

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X 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 proposition de loi de M. Jean-Paul DUFREGNE et plusieurs de ses collègues visant la justice fiscale par le rétablissement de l'impôt de solidarité sur la fortune et le renforcement de la progressivité de l'impôt sur le revenu (n° 1609) (M. Jean-Paul DUFREGNE, rapporteur)..... 2
- Examen de la proposition de loi de Mme Elsa FAUCILLON et plusieurs de ses collègues en faveur de la transparence sur l'utilisation de l'épargne populaire en matière énergétique (n° 1611) (Mme Elsa FAUCILLON, rapporteure)..... 19
- Informations relatives à la commission 34
- Présences en réunion 35

Mercredi
20 février 2019
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 54

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Présidence

de

**M. Éric Woerth,
Président**

puis de

**Mme Marie-Christine
Dalloz,
Secrétaire**



La commission procède à l'examen de la proposition de loi visant la justice fiscale par le rétablissement de l'impôt de solidarité sur la fortune et le renforcement de la progressivité de l'impôt sur le revenu (n° 1609) (M. Jean-Paul Dufrègne, rapporteur).

M. Jean-Paul Dufrègne, rapporteur. C'est une première pour moi que de rapporter devant notre commission, et je suis ravi d'avoir pu aborder la passionnante question de la justice fiscale sous plusieurs angles. Dans le temps, court, qui nous était dévolu, nous avons organisé plusieurs auditions, qui se sont révélées très riches. Nous avons tenu à auditionner des personnes de profils et d'horizons différents : économistes, sociologue, juriste fiscaliste, représentants des syndicats et de la société civile, directeur de la législation fiscale.

Ces auditions ont confirmé que la fiscalité est une matière passionnante et inépuisable dans laquelle tout est imbriqué : lorsque l'on tire sur un fil, c'est la pelote entière qui vient... Elles ont également confirmé le bien-fondé de notre démarche. Enfin, la lumière est revenue sur ces questions fondamentales !

Faisant, comme de nombreux observateurs, le constat d'un système fiscal devenu illisible et trop complexe, mais aussi particulièrement injuste, contribuant à éroder le consentement à l'impôt dans notre société, nous pensons qu'il est urgent de le réformer dans son ensemble. Néanmoins, vous le constatez, nos propositions, qui tiennent en deux articles, ne portent que sur deux éléments du système fiscal. Nous ne pensons pas que rien d'autre ne mérite d'être modifié, nous pensons que la réforme des deux composantes que nous avons choisies, l'impôt sur le revenu (IR) et l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), est le double préalable à une réforme de plus grande ampleur de notre fiscalité.

Notre système de prélèvements fiscaux a sans aucun doute un grand besoin d'être refondu, en particulier pour répondre aux exigences d'un monde en pleine mutation et aux enjeux absolument essentiels dont la transition écologique n'est qu'un exemple. J'insiste sur l'importance de ces enjeux dans notre démarche car l'objet de cette proposition de loi n'est pas idéologique : il ne s'agit pas de considérer qu'il faut, par principe, taxer les plus riches parce qu'ils sont riches. Ce que nous souhaitons, c'est une réflexion sur notre projet de société et ce que pourrait être une juste répartition des richesses.

L'aggravation des inégalités dans la redistribution des richesses et l'insuffisante progressivité de l'impôt expliquent en grande partie l'effritement du consentement à l'impôt. Je crois important de rappeler brièvement plusieurs éléments.

Au cours des vingt dernières années, les inégalités de revenus en France sont restées globalement stables mais les 10 %, et surtout les 1 %, les plus riches ont vu leur revenu disponible augmenter plus rapidement que la moyenne. Dit autrement, l'écart entre les très riches et le reste de la population s'est creusé.

La redistribution est en France assurée pour les deux tiers par les prestations sociales et pour un tiers, ce qui est marginal, par l'impôt sur le revenu, mais les inégalités primaires – avant redistribution – se sont accrues entre 2010 et 2017, le rapport entre le neuvième décile et le premier passant de 16 à 22,5. Cela implique qu'un effort plus important est exigé du système redistributif.

Les inégalités de patrimoine sont en France bien plus structurantes que les inégalités de revenus, à plus forte raison quand ces patrimoines génèrent des revenus. Les 10 % les mieux dotés en patrimoine possèdent en moyenne près de 535 000 euros, tandis que pour les 10 % les moins dotés en patrimoine, ce chiffre n'est que de 3 000 euros, soit un montant près de 180 fois inférieur – le ratio pour les inégalités de revenu est pour sa part de 1 à 5.

La proposition de loi que je vous présente aujourd'hui s'inscrit dans ce contexte et vise à renforcer la justice fiscale. Elle trouve un écho particulier dans le contexte économique et social que nous connaissons. Nous pensons qu'il faut donner rapidement des signes forts à nos concitoyens pour répondre aux légitimes aspirations à plus de justice sociale et retrouver de la sérénité dans le pays.

Le travail effectué ces dernières semaines a également mis en lumière deux éléments fondamentaux en matière de fiscalité. Le premier est que la transparence, la simplification et la pédagogie sont des exigences démocratiques sur lesquelles nous devons travailler ardemment car c'est l'une des clefs du consentement à l'impôt et il n'est pas normal que les citoyens ne comprennent pas comment sont calculés leurs impôts. Le second est qu'en matière de fiscalité les mythes ont la vie dure. Parmi les plus répandus, on compte celui selon lequel 50 % des Français ne paieraient pas d'impôt. Parce que les autres prélèvements et impositions sur les ménages – taxe sur la valeur ajoutée (TVA), cotisations sociales, contribution sociale généralisée (CSG) – sont invisibles, la cristallisation de l'attention et des tensions se fait autour de l'impôt sur le revenu, impôt qui n'est pourtant ni le plus rentable, ni le plus important dans l'ensemble des prélèvements obligatoires français, ce qui pose d'ailleurs une véritable question.

Ce constat est fondamental car il souligne le rôle symbolique de l'impôt sur le revenu ainsi que l'importance de l'acceptation politique d'un impôt, en un mot, le consentement. En la matière, la suppression de l'ISF a constitué un mauvais symbole et une grande majorité des Français est favorable à son rétablissement.

Ce sont les raisons qui expliquent les deux articles de notre proposition de loi.

L'article 1^{er} prévoit de restaurer l'ISF, inopportunément supprimé par la loi de finances pour 2018. Sa suppression était une erreur : elle a marqué la politique du Gouvernement comme favorable aux plus riches de nos concitoyens et a fortement contribué à la dégradation d'un consentement à l'impôt déjà très fragilisé. Dans sa note du mois dernier, l'Institut des politiques publiques ne nous dit pas autre chose : la suppression de l'ISF a profité aux 0,5 % des ménages les plus aisés, soit environ 150 000 ménages.

Les arguments invoqués peinent à convaincre et une grande partie des personnes auditionnées a eu l'occasion de le rappeler : la théorie dite du « ruissellement » n'a, à ce jour, aucune vérification empirique.

Je n'entends pas non plus l'argument sur l'évaluation : l'idée qui consiste à dire qu'il faut attendre les évaluations de sa suppression avant de décider de le réintroduire ne me semble pas très pertinente. Les effets négatifs sur les dons ou l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) aux financements seront, je l'espère, bientôt documentés avec précision mais s'il y a lieu de s'inquiéter de la suppression de l'ISF c'est bien en raison de ces deux éléments. Je souligne enfin que la singularité française, souvent évoquée à l'appui de cette suppression, pourrait être prochainement remise en cause si les propositions de Mme Elizabeth Warren, candidate à l'investiture démocrate pour l'élection présidentielle aux États-Unis, se concrétisaient. Avec l'impôt sur la fortune inscrit à son programme, elle va d'ailleurs beaucoup plus loin que nous...

M. Joël Giraud, rapporteur général. Le seuil d'imposition qu'elle envisage est très élevé !

M. le rapporteur. À partir d'un certain seuil, j'en conviens, mais c'est une première aux États-Unis.

Nous proposons donc le rétablissement de l'ISF, dans un premier temps dans sa version supprimée en 2018, c'est-à-dire avec son lot d'imperfections, dont nous sommes conscients mais dont nous pensons qu'elles pourront être corrigées dans un second temps.

Au-delà de la question de cet impôt français, c'est la question de la juste imposition des patrimoines en Europe, voire dans le monde, qui se pose ainsi que celle de l'utilisation des recettes associées. De plus en plus de voix s'élèvent pour avancer l'idée d'un impôt du type de l'ISF qui serait affecté au financement de la transition écologique.

De forts arguments plaident pour cela : si les prévisions concernant le réchauffement climatique sont exactes, avec une augmentation des températures de 1,5 à 4 degrés Celsius, si demain la vie sur terre était menacée et l'espèce humaine disparaissait, à quoi serviraient ces grandes, parfois ces immenses fortunes ?

Par ailleurs, les études économiques montrent que plus on est riche, plus on pollue. La taxation des patrimoines pourrait donc permettre de remédier à ces inégalités écologiques qui sont en grande partie le reflet des inégalités économiques existantes.

L'article 2 vise à instaurer une plus grande progressivité dans le barème de l'impôt sur le revenu. L'objectif recherché est donc double : diminuer l'impôt sur le revenu pour les classes populaires et moyennes et le renforcer pour les plus gros revenus.

Cependant, il nous est apparu que le dispositif de cet article ne satisfaisait pas parfaitement ce double objectif. C'est la raison pour laquelle je présenterai tout à l'heure un amendement de réécriture globale de l'article – je vous exposerai les raisons et la démarche.

Il est très difficile de parler de l'impôt sur le revenu sans évoquer ce qui mite son assiette : les niches fiscales, qu'il conviendrait de remettre complètement « à plat » – je ne parle pas forcément de les supprimer. Cet article 2 répond, notamment dans la version amendée que je vous proposerai d'adopter, à une préoccupation sans cesse répétée, notamment par Bruno Le Maire qui rappelait l'autre jour encore que les classes moyennes n'en peuvent plus ! Nous proposons très précisément de baisser les impôts pour ces classes moyennes.

Il s'agit donc d'envoyer un message indispensable pour engager un véritable débat de fond sur la question de la progressivité de l'impôt. C'est pour que nous puissions avoir ce débat que j'ai retravaillé la proposition de loi et proposé un taux marginal d'imposition ramené à 48 %. Nous aurons l'occasion d'en discuter au moment de l'examen des articles : la notion de taux confiscatoire dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, dont j'avoue qu'elle ne me plaît pas, est une contrainte qui, à ce jour, s'impose à nous.

On pourra toujours proposer des dizaines de formules différentes concernant la tranche d'imposition supérieure ou les taux – les différents amendements déposés le prouvent – mais ce qui compte c'est la démarche et le raisonnement. Je constate que nous partageons ici, y compris sur les bancs de la majorité, le souci de rendre l'impôt sur le revenu plus progressif, plus juste.

Adoptons donc cette proposition de loi pour envoyer ce message et réaffirmer collectivement notre attachement à la justice fiscale. C'est le bon moment. La société d'aujourd'hui réclame de l'audace, encore de l'audace, toujours de l'audace, et plus de partage.

Mme Cendra Motin. Par cette proposition de loi, monsieur le rapporteur, vous nous proposez le rétablissement de l'ISF dans sa dernière forme connue et une révision du barème de l'IR afin de le rendre plus progressif.

Vous nous offrez à cette occasion la possibilité de débattre du sens de l'impôt. Vous rappelez avec raison que le consentement à l'impôt est l'un des piliers de notre Constitution et qu'il convient de se demander comment nous pouvons parvenir à rendre cet impôt plus acceptable. En l'espèce, il me semble que vous nous invitez à nous poser la question suivante : le consentement de l'impôt repose-t-il sur sa dimension symbolique ou sur son efficacité et sur une plus juste répartition de l'effort demandé à chacun ? Nous n'épuiserons sans doute pas aujourd'hui ce débat, la question est vaste et, surtout, les Français sont en train de se la poser collectivement, depuis un mois et encore pour quelques semaines, dans le cadre du grand débat national.

Pour notre part, nous apporterons la contradiction à partir de quelques éléments qui nous semblent essentiels.

Tout d'abord, le rétablissement pur et simple à l'ISF tel qu'il existait avant sa transformation en impôt sur la fortune immobilière (IFI) n'est pas satisfaisant. Vous l'écrivez vous-même dans l'exposé des motifs. Avec cette version de l'ISF, à laquelle de grandes fortunes échappaient, vous manquez effectivement votre objectif de fiscaliser les plus gros patrimoines.

De plus, un tel rétablissement de l'ISF serait un très important signe d'instabilité fiscale. La transformation de l'ISF en IFI a à peine un an ! Au-delà même des changements de comportement que cette transformation a pu induire, que nous connaissons une fois qu'elle aura été évaluée, l'instabilité fiscale peut, nous le savons, inciter les plus mobiles, souvent les plus riches, à chercher à échapper à une fiscalité qu'ils jugent trop fortes. Dès lors, le rétablissement de l'ISF nous exposerait au risque de reperdre les recettes directes ou indirectes que nous procurent ces personnes.

