

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I V <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, pour avis, en nouvelle lecture du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (n° 3939) (M. Romain COLAS, rapporteur pour avis) ..... 2
- Avant-projet de texte transmis par le Gouvernement et relatif à la modernisation du recouvrement de l'impôt sur le revenu par la mise en place du prélèvement à la source :
  - échange de vues ..... 14
  - table ronde avec M. François-Xavier FERRUCCI, secrétaire général de Solidaires Finances publiques et M. Alexandre DERIGNY, secrétaire général adjoint de la CGT Finances ..... 25
- Informations relatives à la commission ..... 35
- Présences en réunion ..... 39

Mardi

20 septembre 2016

Séance de 15 heures

Compte rendu n° 99

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2015-2016

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



*La commission examine, pour avis, en nouvelle lecture, les articles 17, 18, 19, 19 bis, 20, 21, 21 bis A, 21 bis, 22 quater, 23 bis, 23 ter, 27 bis, 28, 28 bis A, 28 bis B, 28 bis, 28 ter A, 28 ter, 28 quater, 28 quinquies, 29, 29 bis AA, 29 bis A, 29 bis B, 34, 34 bis A, 35, 50 bis, 51, 52, 52 bis, 54 bis B et 54 quinquies du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (n° 3939) (M. Romain Colas, rapporteur pour avis).*

**M. le président Gilles Carrez.** La commission mixte paritaire (CMP) qui s'est réunie le 14 septembre n'ayant pu aboutir, nous sommes amenés à donner un avis sur le projet de loi dit « Sapin II ». En effet, plusieurs dispositions de ce texte ont fait l'objet d'une procédure de délégation à la commission des finances de la part de la commission des lois, saisie au fond. De ce fait, comme en première lecture, notre rapporteur pour avis a accompli, sur les articles concernés, le travail d'un rapporteur au fond. Il reviendra à la commission des lois demain de valider formellement les décisions que nous aurons prises. Quant aux amendements déposés en vue de la séance publique, ils seront examinés par la commission des lois dans les conditions prévues à l'article 88 du Règlement.

J'indique enfin que j'ai été amené à déclarer irrecevables certains amendements, non pas en raison de leur non-conformité à l'article 40, mais au nom de la règle bien connue dite « de l'entonnoir » selon laquelle des amendements ne peuvent pas être déposés sur des sujets qui n'ont pas été abordés en première lecture.

**M. Romain Colas, rapporteur pour avis.** Si la CMP a échoué, ce n'est pas sur les sujets relevant de la compétence de la commission des finances. Le travail que j'ai effectué avec mon homologue du Sénat, Albéric de Montgolfier, a permis d'aboutir à un accord sur la quasi-totalité des dispositions. J'ai bon espoir, si les amendements que je vous propose sont adoptés, que le Sénat se prononce en faveur d'une adoption conforme de la quasi-totalité, si ce n'est de l'intégralité des articles dont nous sommes saisis. Je tiens à remercier les sénateurs de la commission des finances pour le caractère constructif de notre collaboration.

Les deux principales pierres d'achoppement de la CMP ont été le registre des représentants d'intérêts, d'une part, et la protection des lanceurs d'alerte, d'autre part, deux sujets dont est saisie la commission des lois.

Mais pour ce qui est de la commission des finances, il n'y avait aucun désaccord majeur entre l'Assemblée et le Sénat. Certains des amendements que j'ai déposés visent même à préciser la rédaction de dispositions introduites par le Sénat, celui-ci ayant eu à cœur d'aller dans le sens souhaité par notre commission, en approfondissant les protections pour les investisseurs et les épargnants mais aussi en validant les articles relatifs à la lutte contre l'érosion des bases fiscales, notamment l'abaissement du seuil de l'obligation de déclaration en matière de prix de transfert.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Le rapporteur a raison de souligner que les principales divergences entre le Sénat et l'Assemblée touchaient au registre des représentants d'intérêts et à la protection des lanceurs d'alerte.

Cependant, sur le *reporting* fiscal pays par pays, il me semble que l'accord du Sénat était soumis à la condition expresse que la disposition ne rentre pas en vigueur avant l'adoption de la directive européenne sur le même sujet. Qu'en est-il ?

