

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire
Jeudi 15 octobre 2009
Séance de 9 heures 30

Présidence de M. Didier Migaud Président

Suite de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2010 (n° 1946) (M. Gilles Carrez, Rapporteur général) 2

La Commission poursuit, sur le rapport de M. Gilles Carrez, rapporteur général, l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2010 (n° 1946.)

Article 9 : Barème de l'impôt sur le revenu 2010

M. le président. Pour les salaires élevés, deux niches ont des effets importants : l'emploi à domicile d'un salarié, d'une part, les dons et cotisations, d'autre part. Le dispositif que je propose préserve ces niches fiscales, mais il en tempère les effets.

M. Daniel Garrigue. Le dispositif proposé par notre président me semble aller dans la bonne direction pour deux raisons : la justice fiscale, à laquelle nos concitoyens sont bien entendu attachés, et la nécessaire rentrée de ressources afin que l'État puisse assumer ses fonctions régaliennes et publiques. De ce point de vue, le bouclier fiscal et la manière dont on pense compenser la taxe carbone sont problématiques.

Enfin, je rappelle que M. Pierre Méhaignerie, prédécesseur de M. Didier Migaud à la présidence de la Commission des finances, avait également proposé, par voie d'amendement, cet « impôt minimum ».

M. Hervé Mariton. Les amendements de M. le président sont très éloquents : leur dispositif « cognerait » bien plus sur les classes moyennes supérieures que sur les riches. Par ailleurs, les réformes qui se sont succédé depuis 2005 ne cessent de faire en sorte que la cohorte des personnes assujetties à l'impôt sur le revenu (IR) diminue.

Enfin, si l'indemnité parlementaire est fort décente, monsieur Emmanuelli, elle n'a rien d'extraordinaire non plus. Je ne serai pas démagogue : compte tenu de ce que sont les niches fiscales, il n'est pas en soi choquant de ne pas être assujetti à l'IR.

M. le président Didier Migaud. Il s'agit non pas de « cogner », mais de faire en sorte que tout un chacun contribue à l'impôt et aux besoins du pays en fonction de ses capacités. J'ajoute que ces amendements se situent dans le cadre d'une réforme fiscale globale tendant à une plus grande progressivité de l'IR et à une modification de l'imposition sur le patrimoine. D'autres dispositions concernent par ailleurs nos compatriotes les plus aisés.

Enfin, je suis persuadé que la question de la justice ou de l'injustice fiscales sera au cœur de l'élection présidentielle de 2012.

M. le rapporteur général. Comment le « chapeau du chapeau » pourrait-il produire des recettes ? Les contribuables qui défiscalisent énormément d'argent sont entourés de conseillers fiscaux intelligents ! Il s'agit d'un dispositif préventif.

Par ailleurs, si les investissements défiscalisés ont progressé en 2009 en outre-mer, je note que nous sommes largement en queue de programmes. Prenons donc le temps de réaliser un bilan !

Les États-Unis, quant à eux, ont mis en place l'*Alternative Minimum Tax* (AMT) en 1969, laquelle, vingt ans plus tard, rapportait plus que l'IR en taxant les classes moyennes + et + +. La situation était telle depuis une douzaine d'années que, quelles que soient les administrations, cet impôt a été considérablement réduit...

M. le président Didier Migaud. Parce que le barème n'avait jamais été actualisé et qu'un certain nombre de corrections auraient dû être apportées ! La majorité démocrate est en train de revoir ce dispositif.

M. Henri Emmanuelli. M. Mariton ne manque pas de bon sens : comme le bouclier fiscal protège les riches, il ne faut pas « cogner » sur les cadres supérieurs. Dès lors, que reste-t-il, si ce n'est les classes moyennes ? Je note que, depuis 2004, ce sont plus de 30 milliards qui ont été transférés au décile supérieur au détriment de tous les autres.

Au demeurant, la question est bel et bien politique. Quels que soient les clivages, le bon sens républicain devrait l'emporter dans tous les rangs, nos compatriotes ne pouvant comprendre qu'un parlementaire comme moi, dont l'épouse est retraitée de l'éducation nationale, ne paie pas un centime d'IR parce que nous employons une femme de ménage alors que mon assistant parlementaire, lui, y est assujéti ! Les conséquences d'une telle remise en cause de notre ciment social peuvent être lourdes. Nul ne peut soutenir l'insoutenable !