Le produit de l'ISF ne serait pas non plus de nature à permettre des politiques publiques très ambitieuses ni un rétablissement de nos finances publiques. D'ailleurs, ne plus avoir cet ISF ne nous a pas empêchés d'agir et de mener des politiques publiques très fortes en faveur des plus défavorisés, avec un plan pauvreté d'un montant de 4,5 milliards d'euros, ou de la formation, avec 2,5 milliards d'euros pour la formation des jeunes et des seniors, publics fragiles victimes du chômage. Cela ne nous a pas non plus empêchés d'exonérer de la taxe d'habitation 80 % des Français. Finalement, nous parvenons à redonner du pouvoir d'achat aux Français qui en ont le plus besoin, et ce pour un montant trois fois plus élevé que le produit de l'ISF.

Vous proposez également de rendre le barème de l'impôt sur le revenu plus progressif, avec une meilleure répartition de l'effort fiscal entre tous les Français, objectif auquel nous souscrivons : c'est ce que demandent les Français. Cependant, avec un montant de 12 milliards d'euros, soit trois fois ce que pouvait rapporter l'ISF, ce que vous proposez est beaucoup trop coûteux pour nos finances publiques.

Si la progressivité de l'IR peut être discutée, son caractère redistributif n'est pas en cause. Nous prendrons donc votre proposition de loi, monsieur le rapporteur, comme une véritable proposition de réflexion dans le cadre du grand débat. Cependant, vous comprendrez que nous ne puissions voter en sa faveur aujourd'hui.

Mme Véronique Louwagie. Si je peux vous rejoindre sur un point, monsieur le rapporteur, c'est que le consentement à l'impôt est important. Cependant, si l'on pouvait concevoir, à un moment, qu'il faille un impôt tel que l'ISF, il avait perdu de son potentiel redistributif et de sa légitimité en raison de taux qui n'avaient cessé d'augmenter depuis l'instauration en 1982 de l'impôt sur les grandes fortunes.

Vous considérez, monsieur le rapporteur, qu'il n'y a plus d'ISF. Il reste cependant – je le regrette – un impôt sur la fortune immobilière, qui pèse d'ailleurs plutôt sur les plus petits patrimoines, composés d'immobilier, résidence principale incluse, à 40 %, tandis que la part de l'immobilier dans les grandes fortunes n'est que de 10 %. Il reste donc bien un impôt sur le patrimoine.

Par ailleurs, nous ne pouvons pas non plus revenir en permanence sur les dispositifs récemment votés. Cette instabilité fiscale très particulière qui règne en France est préjudiciable aux uns et aux autres, notamment au monde économique. Il nous faut parvenir à instaurer une stabilité fiscale.

Sur le plan économique, nous regrettons de ne pas avoir suffisamment d'entreprises de taille intermédiaire (ETI), notamment lorsque nous nous comparons à l'Allemagne. De ce point de vue, l'ISF mettait en péril les transmissions familiales d'entreprises. Un certain nombre d'héritiers dans l'impossibilité, au décès du chef d'entreprise, de conserver les actions ou les parts du capital d'une entreprise étaient obligés de les vendre, au risque d'empêcher des PME de devenir des ETI. C'était là un impact assez négatif de l'ISF.

Enfin, je rappelle que 3 990 contribuables qui déclaraient plus de 100 000 euros de revenu ont quitté le territoire français en 2016 et qu'en dix ans, la France a perdu près de 5 000 redevables de l'ISF. Le manque à gagner qui en résultait a été évalué à 20 millions d'euros.

M. Jean-Paul Mattei. La proposition de loi qui nous est soumise ce matin est ambitieuse puisqu'elle repose sur les principaux piliers de la fiscalité : le barème de l'impôt sur le revenu et l'ISF.

Le péché originel de l'ISF, créé en 1982 sous le nom d'impôt sur les grandes fortunes, c'est que la distinction qu'il établissait entre patrimoine privé et patrimoine professionnel était peu claire. Véronique Louwagie évoquait le cas des entreprises familiales, mais nous avons une véritable usine à gaz, d'application difficile, notamment avec la notion de dirigeant. Une réflexion sur un possible ISF devrait viser à une simplification de celui-ci : tout euro investi dans l'entreprise devrait être exclu de l'assiette.

Je suis par ailleurs étonné que vous n'évoquiez pas les œuvres d'art, notamment celles auxquelles le public ne peut accéder. C'est encore un point qui mériterait une véritable réflexion.

Par ailleurs, l'impôt sur la fortune n'a pas disparu puisqu'il y a l'IFI. Pourquoi, en pleine transition énergétique, ne pas réfléchir au sort de l'immobilier loué sur une certaine durée ?

Vous avez évoqué, monsieur le rapporteur, la complexité de la matière : « *lorsque l'on tire sur un fil, c'est la pelote entière qui vient...* » Évidemment, votre proposition ne peut être acceptée en l'état : elle est beaucoup trop complexe et a des répercussions trop importantes. La question mérite une véritable réflexion, dans le cadre plus global d'une loi de finances.

Quant au barème de l'impôt sur le revenu, objet de l'article 2 de la proposition de loi, nous sommes passés de sept à cinq tranches. La surtaxation des revenus « moyens » pose effectivement problème. Vous envisagez, monsieur le rapporteur, une tranche additionnelle, soumise à un taux marginal d'imposition de 50 %. La nécessité d'une réflexion sur le barème me semble effectivement l'objet d'un certain consensus mais c'est très compliqué.

Par ailleurs, vous ne prévoyez pas du tout de toucher au prélèvement forfaitaire unique (PFU). Il est pourtant évident qu'un alourdissement de l'imposition sur le revenu

entraînerait un arbitrage en faveur de la distribution de dividendes, qui échappent désormais au barème de l'impôt sur le revenu.

Tout cela montre, nonobstant l'intérêt de votre texte, que la fiscalité ne peut ainsi être traitée dans le cadre d'une proposition de loi et mérite une réflexion globale. Le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés ne la soutiendra donc pas, mais il la considère comme un appel à faire évoluer notre fiscalité, ce qui est effectivement nécessaire.

M. le président Éric Woerth. Cher collègue, la réflexion sur l'imposition des œuvres d'art s'est ouverte à de nombreuses reprises, et vous le savez très bien. La question peut toujours être posée, mais il n'y a tout simplement pas de vérité générale en cette matière. Vous pouvez y être hostile ou favorable, c'est aussi une question de conviction.

M. Jean-Louis Bricout. Bien évidemment, le groupe Socialistes et apparentés soutiendra cette proposition de loi visant à rétablir l'ISF – nous proposons pour notre part un référendum d'initiative partagée sur le sujet – et à alléger la pression fiscale sur les classes moyennes grâce à une plus forte progressivité du barème de l'impôt sur le revenu.

Depuis le début du quinquennat, des dispositions ont été prises, qui ont complètement déséquilibré notre budget : la suppression de l'ISF, l'instauration du PFU, la suppression de la taxe d'habitation dont il faut rembourser le produit aux communes. Tout cela a eu des conséquences qui n'étaient pas neutres, où le mouvement social a pris ses sources, avec des mesures d'économie, comme la réduction du montant de l'aide personnalisée au logement et du nombre d'emplois aidés, puis de nouvelles recettes de CSG et de fiscalité écologique. Et n'oublions pas les dégâts collatéraux de la suppression de l'ISF, notamment la baisse des dons aux associations. Quant aux contreparties, l'augmentation d'un point de la taxe forfaitaire sur les cessions et exportations de métaux précieux, passée de 10 % et à 11 %, n'a permis d'enregistrer que 3,8 millions d'euros, tandis que le droit annuel de francisation et de navigation et le droit de passeport applicable aux grands navires de plaisance ne représentent que 85 500 euros. La taxe additionnelle sur les certificats d'immatriculation pour les véhicules de sport n'a rapporté pour sa part que 30 millions d'euros. Nous voyons bien que les contreparties ne sont pas tellement à la hauteur de ce que l'on pouvait espérer.

On nous a souvent vendu comme un moyen efficace de transférer l'épargne des ménages vers l'appareil productif l'exonération d'ISF dont bénéficient désormais les valeurs mobilières, mais on se rend compte qu'il faudra toujours passer par les intermédiaires financiers. C'est finalement à eux que la décision appartient, une table ronde était d'ailleurs prévue, et on peut se demander ce que seront leurs propositions. Les entreprises du CAC40 n'ont pas forcément besoin, pour leur part, de ces capitaux. Cette manne financière ne risque-t-elle pas plutôt d'être placée à l'étranger ? On maîtrise peu cette épargne, nous attendons une évaluation pour savoir où va cet argent.

Les uns et les autres, nous avons passé une partie de l'année 2018 à honorer ceux qui sont morts pour la France. Aujourd'hui, nous nous rendons compte qu'on fait des cadeaux à ceux qui sont toujours prêts à la quitter, parce qu'il y aura toujours un paradis fiscal pour les accueillir.

Mme Lise Magnier. Vous avez raison, monsieur le rapporteur : nous avons besoin d'une réforme fiscale de notre pays. Cependant, c'est une réforme fiscale beaucoup plus globale qu'il faut. Toucher à la CSG, à la taxe d'habitation et à l'ISF a complètement brouillé le message envoyé au contribuable.

La transformation de l'ISF en IFI a entraîné une perte de recettes de 3,2 milliards d'euros, soit un montant nettement inférieur à celui des mesures d'urgence qui ont été adoptées à la fin de l'année 2018 – il faut aussi s'en souvenir.

En 2018, 120 000 contribuables étaient assujettis au nouvel IFI, dont Bercy estime les recettes à 1,2 milliard d'euros de recette. Dès le mois d'octobre 2017, notre groupe s'était prononcé en faveur de la suppression de l'ISF, spécificité française qui nuisait à l'attractivité de notre pays, aussi bien sur notre territoire qu'à l'étranger. La majorité de nos voisins ont renoncé à un tel impôt, et je pense que ce n'est pas pour rien : l'Allemagne, le Danemark, la Suède... Évidemment, il faut toujours comparer ce qui est comparable, mais lorsque les choix se révèlent judicieux, il n'y a aucune raison de tergiverser. L'ISF poussait de nombreux Français – environ 800 ménages par an, plus ou moins fortunés – à quitter notre pays. Cela peut paraître peu, mais le coût de ces départs au cours des trente dernières années a été évalué à un montant compris entre 200 et 300 milliards d'euros ; au-delà des recettes d'ISF non perçues du fait de leur départ, il y a aussi la perte de toutes les recettes d'IR et de TVA. Ces particuliers sont majoritairement des entrepreneurs qui ont réussi à créer puis à vendre leurs entreprises. Les faire fuir par une politique fiscale trop lourde entraîne, pour notre pays, une perte d'intelligence et de compétences indispensables à notre attractivité économique. L'ISF contribuait donc à la disparition du tissu entrepreneurial français et affectait le potentiel de la croissance française. Or les premières victimes d'une économie affaiblie sont bien les personnes qui peinent à trouver un emploi en raison d'une moindre qualification. Par ailleurs, une évaluation est prévue d'ici au mois de septembre prochain afin de vérifier que la suppression de l'ISF a bien permis l'investissement d'un argent moins taxé dans notre économie et une meilleure répartition de la croissance nouvellement créée.

Je rejoins l'ensemble de mes collègues : notre pays a un besoin impératif de stabilité fiscale. En restaurant l'ISF moins de deux ans après sa suppression, nous enverrions de ce point de vue un message catastrophique aux contribuables français mais également aux investisseurs étrangers. Votre proposition de loi ne nous semble donc pas répondre aux enjeux tels que vous les envisagez ni permettre la justice fiscale demandée par nos concitoyens. Qui dit justice fiscale ne dit pas forcément encore plus d'impôt : ce peut être aussi une meilleure répartition et une meilleure utilisation de nos impôts.

M. Charles de Courson. La proposition de loi est apparemment populaire, puisque 77 % de nos concitoyens sont pour le rétablissement de l'ISF. On peut s'étonner que 23 % soient contre, car seuls 1 % des contribuables le payaient : 22 % s'opposent donc à cette mesure pour des raisons de fond sur lesquelles je voudrais revenir.

Autre observation, l'exposé des motifs ne comporte aucune analyse internationale. C'est quand même assez curieux : nous sommes dans un monde ouvert où il existe une liberté de circulation des capitaux. Par ailleurs, le rapporteur n'a pas évoqué la question, toute simple, de savoir pourquoi tous les pays, sauf la France, ont supprimé leur impôt sur le capital, les derniers à l'avoir fait ayant été, me semble-t-il, les Allemands, à la suite d'une décision de leur Cour constitutionnelle.

Cet impôt est une puissante machine à détruire le tissu des PME et à accentuer la concentration économique au profit de monopoles ou d'oligopoles. Il est assez surprenant qu'un éminent membre du parti communiste plaide pour le rétablissement d'un impôt qui entraînerait une hyperconcentration du grand capital. J'avais cru comprendre que ce parti s'était converti à l'idée qu'il faut encourager et maintenir le tissu des PME et des ETI.

L'ISF, dans son ancienne formule, que vous voulez rétablir à l'identique, est-il un impôt juste ? La réponse est négative.

À la suite de négociations entre André Bettencourt et François Mitterrand, on a inventé l'exonération de l'outil de travail afin que Liliane Bettencourt soit exonérée sur la quasi-totalité de sa fortune, avec un certain nombre d'autres personnes. Votre texte rétablirait l'exonération pour les grandes fortunes.

Vous ne l'avez pas dit, mais je rappelle que sur les cinquante plus grandes fortunes françaises du temps de l'ISF, onze ne payaient rien, dont Liliane Bettencourt, première fortune du pays, et que les trente-neuf autres payaient à peine 10 %. Comment ? En raison d'un problème, effleuré par l'exposé des motifs, qui est la défense du droit de propriété par le Conseil constitutionnel.