**M. le rapporteur pour avis.** J'ai souligné l'absence de divergences de fond entre les commissions des finances de l'Assemblée et du Sénat, d'autant que nous n'avons pas été saisis des mesures auxquelles vous faites référence. C'est la commission des lois qui demain devra se prononcer sur l'article 45 *bis* alors que, je l'avais dit en première lecture, cette question, qui touche au domaine fiscal, aurait dû échoir à notre commission. Le Sénat a rétabli – presque intégralement, car la question du calendrier demeure – les dispositions qui avaient été introduites par la commission des lois à l'Assemblée avant que le dispositif ne soit élargi en séance. Nul doute que le débat aura lieu demain en commission des lois puis en séance.

*La commission en vient à la discussion des articles dont elle est saisie pour avis.*

### **TITRE III DU RENFORCEMENT DE LA RÉGULATION FINANCIÈRE**

**Article 17 (art. L. 213-1 A, L. 412-1, L. 421-14, L. 433-5, L. 451-2, L. 451-3, L. 466-1, L. 621-7, L. 621-9, L. 621-17-1, L. 621-19, L. 621-31 et L. 621-32 du code monétaire et financier, L. 225-106, L. 225-129-4, L. 225-209, L. 225-209-2, L. 225-212, L. 232-23, L. 233-7, L. 233-7-1, L. 233-8, L. 236-11-1 et L. 631-122 du code de commerce et 235 *ter* ZD, 1451, 1454, 1455, 1456 et 1468 du code général des impôts) :** *Habilitation pour la transposition de la directive « MAD » (« Market abuse directive ») et du règlement « MAR » (« Market abuse regulation »)*

*La commission examine l'amendement CF7 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement habilite l'Autorité des marchés financiers à siéger au sein du collège européen chargé de la surveillance de l'Euribor, comme l'exige le règlement n° 2016/1011 de juin 2016 relatif aux indices de référence.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 17 modifié.*

**Article 18 (art. L. 621-14-1 du code monétaire et financier) :** *Extension du champ de la composition administrative de l'Autorité des marchés financiers*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 18 sans modification.*

**Article 19 (art. L. 621-9 et L. 621-15 du code monétaire et financier et 5 de l'ordonnance n° 2016-520 du 28 avril 2016) :** *Mise en cohérence de la compétence de la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers avec la réglementation applicable aux offres de titres*

*La commission adopte l'amendement de coordination CF23 du rapporteur pour avis.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 modifié.*

**Article 19 bis (art. 1841 du code civil) :** *Interdiction aux sociétés n'y ayant pas été autorisées par la loi de procéder à une offre au public de leurs parts sociales*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 bis sans modification.*

**Article 20 (art. L. 465-3, L. 465-3-5, L. 612-39, L. 621-12, L. 621-14, L. 621-15, L. 621-17 et L. 621-17-1 du code monétaire et financier) :** *Transposition des dispositions répressives de divers textes européens en matière financière aux dispositifs de sanction mis en œuvre par l'Autorité des marchés financiers*

*La commission est saisie de l'amendement CF6 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement procède à une coordination avec les dispositions du projet de loi pour une République numérique.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 20 modifié.*

**Article 21 (art. L. 421-9-1 et L. 423-2 du code des assurances, L. 612-33 et L. 612-33-2 [nouveau] du code monétaire et financier, L. 431-2 du code la mutualité et L. 951-2 de la sécurité sociale) :** *Élargissement des pouvoirs de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution visant à faciliter le rétablissement de la situation financière et la résolution des organismes d'assurance*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 21 sans modification.*

**Article 21 bis A :** *Habilitation à réformer le code de la mutualité*

*La commission examine l'amendement CF2 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement tend à rétablir le texte adopté par l'Assemblée nationale afin d'autoriser le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour réformer le code de la mutualité dans les six mois suivant la promulgation de la loi. J'ai cru comprendre que les réticences du Sénat sur cet article portaient moins sur le fond que sur la méthode. Compte tenu des besoins de clarification réglementaire exprimés par le monde mutualiste, je vous propose de rétablir cette habilitation.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle exprime ce faisant un avis favorable au rétablissement de l'article 21 bis A ainsi rédigé.*

**Article 21 bis (art. L. 612-33, L. 631-2-1 et L. 631-2-2 du code monétaire et financier) :** *Élargissement et renforcement des pouvoirs du Haut Conseil de stabilité financière*

*La commission est saisie de l'amendement CF3 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Le Sénat a limité le dispositif de surveillance macroprudentiel aux seules activités dont l'exécution dépend de la durée de la vie humaine –

autrement dit aux assurances vie. Je considère, comme le rapporteur du Sénat, que cette disposition sans doute superfétatoire réduit la portée du dispositif. Je vous propose donc de la supprimer.

