

# A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X V I <sup>e</sup>      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 du rapport d'information en application de l'article 145 du Règlement, sur l'application des mesures fiscales (M. Jean-René CAZENEUVE, rapporteur général) . 2
- informations relatives à la commission ..... 20
- présences en réunion..... 21

Mercredi

20 septembre 2023

Séance de 10 heures

Compte rendu n° 111

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2022-2023

Présidence de

**M. Éric Coquerel,**  
*Président*



*La commission examine, en application de l'article 145 du Règlement, le rapport d'information sur l'application des mesures fiscales (M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général).*

**M. le président Éric Coquerel.** Mes chers collègues, je vous souhaite la bienvenue à l'occasion de cette première réunion de la commission des finances depuis la pause estivale. L'agenda qui a vous a été proposé a été impacté par un certain nombre d'évolutions. L'avis du Haut Conseil des finances publiques m'a obligé à retarder le débat en commission sur la loi de programmation. En outre, j'ai agréé aux demandes des rapporteurs concernant des délais supplémentaires pour la présentation de leur travail dans le cadre des différentes missions qu'ils conduisent.

Avant l'examen du traditionnel rapport d'information sur l'application des mesures fiscales, nous avons à désigner deux nouveaux rapporteurs spéciaux. Pour le rapport spécial « Affaires maritimes » de la mission écologie, développement et mobilité durables, qui était précédemment rapporté par M. Michel Lauzzana, je suis saisi de la candidature de Mme Christine Decodts, qui a rejoint notre commission cet été.

Pour le rapport spécial « Enseignement supérieur et vie étudiante » de la mission recherche et enseignement supérieur, qui était précédemment rapporté par M. Thomas Cazenave, dont le mandat est clos, je suis saisi de la candidature de M. Charles Sitzenstuhl.

S'il n'y a pas d'opposition, il en est ainsi décidé.

J'en profite pour saluer également l'arrivée de Mme Alexandra Martin, qui succède à Thomas Cazenave comme députée de la Gironde et membre de la commission des finances.

Le rapporteur général, Jean-René Cazeneuve, va maintenant nous présenter le rapport d'information sur l'application des mesures fiscales.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** J'ai le plaisir de renouer aujourd'hui avec une tradition du travail du rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale. Je sollicite ainsi de votre part l'autorisation de publication d'un rapport d'information relatif à l'application de la loi fiscale (RALF).

Permettez-moi d'en présenter les points essentiels. Dans l'introduction de ce rapport et dans ses annexes, vous trouverez un point complet sur la mise en œuvre de la législation fiscale notamment issue des lois de finances promulguées en 2022 : la loi de finances initiale (LFI) pour 2023 et les deux lois de finances rectificatives adoptées en août et en décembre 2022. Ce point couvre également les dispositions fiscales issues des lois simples promulguées en 2022 et des ordonnances prises en 2022.

Les tableaux figurant en annexe permettent de répondre aux deux questions suivantes :

- Une disposition fiscale doit-elle faire l'objet d'un décret ou d'un arrêté pour préciser ses conditions d'entrée en vigueur ou de mise en œuvre ?
- Si tel est le cas, ce décret ou cet arrêté a-t-il été publié « à date » ?

Le bilan statistique montre que treize dispositions fiscales des lois de finances promulguées en 2022 nécessitent encore à ce jour qu'une mesure infralégislative soit prise. Dans deux cas, le décret attendu dépend de l'accord préalable de la Commission européenne au titre de la législation communautaire relative aux aides d'État. Dans trois autres cas concernant la mise en place de la contribution sur la rente inframarginale des producteurs d'électricité (CRI) – sur laquelle je reviendrai plus tard dans mon propos – les dispositions réglementaires attendues sont devenues sans objet. Leur présence dans la loi relevait de la précaution, pour un dispositif complexe élaboré dans une certaine urgence tout au long de la navette du projet de loi de finances pour 2022.

Il y a donc encore huit textes d'application qui n'ont pas été publiés. J'ai relancé encore très récemment l'administration fiscale pour faire le point. Le cas de l'exonération du malus « poids » et du malus CO<sub>2</sub> en faveur des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) est d'ailleurs développé plus loin dans mon propos. Dans l'ensemble, le bilan chiffré et mes échanges avec cette administration témoignent du souci du Gouvernement de mettre en œuvre la volonté du législateur dans des délais rapprochés. Cela ne nous interdit pas de suivre attentivement l'avancée des cas encore en attente.

Ce bilan d'ensemble établi, je vous propose de rendre compte de certaines des études fiscales et financières que vous trouverez dans mon rapport. Par le point d'entrée de l'application de la loi fiscale, le RALF est en effet traditionnellement l'occasion de se pencher sur certains sujets de fond, et, je l'espère, d'alimenter notre réflexion collective à l'approche de l'examen du prochain projet de loi de finances (PLF).

Le RALF n'a pas pour objet de présenter les mesures de manière exhaustive. Il constitue une présentation plutôt subjective. Pour ma part, j'ai essayé de retenir les points qui me semblaient significatifs, mais je demeure à votre disposition si vous souhaitez évoquer l'intégralité des sujets.

Je tiens d'abord à évoquer l'imputation du déficit foncier sur le revenu global pour les dépenses de rénovation énergétique. Je reviens en premier lieu sur ce dispositif, adopté dans le cadre de la seconde loi de finances rectificative pour 2022, suite un amendement de notre collègue Véronique Louwagie. Il vise à favoriser les travaux de rénovation énergétique engagés par les propriétaires bailleurs, en cohérence avec les dispositions de la loi climat et résilience, qui prévoit l'interdiction progressive de la mise en location des logements classés G, F puis E à compter de 2025.

Comme vous le savez, lorsque les charges foncières sont plus importantes que les revenus fonciers, les contribuables constatent un déficit foncier, qu'ils peuvent imputer sur leur revenu global dans une limite de 10 700 euros hors intérêts d'emprunt. L'assiette de l'impôt sur le revenu se trouve en conséquence réduite du montant de ce déficit foncier. La fraction qui dépasse la limite de 10 700 euros, ainsi que les intérêts d'emprunt, peuvent être imputés sur les revenus fonciers, sur une durée maximale de dix ans.

L'article 12 de la deuxième loi de finances rectificatives pour 2022 a permis de porter le déficit foncier pouvant être imputé sur le revenu global à 21 400 euros, de façon temporaire jusqu'au 31 décembre 2025, uniquement lorsque ce déficit est lié à des dépenses de travaux de rénovation énergétique.

Le décret d'application de cet article a été pris le 21 avril dernier. Il a permis de préciser les dépenses de travaux de rénovation énergétique ouvrant droit au bénéfice de la

mesure, les obligations déclaratives pour les contribuables ainsi que les justificatifs permettant d'attester du changement de classe énergétique du bien, ce changement étant requis pour pouvoir bénéficier de la mesure. Nous avons donc à ce jour peu de recul sur l'impact de la mesure, mais il me semblait toutefois important de la mettre en lumière dans le RALF, car elle relevait de l'initiative parlementaire et a été largement adoptée.

Comme le montre mon rapport, le dispositif semble bien adapté pour répondre aux besoins de la majorité des propriétaires bailleurs, ceux qui possèdent un seul logement locatif. Pour une grande partie d'entre eux, l'imputation immédiate sur le revenu global constitue un avantage en soi, surtout si les revenus fonciers futurs sont peu élevés ou ont un caractère incertain. En outre, cette mesure apporte un complément à l'aide publique à la rénovation énergétique MaPrimeRénov', dont la modulation des montants en fonction des ressources concentre les bénéfices sur les ménages les plus modestes. Un autre point d'évaluation de ce dispositif transitoire devra être fait avant la fin de l'année 2025, qui marque la fin prévue du dispositif.

Ensuite, je me suis également intéressé à l'exonération prévue par la loi de finances pour 2023 concernant les malus automobiles pour les services d'incendie et de secours et les associations de protection civile. Cela concerne aussi bien le malus sur les émissions de CO<sub>2</sub> que le malus « poids », qui sont des taxes payées à l'immatriculation. Depuis l'instauration de ces malus, il avait été relevé par plusieurs de nos collègues, sur tous les bancs, que ces services étaient pénalisés en raison de la taille importante de leurs véhicules, qui entraînent le paiement de ces taxes, alors qu'ils assurent des missions d'intérêt général. Même si je continue à penser qu'il faut éviter de « miter » l'assiette de nos impôts, *a fortiori* quand ils ont un objectif écologique et plus encore quand ils viennent d'être créés, il y avait là une difficulté.