Ce dernier estime en effet qu'au-delà de 70 %, pour faire simple – le chiffre n'a jamais été précisé –, la somme de l'ISF, de l'IR, de la CSG et des impôts fonciers ne peut pas aller au-delà de 70 %, en taux marginal. On peut être pour ou contre, mais c'est la position du Conseil constitutionnel.

Qu'ont fait les onze plus grandes fortunes françaises pour échapper totalement à l'ISF ? C'est très simple : on constitue une société *holding* familiale et on ne distribue rien, mais on vend de temps en temps quelques actifs. Par conséquent, il s'agit d'un impôt fondamentalement injuste.

Le problème, avec la contrainte constitutionnelle que je viens d'évoquer, est que votre proposition concernant l'ISF et visant à augmenter de 5 points le taux marginal de l'IR, outre la question du nombre de tranches, est vraiment très « limite ». Il faut veiller à l'articulation entre l'IR, l'impôt sur la détention de patrimoine et celui sur sa transmission, c'est-à-dire les droits de succession. Or vous ne le faites pas. Je pense que si l'on devait un jour rétablir un impôt sur le patrimoine, ou plus exactement sur les valeurs mobilières – il reste l'IFI –, c'est cela qu'il faudrait faire. On doit rendre l'impôt sur le capital déductible des droits de succession.

Mme Marie-Christine Dalloz. Vous souhaitez une juste imposition du patrimoine, un rééquilibrage. Vous n'êtes pas sans savoir que la France est la championne d'Europe, voire du monde, en ce qui concerne les prélèvements obligatoires : plus de 45 % du PIB. Cela n'existe dans aucun autre pays européen, voire au plan mondial.

On arrive ainsi à la vraie question de la réorganisation fiscale en France : vous êtes entré dans le grand débat actuel par cette porte.

Il y a aussi la question de l'exil fiscal, depuis la France, dont les principaux bénéficiaires ont été le Royaume-Uni et les États-Unis au cours des dernières années. Est-ce cela que nous souhaitons pour notre pays ? Le risque est également là.

Il ne faut pas oublier que les personnes qui payaient l'ISF financent la protection sociale dans notre pays : 1 % des Français, les plus riches, paient plus de 65 %. C'est un élément essentiel que l'on doit prendre en compte.

On doit aussi rappeler que les plus grandes fortunes bénéficiaient du dispositif de plafonnement. L'effet de cet impôt n'était donc pas aussi redistributif qu'on pouvait l'espérer – il y avait moins de recettes. J'ajoute que l'IFI est plus pénalisant pour les propriétaires que l'ISF antérieur. Pour terminer sur ce sujet, nous avons besoin de stabilité et de lisibilité. Je crois que c'est évident aujourd'hui.

Vous avez pris en exemple les États-Unis. S'agissant du second article de la proposition de loi, qui vise à réorganiser les tranches d'imposition de l'impôt sur le revenu, il ne faut pas oublier qu'il y a aujourd'hui un taux d'imposition forfaitaire, unique, une *flat tax*, dans la majeure partie des pays. En France, nous avons un impôt progressif. On évoque sans

cesse la justice fiscale. Or elle existe chez nous, puisque la progressivité de l'impôt fait que plus on a des revenus importants, plus on paie d'impôts, plus on contribue aux efforts de la nation.

Mme Elsa Faucillon. J'entends parler de volonté de stabilité fiscale, mais on mentionne peu le fait qu'il y a des inégalités extrêmement fortes et croissantes, du fait des mesures prises depuis le début de ce quinquennat.

Certains signaux sont au rouge : les inégalités de revenu sont en hausse, la crise financière a profité aux plus riches, au détriment des plus modestes, et le tableau est encore plus noir en ce qui concerne les inégalités de patrimoine. Il faut aussi rappeler que ces inégalités sont un danger pour la planète – mais j'y reviendrai plus en détail tout à l'heure.

Les choix budgétaires de ce début de législature renforcent les inégalités et nuisent à ce que l'on appelle le consentement à l'impôt. Faut-il comprendre que les citoyens de ce pays ne sont pas prêts à participer à l'effort ? Je crois que c'est faux : ils ont besoin de voir que l'impôt sert à la redistribution, au financement des services publics et à l'intérêt général. Or ils constatent depuis le début de ce quinquennat à quel point on enrichit un peu plus encore ceux qui en ont le moins besoin.

Je voudrais citer quelques chiffres, afin que l'on ait les idées claires – mais je suis sûre que c'est déjà le cas. La TVA représente 150 milliards d'euros, la CSG 100 milliards et l'impôt sur le revenu 70 milliards. Que nous disent ces chiffres ? Ils témoignent, bien sûr, de l'injustice de notre système fiscal. Ils montrent que l'outil progressif qu'est l'impôt sur le revenu est marginalisé puisqu'il représente à peine la moitié de la TVA. Celle-ci est proportionnelle et frappe durement les plus modestes. Ce qui pourrait être plus progressif et juste est marginal dans notre système fiscal : ce qui est proportionnel et injuste est ultradominant. De plus, ce qui est progressif est mité par des niches fiscales dont les plus aisés tirent très largement profit. Nous considérons que cette situation ne peut plus durer. Les taux et les tranches de l'impôt sur le revenu ne garantissent plus la progressivité attendue.

Cette proposition de loi constitue une première étape. Je vois, en effet, dans ce qu'ont dit d'autres intervenants la volonté d'aller plus loin. Commençons par réaliser cette première étape. On ne peut pas renvoyer une telle demande aux calendes grecques. La raison n'est pas seulement qu'elle est populaire, comme M. de Courson l'a souligné à juste titre – les cahiers de doléances sont remplis de références à l'ISF : le manque de redistribution mine les valeurs républicaines de notre pays en accroissant les inégalités.

M. le président Éric Woerth. L'impôt sur le revenu n'est pas marginalisé. Il est extrêmement concentré, ce qui n'est pas tout à fait la même chose.

M. Jacques Marilossian. M. Dufrègne a présenté avec conviction et talent une proposition de loi qui relève d'une posture démagogique et, surtout, d'une grave erreur économique. L'ancien ISF était une exception, on l'a rappelé avant moi : il n'y a pas d'ISF dans les grands pays de l'OCDE. Sont-ils donc tous idiots et sommes-nous plus intelligents ?

L'ancien ISF avait des effets pervers pour les entreprises familiales. De nombreux héritiers trouvaient un moyen de récupérer des dividendes importants afin de ne pas avoir à payer l'impôt, ce qui réduisait la valeur ajoutée consacrée aux salaires et à l'investissement.

Surtout, un bon impôt doit rapporter de l'argent. Or l'ISF a coûté plus cher qu'il n'a rapporté à notre pays et aux Français. Toute personne qui part ne paie plus d'impôt sur le revenu, ni de TVA. Au total, la plupart des économistes estiment que cela représente chaque année plusieurs milliards d'euros de pertes pour la France.

Enfin, comme Charles de Courson l'a dit, ce ne sont pas les plus riches qui acquittaient l'ISF, mais les simplement riches. On ne peut pas dire que cet impôt coûtait aux riches : il coûtait surtout aux plus modestes parce que le manque de rentrées fiscales était considérable.

Je partage avec M. Dufrègne le souci de la justice fiscale, mais il se trompe lorsqu'il dénonce un cadeau fait aux riches ou aux ultra-riches, comme il dit. Notre collègue veut rétablir un impôt qui a coûté beaucoup plus qu'il n'a rapporté. C'était un mauvais dispositif qu'il ne faut pas rétablir.

M. le rapporteur. Ce sujet, au moins, ne laisse pas indifférent : chacun et chacune a des choses à dire.

Beaucoup ont fait le constat que l'ISF n'est pas un impôt adapté, mais ce n'est pas une raison pour ne pas se creuser la tête et essayer de trouver des solutions. On n'est plus en 1950, mais bientôt en 2020, et beaucoup de questions se posent. J'ai sciemment fait un gros plan sur la transition écologique. Va-t-on continuer comme aujourd'hui, ou bien va-t-on essayer de trouver des solutions pour dégager des moyens permettant de faire face aux enjeux ?

Je suis, en effet, contre la concentration. Je défends la ruralité, comme d'autres ici, et non les systèmes où l'on concentre les richesses et la croissance, au bénéfice de quelques-uns et en oubliant les autres.

Nous avons besoin de réfléchir. Je l'ai dit : l'ISF n'était pas parfait, mais ce n'est pas une raison pour abandonner l'idée d'un impôt sur le patrimoine. Les arguments habituels ont été ressortis. À la limite, tout le monde partirait en courant... Or ce n'est pas le cas : les chiffres que nous avons pu obtenir, ici et là, sur l'exil fiscal ne sont pas aussi élevés qu'on veut nous le faire croire. Par ailleurs, le monde change : ce n'est pas seulement à cause de la fiscalité que certains vont vivre à l'étranger, mais aussi en raison de choix de vie ou pour des motifs familiaux. Le monde n'est plus concentré sur des petits territoires : il est largement ouvert.

Il faut remettre sur la table la question de l'impôt sur le patrimoine. La meilleure façon de s'y prendre est de rétablir un impôt sur la fortune. Charles de Courson a souligné que 77 % des Français – je n'avais pas cité ce chiffre, mais notre collègue a voulu le mettre en lumière – sont aujourd'hui favorables au rétablissement de l'ISF. Cela peut s'accompagner de contradictions, mais on ne peut pas ignorer que pour 77 % des Français il y a une inégalité dans la manière dont les uns et les autres contribuent à l'intérêt général et au financement des services publics.

Sans revenir sur tout ce qui a été dit, je voudrais souligner qu'il reste, bien sûr, un impôt, l'IFI, mais celui-ci pourrait être considéré comme particulièrement injuste aussi. Jean-Paul Mattei a évoqué un certain nombre d'éléments.

Mme Amélie de Montchalin. C'est tout simplement une taxe foncière progressive !

M. le rapporteur. Au lieu de dire qu'un dispositif est injuste et qu'il faut donc le supprimer, on doit le rendre le plus juste. Essayons de trouver des mesures assurant une meilleure contribution, et arrêtons de repousser toutes ces questions aux calendes grecques. Cendra Motin a dit qu'il faudrait reporter le sujet pour attendre que le grand débat s'achève. Je la prends au mot : faisons un moratoire sur toutes les suppressions de services publics auxquels nous assistons en ce moment. Soyons cohérents. Je pense notamment à certaines fermetures de classes dans l'Allier.

Nous voulons faire le signe que 77 % des Français attendent, en retravaillant sur cette question. Si nous rétablissons maintenant le dispositif, il nous restera jusqu'à la fin de l'année pour travailler.

Je sais bien que ce n'est pas dans une telle proposition de loi que l'on va traiter l'ensemble de la fiscalité. Il est évidemment intéressant de relier l'impôt sur le patrimoine aux autres impôts sur la propriété, par exemple les impôts fonciers. Peut-on adopter une approche prenant en compte l'ensemble de ces questions ? Ce n'est pas avec les moyens dont je disposais que je pouvais le faire, même si je veux remercier l'administratrice qui m'a accompagné – je ne voudrais pas que mes propos soient mal interprétés. Nous n'avons pas les informations suffisantes pour nous projeter en avant comme il faudrait le faire.

En ce qui concerne la tranche de 50 % et le caractère confiscatoire de l'imposition, j'aurai l'occasion de présenter la nouvelle proposition que nous faisons pour moins « flirter » avec cette zone de turbulences : le taux marginal serait ramené à 48 %.

La commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.

Article 1^{er} : *Rétablissement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)*

La commission examine l'amendement CF8 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit d'un amendement purement rédactionnel, consistant à corriger une erreur de numérotation.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement CF4 de Mme Sabine Rubin.

Mme Sabine Rubin. Il a beaucoup été question de l'ISF, mais cette proposition de loi comporte une autre mesure relative à la progressivité de l'impôt, et c'est également important. Je reviendrai plus tard sur cet aspect : quand on évoque uniquement l'ISF à propos de la justice fiscale, on parle d'un symbole qui a un poids et une importance, mais la question ne s'y limite pas.

L'amendement CF4 permettra de revoir le barème de l'ISF en remplaçant le taux de 30 % par un montant de 400 000 euros.

M. le rapporteur. Cet amendement ne me laisse pas indifférent. Il vise à modifier les caractéristiques de l'abattement sur la résidence principale en remplaçant un taux par un montant fixe. Pour une résidence principale de 1 million d'euros – nous n'en avons pas beaucoup dans l'Allier... –, l'abattement ne serait plus de 300 000 euros, mais de 400 000. Il y a ensuite un point de bascule, un peu au-delà de 1,3 million d'euros, à partir duquel l'abattement deviendrait moins important qu'aujourd'hui.

Vous proposez aussi de modifier le barème de l'ISF. Tout en conservant un seuil d'imposition de 1,3 million d'euros, votre amendement prévoit une taxation du patrimoine dès 400 000 euros d'une manière tout à fait symbolique – le taux serait de 0,1 % – et il vise à alléger l'imposition sur le bas du barème en contrepartie du renforcement de la taxation sur les patrimoines supérieurs à 5 millions d'euros – vous proposez ainsi un taux de 2 % au lieu de 1,5 % aujourd'hui.