**M. Éric Woerth.** Ce dispositif mérite d'être retravaillé. Je n'en conteste pas l'objectif – éviter les crises systémiques –, mais il faut également rassurer les épargnants.

Il faut sans doute distinguer les situations et permettre dans certaines d'entre elles aux personnes de disposer de leur épargne. En dépit de la qualification du caractère exceptionnel de la situation dans lequel il doit s'inscrire, le dispositif actuel s'apparente à un cheval de Troie pourrait rendre l'épargne indisponible. Il me semble très important d'examiner les cas susceptibles d'être traités différemment – les accidents de la vie, par exemple, qui rendent l'utilisation de l'épargne nécessaire.

**Mme Karine Berger.** Soyons transparents, ce dispositif répond à une demande de l'Association française d'épargne et de retraite (AFER), collecteur d'assurance vie. Le problème qu'il pose ne tient pas aux personnes qui détiennent les contrats mais au type de contrats. Il ne s'agit pas de savoir comment protéger certaines personnes, mais de s'assurer que cet article s'appliquera aux seuls contrats de nature véritablement systémique. Nous savons de quels contrats nous parlons – en l'occurrence de ceux d'Aviva.

**M. le rapporteur pour avis.** Il est sans doute nécessaire de travailler avant la séance publique afin d'apporter des réponses à ceux qui nous ont sollicités.

Dans le droit fil des garde-fous que le Sénat a souhaité ajouter, je propose, dans le prochain amendement, de réaffirmer que le dispositif ne peut être enclenché qu'en cas de menace grave et caractérisée pour la situation financière des organismes d'assurance mais aussi pour la stabilité du système financier. Avec la rédaction actuelle, il est possible d'invoquer la protection de la stabilité du système financier pour mettre en œuvre des mesures conservatoires, sans qu'il existe pour autant de menace grave et caractérisée sur ladite stabilité.

Je suis disponible pour travailler et clarifier les points qui le justifient.

Par ailleurs, je vous indique que, en concertation avec les sénateurs et à l'issue d'une discussion franche avec le Gouvernement, j'ai retiré l'amendement qui rétablissait une durée de six mois pour les mesures de sauvegarde qui peuvent être prises par le Haut Conseil de stabilité financière, dans le souci de conserver la rédaction du Sénat et de réaffirmer le caractère exceptionnel et temporaire de ces mesures.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CF49 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Il s'agit de l'amendement de précision que je viens d'évoquer sur le caractère grave et caractérisé de la menace.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle aborde l'amendement CF4 du rapporteur.*

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement de précision rédactionnelle concerne la publicité – souhaitée par le Sénat – des décisions du Haut Conseil de stabilité financière en matière de surveillance macroprudentielle des organismes d’assurance.

*La commission adopte l’amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l’adoption de l’article 21 bis modifié.*

**Article 22 quater (art. L. 144-1 du code monétaire et financier) :** *Ouverture aux conseils régionaux de l’accès au fichier bancaire des entreprises*

*La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 22 quater sans modification.*

**Article 23 bis (art. 238-0 A du code général des impôts) :** *Avis des commissions des finances du Parlement sur la liste des États et territoires non coopératifs*

*La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 23 bis sans modification.*

**Article 23 ter (art. 287 et 1695 du code général des impôts) :** *Autoliquidation de la TVA*

*La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 23 ter sans modification.*

#### **TITRE IV DE LA PROTECTION ET DES DROITS DES CONSOMMATEURS EN MATIÈRE FINANCIÈRE**

**Article 27 bis (art. L. 511-7 du code de la consommation et L. 361-1, L. 361-2 [nouveaux] et L. 631-1 du code monétaire et financier) :** *Sanctions administratives en matière de commissions d’interchange pour les opérations de paiement liées à une carte*

*La commission émet un avis favorable à l’adoption de l’article 27 bis sans modification.*

**Article 28 (art. L. 533-12-8 [nouveau] et L. 532-18 du code monétaire et financier) :** *Interdiction de la publicité par voie électronique pour les instruments financiers hautement spéculatifs et risqués*

*La commission est saisie de l’amendement CF24 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement a pour objet, en accord avec Albéric de Montgolfier, de supprimer l’extension, à laquelle a procédé le Sénat, du champ des produits financiers visés par les interdictions de publicité à l’ensemble des produits négociés sur un marché réglementé.

