



N° 2328

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 octobre 2014.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

*visant à créer un environnement fiscal stable et compréhensible
pour les particuliers et les entreprises,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Alain CHRÉTIEN, Olivier DASSAULT, Marc LE FUR, Bernard ACCOYER, Bruno LE MAIRE, Marc-Philippe DAUBRESSE, François SAUVADET, Jérôme CHARTIER, Damien ABAD, Sophie ROHFRITSCH, Laure de LA RAUDIÈRE, Bernard DEFLESSELLES, Dominique LE MÈNER, Isabelle LE CALLENNEC, Sophie DION, Élie ABOUD, Xavier BRETON, Thierry SOLÈRE, Franck RIESTER, Édouard COURTIAL, Éric CIOTTI, Éric STRAUMANN, Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, Dino CINIERI, Yves FOULON, Philippe COCHET, Axel PONIATOWSKI, Jean-Michel COUVE, Marie-Louise FORT, Claudine SCHMID, Lucien DEGAUCHY, Bernard PERRUT, Jean-Louis COSTES, Claude de GANAY, David DOUILLET, François SCELLIER, Daniel GIBBES, Étienne BLANC, Philippe GOUJON, Jean-Claude GUIBAL, Patrice MARTIN-LALANDE, Franck MARLIN, Philippe GOSSSELIN, Jean-François MANCEL, Gilles

LURTON, Guillaume CHEVROLLIER, Fernand SIRÉ, Alain SUGUENOT, Lionnel LUCA, Yannick MOREAU, Sylvain BERRIOS, Bérengère POLETTI, Arlette GROSSKOST, Jean-Claude MIGNON, Patrick HETZEL, Lionel TARDY, Annie GENEVARD, Marcel BONNOT, Rémi DELATTE, Valérie LACROUTE, Jean-Luc REITZER, Jean-Pierre BARBIER, Michel HEINRICH, Patrice VERCHÈRE, Thierry MARIANI, Nicolas DHUICQ, Guy TEISSIER, Michel HERBILLON, Christian ESTROSI, Pierre LELLOUCHE,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans un contexte d'urgence économique pour notre pays, il est crucial de donner des signes tangibles de confiance tant aux entreprises qu'aux contribuables.

La présente proposition de loi organique vise à apporter des réponses simples et pourtant essentielles visant à créer un climat de confiance grâce à un environnement fiscal prévisible, stable, et lisible. Les dispositions s'appliquent tant à l'ensemble des contribuables qu'à l'égard des entreprises.

La France souffre en effet d'un aléa fiscal pénalisant : la législation fiscale n'est pas stable dans le temps - ce qui a un impact néfaste sur la capacité des acteurs économiques à anticiper les bonnes décisions et les encourage à prendre des décisions sous-optimales pour eux ou d'un point de vue macro-économique.

Asphyxiés par les hausses de prélèvements obligatoires, les contribuables sont déroutés par cette instabilité fiscale : re-fiscalisation des heures supplémentaires, rabet du quotient familial, fiscalisation des mutuelles, remise en cause du système d'intéressement qui existait depuis un demi-siècle. Les Français sont inquiets de devoir payer toujours plus.

Quant aux entreprises, avec une capacité d'autofinancement inférieure à celle des entreprises britanniques ou allemandes, elles pâtissent également du fait que l'épargne n'est pas incitée à aller vers la création d'entreprises ni vers l'innovation et que la fiscalité n'est pas orientée vers la création de richesse, voire même qu'elle la décourage par son instabilité : création avortée en octobre 2013 d'un nouvel impôt sur l'excédent brut d'exploitation des entreprises (EBE), volte-face sur la taxation des PEA et de l'assurance-vie, recul sur la baisse de la TVA à taux réduit, fiscalisation excessive des dividendes, complexification des transmissions d'entreprises à tel point que beaucoup d'artisans ou d'entrepreneurs renoncent à transmettre leur entreprise familiale.