M. Daniel Garrigue. La redistribution de l'IR se faisant d'abord à travers la progressivité et le Gouvernement ne tenant pas à remettre en cause le bouclier fiscal non plus que les niches, je soutiens les amendements de M. le président, pis-aller qui tient compte néanmoins d'un certain nombre de réalités.

M. Hervé Mariton. La réforme de 2005 avait favorisé les contribuables qui se situent très au-dessus de la dernière tranche alors que ceux qui étaient à sa jonction n'en avaient quasiment pas profité. Que cette situation ne soit pas satisfaisante, c'est l'évidence, mais la proposition de M. le président ne ferait qu'aggraver ce phénomène.

M. Michel Bouvard. Comme il n'est en effet pas légitime qu'un contribuable disposant de revenus très élevés ne paie pas d'IR, je regarde ce type d'amendement avec sympathie – j'avais d'ailleurs cosigné celui que Pierre Méhaignerie avait présenté et qui allait également en ce sens.

Nous le voyons à travers le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires ou dans le cadre de nos débats sur les transferts fiscaux entre les différentes tranches : j'ai le sentiment que l'on se contente de « rafistoler » notre système sans se poser les questions de fond. *Quid* de l'ISF par rapport à une tranche d'imposition supérieure, du bouclier fiscal, des modes de déduction ? Voter de tels amendements entraînerait-il les mêmes conséquences que l'AMT aux États-Unis ? Nous avons surtout besoin d'éléments afin d'examiner l'évolution de notre fiscalité et, en particulier, celle de nos comptes sociaux – l'ACOSS, je le rappelle, a besoin d'une trésorerie de 60 milliards. Nous devons réfléchir à une réforme profonde qui ne saurait passer par des amendements d'adaptation, mais qui implique un « rebasage » complet. Notre Commission serait bien inspirée d'y songer.

M. le rapporteur général. Je suis prêt à dresser avec vous un bilan des dix dernières années, notamment s'agissant des allègements fiscaux des hauts revenus. Il est vrai, ainsi, que la réforme de 2005 – en raison de l'abattement au titre des 20 % – a favorisé les contribuables les plus aisés, comme je l'avais d'ailleurs écrit dans mon rapport puisque, sur les 4 milliards de baisse de l'IR, un milliard concernait ces derniers.

La restitution globale du bouclier fiscal, en 2008, s'est quant à elle élevée à 578 millions.

Le calibrage des différentes niches fiscales, par ailleurs, est délicat : ainsi, la niche concernant l'emploi à domicile apparaît-elle pour la première fois en 1992, elle a été fortement amplifiée deux ans plus tard avant que d'être réduite de moitié en 1997, puis de réaugmenter lentement. Je rappelle, à ce propos, que la majorité a refusé de voter l'an dernier un amendement gouvernemental visant à l'augmenter de nouveau et qu'elle est aujourd'hui stabilisée. Il est également vrai qu'il est plus difficile d'apprécier ce calibrage par rapport à la distribution des revenus.

J'ajoute que nous avons réalisé l'an dernier un important travail d'équité fiscale en transformant des mesures d'assiette en réduction d'impôt, égalisant ainsi la déduction indépendamment du niveau de la tranche marginale.

Après l'article 11 :

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la Commission **rejette** d'abord l'amendement I-CF 92 de M. Jean-Pierre Brard.*

Elle examine ensuite deux amendements identiques, I-CF 174 de M. Jérôme Cahuzac et I-CF 236 de M. Daniel Garrigue, tendant à abroger l'article 1^{er} du code général des impôts.

M. Jérôme Cahuzac. Je suis persuadé que la majorité et le Gouvernement ne tiendront pas jusqu'en 2012 sans toucher au bouclier fiscal. On voit déjà apparaître quelques lézardes, comme ce rapport d'information déposé par le président de la commission des lois, M. Jean-Luc Warsmann.

