier de plus près ce point – à moins qu'on ne souhaite supprimer les petites communes rurales...

M. Marc Le Fur. Tout cela démontre une fois de plus que le prélèvement à la source va occasionner des complications multiples, dont nous ne voyons à travers cet article qu'un aspect anecdotique.

Nos compatriotes ne vont pas comprendre qu'on accorde une année blanche à une catégorie de contribuables. La seule manière de sortir de la difficulté consiste à assimiler les indemnités des élus locaux en 2017 à des revenus exceptionnels, qui seront imposés en 2018 au titre d'un rattrapage – la réforme le prévoit.

M. Christophe Caresche. Sur le plan symbolique, il faut être extrêmement prudent. Compte tenu du climat ambiant, je suis assez sensible à l'argument développé. Ce serait une catastrophe de laisser croire que les élus échappent à la fiscalisation.

Mme Christine Pires Beaune. L'imposition est simplement décalée d'un an.

M. Christophe Caresche. Il ne s'agit pas seulement d'un décalage. L'exemple de l' élu local démissionnaire en 2017 est très parlant. Or, il semble qu'un certain nombre d'élus vont être amenés à démissionner, du fait de l'entrée en vigueur de l'interdiction du cumul. Il faut absolument trouver un moyen de fiscaliser les indemnités perçues en 2017.

M. le président Gilles Carrez. Les articles parus dans la presse sur ce sujet ont plutôt retenu la suppression d'un dispositif excessivement favorable aux élus – en particulier, en cas de cumul d'indemnités. L'appréciation sur cet article est tout à fait positive puisque celui-ci ramène les élus dans le droit commun. Comme vous, monsieur Caresche, j'avais l'impression qu'une seule catégorie de revenus allait échapper à l'impôt. Apparemment, c'est bien le cas et cela pose un problème.

M. Charles de Courson. Environ 99,5 % des indemnités font l'objet d'une retenue à la source. Les indemnités perçues en 2016 y seront soumises. Vous ne pouvez pas imposer en 2017 les revenus de 2016 alors que le prélèvement libérateur aura déjà été exécuté, sauf si vous prévoyez la déduction en 2017 des sommes prélevées.

M. le président Gilles Carrez. Ce qui nous pose problème, c'est que les indemnités versées en 2017 ne seront pas imposées.

Mme la rapporteure générale. Un salarié qui prend sa retraite au 31 décembre 2017 paiera l'impôt sur le revenu en 2018, non pas sur son salaire de 2017 mais sur la retraite qu'il percevra au cours de l'année 2018. Or, il y a de fortes chances pour que son montant soit inférieur... La situation est exactement la même.

M. Dominique Lefebvre. La plupart des élus choisissent la retenue à la source. Ils vont payer l'impôt selon les règles actuelles sur leurs revenus de 2016. En 2017, les indemnités seront réintégrées dans leur revenu imposable et seront traitées comme tous les revenus de 2017, qui feront l'objet d'un crédit d'impôt dit « modernisation du recouvrement ». Les seuls qui paieront l'impôt sur leur revenu de 2016 en 2017 sont ceux qui ont choisi l'imposition de droit commun au barème. C'est une toute petite minorité : 985 foyers fiscaux seulement.

Contrairement à ce que dit Christophe Caresche, on n'exonère pas les élus locaux du paiement de l'impôt. La presse a vu dans cette mesure un renforcement de la fiscalisation des indemnités des élus.

Madame Dalloz, vous pouvez refuser de voter cet article, mais je vous souhaite bien du plaisir pour expliquer aux Français le maintien d'un régime d'imposition spécifique des élus.

Mme Marie-Christine Dalloz. Il faut laisser le choix aux élus.

Mme Karine Berger. J'étais plutôt convaincue par cet article, mais je suis troublée par notre débat, dont il ressort que, pour assurer une parfaite égalité, il manque une imposition des revenus de 2016 pour les élus qui ont choisi l'imposition au barème. Je partage la remarque de Christophe Caresche : il faut absolument éviter que la mise en place du prélèvement à la source se traduise par une exonération unilatérale, quand bien même elle serait marginale.

Une remarque purement juridique à l'attention de mes collègues de l'opposition : si cette mesure est rejetée et le prélèvement à la source adopté, la non-adoption de cette mesure entraîne la rétroactivité de l'adoption du prélèvement à la source.

M. Charles de Courson. La solution consisterait à imposer en 2017 les indemnités versées en 2016, comme tous les revenus, et à imputer la retenue à la source effectuée en 2016 en déduction. Avec cette méthode, on clôt le débat.

Mme Marie-Christine Dalloz. En juin 2017, nombre d'élus vont abandonner leur mandat local pour respecter les règles de non-cumul des mandats. Quelle sera la fiscalité applicable aux revenus perçus entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2017 ?

M. Dominique Lefebvre. Je ne comprends pas votre raisonnement, ma chère collègue.

Un élu qui démissionne en juin 2017 n'a aucune raison d'être imposé en 2018 sur des indemnités qu'il ne percevra pas. Pour 2017, les revenus, pour l'ensemble des Français, feront l'objet du crédit d'impôt « modernisation du recouvrement ».

Je propose de conserver l'article dans son état actuel. Son rejet par la commission des finances serait interprété comme la volonté des élus de maintenir leur système dérogatoire.