La LFI pour 2023 y a mis bon ordre en exonérant les véhicules dits « hors route » de ces taxes pour les sapeurs-pompiers et les services investis à titre permanent de missions de sécurité civile, pour la réalisation de missions de protection des personnes, des animaux, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes. Elle a également exonéré les véhicules de ce type pour les associations agréées de sécurité civile participant aux opérations de secours et d'accompagnement des populations victimes d'accidents ou de catastrophes. Les véhicules hors route sont définis précisément par un règlement européen. Ce sont des véhicules qui présentent des caractéristiques techniques spécifiques permettant leur utilisation en dehors des routes normales. Cette mention vise à réserver l'exonération aux véhicules affectés exclusivement aux missions de lutte contre les incendies et de protection civile.

Cette exonération est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023. Un décret simple doit encore être publié pour son application, mais l'administration fiscale m'a indiqué que cette absence de publication ne remettait pas en cause l'entrée en vigueur de cette mesure dès le début de cette année. En pratique, cette exonération devrait prendre la forme d'un remboursement de la taxe. Il serait quand même souhaitable que ce décret soit publié rapidement, pour permettre son application effective dans la clarté, d'autant plus que la loi de lutte contre les incendies que nous avons adoptée en juillet dernier a étendu ces exonérations aux services de l'État et des collectivités chargés de la forêt, à l'Office national des forêts et aux associations de propriétaires forestiers.

Le troisième sujet concerne la contribution sur la rente inframarginale des producteurs d'électricité. Pour protéger les ménages et certaines entreprises de l'inflation, nous avons mis en place un mécanisme de redistribution des recettes tirées du marché de l'électricité, prenant

la forme d'un plafonnement des revenus des producteurs et d'un bouclier tarifaire pour les consommateurs.

Ce dispositif, négocié et organisé à l'échelle de l'Union européenne, s'est traduit par l'institution, en application de l'article 54 de la LFI pour 2023, d'une contribution sur la rente inframarginale des producteurs d'électricité, la CRI. Cette contribution est assise sur l'ensemble des revenus de marché des producteurs d'électricité situés sur le territoire métropolitain, sous réserve de certaines exclusions reposant notamment sur les technologies de production mobilisées.

La contribution s'applique aux productions d'électricité réalisées entre le 1<sup>er</sup> juillet 2022 et le 31 décembre 2023. Son montant correspond, sous réserve de l'application d'un abattement de 10 %, à la différence positive entre les sommes de revenus de marché des producteurs et un forfait défini par la loi, dont le montant varie en fonction des technologies de production. Les modalités de déclaration et de paiement de cette contribution ont été précisées par un décret publié le 28 juin 2023. Selon ses dispositions, la contribution est déclarée et payée selon le régime déclaratif du contribuable en matière de TVA. Le recouvrement pour la contribution due au titre de 2022 a débuté en juillet 2023 et s'élevait, au 24 août, à 390 millions d'euros. Pour l'année 2023, des acomptes seront versés à partir du mois d'octobre.

Le rendement de la contribution devrait s'élever à 1,2 milliard d'euros pour la période de taxation allant du 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre 2022. Pour 2023, le rendement attendu s'élève à 4,3 milliards d'euros. Ce chiffre est en baisse par rapport à l'estimation de 12,3 milliards d'euros figurant dans la loi de finances pour 2023. Cette évolution s'explique par la diminution relative des prix de l'électricité et du gaz. Du point de vue budgétaire, le rendement moindre de la contribution s'accompagne toutefois d'une baisse du coût attendu des boucliers tarifaires de 15 milliards d'euros en 2023. Il devrait coûter toutefois 35 milliards d'euros pour cette même année. En tout état de cause, qu'il y ait ou non un lien à faire entre la CRI et le bouclier tarifaire, nous serons amenés à nous poser la question d'une prorogation de la contribution pour 2024. Le bouclier électricité devrait quant à lui être prolongé l'année prochaine.

Le quatrième sujet concerne le fonctionnement de la taxe incitative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports (TIRUERT). J'ai souhaité m'intéresser à une taxe sur laquelle le Parlement est amené à se prononcer chaque année, et qui est une taxe écologique. C'est une taxe comportementale qui vise à inciter les metteurs sur le marché de carburants à accroître les quantités de biocarburants qu'ils incorporent dans leurs produits. Le fonctionnement de cette taxe est le suivant. Des objectifs annuels d'incorporation de biocarburants sont fixés par le législateur. Si un metteur sur le marché n'atteint pas l'un de ces objectifs, il est sanctionné par une taxe d'un montant proportionnel à l'écart entre les objectifs nationaux d'incorporation et le taux de biocarburants qu'il a effectivement incorporés à ses produits.

Le Parlement est amené à se prononcer chaque année, en loi de finances, sur la révision des objectifs d'incorporation de cette taxe et sur d'éventuelles modifications de ses caractéristiques. C'est pourquoi j'ai voulu décrire les modalités de révision de ces objectifs, ainsi que les justifications et les conséquences des changements apportés à cette taxe chaque année depuis trois ans. J'ai adressé des questionnaires à l'administration en ce sens. Mais si les réponses ont permis de réunir quelques éléments d'information, je relève que certaines ont été lacunaires, voire inexistantes. Je le regrette, et espère que le prochain PLF sera l'occasion d'y remédier.

Parmi les éléments réunis malgré tout, cet exercice a permis de mieux comprendre la répartition des compétences entre ministères. Quatre administrations interviennent sur cette taxe. Il s'agit tout d'abord de la direction de la législation fiscale et de la direction générale des douanes, qui est chargée de la gestion et du recouvrement de cette taxe jusqu'au 31 décembre 2024. Cette mission sera ensuite transférée à la direction générale des finances publiques. Ensuite, la direction générale de l'énergie et du climat propose les adaptations permettant d'atteindre les objectifs environnementaux prévus au niveau européen et elle est chargée de l'élaboration des conditions de traçabilité appliquées à l'énergie renouvelable. Enfin, le ministère de l'agriculture veille à l'adéquation avec les objectifs en matière de production agricole et de biocarburants.

Ensuite, cette démarche a permis d'identifier les syndicats de producteurs qui sont les interlocuteurs de l'administration au sein des filières de production. Leur liste figure dans mon rapport. Enfin, nous avons pu préciser les modalités de contrôle liées à cette taxe. La taxe est liquidée par les redevables eux-mêmes à l'aide de feuilles de calcul adressées aux opérateurs avant la fin de chaque exercice. Ces feuilles de calcul sont établies par filière et permettent aux opérateurs de déterminer commodément l'énergie renouvelable incorporée et le montant de leur taxe. Un contrôle est assuré principalement par le service des douanes d'Île-de-France, qui centralise les déclarations de TIRUERT, mais aussi par les services des douanes territoriaux. Sur la base d'analyses de risques, les services d'enquête peuvent également intervenir.

Le cinquième sujet a trait à l'impôt sur le revenu et le couple. Dans la LFI 2023, nous avons indexé sur l'inflation le barème de l'impôt sur le revenu (IR). Si les salaires ont augmenté de la même manière que l'inflation, aucun gain de pouvoir d'achat n'est à relever, mais il n'y a pas non plus d'impôt supplémentaire. Si les revenus connaissent une augmentation supérieure à l'inflation, un impôt marginal sur le revenu supplémentaire est à prévoir. Cette mesure coûte entre 5 et 6 milliards d'euros.

Dans le rapport, j'ai souhaité approfondir la question de l'imposition des revenus des couples. Au regard de la loi fiscale, les couples mariés ou pacsés constituent une seule unité soumise au paiement solidaire de l'IR. Ils bénéficient dès lors de l'application d'un quotient conjugal. Sans être lui-même un principe constitutionnel, ce mode de calcul de l'impôt sur le revenu représente une réponse à l'exigence d'égalité devant les charges publiques.

Plusieurs facteurs conduisent aujourd'hui à s'interroger sur l'adaptation de ce quotient conjugal à la vie contemporaine. D'abord, les structures familiales et l'activité des femmes ne sont plus fondées sur le modèle de 1946. L'écart de rémunération entre hommes et femmes est passé de 60 % en 1958 à 17 % en 2020. Ensuite, l'avantage procuré par le quotient familial a progressivement été rogné en 1981, 1999 et 2012. Il est d'ailleurs assez étonnant que ce soit le quotient familial plutôt que le quotient conjugal qui ait été choisi pour réaliser des économies. L'État a préféré préserver les citoyens qui se mariaient plutôt que ceux qui avaient des enfants.