*La commission adopte l’amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 28 modifié.*

**Article 28 bis A (art. L. 541-9-1 [nouveau] du code monétaire et financier) :**  
*Extension aux conseillers en investissements financiers de l'interdiction de la publicité par voie électronique pour les instruments financiers hautement spéculatifs et risqués*

*La commission adopte l'amendement de coordination CF25 du rapporteur pour avis.*

*Puis elle examine l'amendement CF43 de Mme Marie-Christine Dalloz.*

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Il s'agit ici non tant d'un amendement de coordination que de cohérence. En l'état actuel de la législation, l'activité de conseil en transmission d'entreprise et levée de fonds, dite « activité connexe 3 », n'entre pas dans le champ du statut appliqué aux autres activités de levée de fonds, notamment les conseils en investissements participatifs. Or, les enjeux financiers sont importants : ces opérations représentent entre 1 et 3 milliards d'euros par an. Il semblerait donc judicieux d'assurer une cohérence des règles fiscales et prudentielles applicables aux différents dispositifs. Cet amendement me semble être de pur bon sens.

**M. le rapporteur pour avis.** Je partage le diagnostic établi par Marie-Christine Dalloz. Cette question a d'ailleurs d'ores et déjà été identifiée par l'Autorité des marchés financiers (AMF) que j'ai pu consulter concernant cette proposition d'amendement. Cette autorité a prévu d'ouvrir une consultation. Or, à ma connaissance, la lettre de consultation est en cours de validation au collège de l'AMF. Toutefois, cette dernière souhaite pouvoir bâtir un dispositif cohérent, en concertation avec les professionnels concernés. Elle considère – et je fais mien son avis – qu'une disposition législative est aujourd'hui prématurée et qu'il faut lui laisser faire le travail lui permettant de créer un dispositif efficace. Je demande donc le retrait de cet amendement, à défaut de quoi j'y serai défavorable.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Je n'ai pas l'intention de retirer cet amendement qui me semble ouvrir un vrai débat. Vous le confirmez en disant que se pose effectivement une question sur laquelle l'AMF travaille. Mais pourquoi attendre un an ? Ne peut-on pas, d'un commun accord, précipiter les choses et adopter l'amendement en commission aujourd'hui pour faire travailler beaucoup plus vite le collège de l'AMF et que la semaine prochaine en séance, parvenir à un texte abouti ? Sans quoi l'on n'avancera pas et l'on repartira pour une nouvelle année avec cette distorsion de traitement en matière d'obligations de transparence.

**M. le rapporteur pour avis.** D'après les consultations que j'ai pu conduire dans les brefs délais que vous savez, il semble que, loin d'accélérer le travail de l'AMF, l'adoption d'une telle disposition le contrarierait. Plutôt que de mal légiférer en commission, je propose que nous ayons, vous et moi, un échange avec cette autorité d'ici à la séance. Et si nous parvenons à rédiger quelque chose de cohérent d'ici là, faisons-le. En attendant, j'émetts un avis défavorable à cet amendement inopérant.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Je trouve surprenant que l'AMF fasse en amont le travail des parlementaires et qu'elle travaille avec les professionnels pour élaborer un texte qui agréé tout le monde. Je croyais que c'étaient nous qui étions censés être soumis à des lobbies. Finalement, je m'aperçois c'est le cas un peu partout...

**M. le président Gilles Carrez.** Que pensez-vous de la proposition du rapporteur ?

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Je maintiens mon amendement.

**M. le président Gilles Carrez.** Cela ne vous interdit pas de rencontrer l'AMF avec notre rapporteur – dont j'admire la bénévolence.