Je salue et je partage l'objectif poursuivi par cet amendement, qui présente deux avantages majeurs. J'émetts donc un avis favorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement CF1 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Si vous le permettez, je vais présenter ensemble les amendements CF1 et CF2 – nous examinerons ce dernier, qui est complémentaire, après l'article 1^{er}. Le premier amendement tend à supprimer l'alinéa 254, qui est une disposition de coordination avec le code général des impôts et le livre des procédures fiscales. L'amendement CF2 vise, quant à lui, à réécrire ces éléments de coordination qui sont nécessaires mais pourraient être mieux rédigés.

M. le rapporteur. Je partage totalement le point de vue de nos collègues du groupe Socialistes et apparentés. J'émetts donc un avis favorable à l'amendement CF1 et à la réécriture prévue par l'amendement CF2.

M. Gilles Carrez. Mme Pires Beaune se souvient certainement qu'elle a voté pour le rétablissement de l'ISF en août 2012, avec un taux marginal de 1,5 %. Le Conseil constitutionnel, saisi de cette mesure, a estimé qu'il convenait de mettre en place un dispositif de plafonnement. Le raisonnement était très simple : un contribuable détenant un très gros patrimoine et se comportant en très bon Français, c'est-à-dire choisissant comme placement des obligations d'État rapportant 2 %, aurait été taxé, au titre de l'IR et des prélèvements sociaux, à hauteur de 60 % en taux marginal – c'était même un peu plus, en réalité. Du rendement de 2 %, il ne serait donc plus resté que 0,8 % à ce contribuable, lequel aurait dû payer l'ISF à hauteur de 1,5 %. On aboutissait alors à un prélèvement plus que confiscatoire, puisque le résultat était négatif.

M. Charles de Courson. Au taux marginal.

M. Gilles Carrez. Oui, mais vous vous souvenez qu'on y arrivait extrêmement vite. Le Gouvernement a donc été conduit à introduire un mécanisme de plafonnement dans la loi de finances pour 2013, le dispositif voté en août 2012 ne s'appliquant pas à l'ISF de la même année – c'est pourquoi le Conseil avait laissé passer la mesure. Le plafonnement s'est élevé à 1 milliard d'euros dès l'année 2013, plus il a atteint 1,4 milliard deux ans plus tard. Le coût était donc très supérieur à celui du « bouclier fiscal » de la législature antérieure.

Chaque année, j'ai demandé à disposer d'une identification des bénéficiaires sous la forme d'un tableau très simple, à double entrée : qui bénéficiait des 1,4 milliard d'euros de plafonnement au titre de son revenu, et qui en bénéficiait au titre de son patrimoine. Il est apparu que 90 % des 1,4 milliard d'euros étaient concentrés sur les patrimoines supérieurs à 10 millions d'euros. Par ailleurs, je me faisais communiquer la liste nominative des principaux contribuables concernés. C'était, de manière éclatante, vraiment de très gros contribuables, qui bénéficiaient d'un quasi-remboursement de l'ISF.

Pourquoi rappeler tout ça ? Tout simplement pour dire qu'un tel impôt ne peut pas être abordé avec des *a priori* idéologiques. Il faut regarder la question d'une manière absolument rigoureuse. Pour ma part, je n'ai jamais eu de préventions contre l'idée d'un impôt sur le patrimoine, mais encore faut-il qu'il fonctionne. Le même bon Français, lorsqu'il payait l'impôt sur les grandes fortunes en 1982, avait des obligations d'État rapportant 17 % ou 18 %, et le taux marginal de l'IGF était de 1,5 % : on ne lui prenait donc que 10 % de son revenu. Il faut en tenir compte. La commission des finances est là pour faire des choses un

peu rigoureuses, c'est-à-dire qui marchent. On doit sortir de l'idéologie. Voilà le rappel que je voulais faire.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Puis elle examine l'amendement CF9 du rapporteur.

M. le rapporteur. Je vais retirer cet amendement compte tenu de la réécriture complète proposée par le groupe Socialistes et apparentés.

*L'amendement CF9 est **retiré**.*

La commission est ensuite saisie de l'amendement CF10 du rapporteur.

M. le rapporteur. C'est un amendement de précision, relatif à l'entrée en vigueur de l'article 1^{er} – elle aura lieu à compter du 1^{er} janvier 2020.

J'en profite pour redire que nous ne faisons pas de l'idéologie : c'est une réflexion de société que nous menons.

*La commission **rejette** l'amendement.*

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

Après l'article 1^{er}

*Contre l'avis favorable du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement CF2 de Mme Christine Pires Beaune.*

Article 2 : Renforcement de la progressivité de l'impôt sur le revenu (IR)

La commission examine, en présentation commune, les amendements CF11 du rapporteur et CF5 de M. Éric Coquerel.

M. le rapporteur. Nous souhaitons réécrire cet article, je l'ai dit. Mon amendement est le fruit de la réflexion et des auditions qui ont été conduites dans le cadre des travaux préparatoires sur le texte. Nous pensons qu'il est indispensable d'introduire davantage de progressivité dans le barème de l'IR en vue de renforcer le consentement à l'impôt, qui s'effrite dans notre pays.

Dans la version initiale de la proposition de loi, nous avons prévu de doubler, ou presque, le nombre de tranches du barème, de porter le taux marginal supérieur à 50 % et d'introduire davantage de progressivité, notamment en redécoupant la tranche de 30 % qui s'applique entre 27 500 euros environ et un peu moins de 74 000 euros. Que s'est-il passé entre le dépôt de la proposition de loi et aujourd'hui pour justifier le dépôt d'un amendement de réécriture globale de l'article 2 ?

Tout d'abord, nous avons essayé de comparer, de façon un peu sommaire, il est vrai, l'effet qu'aurait l'article 2 avec la situation actuelle en calculant, pour une part de quotient familial, le montant de la cotisation d'impôt brute, sans aucune correction. Les résultats obtenus ne sont pas du tout intuitifs : nous nous sommes rendu compte que l'article 2, tel que rédigé, aurait pour conséquence d'alléger très massivement la charge fiscale jusqu'à des niveaux de revenus très importants.

M. Charles de Courson. Mais quelle horreur... !

M. le rapporteur. Non, c'est seulement un constat.

Le point de bascule est supérieur à 160 000 euros, soit davantage que la limite supérieure de la dernière tranche du barème actuel. Ce résultat n'étant pas en adéquation avec nos objectifs, il nous a semblé responsable, afin de limiter l'impact budgétaire, et indispensable, pour augmenter la progressivité de l'impôt, de retravailler le barème.

Celui que je vous propose maintenant a également été enrichi grâce aux auditions.

En ce qui concerne le taux marginal supérieur, les personnes que nous avons auditionnées, en particulier M. Daniel Gutmann, qui est juriste et fiscaliste, nous ont rappelé les contraintes que constitue la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui a été éclairée par un avis du Conseil d'État de 2013 sur le caractère confiscatoire de l'impôt. Je voudrais le dire clairement, et sans état d'âme : cette jurisprudence ne nous plaît guère, et j'espère qu'elle évoluera prochainement. Je pourrais retourner la situation en disant que c'est celui qui possède de très gros revenus qui confisque à d'autres une partie du fruit de leur travail, mais c'est un autre débat, dont j'ai dit qu'il n'est pas idéologique.

Il est raisonnable d'intégrer la contrainte que je viens de préciser. C'est pourquoi nous proposons de ramener le taux marginal de 50 % à 48 %.

Par ailleurs, nous avons souhaité mieux traduire le principe de progressivité en reconstruisant le barème selon deux objectifs très clairs : alléger la charge fiscale pesant sur les foyers les plus modestes et les classes moyennes, en bas du barème, et augmenter la charge des foyers qui ont la capacité de contribuer davantage. L'amendement CF11 vise à opérer plus tôt la bascule, aux alentours de 53 000 euros.

Mme Sabine Rubin. L'amendement du rapporteur vise à prélever beaucoup plus d'argent sur les redevables de l'ISF – on doublerait les recettes enregistrées par l'État à ce titre. Pour notre part, nous proposons non de taxer tout le monde mais de mieux répartir l'impôt sur le revenu, selon quatorze tranches, ce qui rapporterait 10 milliards d'euros de plus. À l'heure où l'on réalise des économies partout, ce n'est pas négligeable.

Nous proposons que les ménages modestes et moyens paient moins d'impôts, tandis que les classes les plus aisées seraient taxées jusqu'à 90 % – cela représente 0,01 % de la population. Que personne ne s'affole : c'est ce qu'avait fait Roosevelt dans une période de crise.

Ces actes forts seraient de nature à corriger les grandes injustices qui existent depuis les années 1980, du fait de la fixation de cinq tranches seulement, qui pèsent principalement sur les classes moyennes et bénéficient surtout aux plus riches.

M. le rapporteur. Je suis défavorable à cet amendement, même si nos objectifs sont similaires puisqu'il s'agit d'augmenter le nombre de tranches pour assurer une meilleure progressivité de l'impôt.

Vous proposez l'instauration d'une tranche symbolique à 1 %. Au-delà des considérations de nature pratique et, juridique, sur les mécanismes de lissage qui font qu'au

bout du compte cet impôt n'est pas collecté, je suis totalement opposé à faire contribuer tout le monde à l'IR, au prétexte que la moitié de nos concitoyens ne paieraient pas d'impôt, ce qui est totalement faux puisque les petits revenus paient, par le biais de la TVA et de la CSG, proportionnellement davantage d'impôts que les gros revenus.

Je ne suis pas opposé à votre proposition si cela peut permettre de faire évoluer les esprits par rapport au consentement à l'impôt, mais encore faut-il établir des compensations, ce que ma proposition de loi ne prévoit pas.

M. Julien Aubert. Monsieur le rapporteur, il n'est pas très rassurant de vous entendre dire que vous aviez prévu un premier dispositif avant de proposer exactement l'inverse de ce que vous aviez souhaité. Montesquieu disait qu'il ne faut toucher aux institutions que d'une main tremblante ; il faut également savoir toucher à la fiscalité d'une main précautionneuse, sans quoi les conséquences sur le pouvoir d'achat sont dramatiques.

Par ailleurs, je trouve votre proposition assez injuste. Avec un salaire annuel de 20 320 euros par an, autrement dit aux alentours de 2 000 euros par mois qui sont le salaire moyen, un contribuable célibataire sera taxé à 10 %. Mais s'il passe à 28 000 euros par an, c'est-à-dire s'il perçoit 2 233 euros par mois, il sera taxé à 20 %, soit le double. C'est lourd. À l'autre bout du spectre, c'est-à-dire pour les gens qui gagnent vingt ou cinquante fois plus, vous augmentez ce taux par bonds de 1 %. Est-ce cela l'égalité ?

Ce qui me gêne dans votre système, c'est que vous taxez à 48 % la fraction supérieure à 125 000 euros, ce qui revient à traiter de la même manière Bernard Arnault et le haut fonctionnaire. Aussi votre proposition pose-t-elle de vraies questions par rapport au principe de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen sur la juste contribution en fonction de ses revenus.

M. Charles de Courson. Par l'amendement CF5, il est proposé que même ceux qui gagnent 8 000 ou 9 000 euros par an paient un impôt à hauteur de 1 % : c'est de la folie furieuse !

Quant à proposer un taux marginal de 90 % sur les couches les plus élevées, c'est anticonstitutionnel, puisque cela veut dire qu'avec la CSG sur les revenus du travail le prélèvement marginal est de 99,2 %, ce qui est totalement confiscatoire. Et je ne parle pas des revenus du patrimoine, avec lesquels on atteint 107 %. On est donc en présence d'un amendement d'expropriation qui limite tous les revenus à 400 000 euros au maximum. Tout le monde va se sauver ! C'est l'Union soviétique !

L'amendement CF5 ne tient pas la route, et il est anticonstitutionnel.

Quant à l'amendement CF11, M. Dufrègne reconnaît que le barème dont on était saisi initialement ne tenait pas la route, puisqu'il proposait d'augmenter massivement l'IR des couches moyennes. Maintenant, il propose d'abaisser le taux de 50 % à 48 % pour les couches les plus aisées. Si on le compare au taux actuel de 45 %, cela veut dire qu'on ne change rien pour les couches supérieures. Je le répète, tout cela ne tient pas la route.

M. Éric Coquerel. Roosevelt, ce n'est pas l'Union soviétique ! S'il y a eu, par le passé, des politiques redistributives, c'est parce qu'on considérait que ceux qui gagnaient des sommes astronomiques devaient contribuer davantage. Je vous ferai remarquer que 400 000 euros par an, cela représente un revenu de 35 000 euros par mois environ. Et ce sont souvent les mêmes qui perçoivent aussi des revenus du patrimoine.

On sait bien que notre amendement ne sera pas adopté car nous n'avons pas la majorité. Nous voulons simplement insister sur la nécessité d'une refonte globale de l'impôt.

L'idée d'un impôt sur le revenu qui ferait contribuer tous les Français est juste dès lors que l'on baisse le taux de TVA sur les produits de première nécessité.

Je rappelle que l'IR ne représente que 20 %, je crois, de l'ensemble des recettes fiscales, et que ce sont les taxes qui rapportent le plus, celles qui sont particulièrement injustes contre lesquelles s'élèvent les gilets jaunes. C'est pourquoi je souhaite que tous les Français contribuent à l'impôt sur le revenu et que l'on baisse parallèlement les taxes sur les produits de première nécessité.