Par ailleurs, la solidarité financière effective au sein du couple ne dépend pas que du statut conjugal. En 2010, 74 % des couples mariés déclaraient mettre en commun l'intégralité de leurs ressources contre 30 % des couples pacsés et 37 % des couples en union libre. Des études internationales montrent que le système du quotient conjugal n'est pas financièrement favorable au travail des femmes lorsque les écarts sont très importants au sein du couple. En 2021, sur 7,5 millions de couples mariés ou pacsés et soumis à l'IR, 7 millions d'entre eux bénéficiaient d'une baisse de l'IR dû grâce au quotient conjugal. Pour 5,5 millions d'entre eux, il s'agissait de l'épouse ou de la partenaire dont les revenus étaient les plus faibles.

Dans la sphère sociale, la définition du foyer est plus variable que celle retenue pour l'impôt sur le revenu. La contribution sociale généralisée (CSG) ou l'allocation aux adultes handicapés (AAH) sont individualisées tandis que pour la plupart des minima sociaux et la prime d'activité, les revenus du concubin sont pris en compte. Enfin, au sein des pays de l'OCDE, seule la France dispose exclusivement d'un système d'imposition à parts fiscales. À l'inverse, le principe de l'équité horizontale incite d'autres observateurs à défendre le mode de calcul actuel de l'impôt sur le revenu. Ils constatent que le taux d'activité des femmes françaises est élevé et que la fiscalité commune est liée aux obligations civiles réciproques qui existent au sein du couple marié ou pacsé.

Une fois les termes du débat posé, le rapport étudie plusieurs pistes d'évolution, à rendement identique. La première piste porte sur la déclaration commune pour les concubins. Je constate qu'elle contribuerait à perpétuer les limites du quotient conjugal et coûterait 2 milliards d'euros, en créant potentiellement un effet d'aubaine difficile à gérer. La deuxième piste vise à limiter les effets du quotient conjugal soit en le supprimant, soit en le réduisant à 1,5 part ou en le plafonnant. À court terme, il s'agirait de changements conséquents du mode d'imposition des particuliers contrevenant aux principes posés par la majorité actuelle de stabilité fiscale. Pour ne pas augmenter l'imposition des Français, la limitation ou la suppression du quotient conjugal devrait s'accompagner d'une baisse globale à due concurrence du barème de l'impôt sur le revenu.

Enfin, il convient de mentionner la généralisation de taux de prélèvements individualisés pour les couples dans le cadre du prélèvement à la source. Moins de la moitié des couples soumis à l'IR, soit 2,9 millions, ont fait le choix d'une individualisation de leur taux. Neutre pour les finances publiques, cette modification permettrait une redistribution de 700 euros en moyenne par an au sein des couples en faveur du membre du couple qui gagne le moins, souvent l'épouse ou la partenaire. Au titre du prélèvement à la source 2021, le total des transferts serait de 5,5 milliards d'euros.

Le sixième sujet concerne le budget vert, pour en tirer les enseignements des trois premiers exercices et présenter des pistes d'amélioration. Je me permets ici d'aborder un sujet qui n'est pas immédiatement fiscal à proprement parler, mais qui concerne les dépenses fiscales et qui, en tout état de cause, innervera toutes nos discussions durant l'automne. Réussir la transition écologique implique de mesurer l'impact environnemental de notre budget. La France fait figure d'exemple en la matière, grâce au budget vert de l'État annexé aux PLF successifs depuis celui de 2021. J'ai souhaité faire le point sur cette démarche, par l'intermédiaire d'un questionnaire adressé au groupe interministériel chargé d'élaborer le budget vert.

Le budget vert a été créé par un amendement parlementaire, ce dont nous pouvons nous féliciter. Il est issu d'une réflexion internationale débutée lors du sommet *One Planet* de Paris en 2017 et constitue la démarche exhaustive la plus aboutie à ce stade. Ce document mesure l'impact favorable, défavorable, mixte ou neutre sur l'environnement des crédits budgétaires, mais aussi des taxes affectées et des dépenses fiscales. Il prend en compte six dimensions environnementales, y compris les enjeux climatiques.

Les résultats des premiers exercices montrent une progression structurelle des dépenses vertes et une stagnation des dépenses brunes, en neutralisant les aides exceptionnelles. Fait notable, au sein des dépenses brunes, les dépenses fiscales sont surreprésentées. Le Gouvernement en a tenu compte en préparant, en amont du PLF 2024, la révision de certaines dépenses fiscales brunes, comme la suppression progressive de l'avantage fiscal sur le gazole non routier (GNR).

Le budget vert constitue donc déjà une boussole très utile pour piloter la transition écologique. Dans les années à venir, la stratégie française sur l'énergie et le climat, coordonnée par le nouveau secrétariat général créé en juillet 2022, pourra s'appuyer sur cette méthodologie éprouvée de cotation du budget. La méthodologie du budget vert a constamment progressé au cours des trois premiers exercices et des travaux sont en cours pour l'améliorer encore. Certaines dépenses, un sixième en 2023, sont encore non cotées, soit qu'il n'existe pas de consensus scientifique quant à leur impact environnemental, soit qu'il ne soit pas possible de connaître précisément la destination des crédits concernés. C'est le cas de la plupart des concours aux collectivités territoriales.

Une partie de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) a pu être cotée en 2023 grâce à des objectifs environnementaux ambitieux et je souhaite que ce cas fasse école. D'autres dotations, dont la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), devraient être cotées partiellement dès 2024. La majoration des taux de subvention pour les projets écologiques éligibles, votée par amendement en loi de finances pour 2023, contribue au verdissement de ces dotations et facilite leur cotation.

Au sein du budget vert, les dépenses neutres demeurent les plus nombreuses. Cela résulte de sa méthodologie même et s'explique par la neutralisation d'importants montants ne présentant qu'un effet revenu (dépenses de personnel, transferts aux ménages et aux entreprises) ou qui sont non substituables (dépenses régaliennes) par du « plus vert ». Cela permet d'identifier en priorité les dépenses incontestablement brunes et pouvant être verdies ou éliminées. Des ajustements sont cependant envisageables, par exemple en préparant les conditions d'une cotation plus fine de certains transferts aux entreprises. Une évaluation environnementale du crédit d'impôt recherche (CIR) pourrait notamment être menée.

L'attention accordée à la cohérence de l'impact environnemental des crédits portés par une même action budgétaire ou – lorsque cela ne s'avère pas possible – la poursuite de l'introduction de cotations par quote-part constitue une des pistes d'amélioration de la finesse du budget vert. Ces travaux doivent être poursuivis, sans toutefois nuire à la clarté et à la simplicité d'usage de ce document, dont il faut rappeler qu'il s'adresse en premier lieu aux parlementaires que nous sommes.

L'introduction dès le prochain PLF d'une méthode de cotation à la « brique » budgétaire affinera encore le budget vert. Elle est surtout un préalable à son utilisation à toutes les étapes du cycle budgétaire, de l'élaboration du PLF au constat de l'exécution. Cela devrait nous conduire à réfléchir à l'instauration d'un temps parlementaire annuel dédié à la trajectoire écologique des finances publiques, qui pourrait prendre appui sur le budget vert. Cette idée n'est pas éloignée de celle qui avait été proposée en 2021 par nos collègues Bénédicte Peyrol et Jean-Charles Colas-Roy lors de l'examen de la loi « climat et résilience ».

Intégré au cycle budgétaire annuel, le budget vert doit aussi devenir une référence pour la programmation pluriannuelle. Si le Parlement adoptait le projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) actuellement en navette, le budget vert servirait de base à une trajectoire ambitieuse et inédite de diminution du ratio entre les dépenses brunes et les dépenses vertes. Les autres administrations publiques, en premier lieu les collectivités territoriales, doivent être davantage associées à cette démarche. Il me semble que nous devons prévoir dans la loi, à une échéance relativement proche, une généralisation des budgets verts locaux pour les collectivités les plus importantes, dans le cadre d'une large concertation. À condition que les méthodologies employées soient compatibles, cela permettra d'agréger les différentes initiatives pour disposer, à terme, d'un budget vert de l'ensemble des administrations publiques.

Pour ce sujet, mon rapport comporte huit recommandations précises et assez techniques, que je me suis permis de transmettre au Gouvernement, dans l'optique de la publication prochaine du prochain budget vert associé au PLF pour 2024.