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 28 bis A modifié.*

**Article 28 bis B (art. L. 573-8-1 à L. 573-8-3 [nouveaux] du code monétaire et financier) :** *Interdiction de la publicité pour les prestataires proposant illégalement les instruments financiers hautement spéculatifs et risqués*

*La commission émet un avis favorable au maintien de la suppression de l'article 28 bis B.*

**Article 28 bis (art. L. 222-16-1 [nouveau] du code de la consommation) :** *Élargissement du champ de l'interdiction des publicités en faveur des produits financiers risqués*

*La commission adopte l'amendement CF26 de coordination du rapporteur pour avis.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 28 bis modifié.*

**Article 28 ter A (art. 39-1 à 39-3 [nouveaux] de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010) :** *Coopération avec l'Autorité de régulation des jeux en ligne*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 28 ter A sans modification.*

**Article 28 ter (art. L. 222-16-2 [nouveau] du code de la consommation) :** *Interdiction du parrainage en faveur des produits financiers risqués*

*La commission adopte l'amendement CF28 de cohérence du rapporteur pour avis.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 28 ter modifié.*

**Article 28 quater (art. 28 de la loi n° 2010-737 du 1<sup>er</sup> juillet 2010, 242 septies du code général des impôts et L. 122-2 [nouveau] du code de la consommation) :** *Renforcement des obligations de transparence applicables au démarchage et à la publicité en faveur de certains investissements ouvrant droit à réduction d'impôt*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 28 quater sans modification.*

**Article 28 quinquies (art. L. 550-1 et L. 621-9 du code monétaire et financier) :** *Renforcement des obligations applicables aux intermédiaires en biens divers*

*La commission aborde l'amendement CF27 du rapporteur pour avis.*



**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement vise à rendre opérationnelles certaines dispositions en renvoyant au règlement général de l'AMF les modalités du contrôle des investissements atypiques. Ce règlement est en effet plus à même d'être adapté aux innovations que la loi.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 28 quinquies modifié.*

**Article 29 (art. L. 221-5 et L. 221-27 du code monétaire et financier) : Création d'une option solidaire pour le livret de développement durable**

*La commission étudie l'amendement CF48 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Il s'agit de rétablir une modification d'appellation que nous avons décidée en première lecture. Nous créons à l'article 29 l'option de partage pour les livrets de développement durable (LDD), à destination de l'économie sociale et solidaire. Nous avons fait le choix, validé par le Sénat, de flécher une partie des fonds collectés sur les LDD et non centralisés à la Caisse des dépôts et consignations vers le financement de l'économie sociale et solidaire. Par cohérence, nous avons donc choisi de renommer le LDD « livret de développement durable et solidaire » (LDDS).

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 29 modifié.*

**Article 29 bis AA (art. L. 132-21-1 du code des assurances) : Assouplissement de la limitation du montant des frais applicables aux contrats obsèques**

*La commission est saisie de l'amendement CF50 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement tire les conséquences, dans le code de la mutualité, d'une disposition introduite par le Sénat.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 29 bis AA modifié.*

**Article 29 bis A (art. L. 312-12 du code de la consommation) : Information préalable délivrée au consommateur en matière de crédit à la consommation**

*La commission émet un avis favorable au maintien de la suppression de l'article 29 bis A.*

**Article 29 bis B (art. L. 313-25 du code de la consommation) : Information des emprunteurs sur les documents que doit comporter la demande de substitution d'assurance dans le cadre d'un crédit immobilier**

*La commission examine les amendements identiques CF10 de M. Nicolas Sansu, CF29 de M. Jean-Louis Dumont, CF41 de M. Pierre-Alain Muet, CF42 de Mme Marie-Christine Dalloz et CF44 de M. Jean Lassalle.*

**M. Nicolas Sansu.** Cet amendement a pour objectif d'étendre la possibilité de substitution de l'assurance emprunteur en matière de crédit immobilier au-delà des douze mois prévus par la loi. Tout d'abord, la modification est déjà possible au-delà de cette période pour tout autre contrat d'assurance. Ensuite, beaucoup de nos concitoyens sont aujourd'hui confrontés à une difficulté : les établissements bancaires peuvent recourir à des manœuvres dilatoires pour faire durer les choses au-delà de douze mois et donc empêcher toute substitution. Cela pose un problème de coût : il peut exister, à garantie équivalente, des assurances moins chères que l'assurance emprunteur proposée par la banque. D'autres personnes subissent à un moment donné des problèmes de santé, et se voient appliquer des surprimes tout au long de la durée de leur assurance emprunteur ; or l'assureur pourrait revenir sur ces surprimes si la santé de l'emprunteur s'est améliorée.