Nous devons demander au Gouvernement qu'il clarifie ce dispositif pour être certains d'avoir bien compris le système.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement I-CF57 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Un grave problème reste sans réponse, s'agissant des indemnités des élus locaux : qui est responsable de la vérification du plafonnement ?

Aujourd'hui, chaque élu désigne la collectivité ou, dans le cas d'un parlementaire, l'institution chargée de vérifier le plafonnement de ses indemnités. Personne ne contrôle l'application des règles du plafonnement.

Cet amendement, sans doute imparfait, vise à confier ce contrôle à la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Mme Christine Pires Beaune. Je ne voterai pas cet amendement. Il n'est pas question de confier une nouvelle tâche à Bercy, alors qu'on y a supprimé des postes, pour contrôler le plafonnement des indemnités des élus locaux ! Faisons confiance aux collectivités pour s'en charger.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 5 sans modification.

*

* *

Information relative à la commission

La commission a reçu en application de l'article 12 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) :

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 2 500 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et 2 500 000 euros en crédits de paiement (CP), du programme 182 *Protection judiciaire de la jeunesse* de la mission *Justice* à destination du programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

Ce transfert de crédits est destiné à financer le dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs non accompagnés, mis en place par l'État en 2013 pour faire face au problème de la gestion par les départements de ces mineurs relevant de l'aide sociale à l'enfance (ASE). Le dispositif repose sur la prise en charge par l'État du coût de la mise à l'abri et de l'évaluation des jeunes, sur la base de 250 euros/jour dans la limite de 5 jours et sur l'orientation des mineurs, par une cellule nationale placée au ministère de la Justice, afin de mieux les répartir entre les départements ;

– un projet de décret portant transfert de crédits d'un montant total de 679 137 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), dont 453 737 euros en titre 2 et de 6 équivalents temps plein travaillés (ETPT). Ce transfert comprend trois mouvements de crédits distincts.

Le premier mouvement s'élève à 180 000 euros en AE et en CP, du programme 147 *Politique de la ville* de la mission *Politique des territoires* à destination du programme 307 *Administration territoriale* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

Il est destiné à assurer le remboursement au ministère de l'intérieur des frais de fonctionnement des douze délégués du Gouvernement, installés depuis le 1^{er} juillet 2016 au sein des préfetures.

Le deuxième mouvement s'élève à 175 974 euros de crédits de titre 2 en AE et en CP et à 2 ETPT, du programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* de la mission *Économie* et du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* à destination du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

Il est destiné à renforcer les moyens dédiés au Comité économique des produits de santé, organisme interministériel principalement chargé de fixer les prix des médicaments et les tarifs des dispositifs médicaux à usage individuel pris en charge par l'assurance maladie obligatoire.

Le troisième mouvement de ce décret s'élève à 411 150 euros en AE et en CP, dont 365 750 euros en titre 2 et à 5 ETPT, du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* à destination du programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* de la mission *Économie*.

Il permet à la Commission de régulation de l'énergie de procéder aux recrutements nécessaires à l'exercice des nouvelles missions qui lui incombent en matière d'appels d'offres pour les nouvelles installations de production d'électricité, en particulier celles mobilisant les énergies renouvelables, ainsi qu'aux missions qui découlent de la mise en œuvre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte.



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

Réunion du mercredi 12 octobre 2016 à 9 heures 45

Présents. - M. Éric Alauzet, M. Guillaume Bachelay, M. Dominique Baert, M. Laurent Baumel, M. Jean-Marie Beffara, Mme Karine Berger, M. Jean-Claude Buisine, M. Christophe Caresche, M. Olivier Carré, M. Gilles Carrez, M. Christophe Castaner, M. Gaby Charroux, M. Jérôme Chartier, M. Pascal Cherki, M. Alain Claeys, M. Romain Colas, M. François Cornut-Gentille, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Olivier Dassault, M. Jean-Louis Dumont, M. Olivier Faure, M. Marc Francina, M. Jean-Christophe Fromantin, M. Jean-Louis Gagnaire, M. Joël Giraud, M. Claude Goasguen, M. Jean-Pierre Gorges, M. Marc Goua, M. Laurent Grandguillaume, Mme Arlette Grosskost, M. Razzy Hammadi, M. Patrick Hetzel, M. Yves Jégo, M. Régis Juanico, M. Marc Laffineur, M. Jérôme Lambert, M. Dominique Lefebvre, M. Marc Le Fur, Mme Véronique Louwagie, M. Jean-François Mancel, M. Laurent Marcangeli, M. Pierre-Alain Muet, M. Michel Pajon, M. Jacques Pélissard, Mme Christine Pires Beaune, Mme Valérie Rabault, Mme Monique Rabin, M. Camille de Rocca Serra, M. Nicolas Sansu, Mme Eva Sas, Mme Claudine Schmid, M. Pascal Terrasse, M. Michel Vergnier, M. Laurent Wauquiez, M. Éric Woerth

Excusés. - M. Alain Chrétien, M. Alain Fauré, M. Jean-Claude Fruteau, M. David Habib, M. Victorin Lurel, M. Patrick Ollier, M. Philippe Vigier

Assistaient également à la réunion. - M. Serge Bardy, Mme Audrey Linkenheld, Mme Monique Orphé