Ces exemples reflètent une pression fiscale sur les contribuables et les entreprises françaises aggravée par l'instabilité et la complexité des normes. Cette complexité coûte chaque année 80 milliards d'euros à la France. Elle constitue ainsi un frein majeur à leur compétitivité et à leur développement ainsi qu'à l'attractivité de la France. Surtout pour les petites

entreprises qui ne disposent pas des ressources humaines, techniques ou financières en interne pour y faire face. Notre pays compte pourtant plus de 4 millions d'entrepreneurs et autant qui souhaiteraient créer leur entreprise. Ils sont l'avenir du pays pour sortir du chômage dans un monde où les grands projets industriels employant plusieurs milliers de personnes se font rares. Ce que ces entrepreneurs demandent, c'est une refonte totale de la fiscalité, une simplification des normes, la stabilité et la flexibilité et une baisse des charges.

Ces deux dernières années, le Parlement s'est prononcé sur plusieurs textes supposés simplifier la vie des entreprises et ainsi relancer notre économie comme la loi du 2 janvier 2014 « d'habilitation à prendre par ordonnances diverses mesures de simplification et de sécurisation de la vie des entreprises » ou la loi du 1^{er} juillet 2013 « habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction ».

Malheureusement, ces mesures ne sont pas à la hauteur des attentes et des besoins des entreprises. Celles-ci n'ont plus le temps d'attendre que telle ou telle ordonnance soit promulguée.

Les mesures du projet de loi relatif à la simplification des entreprises ne constituent pas de véritable « choc de simplification » comme cela aurait pu être envisagé suite à la publication des cinquante propositions du Conseil de la simplification pour les entreprises. Ce texte se résume finalement à un catalogue de « micro-mesures » très loin de réformes systémiques visant à mettre en œuvre la stabilité fiscale, la baisse de la pression fiscale et la simplification de l'accès à l'information fiscale.

* * * *

La présente proposition de loi organique est inséparable d'une proposition de loi constitutionnelle déposée simultanément par le même auteur.

Les articles 1^{er} et 2 modifient la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF).

L'article 1^{er} y insère un article additionnel visant à la mise en œuvre du principe « zéro charges supplémentaires », afin que chaque nouvelle imposition, changement d'assiette ou de taux soit compensé par une réduction au moins équivalente d'une autre imposition, afin que le produit

global des prélèvements obligatoires - tel qu'il est retracé dans le rapport prévu à l'article 50 de la LOLF - ne soit pas augmenté.

L'article 2 y insère un article additionnel visant à met en œuvre le nouveau principe constitutionnel en complétant l'article 34 de la LOLF, afin que les lois de finances ne puissent comporter des dispositions ayant un effet rétroactif, sauf dans les cas où elles auraient pour objet de réduire l'assiette ou le taux d'une ressource de l'État ou d'une imposition de toute nature. Cette disposition permet que les lois de finances adoptées en cours d'année ne modifient plus les règles fiscales portant sur les revenus des entreprises perçus au cours de l'année concernée.

L'article 3 insère un article préliminaire en tête du code général des impôts visant à mettre fin à la publication des instructions fiscales souvent après l'entrée en vigueur de la disposition fiscale concernée. Une PME n'a pas les moyens financiers nécessaires pour surveiller les publications tout au long de l'année. La Cour des comptes a également relevé que les entreprises jugent les délais de consultation des instructions fiscales trop courts et déplore que certaines réformes entrent en vigueur sans que les termes des instructions fiscales soient connus en temps utile. La publication à date fixe permettra d'alléger la veille fiscale des entreprises et de renforcer leur information sur les conséquences fiscales de leurs décisions.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article 1^{er}

- ① Avant l'article 34 de la loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, il est inséré un article 34 A ainsi rédigé :
- ② « *Art. 34 A.* – Les lois de finances ne peuvent comporter des dispositions relatives aux impositions de toute nature qui auraient pour effet d'accroître le produit global des prélèvements obligatoires tel qu'il est retracé dans le rapport prévu à l'article 50. »

Article 2

- ① Le 2° du I de l'article 34 de la loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ② « Ces dispositions ne peuvent avoir un effet rétroactif, sauf dans les cas où elles auraient pour objet de réduire l'assiette ou le taux d'une ressource de l'État ou d'une imposition de toute nature. »

Article 3

- ① Avant l'article 1^{er} A du code général des impôts, il est inséré un article à l'article 1^{er} AA ainsi rédigé :
- ② « *Art. 1^{er} AA.* – Les mesures d'application des dispositions du présent code ne peuvent être publiées que le dernier jour ouvrable de chaque mois et en tout état de cause avant leur entrée en vigueur. »