L'avant-dernier point concerne les filets de sécurité en faveur des collectivités territoriales pour lutter contre l'inflation. L'inflation élevée enregistrée en 2022 a eu des impacts pour tous les acteurs économiques, y compris les collectivités territoriales. Dans le cadre de ma communication de juin dernier sur l'autonomie financière et fiscale des collectivités, j'avais déjà souhaité commencer à objectiver certains concepts des finances locales qui reviennent régulièrement dans nos débats budgétaires.

Je saisis l'occasion du RALF pour revenir sur les conséquences de l'inflation sur les comptes locaux et les mécanismes de soutien financier mis en œuvre par l'État. D'abord, il est vrai que l'inflation a eu un effet sur les dépenses locales : 22 % des dépenses réelles de fonctionnement ou DRF (les achats, énergie, alimentaire notamment) sont directement exposées à l'inflation. En 2022, la hausse de 1,1 % des DRF relativise l'impact direct de l'inflation.

Ensuite, l'inflation a également un effet sur les recettes. J'ai calculé que 70 milliards d'euros des recettes réelles de fonctionnement (RRF) sont liés directement à l'inflation. D'abord, les impôts assis sur les valeurs locatives (taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, cotisation foncière des entreprises, taxe d'habitation sur les résidences secondaires) ont progressé avec une revalorisation des bases de 3,4 % en 2022, ce qui confère aux collectivités territoriales 1,3 milliard d'euros supplémentaires, qui sont mécaniquement dus à l'inflation de 2021. L'effet sera deux fois plus prononcé en 2023, soit 3 milliards.

Le rendement de la TVA est en partie lié à la hausse des prix. Elle occupe désormais une place prépondérante dans les recettes locales, notamment pour les régions, départements et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Enfin, les collectivités peuvent choisir de répercuter les hausses de prix dans les tarifs des services. Il en résulte une situation financière favorable pour les collectivités territoriales en 2022 : nous constatons une accumulation de trésorerie et des transferts financiers vers les collectivités qui atteignent 109 milliards d'euros en 2023.

Malgré ce contexte favorable sur les recettes locales, l'État a soutenu les collectivités face à l'inflation. Comme les entreprises, certaines d'entre elles ont bénéficié de l'amortisseur électricité et du bouclier tarifaire. Elles ont aussi reçu des dotations exceptionnelles. Les départements ont perçu 120 millions d'euros au titre de la revalorisation du revenu de solidarité active (RSA), même si cette dépense a diminué en 2022, comme cela était déjà le cas en 2021. L'État a ainsi apporté une compensation à la Ville de Paris et au département des Hauts-de-Seine, dont les épargnes brutes sont pourtant élevées.

Le filet de sécurité pour 2022 a été plus ciblé que le prélèvement sur recettes relatif au RSA. Je rappelle à ce titre que le filet de sécurité compense 50 % de la revalorisation du point d'indice et 70 % des hausses de dépenses d'énergie et alimentaires. Ainsi, 430 millions d'euros ont été budgétés pour 404 millions d'euros dépensés. Il visait les communes ou EPCI avec une épargne brute fin 2021 de moins de 22 % de leurs RRF et dont l'épargne brute a baissé de plus de 25 % en 2022, en raison principalement de l'inflation.

J'observe également un certain pessimisme de la part des collectivités. Elles pouvaient demander un acompte si elles anticipaient une baisse de plus de 25 % de l'épargne brute. Sur environ 4 167 acomptes demandés, 3 418 feront l'objet d'une reprise. Au total, sur les comptes clos en 2022, 2 007 communes ont été soutenues pour 341 millions d'euros, 105 EPCI pour 35 millions d'euros et 825 syndicats pour 27 millions d'euros. La conclusion qui s'impose est donc celle de la nécessité, en cas de choc économique, de construire des dispositifs adaptés, assortis de critères précis, qui permettent de soutenir les seules collectivités qui en auront vraiment besoin.

Mon dernier point concerne la taxation des terrains nus rendus constructible dans la perspective du zéro artificialisation nette (ZAN), sujet déjà abordé il y a un an lors du PLF 2023, et sujet d'avenir dans l'optique du verdissement de notre fiscalité. Cet objectif d'absence de toute artificialisation nette des sols d'ici à 2050 a été fixé par la loi « climat et résilience », dans un contexte où l'artificialisation des sols a augmenté presque quatre fois plus que la population dans notre pays durant les quarante dernières années.

S'il répond à des impératifs incontestables, cet objectif va entraîner une raréfaction du foncier, qui aura pour conséquence un accroissement de la rente dont bénéficient les propriétaires de terrains nus rendus constructibles par les documents d'urbanisme. On parle de « plus-value foncière » pour qualifier cette rente, qui résulte de la différence entre le prix de vente d'un terrain constructible et le prix de vente d'un terrain comparable classé en tant que terre agricole.

Il existe aujourd'hui deux taxes applicables au moment de la première cession d'un bien rendu constructible. Il s'agit d'une part d'une taxe nationale applicable dans toutes les communes relevant du règlement national d'urbanisme, la taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles dite taxe LMA, créée en 2010. Il s'agit d'autre part d'une taxe locale, facultative, la taxe forfaitaire sur les terrains nus rendus constructibles (TFTC), qui peut être instaurée dans les communes et qui a été créée en 2006.

Or, ces deux taxes poursuivent des objectifs contradictoires. La TFTC a été conçue pour accompagner les « maires bâtisseurs », afin de procurer des ressources permettant de financer des équipements collectifs, ce qui a créé une incitation directe pour les communes à classer des terrains en zone constructible. À l'inverse, la taxe « LMA » a été instaurée dans le but de freiner l'artificialisation des terres agricoles et de constituer une source de financement pour favoriser l'installation de jeunes agriculteurs.

Plusieurs rapports se sont prononcés ces dernières années en faveur d'une révision de cette fiscalité, dans le sens d'un renforcement de la taxe « LMA ». Lors de l'examen en première lecture du projet de loi de finances pour 2023, notre commission a adopté un amendement allant dans ce sens, en prévoyant une hausse de la taxe « LMA », une diminution de l'abattement lié à la durée de détention et une suppression de l'exonération des ventes d'un montant de moins de 15 000 euros. Cependant, cet amendement n'a pas été retenu dans le texte final, le Gouvernement ayant fait valoir qu'une réforme d'ensemble de cette fiscalité requerrait d'importants travaux techniques préalables.

Je ne mets pas en cause la nécessité de conduire préalablement à toute réforme un diagnostic partagé avec les collectivités locales, mais souhaiterais en conclusion avancer quelques pistes, autour de la fusion des deux taxes. Cela permettrait à la fois une simplification et la mise en place de nouveaux leviers pour mieux faire contribuer les rentes foncières insuffisamment saisies par la TFTC. La taxe, obligatoire, pourrait être gérée nationalement et

faire l'objet d'une redistribution locale pour contribuer à l'accompagnement financier des conséquences du ZAN, tout en continuant de financer l'installation des jeunes agriculteurs. Une réflexion sera aussi nécessaire sur les paramètres de la taxe, qui pourraient nécessiter un abaissement du seuil d'imposition ainsi qu'une révision des abattements pour durée de détention.

L'intérêt du RALF est de conduire un bilan de la mise en place des mesures et non de réaliser une revue fiscale ou un bilan du PLF. Il s'agit ainsi de voir les impacts des lois et si les prévisions ont été confortées par les faits. Ce travail préparatoire est utile pour chacun d'entre nous.

**M. le président Éric Coquerel.** Je vous remercie. Ce rapport comporte des réflexions et des développements intéressants, sur des sujets variés, et appelle des remarques et questions de ma part.

Concernant la réduction d'impôt dite IR-PME, dont le taux a été porté de manière transitoire de 18 % à 25 % en 2020 et maintenu à ce niveau bonifié y compris en 2023, vous relevez que la dépense fiscale est en hausse, puisqu'elle atteint 146 millions d'euros en 2022, contre 126 millions d'euros en 2020. Les montants moyens par ménage masquent de fortes disparités, et s'élèvent à 15 700 euros pour les foyers fiscaux. Ils saturent le plafond annuel de 10 000 euros et reportent l'excédent sur les années suivantes.

Vous relevez aussi que, depuis sa création, la réduction d'impôt IR-PME n'a jamais fait l'objet d'une évaluation, et vous vous interrogez sur le ciblage du dispositif, qui pourrait sembler insuffisant. Vous citez également les propos de notre collègue Paul Midy qui qualifie le dispositif « d'outil de défiscalisation à la disposition d'épargnants souhaitant faire de l'optimisation fiscale ». Le Gouvernement doit remettre un rapport d'évaluation avant le 30 septembre. Si ce rapport est remis dans les temps, vous engagerez-vous à déposer des amendements pour réformer le dispositif dès le PLF 2024 ? Et sinon, que proposerez-vous ?