M. Daniel Garrigue. Non seulement le bouclier fiscal remet en cause la solidarité, mais son existence conduit les pouvoirs publics à recourir à des impôts périphériques, indirects, tant en matière de sécurité sociale qu'au titre du budget de l'État. Ils ne peuvent plus toucher aux impôts et prélèvements de caractère général, comme l'impôt sur le revenu, la CSG ou la CRDS.

M. Woerth a encore récemment affirmé devant nous sa détermination à lutter contre les paradis fiscaux. Mais qu'est-ce que le bouclier fiscal, sinon un paradis fiscal à domicile ?

[...]

Puis la Commission examine les amendements I-CF 237, I-CF 235 et I-CF 238 de M. Daniel Garrigue.

M. Daniel Garrigue. Quand le bouclier fiscal a été institué, nous étions un certain nombre au sein de la majorité à soutenir la proposition de Pierre Méhaignerie qui demandait la suppression des niches fiscales et un aménagement de l'impôt sur le revenu.

L'une des justifications du bouclier fiscal était de protéger des ménages ne disposant pas de revenus importants mais soumis à des prélèvements de nature confiscatoire si l'on additionne l'impôt sur le revenu, l'ISF et les impôts locaux acquittés.

De même que nous avons établi un plafonnement de l'ISF, je propose de plafonner le bouclier fiscal en excluant de son bénéfice les contribuables dont les revenus sont imposables au-delà du taux de 30 %, ce qui représente un plafond de 69 000 euros. Au-delà d'un tel seuil, il n'y a aucune raison d'échapper à l'effort de solidarité nationale

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la Commission **rejette** successivement ces amendements.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, elle **rejette** successivement l'amendement I-CF 91 de M. Jean-Pierre Brard et l'amendement I-CF 161 de M. Jérôme Cahuzac.*

La Commission examine l'amendement I-CF 38 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Il s'agit de sortir du périmètre du bouclier fiscal certains éléments contestables au regard du principe de solidarité nationale et locale : la CSG, la CRDS, la taxe de 1,1 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placement, ainsi que les impôts locaux.

M. le rapporteur général. Comme je l'ai indiqué, je souhaiterais que nous nous prononcions sur l'exclusion de la CSG et de la CRDS lorsqu'il nous sera proposé de les augmenter.

M. René Couanau. J'ignore pourquoi les amendements que j'avais déposés avec Jean-Yves Cousin ne figurent pas dans la liasse. Ils étaient identiques à l'amendement I-CF 38 que nous cosignons avec l'accord de son auteur.

Plus le temps passe et plus le bouclier fiscal paraît insupportable. C'est encore plus vrai maintenant que nous connaissons l'état des comptes sociaux et la dette de la Sécurité sociale. Il est de plus en plus incohérent d'inclure les cotisations sociales dans l'assiette du bouclier fiscal. De même pour les impôts locaux. Adopter cet amendement serait un premier pas dans la bonne voie.

M. Hervé Mariton. L'amendement réduirait considérablement le nombre des bénéficiaires du bouclier fiscal, ce qui affaiblirait l'un des principaux arguments en sa faveur. Plafonner vaudrait mieux.

M. Michel Sapin. Un bouclier contre le bouclier !

M. Jérôme Cahuzac. Nous voterons l'amendement. Il n'est pas exact que le bouclier fiscal bénéficie à 15 000 de nos concitoyens : ceux qui obtiennent la restitution de sommes faibles – le plus grand nombre des bénéficiaires – obtiendraient déjà satisfaction en sollicitant directement l'administration fiscale.

J'appelle, par ailleurs, l'attention sur la situation extrêmement délicate des comptes sociaux : le trou de la sécurité atteint un niveau sans précédent et la Caisse des dépôts nous a indiqué qu'elle ne pourrait pas couvrir les creux de trésorerie au-delà de 31 milliards d'euros. Il faudra alors emprunter sur les marchés, ce qui nous exposera à des frais supplémentaires. Le maintien de la CSG et de la CRDS dans l'assiette du bouclier conduirait donc à une bien mauvaise utilisation des fonds publics.

M. le rapporteur général. Je demande que le vote sur ces amendements soit réservé.

M. Henri Emmanuelli. Sur le fondement de quel article du Règlement ?

M. le président Didier Migaud. Je suis saisi d'une demande de suspension de séance par M. Jérôme Chartier.

La séance, suspendue à onze heures trente-cinq, est reprise à onze heures quarante.