Mme Émilie Cariou. De toute façon, il faudra, à l'issue du grand débat, mener une réflexion en profondeur sur le barème de l'IR. Nous partageons l'objectif de justice fiscale et de redistribution. Peut-être faut-il rendre plus progressif l'IR et voir comment l'articuler avec la CSG. Je partage une partie des propos de M. Coquerel. L'effet de la CSG est un peu différent, en effet, de celui de l'IR et on voit bien que les taux de l'IR ont baissé lors de l'instauration puis de la progression de la CSG.

Si l'on considère que la crise que nous vivons aujourd'hui est celle du pouvoir d'achat, il va falloir se demander sur quel levier intervenir pour l'améliorer. Mais il n'y a pas trente-six solutions. Je rappelle que le taux de TVA est passé, sur certains biens de grande consommation, de 5,5 % à 7 % sous le quinquennat de M. Sarkozy, et de 7 % à 10 % sous celui de M. Hollande.

Je pense qu'une réflexion va être lancée sur l'IR. En tout cas, j'y travaille. Bien évidemment, nous avons besoin de l'entière coopération du ministère des finances et de bien calibrer les choses pour les rééquilibrer.

S'agissant des niches fiscales, il ne faut pas non plus raisonner de manière globale, mais les examiner une par une, au strict regard de l'intérêt général. Tout, en effet, ne se vaut pas : il n'est peut-être pas nécessaire de rembourser le salaire du jardinier de la personne qui gagne 300 000 euros par an, mais il faut continuer d'aider les ménages qui font garder leurs enfants ou ceux qui ont besoin d'une assistance à la dépendance.

Vos amendements sur un nouveau barème de l'IR sont intéressants. Ils viendront alimenter nos réflexions à l'issue du grand débat.

La commission rejette successivement les amendements.

Puis elle rejette l'article 2.

Article 3 : Gage financier

La commission est saisie de l'amendement CF3 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Cet amendement vise à modifier le gage de la proposition de loi. Plutôt que de recourir au traditionnel gage sur les tabacs, on pourrait gager la proposition de loi sur une hausse du taux du PFU.

M. le rapporteur. Ce gage original, qui est particulièrement bienvenu, répond à une remarque qui a été faite par l'un de nos collègues, à savoir qu'on ne touchait pas au PFU. C'est une façon de repenser la manière dont on peut compenser la perte de rendement de l'IR

après le réaménagement des tranches. J'émetts donc un avis très favorable à cet amendement, et je le fais non d'une main tremblante, mais d'une main assurée.

M. Charles de Courson. De combien faudrait-il augmenter le PFU, qui est actuellement de 30 %, pour compenser l'article 1^{er} ? Faudrait-il le porter à 40 % ? À 50 % ? À 60 % ?

M. le rapporteur. Cela dépend du rendement du PFU. Les personnes que nous avons auditionnées ont avancé un chiffre supérieur à 2 milliards.

Mme Christine Pires Beaune. Le gage dépendra surtout des amendements que nous aurons votés. Ce ne sera pas le même, par exemple, si l'on conserve l'article qui concerne l'ISF mais pas celui relatif à l'IR. On ne peut donc pas répondre tout de suite à cette question.

M. Charles de Courson. On sait avec certitude que l'article 1^{er} rapporte 3,2 milliards, mais on ne sait pas très bien si l'article 2 rapporte ou s'il coûte quelque chose – pour ma part, je pense qu'il rapporte davantage qu'il ne coûte.

M. Jean-Paul Mattei. Cela montre bien qu'il est compliqué d'adopter ces mesures. Il faudrait avoir une vision d'ensemble. On est en train de discuter d'une augmentation du PFU, alors qu'on n'en a aucune idée. Prévoir un gage à adapter en fonction de la perte fiscale est une mesure qui manque de cohérence.

Mme Christine Pires Beaune. C'est comme le gage sur le tabac !

M. le président Éric Woerth. Mais quand on a un nouveau gage, on se pose des questions qu'on ne se posait pas à partir d'un gage qu'on ne calculait plus.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle rejette l'article 3.

L'ensemble des articles de la proposition de loi ayant été rejeté, le texte est considéré comme rejeté par la commission.

M. le rapporteur. Avant de refermer provisoirement ce dossier, je tiens à dire que j'ai pris plaisir à participer à ce débat et que j'ai entendu des choses très intéressantes, les précisions que vient de donner Mme Cariou allant dans un sens que nous partageons et montrant qu'on ne va pas travailler au bulldozer. Ce qui est important, c'est qu'il y ait une vraie prise de conscience, qu'on ne reste pas arc-bouté sur des vieux principes et que qu'on soit capable d'explorer ce qui nous attend dans cette société.

M. le président Éric Woerth. Monsieur de Courson, le rendement du PFU est de 3 milliards d'euros environ.

La commission procède ensuite à l'examen de la proposition de loi en faveur de la transparence sur l'utilisation de l'épargne populaire en matière énergétique (n° 1611) (Mme Elsa Faucillon, rapporteure).

Mme Elsa Faucillon, rapporteure. Monsieur le président, mes chers collègues, je suis heureuse de rejoindre pour quelques heures votre commission.

Selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE), pour éviter que le réchauffement climatique ne dépasse 2 degrés Celsius, il est nécessaire de laisser dans le sol d'ici à 2050 près de la moitié des réserves de pétrole et de gaz. Pour le charbon, ce chiffre atteint 80 %.

Pourtant, malgré les objectifs souscrits par la France, en particulier à l'article 2 de l'Accord de Paris pour le climat, les acteurs financiers continuent d'investir dans de nouveaux équipements d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures et du charbon. En France, alors que les banques et les grands investisseurs, privés et publics, ont pris des engagements multiples en faveur des énergies moins carbonées, on constate seulement une stabilisation des investissements dans les entreprises du secteur des hydrocarbures depuis 2010, et même une remontée en 2018.

Deux rapports indépendants d'Oxfam France et des Amis de la Terre, publiés au mois de novembre dernier, montrent que, depuis la COP21, sur 10 euros de financements accordés par les banques aux énergies, 7 euros vont aux énergies fossiles, contre 2 euros seulement aux énergies renouvelables. Pire, les banques françaises ont augmenté de 52 % leur soutien aux entreprises prévoyant la construction de nouvelles centrales à charbon. Ces rapports faisant l'objet de contestations, c'est un argument supplémentaire pour demander que des éléments soient fournis directement par les banques.

Si cette situation perdure, nous ne pourrions pas honorer nos engagements en faveur du climat. En outre, nous nous retrouverons confrontés à un risque supplémentaire lié au système financier dans son ensemble, ce qu'il est convenu d'appeler un risque systémique. En effet, investir aujourd'hui dans les ressources fossiles, c'est choisir des rendements faciles à court terme, mais en s'exposant à moyen terme au risque de détenir des actifs dits échoués, c'est-à-dire inutilisables – je pense par exemple à une centrale électrique thermique que la réglementation interdira d'exploiter. Il y a donc un risque majeur d'instabilité du système financier si les investisseurs attendent trop longtemps pour réorienter leurs investissements et s'ils continuent d'investir dans des actifs nécessairement appelés à se dévaloriser de manière rapide et importante. C'est la conséquence du court-termisme des acteurs financiers. Vous n'êtes pas obligés de croire la marxiste que je suis... mais vous pourrez peut-être écouter le gouverneur de la Banque d'Angleterre, qui a qualifié cela de « *tragédie des horizons* ».

Le montant de ces futurs actifs échoués serait huit fois supérieur aux pertes de la crise financière de 2008, lors de laquelle les États sont venus au secours des banques. Ce sont les peuples qui se sont alors retrouvés privés de marges de manœuvre budgétaires qui seraient pourtant bien utiles pour financer notamment la transition énergétique. Il est donc essentiel de dissuader les banques de financer des investissements à la fois nocifs pour la planète et susceptibles de forcer les pouvoirs publics à venir à leur secours, une fois de plus, alors qu'il y aurait bien mieux à faire.

Dans ce but, la proposition de loi utilise deux leviers : l'épargne réglementée, dont l'emploi doit être pleinement conforme aux objectifs de transition énergétique – il faut faire valoir l'argument démocratique –, et les mesures de transparence sur les risques climat, pour lesquelles la France a été pionnière avec l'article 173 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, mais en ciblant désormais plus directement les investissements dans les énergies fossiles.

Le livret A et le livret dit de développement durable et solidaire (LDDS) constituent le principal support de l'épargne populaire, pour un encours, à la fin de 2017, de 104 milliards d'euros pour le seul LDDS et plus de 374 milliards d'euros en ajoutant le livret A. Ces ressources ne financent pas suffisamment la transition écologique et, au mois de décembre dernier, le ministre de l'économie lui-même, M. Bruno Le Maire, a parlé au sujet du LDDS de « *tromperie sur la marchandise* ».

L'article 1^{er} vise donc l'encours de ces livrets restant au bilan des banques et non centralisés à la Caisse des dépôts et consignations, soit plus de 150 milliards d'euros.

La loi prévoit déjà des cas d'emploi précis : financement des petites et moyennes entreprises (PME), rénovation thermique des bâtiments, économie sociale et solidaire. Nous ne préconisons pas d'y toucher, mais l'arrêté de décembre 2008 qui fixe les minima de ratios d'encours de prêts issus de ces ressources ne prévoit pas un total réglementaire de 100 %. Si la marge résiduelle de 10 % pouvait être justifiée initialement, elle est désormais contre-productive car les banques satisfont très largement leurs ratios de financement aux PME, alors que la situation est beaucoup moins claire pour le financement des travaux d'économie d'énergie. Le législateur doit donc intervenir pour que ces ressources soient utilisées exclusivement pour les motifs qu'il a lui-même définis. La modification proposée est de plus pleinement compatible avec l'élargissement de l'emploi du LDDS à d'autres projets favorables à la transition écologique, prévu par un amendement au projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises (« PACTE »).

L'article 1^{er} permet donc la transparence des banques sur l'emploi de ces fonds, notamment par une information détaillée du Parlement. Je vous proposerai de doter l'Observatoire de l'épargne réglementée d'une pleine compétence d'évaluation en la matière, ce qui garantira l'information du Parlement dans un format adéquat.

L'article 3 concerne les ressources centralisées au fonds d'épargne de la Caisse des dépôts. À la fin de l'année 2017, l'encours s'élevait à 245 milliards d'euros, dont 62 milliards d'euros pour le LDDS. 70 % du fonds d'épargne, soit plus de 185 milliards d'euros, financent des prêts de long terme de la Caisse des dépôts dans les domaines du logement social, de l'appui aux territoires et la transition écologique. L'action de la Caisse dans ces domaines est remarquable et doit être encouragée. L'enjeu porte donc sur les 30 % restants qui constituent le portefeuille financier assurant la liquidité du fonds et son rendement. À la fin de 2018, ce sont 90 milliards d'euros en valeur de marché, dont 20 % sont dans une enveloppe dite d'actifs de diversification, principalement des actions cotées et quelques fonds non cotés, soit 18 à 20 milliards d'euros. C'est pourquoi l'article vise le désengagement complet de ce segment du fonds d'épargne des entreprises qui extraient et exploitent des énergies fossiles.

Certes, la Caisse des dépôts a défini des critères d'exclusion afin de se retirer de sociétés dont plus de 10 % du chiffre d'affaires est lié au charbon thermique. Elle affiche également des ambitions en matière d'engagement actionnarial pour peser sur les décisions des grands énergéticiens dont elle est actionnaire de référence. Mais au vu de l'urgence, il faut être plus prescriptif et aller plus vite. En interdisant l'utilisation du fonds d'épargne pour les secteurs des énergies fossiles, nous permettons à la Caisse des dépôts de faire jouer une menace crédible de désinvestissement complet et à brève échéance sur les autres segments de ses financements, comme la section générale ou les participations de ses filiales. Je vous proposerai d'ailleurs que le rapport du conseil de surveillance de la Caisse, présenté chaque année au Parlement, fasse le point sur cette stratégie de désinvestissement.

Je sais que le terme de désinvestissement peut susciter des malentendus, des controverses. Il s'agit avant tout de mener des stratégies cohérentes qui conditionnent les soutiens financiers au fait que les entreprises cessent leurs activités fossiles, donc engagent

des stratégies crédibles de réorientation de leurs investissements. Il ne s'agit pas de stigmatiser le secteur des énergéticiens, car une bonne partie de la transition énergétique est entre leurs mains : ils doivent simplement être mis face à leurs responsabilités. Je crois qu'on ne peut plus se payer de mots en la matière : cette « finance verte » dont on parle tant doit être autre chose que des mesures de communication masquant la poursuite, parfois même l'accélération des investissements fossiles.

C'est pourquoi le second axe de la proposition de loi vise à établir des mesures pleinement effectives de transparence sur les investissements en énergies fossiles pour tous les acteurs financiers. Les dispositions actuelles issues de l'article 173 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoient que les investisseurs institutionnels et les sociétés de gestion informent leurs souscripteurs sur la façon dont ils tiennent compte des risques liés au changement climatique et contribuent aux objectifs de limitation du réchauffement.

Cette approche a été pionnière et a inspiré les recommandations de plusieurs groupes de travail internationaux sur la finance et le climat, comme la *Task Force on Climate Disclosure* (TCFD). Elle présente cependant deux faiblesses : l'approche est exclusivement volontaire, selon une logique dite « appliquer ou expliquer », et elle se focalise sur la définition d'indicateurs d'impact climatique des investissements parfois très complexes.