Concernant la contribution sur la rente inframarginale des producteurs d'électricité, au sujet de laquelle les estimations de rendement avaient fluctué, jusqu'à envisager, lors de l'examen du PLF 2023, 12,3 milliards d'euros de recettes pour l'année 2023, il est intéressant de savoir que le rendement 2022 (pour le seul second semestre, le premier n'étant pas inclus dans la taxation) s'est finalement élevé à 1,2 milliard d'euros. Je relève également que vous considérez que si les dispositifs de bouclier tarifaire faisaient l'objet d'une prolongation partielle en 2024, une réflexion sur la prorogation de la contribution sur la rente inframarginale en 2024 serait justifiée. Nous y veillerons ensemble.

Sur la question de l'individualisation des taux de prélèvements à l'impôt sur le revenu pour les couples mariés et pacsés, la proposition de renverser le principe, et d'appliquer par défaut des taux individualisés, est intéressante. Elle permettrait en effet de réduire l'effet inégalitaire du quotient conjugal amplifié par le passage du prélèvement à la source. Mais dans ce cas, afin de mettre fin à l'inégalité salariale entre les femmes et les hommes, ne serait-il pas plus efficace de supprimer ce quotient conjugal et de le remplacer par un crédit d'impôt par enfant que pourraient toucher toutes les familles ?

En ce qui concerne les développements consacrés au « budget vert », au-delà de la faible proportion des crédits pouvant être classés comme « non neutres », ne faut-il pas aller plus loin pour la classification des subventions d'investissement aux collectivités territoriales ? Ne faut-il pas également aller plus loin dans l'évaluation environnementale des aides et

subventions aux entreprises, quand l'essentiel des aides est encore dirigé vers les secteurs les plus polluants ? Je vous renvoie ici aux travaux de l'économiste Anne-Laure Delatte.

Par ailleurs, vous rappelez que les concours financiers de l'État aux collectivités ne sont pas indexés sur l'inflation. Cette situation, couplée avec la nécessaire augmentation de la péréquation, va provoquer une baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour des milliers de communes et entraîner un risque de voir les investissements en faveur de la transition écologique stagner ou diminuer. N'est-il pas temps de revenir sur cette absence d'indexation ?

Enfin, je m'interroge sur l'indexation de l'IR sur l'inflation. Hier, lors des « dialogues de Bercy », Jean-Paul Mattei a posé une question que je partage : faut-il l'envisager pour toutes les tranches ? Autrement dit, ne devons-nous pas envisager, dans un souci de justice fiscale mais surtout de besoin de recettes cette année, que cette indexation ne soit pas réalisée pour les deux tranches supérieures de l'impôt ?

**M. Mathieu Lefèvre (RE).** Je vous remercie pour ce rapport exhaustif, qui montre que nous sommes ici pleinement dans notre rôle de parlementaires consistant à évaluer la loi, et la loi fiscale en particulier. Nous sommes toujours tentés de faire mieux, mais en matière de fiscalité, le mieux est l'ennemi du bien.

Ma première question concerne le prélèvement à la source, réforme que nous devons saluer. L'avance des crédits d'impôts pour les services à la personne sera-elle possible pour les personnes qui bénéficient de la prestation de compensation du handicap (PCH) ou de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ? Il s'agissait d'une promesse pour l'année 2023, mais je ne suis pas certain qu'elle ait été mise en œuvre.

Ensuite, nous saluons les travaux de Marie-Pierre Rixain sur l'individualisation du taux de prélèvement à la source et nous vous soutiendrons fortement, monsieur le rapporteur général, dans cette démarche. Une modification législative interviendra-t-elle dans le PLF sur ce sujet ?

S'agissant du barème de l'IR, je pense qu'il faut indexer l'ensemble des tranches. Je me demande même s'il ne faudrait pas que la loi prévoit une indexation automatique du barème de l'IR, à la manière dont cela se fait sur les bases locatives.

Ensuite, nous avons rehaussé le plafond de défiscalisation des heures supplémentaires l'an passé. Disposez-vous d'éléments sur les personnes bénéficiant de la hausse de ce plafond, dans la perspective d'un approfondissement du dispositif ?

Enfin, quel est l'impact de la CRI sur le taux de prélèvements obligatoires, lequel fait régulièrement l'objet de critiques ? Serait-il possible de pérenniser le rehaussement du dispositif « Coluche » à 1 000 euros, dans la mesure où un effet de rattrapage est intervenu dans les années Covid ? Le groupe Renaissance pourrait porter cette proposition lors des débats parlementaires.

**M. Jean-Philippe Tanguy (RN).** Je vous remercie pour cet excellent travail technique. Vous abordez dans votre rapport l'accompagnement social des zones à faibles émissions (ZFE) et notamment le prêt à taux zéro mobilité (PTZ-m). Vous mentionnez un seuil de revenus à 14 000 euros par part fiscale. Pour le groupe Rassemblement national, ce seuil apparaît très bas et insuffisant par rapport aux besoins. À partir de quels éléments a-t-il été fixé ? Envisageriez-vous de l'augmenter ? Vous savez que nous sommes opposés à la mise en place

de ces ZFE, mais il importerait que l'accompagnement permette aux classes moyennes qui ont des revenus supérieurs de pouvoir en bénéficier.

Ensuite, s'agissant de la rente inframarginale, je m'interroge sur les seuils de prix unitaire par énergie retenus, qui sont très différents selon l'énergie. Ils me semblent défavoriser le mix français. Pouvez-vous nous fournir des informations sur les choix techniques qui ont conduit à fixer de tels seuils ?

Par ailleurs, je n'ai pas bien compris votre position, celle de la majorité en général et du Gouvernement, sur la réforme du quotient conjugal.

Enfin, je souhaite évoquer les collectivités territoriales. En lisant votre rapport et en écoutant votre commentaire sur l'année passée, je me demande si nous ne sommes pas au bout d'un système de grande confusion, avec l'affaiblissement du lien direct entre les contribuables et leurs élus. Plus personne ne comprend rien. Les élus ne sont plus maîtres ni responsables de leurs recettes. Le lien entre dépenses et recettes est pourtant le fondement de la démocratie, et en particulier de la démocratie locale. Par exemple, le Conseil régional n'est plus maître d'aucune recette, à part celle relative à la carte grise. Ne convient-il pas de conduire des réformes d'ampleur ?

**Mme Véronique Louwagie (LR).** Ma première observation concerne la contribution sur la rente inframarginale. On peut s'étonner des résultats obtenus, très loin des estimations. Comment expliquez-vous les huit milliards d'euros d'écart ?

Ensuite, vous mentionnez des pistes d'évolution pour l'IR et le couple, en évoquant le quotient conjugal sans évoquer le quotient familial. Nous avons l'impression que les mesures que vous proposez ne sont pas forcément de nature à mettre la famille en avant, ce que je regrette. Par ailleurs, vous indiquez qu'il s'agit d'un rendement identique, mais il faut être très vigilant sur cet aspect : à chaque fois, il y a des gagnants et des perdants.

S'agissant du budget vert, nous observons une volonté de verdir les dotations. Il importe de ne pas placer sous tutelle les collectivités locales et de leur laisser une certaine liberté. Si elles n'ont pas de soutien en matière de dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et de dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), elles ne peuvent pas réaliser leurs investissements. Il est nécessaire qu'elles puissent conserver une libre administration.

Vous évoquez également la TVA dans le cadre du filet de sécurité anti-inflation. Je suis assez inquiète de la diminution des recettes de TVA. À fin juillet, le tableau de bord de l'État mentionne en effet une baisse de recettes de 7,5 % par rapport à juillet 2022.

**M. Pascal Lecamp (Dem).** Je vous remercie pour ce rapport éclairant sur nos travaux. Je m'interroge tout d'abord sur la prolongation en 2024 de la contribution sur la rente inframarginale des producteurs d'électricité.

Ensuite, vous réalisez un bilan de l'application de l'aménagement sur le prélèvement à la source prévu dans la dernière loi de finances, lequel permet d'améliorer un système qui est une grande réussite, au regard de l'amélioration du taux de recouvrement sur l'IR. Avez-vous identifié de nouvelles sources ainsi que des voies d'évolution et d'amélioration du prélèvement à la source ? En particulier, ne serait-il pas temps d'étendre le prélèvement à la source à la taxation des plus-values de cession de titres ?