M. le président Didier Migaud. Le Règlement ne prévoit pas la possibilité de demander la réserve d'un vote, mais la suspension est de droit.

M. Henri Emmanuelli. La suspension était donc injustifiée. C'est une manipulation.

M. le président Didier Migaud. Il y avait un doute que nous avons levé à l'occasion de la suspension de séance.

M. Daniel Garrigue. La demande de suspension était en réalité motivée par les interrogations des membres de la majorité sur l'amendement.

M. le président Didier Migaud. Chacun aura compris que cet amendement suscitait plus que des interrogations. Il a nécessité que l'on mobilise dans les rangs de la majorité.

La Commission rejette l'amendement I-CF 38.

Puis, suivant l'avis du rapporteur général, la Commission rejette l'amendement I-CF 39 de M. Charles de Courson.

La Commission examine ensuite l'amendement I-CF 42 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Au nom de la responsabilité des élus locaux devant leurs électeurs, cet amendement tend à retirer les impôts locaux de l'assiette du bouclier fiscal. Il n'y a pas de raison que la communauté nationale prenne en charge les conséquences des dérapages de la fiscalité locale.

M. le rapporteur général. Avis défavorable. Ce dispositif a joué en faveur d'un nombre important de contribuables, notamment à la Réunion.

[...]

M. Daniel Garrigue. Ce débat n'a rien de théorique : dès la semaine prochaine, lors de l'examen du PLFSS par la commission des Affaires sociales, il nous faudra augmenter soit le forfait hospitalier, soit la CRDS. Nous verrons bien alors le degré de sincérité de vos propositions.

M. Charles de Courson. La question se posera en effet dès cette année. Dans le cadre du PLFSS, le Gouvernement nous proposera d'élargir l'assiette de la CSG aux retraites chapeau et aux plus-values de cession des valeurs mobilières dès le premier euro. Or, cet élargissement sera un coup

d'épée dans l'eau puisqu'il ne s'appliquera pas aux plus riches, qui échapperont ainsi à l'effort de solidarité.

J'en appelle à votre réflexion, messieurs de la majorité : il ne faudrait pas que, pour un enjeu financier négligeable, de l'ordre de quelques dizaines de millions d'euros, vous négligiez une question de principe. En tout état de cause, le *statu quo* est impossible.

La Commission rejette l'amendement I-CF 40.

La Commission examine l'amendement I-CF 158 de M. Jérôme Cahuzac.

M. Jean Launay. Cet amendement vise à corriger les effets du bouclier fiscal sur l'impôt de solidarité sur la fortune, en proposant un plafonnement. L'application du bouclier fiscal ne doit pas réduire l'imposition d'ISF due par le contribuable en dessous d'une cotisation minimale.

M. Daniel Garrigue. Un des effets pervers du bouclier fiscal est d'annuler l'effet des dispositifs d'incitation à l'investissement.

La Commission rejette cet amendement.

Puis elle examine l'amendement I-CF 242 de M. Daniel Garrigue.

M. Daniel Garrigue. Il ne faut pas laisser croire aux Français que nous pourrions vivre dans des déficits permanents. Il est un peu étonnant que l'on parle d'émettre des emprunts pour financer des dépenses supplémentaires, la gestion de ces fonds se faisant dans des conditions qui sont encore mystérieuses, mais qui risqueraient d'aboutir à la création d'un véritable budget *bis*. Au nom des principes d'unité et d'universalité budgétaires, je propose de prévenir les tentations, en introduisant un article additionnel disposant que « Aucun emprunt émis au cours de l'année 2010 ne pourra voir son produit utilisé à d'autres fins que le financement du déficit de la loi de finances pour 2010 et la dette publique de l'État ».

M. le rapporteur général. Je vous rassure, nous aurons un débat sur le grand emprunt puisqu'il fera l'objet d'une loi de finances rectificative. Par ailleurs, si le déficit venait à être supérieur à celui que nous allons voter en loi de finances initiale, votre amendement empêcherait l'État d'emprunter pour couvrir la différence...

M. Daniel Garrigue. Je rédigerai mieux l'amendement pour le débat en séance !

La Commission rejette l'amendement I-CF 242.