Faute de prendre très directement en compte les investissements contraires à la transition énergétique, le risque d'alibi vert est avéré. Par exemple, l'Autorité des marchés financiers (AMF) a identifié des fonds d'investissement qui vendent dans leurs rapports « article 173 » des sous-ensembles de fonds très actifs dans la transition écologique, mais qui passent sous silence d'autres sous-ensembles finançant, eux, le développement des énergies fossiles.

En l'absence d'une définition objective et stabilisée des investissements verts, le *reporting* actuel fait donc passer au second plan l'enjeu crucial du désinvestissement des activités contraires à nos objectifs climatiques. La proposition de loi vise donc à pallier cette carence, à l'article 2 s'agissant des banques, à l'article 4 pour les investisseurs institutionnels.

Ce n'est pas contradictoire avec l'approche lancée en 2015, ni avec les mesures annoncées à l'échelon européen. Au contraire, faire toute la transparence sur les financements contraires à nos objectifs climatiques constitue un préalable pour que les entreprises et les financeurs se fixent des objectifs de transition crédibles.

Concernant les banques, l'article 2 établit une obligation de transparence dans une section du code monétaire et financier relative aux dispositions prudentielles, c'est-à-dire les mesures rendant compte de l'ensemble des risques financiers liés à leurs activités, ce qui doit désormais inclure les risques liés au climat. Je vous proposerai des amendements visant à rendre cette transparence la plus précise, exhaustive et effective possible, en l'étendant aux activités de services de financement de marché et en confortant, en cas de manquements, le pouvoir de sanction de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

Le secteur bancaire français est sur plusieurs points plus vertueux que ses homologues européens : il convient de conserver notre avantage comparatif dans ce domaine. De même, toutes les énergies fossiles sont visées – y compris le gaz, parfois présenté comme une énergie de transition – car cela permettra de mieux cerner l'évolution du mix énergétique.

Enfin, l'article 4 permet de toucher l'ensemble des investisseurs institutionnels, dont les assureurs vie, mais aussi des investisseurs publics comme le Fonds de réserve pour les retraites, qui est à ce jour le seul à fournir une présentation exhaustive, ligne à ligne, de ses financements dans le secteur des énergies fossiles.

Quatre années après l'adoption de l'article 173, une nouvelle intervention du législateur est loin d'être prématurée. Contrairement à ce que prévoyait un décret de décembre 2015, le Gouvernement n'a pas effectué le bilan à trois ans de l'application de la loi et n'a pas proposé d'évolution des mesures réglementaires pour les rendre plus prescriptives comme cela était pourtant envisagé initialement. Il y a aujourd'hui un vrai risque que la France perde son avance dans ce domaine et que les acteurs financiers se désengagent du sujet, à mesure que la réglementation actuelle perdrait de sa force.

En adoptant cette proposition de loi, nous rappellerons donc aux acteurs financiers que leur rôle est d'abord de transformer l'épargne populaire en investissement de long terme et que ces investissements, pour être viables à long terme, doivent cesser de dérégler notre climat et donc de détruire la planète.

Mme Bénédicte Peyrol. Madame la rapporteure, je vous remercie d'avoir mis à l'ordre du jour de notre commission ce sujet effectivement important. Ce n'est pas la première fois qu'on l'évoque ici, mais on entre là vraiment dans le dur, si je puis dire, car il faut décarboner notre économie. La principale difficulté, c'est que nous sommes dans une économie en transition et que, même si des projets verts sont en cours, il n'y a pas que des projets verts dans le monde, et il est important que nos banques continuent à dégager des rendements. Aussi convient-il de trouver un équilibre, c'est-à-dire orienter les investissements vers la transition écologique tout en préservant les intérêts des particuliers.

Il me semble que des réponses sont déjà apportées à certains articles de votre proposition de loi. Je pense notamment à l'article 1^{er}, qui prévoit que les fonds servent exclusivement à investir dans les PME et à financer la transition énergétique des bâtiments. Le rapport de l'Observatoire de l'épargne réglementée indique en effet que cet argent va bien aux PME, et même au-delà des indications données par l'arrêté.

En ce qui concerne la transition énergétique des bâtiments, j'ai déposé un amendement, dans le cadre du projet de loi « PACTE », qui vise à élargir le dispositif aux emplois verts afin que le fléchage et le suivi soient davantage en adéquation avec cette demande d'investissement dans la transition écologique. Lorsque la loi « PACTE » sera définitivement adoptée, il conviendra de dresser un bilan des avancées.

S'agissant de l'article 3, je laisserai nos collègues députés qui sont membres de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations évoquer la stratégie de la Caisse. Je crois savoir qu'elle mène des travaux visant à réorienter ses participations financières, qui sont actuellement surtout concentrées dans des entreprises possédant des actifs carbonés.

J'ai demandé, dans le rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) que j'ai présenté avec M. Christophe Bouillon il y a trois semaines, qu'un bilan soit fait de l'application de l'article 173 de la loi relative à la transition énergétique. Il convient donc d'attendre ce bilan de l'État pour voir comment on peut améliorer les choses. Il est également indispensable de s'inscrire dans les travaux qui sont menés sur les règles prudentielles, par la Commission européenne et le Pacte finance-climat sur la taxonomie, pour apporter des réponses structurelles à tous les éléments inscrits dans votre proposition de loi. M. Bruno Le Maire s'est engagé, au début de l'année, à ce que les négociations puissent avancer beaucoup plus rapidement qu'aujourd'hui, et à ce qu'un accord soit conclu d'ici à la fin de l'année 2019.

Vous l'aurez compris, si nous saluons votre volonté d'aller plus loin, nous souhaitons nous inscrire de manière plus structurelle, à la fois dans les discussions européennes, dans les

évaluations et dans le cadre du projet de loi « PACTE », qui propose des avancées majeures sur le sujet.

M. le président Éric Woerth. Vous parlez de taxonomie. À Bruxelles avec le rapporteur général, nous avons pu constater la capacité de la Commission européenne à créer une organisation des financements verts. Il serait bon que l'Europe soit la première à essayer d'édicter des règles, comme cela a été fait avec le règlement général sur la protection des données. Cela permettrait d'y voir beaucoup plus clair dans ce domaine. C'est donc un dossier qu'il faut vivement encourager à l'échelon européen.

Mme Véronique Louwagie. Madame la rapporteure, je vous remercie pour cette présentation. Vous avez raison, la transition énergétique est une préoccupation essentielle ; elle doit être au cœur de nos débats. Mais nous devons nous orienter vers des mesures positives, et non une écologie punitive ou forcée. Il nous faut tirer des enseignements des mouvements sociaux : les gilets jaunes sont nés de la trajectoire insoutenable de la taxe sur les carburants...

Votre proposition de loi souhaite réallouer de manière contraignante les flux financiers des énergies fossiles vers les énergies renouvelables. Il s'agit d'une vision très dirigiste – presque punitive –, d'un fléchage du crédit et d'un encadrement contraignant des banques par la puissance publique. Cela pourrait mettre en difficulté les banques françaises par rapport à leurs concurrentes étrangères. Si votre intention est louable, elle pourrait s'avérer contreproductive, en pénalisant les banques françaises et donc les épargnants, qu'ils s'agisse d'entreprises ou de particuliers.

En outre, avec ce texte, les établissements financiers sont présumés coupables – par nature prêts à tout pour réaliser des profits et absolument insouciants de la nature de leurs investissements. Ce n'est pas le cas : les banques françaises investissent déjà fortement, et sans y être forcées, dans les PME et dans les énergies renouvelables.

Nous devons les encourager, afin qu'elles renforcent leurs activités dans le secteur environnemental, plutôt que de céder à une nouvelle tentation d'écologie punitive. En conséquence, Les Républicains ne voteront pas cette proposition de loi.

Mme Sarah El Haïry. La proposition de loi que nous examinons doit être saluée. En effet, elle met en exergue la nécessité de transparence. L'actualité est riche en matière de finance durable : rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat d'octobre 2018 ; campagne d'organisations non gouvernementales (ONG) sur l'utilisation de l'épargne des LDDS ; avis du Conseil économique, social et environnemental du 23 janvier dernier sur la finance durable. La proposition de loi de notre collègue est donc parfaitement d'actualité.

Tous les travaux de réflexion et de recherche font le même constat : la finance doit prendre sa part dans la lutte contre le changement climatique ; les outils actuels – français ou européens – sont insuffisants pour garantir une finance durable. Nous ne pouvons que nous rallier à ce constat.

Le LDDS est représentatif de cette situation. Il pesait près de 108 milliards d'euros en 2018. Plusieurs ONG dénoncent l'absence d'instrument permettant de s'assurer que les fonds de ces livrets sont effectivement utilisés pour financer les énergies décarbonées. Ce n'est pas acceptable. Comment améliorer la transparence et le fléchage des fonds ?

Malgré tout, dans sa rédaction actuelle, la proposition de loi ne permettrait pas d'atteindre ces objectifs. En effet, elle ne prévoit aucun délai de mise en œuvre – nous tenterons de le corriger par amendement – et aucune concertation préalable. En outre,

certaines mesures relèvent du domaine réglementaire – il reviendrait au Gouvernement de les porter. Nonobstant ces considérations, il est important d'appuyer l'objectif de transparence de la proposition de loi. C'est ce que nous ferons lors des débats.

Mme Valérie Rabault. Nous saluons cette proposition de loi. Mais en préalable, monsieur le président, alors que vous avez cité votre déplacement à Bruxelles, j'ai été très étonnée qu'un amendement que j'ai déposé en commission ait été déclaré irrecevable. Il visait simplement à demander transmission d'une synthèse des investissements réalisés – actuellement, elle n'existe pas.

M. le président Éric Woerth. Cette décision n'a pas été prise sur le fondement de l'article 40 de la Constitution, madame Rabault.

Mme Valérie Rabault. Je ne savais pas que le service de la séance examinait également les amendements des commissions. Un amendement similaire que j'avais déposé en 2016 – il faut être persévérant... – avait été adopté et demandait au Gouvernement d'indiquer la somme des investissements – et non uniquement le montant des projets engagés – dans les annexes du projet de loi de finances. En 2019, la commission des finances ne dispose toujours pas de ces données ; c'est scandaleux. Nous devons disposer d'une vision globale des investissements.

M. le président Éric Woerth. Madame Rabault, je n'ai rien contre votre amendement mais, lorsqu'il y a un doute, les amendements sont préalablement analysés par la présidence de l'Assemblée, afin d'éviter toute incohérence entre la discussion en commission et les débats en séance publique. En l'occurrence, il s'agissait d'un amendement sans lien avec la proposition de loi, autrement dit un « cavalier ».

Mme Valérie Rabault. Dans ce cas, je le redéposerai lors de l'examen du projet de loi de finances. Mais il serait tout de même intéressant de connaître le montant total des investissements – publics et privés – dans la transition énergétique, leur origine et leur destination. Ainsi, on sait que l'épargne réglementée sert à financer le logement. La proposition de loi pointe un aspect d'un ensemble plus vaste dont nous ne connaissons pas précisément la taille, c'est dommage...

La transition énergétique doit désormais se traduire dans nos investissements, la fiscalité énergétique et écologique ne pouvant être ses seuls moteurs. La proposition de loi est donc bienvenue. Nous ferons des propositions d'amendements, notamment pour agir sur l'épargne salariale. Sur ce sujet, nous avons déposé un amendement au projet de loi « PACTE » qui, malheureusement, n'a pas été adopté. Nous souhaitons que les salariés puissent mettre une partie de leur épargne dans des fonds verts.

Mme Bénédicte Peyrol. C'est déjà possible !

Mme Valérie Rabault. Certes, mais nous souhaitons augmenter leur part afin que ces fonds atteignent 5 % à 10 %. Cet amendement est conforme aux principes défendus par la proposition de loi.

Mme Patricia Lemoine. Il est louable et nécessaire de s'assurer que l'épargne populaire des Français soutient massivement la lutte contre le dérèglement climatique et ne finance plus les énergies fossiles.

Vous l'avez vous-même évoqué, madame la rapporteure, un bilan aurait dû être effectué après trois ans d'application de la loi. C'est un préalable indispensable avant de voter de nouvelles dispositions ; je rejoins sur ce point l'analyse de Bénédicte Peyrol.

L'article 1^{er} ne constitue pas une avancée significative : en l'état actuel du droit, l'utilisation des fonds est déjà encadrée et l'ajout du terme « exclusivement » n'ajoute aucune plus-value. L'article 2 impose aux établissements du secteur bancaire une publication annuelle de leurs données. Il nous semble difficile d'imposer une telle publication et complexe de la vérifier.

L'article 3 est intéressant sur le principe, mais nous sommes curieux de connaître l'avis de la Caisse des dépôts et consignations concernant sa faisabilité et les implications d'une telle limitation de l'épargne centralisée.

Fort de ces constats, le groupe UDI, Agir et indépendants est défavorable à cette proposition de loi.

M. Éric Coquerel. Quand on aborde une telle proposition, il faudrait moins avoir en tête la rentabilité bancaire que les images que nous voyons semaine après semaine et qui, je n'en doute pas, nous effraie tous : fonte annoncée du glacier Thwaites, en Antarctique, qui pourrait entraîner une montée des eaux de trois mètres, risque que l'océan glacial Arctique soit submergé par l'océan Atlantique. Face à ce constat, rien ne va assez vite.