Enfin, concernant l'impôt sur le revenu, je souhaiterais connaître votre position sur une indexation différenciée de l'inflation selon les tranches, en faveur des classes moyennes, dès le PLF 2024

**M. Mickaël Bouloux (SOC).** Je suis ravi de vous retrouver pour pouvoir travailler ensemble au service des Françaises et des Français qui attendent de nous des mesures fortes dans le sens de la justice sociale, écologique et fiscale. Le groupe Socialistes et apparentés travaillera en ce sens.

Où en est l'évaluation du produit de l'article 40 de la loi de finances 2023, c'est-à-dire la contribution temporaire de solidarité sur les profits des énergéticiens ? Ensuite, il faut signaler que ce gouvernement a plusieurs années de retard sur de nombreux rapports – j'en ai compté au moins vingt. Je pense notamment à ceux sur lesquels notre groupe a travaillé, comme l'impact des coûts de l'énergie sur les TPE-PME, la pratique de la manipulation des prix des pellets de bois ou l'aide au fret outre-mer.

Ensuite, je partage la question du président Coquerel sur la réduction d'impôt dite IR-PME. Je regrette par ailleurs que la contribution sur la rente inframarginale des électriciens n'ait pas commencé à partir de la mi 2021, soit l'époque où nous l'avions demandé, quand les prix de l'électricité avaient commencé à augmenter. Nous aurions ainsi pu gagner probablement un à deux milliards supplémentaires. De notre point de vue, il faut évidemment la prolonger.

Le quotient conjugal bénéficie aux couples les plus aisés et défavorise les femmes. Nous devrions donc nous emparer de ce sujet.

S'agissant de la TIRUERT, la dernière phrase de la page 85 peut laisser penser que vous envisagez de baisser son objectif d'incorporation. Qu'en est-il ? Il ne faudrait pas reculer sur ces incitations à dépolluer les carburants.

Enfin nous partageons très modérément votre autosatisfaction sur la cotation environnementale du budget de l'État. Nous produirons des amendements en ce sens la semaine prochaine sur le PLPFP. J'espère que vous changerez d'avis sur ces amendements.

**Madame Lise Magnier (HOR).** Je vous remercie pour votre présentation de ce rapport d'information sur l'application des mesures fiscales. Il fournit chaque année l'occasion de s'arrêter sur les dispositifs fiscaux que nous avons mis en place l'année précédente et d'en tirer un premier bilan d'application. La première leçon que je tire de votre rapport est la suivante : nous mettons en place et nous reconduisons chaque année un nombre de mesures fiscales extrêmement significatif, sans doute trop. Ensuite, l'évaluation de ces mesures fiscales est indispensable et doit être systématisée.

Je souhaite ensuite revenir sur deux points de votre rapport en particulier. Il s'agit d'abord du filet de sécurité à destination des collectivités territoriales en 2022. Les données que vous nous présentez sont très importantes et précises. Elles nous permettent de constater que ce filet était bien calibré et indispensable. S'il a rempli son objectif, vous constatez que de nombreux acomptes demandés ont fait l'objet d'une reprise. Ainsi, sur les 4 178 collectivités et groupements bénéficiaires d'un acompte en décembre 2022, 3 418 vont faire l'objet d'une reprise pour plus de 69 millions d'euros, sur les 106 millions d'euros attribués au titre de ces acomptes. Vous avez esquissé une piste d'explication en évoquant la frilosité des élus locaux, mais disposez-vous d'un diagnostic plus approfondi ? A-t-on une idée de l'impact de cette reprise sur les finances des collectivités concernées ?

Ma deuxième interrogation concerne le dispositif « Coluche ». L'article 76 de la loi de finances pour 2022 a prolongé jusqu'en 2023 le plafond temporaire de 1 000 euros pour les dons retenus dans le cadre de ce dispositif. Vous indiquez en titre que l'évaluation est non conclusive sur l'intérêt du plafond dérogatoire. Pourquoi est-ce le cas ? Que préconisez-vous ?

**Mme Eva Sas (Écolo-NUPES).** La rente inframarginale est souvent présentée comme une taxe sur les énergéticiens, mais elle est en réalité une taxe sur l'électricité et en particulier les énergies renouvelables. J'observe également que le rendement a été nettement moindre que prévu (4,3 milliards d'euros au lieu des 12 milliards envisagés). Dans les faits, confirmez-vous que cela ne concerne que la production des énergies renouvelables ? Peut-on dire que le développement des énergies renouvelables rapporte à la France ? Y a-t-il des coûts équivalents ou supérieurs par ailleurs ? Quel est l'avenir de dispositif ?

Ensuite, je vous remercie d'avoir inscrit la question du taux individualisé à l'ordre du jour et dans votre rapport, mais également d'avoir posé la question du quotient conjugal, ainsi que son adaptation à notre société actuelle.

Y aura-t-il dès le PLF 2024 un taux de prélèvement à la source individualisé, à défaut d'avoir une véritable individualisation de l'impôt ? Je m'étonne par ailleurs que vous fermiez la porte à une évolution du quotient conjugal, alors que vous soulignez vous-même qu'il est défavorable au travail des femmes et donc à leur émancipation.

Vous soulignez en outre que le budget vert est une boussole très utile. Comme nos collègues socialistes, je ne partage pas votre enthousiasme et surtout la manière dont le Gouvernement s'en empare. Vous avez cité le GNR comme l'une des niches fiscales néfastes au climat auquel le Gouvernement s'attaque. Pouvez-vous en citer d'autres ? Je précise que le journal *Les Échos* mentionnait hier que l'augmentation de l'écocontribution sur les billets d'avion, un temps envisagée, a finalement été abandonnée par le Gouvernement. À ce stade, nous ne voyons pas les effets du budget vert sur l'évolution de la politique fiscale du Gouvernement.

**M. Charles de Courson (LIOT).** Pourquoi le décret relatif à l'exonération du malus écologique en faveur des véhicules des SDIS n'a-t-il pas été publié ? Vous nous dites pourtant que le texte est appliqué.

Ensuite, vous nous indiquez avoir reçu des réponses lacunaires concernant la TIRUERT. Que cela signifie-t-il ?

S'agissant du quotient conjugal, réfléchissons bien. Lors de la création en 1917 de l'IR, le choix retenu avait consisté à taxer la famille. Certains pays préfèrent taxer les individus et en Allemagne, il est possible de choisir l'un ou l'autre. Avec la forte accélération de l'inflation, on indexait le barème sur l'inflation de l'année n-1. L'effet était neutre lorsque l'inflation était neutre. En 2022, l'indexation a été de 1,4 %, c'est-à-dire l'inflation de l'année précédente. Or l'inflation réalisée en 2022 s'est établie à 5,2 %. Ne faudrait-il pas plutôt caler l'indexation sur l'année en cours ou procéder à un réajustement *a posteriori* ?

Enfin, le CRI s'achève à la fin de l'année 2023. Faut-il le prolonger ?

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Le RALF sert d'abord à fournir des éléments d'information et de réflexion nous permettant de faire évoluer la loi, même si j'apporte ici ou là quelques jugements personnels, qui sont naturellement contestables.

Monsieur le président Coquerel, vous relevez des éléments sur l'impact de la réduction de l'IR-PME. Cette mesure transitoire a été accompagnée d'une hausse de 15 % des fonds investis dans les PME. Il est toujours possible de discuter du rendement, mais l'objectif (faciliter l'investissement dans les PME) a ainsi été atteint. Le rapport du Gouvernement nous permettra d'affiner notre réflexion. Il est attendu et, vous comme moi, nous ferons tout pour qu'il soit rendu dans les délais.

S'agissant de la contribution de la rente intramarginale, il faut se souvenir que le prix de l'électricité était environ de 1 000 euros par unité d'achat au mois d'août 2022, lorsque les projections ont été établies. Il a ensuite commencé à diminuer considérablement. C'est donc une bonne nouvelle pour notre pays et pour les consommateurs que cette contribution ait rapporté bien moins que prévu. Le mécanisme de bouclier et de contribution exceptionnelle fonctionne de manière symétrique : le bouclier a coûté moins cher et la contribution a moins rapporté.

Ensuite, nombre de vos questions ont porté sur la déconjugalisation. Elle représenterait 8 milliards supplémentaires pour les ménages et le crédit d'impôt ne permettrait pas, de mon point de vue, de le compenser. La position de la majorité est la suivante : notre volonté consiste à faire en sorte que dès ce PLF, le taux soit par défaut adapté aux revenus des membres du couple, au moment du prélèvement à la source. Il s'agit d'un jeu à somme nulle au sein du couple, mais cette mesure va redonner du pouvoir d'achat à la personne dont les revenus sont les plus faibles, souvent la femme. Il s'agit donc là d'une mesure de justice. Ensuite, si j'ouvre d'autres pistes de réflexion, je ne les soutiens pas particulièrement à ce stade. Madame Louwagie, je n'ai donc pas la volonté de baisser aujourd'hui le quotient conjugal.

S'agissant du développement du budget vert, je souhaiterais que nous puissions obtenir un consensus, car il s'agit d'une avancée. Je fais un certain nombre de propositions qui figurent dans le RALF. Le budget vert se précisera : un certain nombre de dépenses interviendront soit dans le cadre du *prorata*, soit en augmentant la granularité, afin d'obtenir une vision plus fine et plus complète. Nous nous orientons donc vers une plus grande exhaustivité des dépenses suivies, mais aussi vers une extension du dispositif aux dépenses locales. Cette extension ne pourra intervenir qu'en lien avec les collectivités territoriales, notamment concernant sa définition et son calendrier. Je rappelle que les collectivités locales financent deux tiers des investissements : si nous augmentons la visibilité sur la nature des dépenses des collectivités, nous accroîtrons notre pilotage.

Madame Sas, l'augmentation de la taxe dite « Chirac » fait l'objet d'un débat. La taxe prévue sur les infrastructures devrait concerner également les aéroports, qui la répercuteront sur les compagnies aériennes. Ceci pénaliserait le transport aérien, en augmentant sa taxation. Personnellement, je suis favorable au verdissement de notre fiscalité et de notre économie mais je rappelle que le transport aérien est absolument vital pour le développement économique de notre pays. Il importe donc de trouver un juste équilibre entre le signal-prix et le signal adressé en faveur du verdissement. L'action passe également par les investissements prévus dans le cadre de France 2030 en faveur du verdissement de l'aviation. Il faut donc aller plus loin et nous devons porter ce sujet collectivement.

S'agissant des concours financiers de l'État, une partie importante des recettes des collectivités territoriales est indexée sur l'inflation. Or je fais partie de ceux qui considèrent que l'on ne peut individualiser chaque recette lors de chaque PLF. Il importe d'adopter une vision globale, à l'image de celle qui a prévalu pour la conception du filet de sécurité lors de

l'année 2023. Il faut poursuivre le soutien aux collectivités qui en ont le plus besoin, je pense notamment aux collectivités d'outre-mer.

Vous m'avez également interrogé sur le barème de l'IR et son indexation. Je pense qu'il s'agit d'une bonne mesure. Faut-il indexer différemment comme le propose M. Lecamp ? Je n'en suis pas certain. Ce sujet fera l'objet des discussions que nous conduirons dans le cadre de l'étude du budget. Je rappelle néanmoins que la tranche marginale d'imposition supérieure est déjà de 45 % en France. Ensuite, je partage l'idée d'un prélèvement à la source des plus-values, notamment afin de lutter contre la fraude.

Monsieur Lefèvre, la réforme de l'avance des crédits d'impôts en lien avec la PCH et l'APA n'est pas abandonnée, mais retardée en raison des difficultés qui sont remontées par les Urssaf. La question de l'indexation du barème de l'IR se pose, mais je ne peux m'engager sur une indexation automatique, compte tenu des discussions que nous menons sur la taxe foncière. Dans certaines circonstances, nous pourrions être conduits à le regretter. La question demeure ouverte.

Il est encore trop tôt pour mesurer l'impact du rehaussement du plafond de défiscalisation des heures supplémentaires, même s'il s'agit d'une bonne mesure, qui redonne du pouvoir d'achat aux Français qui travaillent. Dès que je disposerai d'éléments, je vous les communiquerai.

L'impact de la CRI sur le taux de prélèvements obligatoires est de l'ordre de 0,15 %, ce qui est loin d'être négligeable. Le pic de prélèvements obligatoires en 2023 est en partie lié à cet élément. Les prélèvements obligatoires vont diminuer de plus d'un point entre 2023 et 2024.

Vous m'avez également interrogé sur le bilan de l'expérimentation dispositif « Coluche » à 1 000 euros lors de la crise sanitaire. Je souligne dans le rapport que les dons Coluche ont augmenté depuis 2020. La corrélation est cependant délicate à affirmer, mais je suis malgré tout favorable à la prolongation du dispositif dans le temps.

Monsieur Tanguy, s'agissant des ZFE, je ne sais pas pourquoi le seuil de 14 000 euros a été choisi, mais il permet d'inclure à peu près quatre déciles, ce qui exclut effectivement une partie de la classe moyenne. Comme vous, je suis très attentif à l'accompagnement qui doit être mené lors du passage au dispositif des ZFE. Certains voudraient nous faire reculer sur le ZAN et les ZFE, mais cela ne me semble pas pertinent. Sans doute convient-il d'augmenter les mesures d'accompagnement, d'assouplir les critères et d'augmenter le seuil évoqué.

S'agissant de la CRI, les seuils de prix par énergie retenus sont établis à partir d'un encadrement européen et la définition tient compte des conditions normales de rentabilité de chaque technologie, en maintenant une marge « raisonnable ». Cela ne concerne pas seulement les énergies renouvelables, mais aussi le nucléaire. Enfin, je partage votre point de vue sur les collectivités territoriales, monsieur Tanguy. Il y a une grande confusion entre les responsabilités des collectivités territoriales et l'alignement des recettes dont nous disposons. L'exemple le plus marquant concerne à ce titre les départements, où de grandes variations interviennent selon les années. Mais il ne s'agit pas seulement d'un sujet fiscal : nos concitoyens connaissent mal les différentes responsabilités des collectivités territoriales.

En matière de budget vert et de collectivités territoriales, comme pour tous les sujets de transition écologique, j'estime avoir une position constante : je ne nie jamais les impacts.

Certains peuvent toujours rêver à un basculement instantané, mais je ne crois pas à ces injonctions. Il faut certes aller le plus vite possible, mais également tenir compte de la réalité, notamment la capacité des collectivités territoriales à conduire ces évolutions. Elles doivent par exemple maintenir en état les routes sur leur territoire. Il ne faut surtout pas aller vers une DSIL ou une DETR 100 % vertes.

S’agissant du filet de sécurité, il importe de regarder l’intégralité du panier, notamment en matière de TVA.

Monsieur Lecamp, je suis favorable à l’extension du prélèvement à la source à la taxation des plus-values de cession.

Monsieur Bouloux, le rendement de la surtaxe sur les bénéficiaires liés au raffinage et à la distribution est toujours annoncé entre 100 et 200 millions d’euros, comme cela avait été prévu. S’agissant de la CRI, je suis plutôt favorable à son prolongement en 2024, mais nous devons également faire attention. D’une part, nous ne disposons plus de cadre européen pour agir, ce qui posera nécessairement une question d’ordre juridique. D’autre part, il ne faut pas non plus défavoriser les énergies renouvelables.

Je ne crois pas que notre objectif en matière de TIRUERT soit trop ambitieux. Il faut continuer sur ce chemin, y compris en durcissant les pénalités, si nécessaire. Je vous soutiendrai dans ce domaine, pourvu que ce dispositif soit progressif et prévisible.

Je souscris aux propos de Mme Magnier : la loi de programmation comporte des règles contraignantes sur la durée des mesures fiscales. Sans évaluation, elles ne peuvent pas être reconduites. Il s’agit là d’une « hygiène » louable pour le mode de fonctionnement de notre démocratie et de nos dépenses fiscales. Il faut donc s’y astreindre.

En matière de filet de sécurité, les collectivités territoriales ont effectivement pu faire preuve d’un pessimisme exagéré. En réalité, l’année 2022 a plutôt été correcte pour la plupart des collectivités territoriales.

Madame Sas, je ne suis pas fondamentalement opposé à un relèvement de la taxation concernant l’aviation, mais une fois encore, il convient de trouver le bon équilibre.

Monsieur de Courson, je déplore moi aussi que le décret relatif au SDIS n’ait toujours pas été publié. Simplement, quand il sera disponible, il s’appliquera de manière rétroactive, à partir du début de l’année 2023, entraînant un remboursement pour les achats effectués précédemment.

Je connais votre implication concernant le dispositif du TIRUERT, mais je ne n’ai pas obtenu de réponses sur le format et le calendrier des échanges avec les différents lobbys, ni sur le fonctionnement des mécanismes analogues dans les pays comparables. Je reviendrai vers vous lorsque ces réponses me seront fournies.