L'article 2 de l'Accord de Paris – signé et ratifié par notre pays – fait explicitement référence au désinvestissement dans les énergies fossiles. Pourtant, que constate-t-on depuis la COP21 ? Sur 10 euros de financements accordés par les banques aux énergies, 7 vont aux énergies fossiles, contre 2 seulement aux énergies renouvelables. De 2016 à 2017, les banques ont réduit leur financement à destination des énergies renouvelables de 1,85 milliard d'euros.

C'est pourquoi nous sommes favorables à la proposition de loi du groupe de la Gauche démocrate et républicaine (GDR). En effet, il est problématique d'observer qu'une partie de l'argent issue de l'épargne des Français est placée sur les marchés financiers via le fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations, que Bpifrance détient des participations importantes dans trois entreprises parapétrolières françaises – à hauteur de près de 1 milliard d'euros –, que le FRR a exclu de ses placements certaines entreprises exclusivement vouées au charbon – c'est bien –, mais détient toujours 2 milliards d'euros d'actions, obligations et fonds investis dans le charbon, le pétrole et le gaz. Les sommes concernées sont astronomiques : les encours des livrets A et LDDS s'élèvent à 391 milliards d'euros, celui du FRR à 36 milliards.

Il est donc urgent d'agir. Cette proposition de loi y contribue. Nous aurions pu l'amender pour améliorer son efficacité, en proposant par exemple que tous les fonds versés par les épargnants sur ces livrets soient directement gérés par une entité publique – comme la Caisse des dépôts et consignations. Nous ne faisons pas confiance aux banques pour les gérer dans l'intérêt général. Nous pourrions également proposer le relèvement du plafond du LDDS – actuellement fixé à 12 000 euros. Il faudrait certainement s'interroger sur les taux d'intérêt du LDDS et du livret A – en dessous de l'inflation dans le dernier cas. Les taux devraient être calculés en tenant compte de l'inflation, mais aussi de l'utilité écologique et sociale des placements.

Mais la proposition de loi est applicable en l'état et a fait l'objet d'un travail conjoint avec les associations ; nous ne la modifierons donc pas et la voterons dans sa rédaction actuelle.

M. Jean-Paul Dufrègne. Dans une tribune relayée hier par France Info, vingt-cinq économistes ont appelé à soutenir le texte soumis à notre examen, également porté par de nombreux acteurs de la société civile.

La proposition de loi vise à garantir une plus grande transparence dans l'utilisation de l'épargne populaire à destination des investissements environnementaux. Elle propose surtout d'offrir aux citoyens l'assurance que les fonds déposés sur leur livret A et leur LDDS ne sont pas utilisés pour le financement d'activités d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures ou de charbon.

Ce texte se situe dans le prolongement de la loi du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, dite « loi Hulot ». Nous souhaitons aller plus loin. Vous l'avez rappelé, sur 10 euros de financements accordés par les banques, 7 euros vont aux énergies fossiles. En outre, elles ont augmenté de 52 % leur soutien aux entreprises qui prévoient la construction de nouvelles centrales à charbon.

La réussite de la transition énergétique impose de mobiliser et de responsabiliser les acteurs publics et les acteurs financiers. En outre, poursuivre nos investissements dans les combustibles fossiles représente un grave risque financier. En 2017, l'AIE a estimé que leur poursuite aboutira à une surévaluation de 1 000 milliards de dollars d'actifs pétroliers et de 300 milliards de dollars d'actifs gaziers dans le monde. Ces risques financiers ont déjà poussé plus de mille investisseurs à se débarrasser de leurs actifs charbonniers, pétroliers et gaziers. Il faut favoriser ce mouvement !

Le récent rapport de nos collègues Bénédicte Peyrol et Christophe Bouillon, dans le cadre de la MEC, juge indispensable d'informer le grand public sur la conformité de l'utilisation de l'épargne réglementée.

Posant des objectifs climatiques et élargissant aux banques les obligations de transparence définies par la loi du 17 août 2015, la proposition va dans le sens de ces préoccupations : *reporting* pays par pays des investissements bancaires dans les hydrocarbures et le charbon ; meilleur cadrage de l'utilisation des dépôts sur les comptes d'épargne ; renforcement des obligations pesant sur la Caisse des dépôts et consignations. Nous ne sommes pas insensibles aux engagements verbaux pris par ces différents acteurs de « verdir » leurs investissements, mais il est de notre responsabilité de remédier aux insuffisances de la loi de 2015 et du plan d'action de la Commission européenne pour une économie plus verte et plus propre, adopté en 2018. C'est pourquoi nous soutenons cette proposition de loi.

M. Michel Castellani. Madame la rapporteure, je vous remercie, ainsi que votre groupe, de nous donner l'occasion de débattre d'un sujet essentiel : la transparence dans l'utilisation de l'épargne populaire pour la transition énergétique, revendication croissante et parfaitement compréhensible de nos concitoyens du fait de l'urgence climatique. Même si c'est un autre sujet, tous les projets et proposition de loi devraient intégrer cette dimension.

Le manque de transparence concernant l'emploi de l'épargne déposée sur les livrets A et LDDS est criant, alors que les fonds collectés devraient être employés au financement des travaux d'économie d'énergie, des PME et aux investissements d'intérêt général. Si les fonds centralisés semblent affectés à cet usage, la part des LDDS conservée par les banques et l'utilisation qu'elles en font manquent de transparence. Cela donne lieu à des pratiques marketing d'écoblanchiment ou *greenwashing*.

À l'origine, le LDDS était destiné à financer les travaux d'économie d'énergie des logements anciens et les PME. Si le second objectif est atteint, rien n'est moins sûr pour le premier... Face à ce constat, l'État doit prendre ses responsabilités et décider de mesures contraignantes : obligation de *reporting* public, informations détaillées, obligation de prise en compte de critères liés au respect d'objectifs sociaux et environnementaux.

La proposition de loi du groupe GDR fait d'ailleurs écho à l'excellent rapport de Bénédicte Peyrol et Christophe Bouillon sur les outils publics encourageant l'investissement privé dans la transition écologique. Au regard de l'urgence climatique, nous partageons votre conviction : il faut améliorer la transparence dans l'utilisation de l'épargne populaire. C'est ce que prévoit l'article 4. À l'inverse, l'automatisme du dispositif de l'article 3, qui interdit de financer les entreprises investissant dans les hydrocarbures et le charbon, nous semble difficilement tenable.

Le groupe Libertés et Territoires participera activement au débat à l'occasion de l'examen de la proposition de loi en séance publique.

M. Jacques Savatier. J'interviens pour rappeler le rôle de la Caisse des dépôts et consignations, en ma qualité de membre de sa commission de surveillance, conjointement avec Gilles Carrez et Sophie Errante, qui en assure la présidence. Je suis plus particulièrement chargé du suivi des fonds d'épargne.

Je remercie la rapporteure pour l'appréciation qu'elle a portée sur l'implication de la Caisse des dépôts dans les investissements d'intérêt général dans le logement social et la transition écologique. La proposition de loi ne traduit pas une critique de l'intervention de la Caisse, mais souhaite intensifier les investissements dans la transition écologique.

Quelle est la situation actuelle et dans quelle direction souhaitons-nous aller ? Un peu moins des deux tiers de l'épargne réglementée – que vous qualifiez d'« épargne populaire », ce qu'elle est en grande partie – sont investis sous forme de prêts, majoritairement dans le logement social, mais aussi dans la transition écologique, notamment la rénovation énergétique des bâtiments. Les 30 % restant sont investis en actifs financiers, afin de contribuer à la liquidité, à la solvabilité et à la rentabilité de l'épargne. Il s'agit de trouver un juste équilibre entre la rémunération des épargnants modestes et le coût de la ressource pour les investisseurs.

Depuis un an, la totalité des prêts alloués grâce aux fonds des LDDS porte sur des projets verts. Il y a deux semaines, suite à une décision ministérielle et après discussion avec la direction générale du Trésor, la commission de surveillance a émis un avis favorable à l'intensification du soutien de la Caisse des dépôts aux projets d'intérêt écologique dans le domaine de la rénovation des bâtiments, mais également de l'eau, des événements climatiques et des transports – transports en commun et équipements nécessaires aux transports doux. La Caisse continuera bien entendu à soutenir par ailleurs le logement social et les investissements d'intérêt général dans les équipements éducatifs, la rénovation des copropriétés et le haut débit.

La proposition de loi porte essentiellement sur les investissements en actifs financiers. Quelle est la position de la Caisse des dépôts ? Elle exclut tout investissement dans des entreprises dont la part du chiffre d'affaires liée au charbon thermique est supérieure à 10 %, avec un objectif de 0 % à l'horizon 2030. En outre, elle souhaite réduire l'empreinte carbone de ses portefeuilles d'environ 20 % – l'objectif sera dépassé sur la période 2014-2020.

La Caisse considère que sa participation, extrêmement mineure, dans les investissements des entreprises concernées permet d'influer sur leur politique d'investissement puisqu'en 2030, elle ne soutiendra plus les entreprises qui n'ont pas évolué. Cela lui permet d'agir au sein des assemblées générales, d'entretenir un dialogue exigeant avec les entreprises du secteur, mais aussi de lancer et de piloter des opérations de financement pour la transition énergétique. Il nous semble préférable d'être présents, quitte à

nous retirer progressivement, plutôt que de nous retirer brutalement de ces entreprises, en laissant la place à d'autres investisseurs moins soucieux de l'environnement.

M. Julien Aubert. Cette proposition de loi soulève quatre difficultés.

Tout d'abord, nous sommes face à un problème de sincérité, dont vous n'êtes pas responsables : vous souhaitez que l'on ne finance plus le charbon au moment même où le ministre de Rigny annonce que la fermeture des centrales à charbon de Bretagne pourrait être reportée. Je réclame un peu de cohérence ! On ne peut se contenter de déclarer qu'il faut sauver la planète. L'amour est beaucoup plus fort avec des preuves d'amour. Notre politique nationale doit être cohérente avec les leçons que nous donnons à la planète.

Le deuxième sujet est celui de l'efficacité. Vous le pointez, je suis d'accord avec vous. Nous devons être attentifs non pas au blanchiment d'argent, mais à son « verdissement ». Que met-on sous le label « vert » ? Vise-t-on les investissements qui permettent de réduire les émissions de CO₂ ? Peu importe que les projets soient verts, bleus ou rouges ; il faut financer des projets qui ont un impact écologique.

Ma troisième préoccupation est liée à la transparence. Sur ce point, nous ne sommes pas d'accord. Vous évoquez à la fois le livret A et le LDDS. Or chaque outil doit viser un objectif clair : financer le logement social, ce n'est pas financer les PME. De même, financer les économies d'énergie, c'est très bien, mais si vous économisez une énergie décarbonée, l'impact sur la réduction des émissions de CO₂ est nul... Quels outils souhaite-t-on utiliser, pour quels objectifs ? Le livret A ne vise pas les mêmes objectifs que le LDDS ; il conviendrait de mieux les distinguer.

Enfin, nous divergeons fondamentalement sur l'objectif de clarté. Qu'est-ce qu'un hydrocarbure ? C'est du carbone et de l'hydrogène, donc cela inclut le charbon, que l'on s'attache pourtant toujours à viser spécifiquement. En outre, les hydrocarbures ne peuvent tous être considérés sur le même plan au regard de nos objectifs de réduction des émissions de CO₂ : investir dans le charbon n'est pas équivalent à un investissement dans le pétrole ou le gaz !

Même si vous ne traitez pas de ce sujet, je maintiens que l'épargne populaire devrait financer les investissements dans les gaz verts et la recherche en matière d'hydrocarbures verts. En outre, faisons attention au biais électrique : les énergies vertes sont aussi électriques, et contestées du fait de leur intermittence – dans certains pays, elles sont parfois couplées avec des énergies fortement carbonées, ce qui explique les hausses d'émissions de CO₂.

Je ne suis pas opposé à la mobilisation de cette épargne, mais à condition que cela soit utile et cohérent avec nos autres outils. C'est pourquoi votre proposition de loi me gêne : c'est le résultat qui compte, non les moyens...

Mme la rapporteure. Je ne reprendrai pas les éléments qui illustrent la catastrophe climatique annoncée, vous êtes plusieurs à l'avoir fait. Je suis persuadée que nous avons tous en tête non seulement les images, mais également les dangers du changement climatique. Il y a urgence ; il est impossible de repousser nos décisions à plus tard.

Madame Louwagie, vous avez raison, nous n'avons pas le même parti pris. Nous considérons que le législateur doit prendre ses responsabilités vis-à-vis des autorités et des établissements financiers, afin de répondre aux engagements internationaux signés par la France, d'autant que nous constatons que les investissements dans les hydrocarbures restent stables, voire augmentent. Nous ne pouvons en rester à des déclarations d'intention !

Concernant l'article 1^{er}, vous n'êtes pas d'accord avec notre objectif de financement exclusif des PME, des entreprises de l'économie sociale et solidaire et des travaux

d'économie d'énergie. L'Observatoire de l'épargne réglementée souligne que les ratios d'emploi pour les crédits aux PME – tant en termes d'encours que de flux – atteignent parfaitement leur cible. Les auditions l'ont confirmé. En revanche, pour la rénovation thermique et l'habitat, ce n'est pas le cas. C'est pourquoi nous plaidons pour cette exclusivité.