Je ne suis pas sûr de bien comprendre la remarque concernant l’indexation de l’IR. Il est normal de prendre en compte l’inflation de l’année précédente, au même titre que les revenus de l’année précédente : il y a une superposition entre la contemporanéité des revenus et l’indexation utilisée.

**M. Fabien Di Filippo (LR).** Les collectivités sont envisagées au sens large. Or celles-ci présentent des situations très hétérogènes. D’un côté, les communes et les départements

subissent des contraintes en matière d'inflation sur les dépenses sociales. D'un autre côté, les communautés de communes ou les régions disposent de ressources plus dynamiques. En employant les raisonnements que vous avez développés sur l'évolution d'un certain nombre de taxes et sur la réduction des leviers financiers, vous mettez davantage en cause les échelons qui sont aujourd'hui les plus fragilisés.

**M. Charles Sitzenstuhl (RE).** Il convient de rappeler que notre majorité a supprimé la taxe d'habitation et donc redonné en moyenne au moins 600 euros à chaque Français. Il s'agissait d'une baisse d'impôt immédiate et tangible, après les hausses d'impôt massives du quinquennat de François Hollande.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, la taxe d'habitation sur la résidence principale est désormais totalement supprimée pour l'ensemble des contribuables, tout en étant maintenue sur les résidences secondaires, jointe à une nouvelle obligation de déclaration d'occupation, qui devait être effectuée au 31 juillet 2023. Savez-vous comment cette campagne s'est déroulée ? La DGFIP est-elle satisfaite ?

**M. Michel Castellani (LIOT).** Je souhaite revenir sur les relations complexes entre les collectivités et l'État, et notamment sur les remarques du rapporteur à propos de la limitation des aides exceptionnelles à ces collectivités. Les hausses de recettes ne proviennent pas uniquement du jeu de l'inflation, mais également de décisions politiques quelquefois difficiles, et notamment l'augmentation de la pression fiscale.

Nous savons le rôle essentiel que jouent les collectivités locales en termes d'investissement et de soutien à la vie économique, sociale et culturelle. Vous entendez encadrer la part de TVA transférée. En toute hypothèse, il faudra s'assurer que les dépenses que le transfert compense soient couvertes de manière pérenne. Enfin, à plusieurs reprises, nous avons eu l'occasion de nous prononcer pour le renforcement des compétences de ces dernières.

**Mme Marie-Christine Dalloz (LR).** Je souhaite revenir sur le verdissement du budget, qui est aujourd'hui partout, dans la DETR, dans la DSIL et dans le fonds vert. Bientôt, il n'y aura plus que des politiques de l'État à coloration verte à destination des collectivités territoriales. Ici aussi, ne mettons-nous pas à mal la libre administration et l'autonomie de nos collectivités locales et territoriales ?

S'agissant de la taxation des terrains nus rendus constructibles dans la perspective du ZAN, vous m'autorisez à être sceptique quant à l'effet induit sur les constructions. Ensuite, il s'agit là encore d'une taxe facultative. Monsieur le rapporteur, parmi vos pistes de réflexion, vous estimez que la taxe pourrait être gérée nationalement et faire l'objet d'une réaffectation locale. Quand on court après deux objectifs, en l'espèce à la fois limiter la construction et aider les jeunes agriculteurs, généralement, on n'en atteint aucun. Revoyez votre position.

**M. Emmanuel Lacroix (RE).** La contribution sur la rente inframarginale était justifiée par la crise énergétique à laquelle l'Europe a répondu en réorientant ses approvisionnements de gaz. Vos rapporteurs spéciaux sur le programme 345 ont montré que nous avons réduit à zéro le soutien aux énergies renouvelables, puisque le mécanisme de garantie des cours a été désactivé par la montée des prix de gros de l'énergie. Or au même moment, le mécanisme de contribution a pu peser sur les producteurs d'énergie qui interviennent en cas de déséquilibre entre offre et demande d'électricité, phénomène qui se produira de plus en plus au fur et à mesure que les usages de l'électricité monteront en puissance et que le système énergétique aura de la peine à suivre.

Il convient de soutenir plutôt que de taxer les productions qui flexibiliseront à l'avenir le système énergétique, qui sont liées au gaz et surtout à l'éolien terrestre. Pour ces raisons, je partage les propos du rapport général sur l'aviation : il faut par exemple prévoir que les plateformes aéroportuaires soient aidées et non taxées lorsqu'elles investiront dans les carburants du futur.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Monsieur Di Filippo, je partage votre réflexion : il existe une très grande hétérogénéité entre les différentes collectivités. Cette hétérogénéité concerne d'abord les niveaux de collectivités territoriales : les finances des régions, des communes et des départements ont peu à avoir entre elles. Ensuite, au sein de chacun des niveaux de collectivités, il existe des écarts extrêmement importants entre par exemple une métropole et une commune rurale ou une commune d'outre-mer. C'est la raison pour laquelle je suis favorable au ciblage, car des mesures générales nous empêcheraient de verser de l'argent aux collectivités qui en ont vraiment besoin.

Monsieur Sitzenstuhl, je n'ai pas la réponse à votre question, mais je vous répondrai le plus rapidement possible.

Monsieur Castellani, il n'est pas prévu de recadrer la TVA : la TVA transférée aux collectivités territoriales est dynamique par définition. Elle bénéficie en particulier de l'inflation, sujet qui attise aujourd'hui de nombreux commentaires.

Madame Dalloz, je partage vos commentaires. Un plancher « vert » est prévu sur la DSIL et la DTR. Aujourd'hui, il n'existe pas d'obligation ni sur l'une, ni sur l'autre. Par ailleurs, je suis plutôt d'accord avec votre remarque sur la taxation des terrains nus. Il faudrait se poser la question de la suppression d'une taxe locale, ce qui n'est jamais souhaitable pour l'autonomie fiscale et financière des collectivités territoriales. Mon rapport souligne justement que deux taxes sont contradictoires. Il convient donc de mener une réflexion pour choisir entre le maire bâtisseur, la raréfaction des zones constructibles, ainsi que l'objectif du ZAN.

Monsieur Lacresse, je partage votre avis sur l'aviation. Il importe de rester vigilant et ne pas céder à la démagogie ambiante sur le sujet.

**M. le président Éric Coquerel.** Je vous remercie.

La commission autorise, en application de l'article 145 du règlement de l'Assemblée nationale, la publication du rapport d'information.

\*

\* \*

#### **Informations relatives à la commission**

*La commission a désigné :*

– Mme Christine Decodts, rapporteure spéciale Affaires maritimes du projet de loi de finances pour 2024

– M. Charles Sitzenstuhl, rapporteur spécial Recherche et enseignement supérieur : Enseignement supérieur et vie étudiante du projet de loi de finances pour 2024

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

**Réunion du mercredi 20 septembre 2023 à 10 heures**

*Présents.* - M. Franck Allisio, M. David Amiel, M. Karim Ben Cheikh, M. Mickaël Bouloux, M. Philippe Brun, M. Frédéric Cabrolier, M. Michel Castellani, M. Jean-René Cazeneuve, M. Florian Chauche, M. Éric Coquerel, M. Charles de Courson, M. Dominique Da Silva, Mme Marie-Christine Dalloz, Mme Christine Decodts, M. Jocelyn Dessigny, M. Fabien Di Filippo, M. Benjamin Dirx, Mme Sophie Errante, Mme Marina Ferrari, M. Luc Geismar, Mme Nadia Hai, M. Alexandre Holroyd, M. Daniel Labaronne, M. Emmanuel Lacresse, M. Mohamed Laqhila, M. Michel Lauzzana, Mme Constance Le Grip, M. Pascal Lecamp, M. Mathieu Lefèvre, Mme Gisèle Lelouis, M. Philippe Lottiaux, Mme Véronique Louwagie, Mme Lise Magnier, M. Louis Margueritte, Mme Alexandra Martin (Gironde), Mme Marianne Maximi, M. Christophe Plassard, M. Xavier Roseren, M. Alexandre Sabatou, M. Michel Sala, M. Emeric Salmon, Mme Eva Sas, M. Charles Sitzenstuhl, M. Jean-Philippe Tanguy

*Excusés.* - M. Christian Baptiste, M. Manuel Bompard, Mme Stella Dupont, M. Joël Giraud, M. Tematai Le Gayic, M. Jean-Paul Mattei, Mme Christine Pires Beaune