Vous souhaitez également que nous attendions le bilan que doit faire le Gouvernement. Nous estimons que l'initiative parlementaire ne doit pas être stoppée par l'inertie du Gouvernement. Vous évoquez les projets européens : les choses avancent, et c'est bien, mais nous devons conserver notre rôle pionnier qui est une force, dans ce domaine comme dans d'autres, à l'échelon européen comme international. En outre, les discussions actuelles n'abordent que la question fiscale et la transparence. Elles ne mettent pas l'accent sur les investissements dans les hydrocarbures et, plus largement, les énergies fossiles.

Monsieur Aubert, vous estimez que l'on ne sait pas faire la part des énergies vertes et de celles que ne le sont pas. Nous pouvons effectivement en discuter, mais j'ai la conviction – et je ne suis pas seule – que nous avons pris des engagements au niveau international et que nous devons en conséquence réduire drastiquement l'exploration et l'exploitation des énergies fossiles. La communauté scientifique plaide très majoritairement pour que l'on laisse les énergies fossiles dans le sous-sol.

Nous devons donc faire un point et accompagner les acteurs financiers – vous n'entendrez pas souvent une communiste le conseiller ! Nous devons leur donner des leviers pour qu'ils puissent conditionner ou refuser des financements aux entreprises qui souhaitent toujours investir dans les énergies fossiles.

La commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.

Article 1^{er} (Art. L. 221-5 du code monétaire et financier) : *Utilisation par les banques des ressources issues du livret A et du livret de développement durable et solidaire*

La commission examine, en discussion commune, les amendements CF9 et CF10 de Mme Sarah El Haïry.

Mme Sarah El Haïry. Comme l'a dit Mme Louwagie, il s'agit d'abord d'être pragmatique. C'est pourquoi il nous paraît important de fixer une date différée d'entrée en vigueur, permettant aux banques de s'organiser pour mettre en œuvre la nouvelle réglementation. Mon premier amendement, le CF9, fixe cette date au 1^{er} janvier 2022, tandis que le second est un amendement de repli tendant à supprimer les deux premiers alinéas de l'article au cas où cette date ne serait pas retenue.

Mme la rapporteure. S'agissant de l'amendement CF9, je souligne la contradiction : d'un côté, les banques rempliraient déjà totalement le ratio envisagé ; de l'autre côté, la décision de l'instituer serait trop brutale...

Pour ma part, le changement envisagé me paraît à la fois mesuré et pleinement gérable par les banques, puisqu'il s'agit seulement de garantir qu'elles font un usage de l'épargne populaire conforme à une loi déjà en vigueur depuis de nombreuses années. D'ailleurs, des banques satisfont déjà sans doute pleinement aujourd'hui à ces objectifs. À défaut de retrait de votre part, je serais donc au regret d'émettre à un avis défavorable à l'adoption de cet amendement.

Quant à l'amendement CF10, j'y suis également défavorable.

La commission rejette successivement les deux amendements.

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CF13 de la rapporteure et CF8 de Mme Sarah El Haïry.

Mme la rapporteure. Mon amendement vise à attribuer expressément à l'Observatoire de l'épargne réglementée une mission de suivi de l'emploi des fonds non centralisés de l'épargne réglementée au regard des objectifs de transition écologique.

Mme Sarah El Haïry. Mon amendement va dans le même sens. Il s'agit d'étendre les missions de l'Observatoire, afin qu'il suive également l'impact du LDDS sur la transition énergétique.

Mme la rapporteure. Nos deux amendements vont effectivement dans le même sens, mais je vous suggère de retirer le vôtre au profit du mien, dont la rédaction me paraît meilleure, puisqu'il prend en compte l'impact du livret A et vise les objectifs définis par la stratégie nationale de développement à faible intensité carbone.

L'amendement CF8 est retiré.

La commission rejette l'amendement CF13.

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

Après l'article 1^{er}

La commission examine l'amendement CF1 de Mme Valérie Rabault.

Mme Valérie Rabault. Mon amendement vise à faire en sorte que l'épargne populaire puisse s'orienter non seulement vers un fonds solidaire, mais vers un fond vert. Cela suit la logique de l'évolution de l'épargne salariale, mais en ajoutant des fléchages qui permettent d'offrir un choix aux salariés lorsqu'ils perçoivent leur épargne salariale. L'idée essentielle est de se concentrer davantage sur les fonds verts.

Mme la rapporteure. L'amendement de Mme Rabault va effectivement plus loin que ce qui existe actuellement. Sans remettre en cause les équilibres actuels des fonds solidaires, il tend à apporter de nouvelles garanties permettant d'orienter l'épargne salariale vers les investissements verts. J'y suis donc favorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CF11 de Mme Sarah El Haïry.

Mme Sarah El Haïry. Il s'agit de demander au Gouvernement un rapport relatif au financement de la transition énergétique et, d'une façon générale, davantage de documents sur le sujet.

Mme la rapporteure. Avis favorable puisque, d'une part, l'amendement porte bien sur l'objet principal de cette proposition de loi et que, d'autre part, il s'agira bien d'un rapport

sur l'application de la loi – une fois que celle-ci sera adoptée et promulguée, ce dont je ne doute pas...

La commission rejette l'amendement.

Article 2 (Art. L. 511-45-1 [nouveau] du code monétaire et financier) :
Transparence sur le financement par les banques des activités liées aux hydrocarbures et au charbon

La commission examine l'amendement CF14 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Je vous propose d'apporter deux précisions, qui me semblent importantes, sur les informations que devront communiquer les banques dans le cadre du *reporting* : la transparence portera aussi sur les montants des investissements, et non seulement sur leur part de chiffre d'affaires ; elle portera en outre sur tout le spectre d'intervention des banques, c'est-à-dire non seulement les prêts et les financements, mais également les aides à l'émission d'actions et d'obligations, les activités dites d'*underwriting*.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CF15 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Il s'agit de doter l'ACPR d'un pouvoir d'injonction en cas de manquement des banques à leur obligation de transparence.

Mme Bénédicte Peyrol. Permettez-moi quelques mots sur l'ACPR, ainsi que sur l'Observatoire de l'épargne réglementée, afin d'expliquer notre position. Une disposition du projet de loi « PACTE » tend à doter l'AMF de nouveaux pouvoirs de veille et de contrôle des informations qui sont données aux investisseurs. C'est pourquoi je serais favorable, si vous en êtes d'accord, à ce qu'on réfléchisse à la question dans le cadre de la nouvelle lecture, à venir, de ce projet de loi. Il est en effet très important que les institutions soient dotées de missions structurelles d'observation en matière de transition écologique et de suivi.

Mme la rapporteure. Invitation entendue !

La commission rejette l'amendement.

Puis elle rejette l'article 2.

Après l'article 2

La commission examine l'amendement CF16 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. On sait que les assureurs, au titre de leur activité d'assurance des biens, sont directement exposés aux effets du dérèglement climatique. Or les activités d'assurance contribuent elles-mêmes au réchauffement climatique, lorsqu'elles portent sur des projets d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures et du charbon. Dans ce cas, comme

pour tout projet industriel, il n'y a pas de financement si le projet n'est pas préalablement assuré.

D'après les représentants d'ONG que j'ai auditionnés, un des principaux assureurs français continue d'apporter ses garanties à des nouveaux projets d'exploitation fossile. Mon amendement vise donc à faire toute la lumière sur les garanties accordées par les assureurs et réassureurs français aux projets liés aux énergies fossiles.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Article 3 (Art. L. 221-7 du code monétaire et financier) : *Interdiction de financement des activités liées aux hydrocarbures et au charbon par le fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations*

La commission examine l'amendement CF17 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. La Caisse des dépôts et consignations est placée, nous le savons, sous la protection du Parlement. À ce titre, la commission de surveillance de la Caisse remet chaque année un rapport au Parlement, qui doit évaluer la pérennité de ses activités. Je vous propose que soit présenté, dans ce cadre, l'ensemble des financements apportés par la Caisse au secteur des énergies fossiles, ainsi que sa stratégie d'investissements concernant l'ensemble des activités contraires à nos objectifs climatiques.

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

*Puis elle **rejette** l'article 3 **modifié**.*

Article 4 (Art. L. 553-22-1 du code monétaire et financier) : *Transparence sur les actifs détenus par les investisseurs institutionnels dans les secteurs des hydrocarbures et du charbon*

La commission examine l'amendement CF18 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. On a beaucoup parlé, aujourd'hui, de l'article 173 de la loi du 17 août 2015, qui a créé un dispositif de *reporting* des investisseurs, notamment institutionnels, au regard des risques pour le climat. Or, un décret d'application, en date du 29 décembre 2015, dispense les entités soumises à ces obligations de communiquer l'ensemble des informations prévues par la loi, à la condition qu'elles en indiquent les raisons. Nous considérons que cette souplesse n'est pas justifiée pour les investissements dans les énergies fossiles, au regard de la nécessité de transparence.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle **rejette** l'article 4.*

*L'ensemble des articles de la proposition de loi ayant été rejeté, le texte est considéré comme **rejeté** par la commission.*

*

* *

Informations relatives à la commission

1. La commission a nommé :

– M. Jean-Paul Dufrègne rapporteur sur sa proposition de loi visant la justice fiscale par le rétablissement de l'impôt de solidarité sur la fortune et le renforcement de la progressivité de l'impôt sur le revenu (n° 1609) ;

– Mme Elsa Faucillon rapporteure sur sa proposition de loi en faveur de la transparence sur l'utilisation de l'épargne populaire en matière énergétique (n° 1611).

2. En application du premier alinéa de l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la commission a habilité Mme Émilie Cariou, corapporteuse de la mission d'information commune sur le bilan de la lutte contre les montages transfrontaliers, à user, pour l'objet de cette mission et jusqu'au 31 juillet 2019, des pouvoirs de contrôle reconnus aux rapporteurs spéciaux.

3.°La commission a reçu, en application de l'article 14 de la LOLF un projet de décret d'annulation de crédits d'un montant de 64 516 199 euros en autorisations d'engagement (AE) et de 397 046 euros en crédits de paiement (CP), portant sur douze programmes du budget général.

Ce mouvement à caractère exclusivement technique, est destiné à régulariser, en fin de gestion 2018, les rattachements de crédits de fonds de concours et d'attributions de produits, afin d'assurer leur parfaite cohérence avec les recouvrements effectivement constatés.

Il vise également, dans le cas d'opérations d'investissement cofinancées ayant donné lieu à ouverture d'AE en application du décret n° 2007-44 du 11 janvier 2007 modifié, à annuler les AE excédentaires constatées à la suite de la réduction ou de l'annulation d'ordres de recouvrer.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

- 203 200 euros en CP sur le programme 129 ;
- 46 354 447 euros en AE sur le programme 135 ;
- 139 999 euros en AE et CP sur le programme 149 ;
- 48 811 euros en AE sur le programme 150 ;
- 200 euros en AE sur le programme 164 ;
- 17 190 926 euros en AE sur le programme 203 ;
- 30 514 euros en AE et CP sur le programme 215 ;
- 20 972 euros en AE et CP sur le programme 216 ;
- 524 969 euros en AE sur le programme 219 ;
- 1 390 euros en AE et CP sur le programme 303 ;
- 27 euros en AE et CP sur le programme 307 ;
- 744 euros en AE et CP sur le programme 310.

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

Réunion du mercredi 20 février 2019 à 9 heures 30

Présents. - M. Damien Abad, M. Éric Alauzet, M. François André, M. Julien Aubert, M. Jean-Noël Barrot, Mme Émilie Bonnavard, M. Jean-Louis Bricout, Mme Émilie Cariou, M. Gilles Carrez, M. Michel Castellani, Mme Anne-Laure Cattelot, M. Jean-René Cazeneuve, M. Philippe Chassaing, M. Éric Coquerel, M. François Cornut-Gentille, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Olivier Damaisin, Mme Dominique David, M. Benjamin Dirx, M. Jean-Paul Dufrègne, Mme Stella Dupont, Mme Sarah El Haïry, Mme Elsa Faucillon, M. Nicolas Forissier, M. Olivier Gaillard, M. Joël Giraud, M. Romain Grau, Mme Nadia Hai, M. Patrick Hetzel, M. Christophe Jerretie, M. Daniel Labaronne, M. Vincent Ledoux, Mme Patricia Lemoine, M. Fabrice Le Vigoureux, Mme Véronique Louwagie, Mme Marie-Ange Magne, Mme Lise Magnier, M. Jean-Paul Mattei, Mme Amélie de Montchalin, Mme Cendra Motin, M. Xavier Paluszkiewicz, M. Jean-François Parigi, M. Hervé Pellois, Mme Bénédicte Peyrol, Mme Sylvia Pinel, Mme Christine Pires Beune, M. François Pupponi, Mme Valérie Rabault, M. Xavier Roseren, Mme Sabine Rubin, M. Jacques Savatier, M. Benoit Simian, Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, M. Philippe Vigier, M. Éric Woerth

Excusés. - M. Jean-Louis Bourlanges, M. M'jid El Guerrab, M. Alexandre Holroyd, M. Marc Le Fur, M. Laurent Saint-Martin, M. Olivier Serva

Assistaient également à la réunion. - M. Francis Chouat, M. Jacques Marilossian, M. Thibault Bazin