**M. Jean-Louis Dumont.** L'amendement CF29 est défendu.

**M. Pierre-Alain Muet.** La loi relative à la consommation, dite « loi Hamon », a représenté une avancée puisqu'elle a introduit la possibilité de substitution d'une assurance à une autre, à condition que les garanties soient équivalentes. Mais cette substitution n'a été rendue possible qu'au cours de la première année. Au cours des années suivantes, reste toujours la possibilité de résiliation du contrat d'assurance, comme le prévoit le code des assurances, mais la loi Hamon dispose que les formes de la substitution doivent être écrites dans le contrat d'assurance. Les banques se sont fondées sur cette disposition pour considérer que la substitution était limitée à un an et que la résiliation annuelle d'un contrat d'assurance n'était pas possible – ce qui n'est pas vrai. Cela ayant donné lieu à des contentieux relativement importants, il serait utile de clarifier les choses en étendant la possibilité de substitution, prévue pour la première année, au-delà de ce délai, en la rendant annuelle. Cet amendement clarifie le droit applicable. Il est certes dommage que l'on n'ait pas encore de bilan de la loi Hamon, mais lorsqu'on regarde les refus de résiliation des contrats d'assurance, on s'aperçoit qu'ils étaient extrêmement peu nombreux en 2009 – de l'ordre de 20 % – mais qu'ils sont aujourd'hui autour de 40 %. On se dit que les banques ont profité de l'incertitude introduite par une amélioration législative pour refuser des substitutions. Or, il importe d'introduire de la concurrence dans ce secteur, compte tenu des taux de marge extrêmement bénéficiaires sur ses différents segments. L'argument d'un risque de démutualisation, évoqué par un rapport de l'Inspection générale des finances, ne me paraît pas justifié dans un secteur où tous les segments sont bénéficiaires, y compris aux âges élevés. Je souhaiterais que ce véritable problème soit débattu en séance d'autant que nous sommes nombreux au sein de cette commission à proposer le même amendement.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Aux termes de la loi Hamon que Pierre-Alain Muet vient de citer, les contrats peuvent prévoir une substitution d'assurance emprunteur au-delà de douze mois, ce qui signifie qu'ils peuvent aussi ne pas la prévoir. Cela montre comment, lorsque nous écrivons la loi sans être suffisamment précis, nous laissons le champ libre à plusieurs interprétations. Dans leur ensemble, les banques n'ont pas manqué de lire qu'elles pouvaient s'en tenir à des contrats qui ne prévoyaient pas la substitution. Aujourd'hui, il y a donc un blocage et les contentieux se multiplient. De surcroît, en mars 2016, la Cour de cassation a rendu un arrêt défavorable à un emprunteur qui souhaitait résilier son contrat d'assurance.

Il n'y a qu'une seule façon de sortir de cette situation : c'est par la loi. L'amendement dont nous discutons porte sur un texte que, pour ma part, je n'ai pas voté, mais il a le mérite de clarifier une situation qui en a bien besoin.

**M. Jean Lassalle.** Je partage les motivations de ma collègue. Il est proposé d'inscrire dans la loi, sans équivoque possible, le droit annuel de substitution, sous condition que le nouveau contrat offre un niveau de garantie équivalent. Un certain nombre de grandes banques françaises m'ont affirmé que 50 % de leurs clients étaient à découvert au début de la deuxième quinzaine du mois. Cela fait beaucoup ! Il me semble donc nécessaire de codifier de façon définitive et claire le droit de substitution des contrats d'assurance des emprunts immobiliers, et de ne laisser place à aucune interprétation restrictive.

**M. le rapporteur pour avis.** En première lecture, probablement sans avoir pris le temps d'en débattre suffisamment au fond, notre commission avait repoussé un amendement identique. J'avais émis un avis défavorable en me fondant notamment sur les conclusions du rapport de l'Inspection générale des finances qu'évoquait Pierre-Alain Muet, soulignant les risques de segmentation. J'avais également mentionné le fait que le comité consultatif du secteur financier devait rendre un rapport sur le sujet – ce qui sera fait dans les semaines qui viennent –, et que la loi Hamon prévoyait qu'un bilan serait tiré de l'application des dispositions relatives à l'assurance emprunteur trente-six mois après sa publication, ce qui nous amenait au mois de mars 2017.

Depuis, j'ai eu le temps d'expertiser davantage le sujet, et vous êtes manifestement nombreux à en avoir fait autant. Je sais que certains arguments plaident pour le *statu quo* ; cependant j'entends aussi les idées que vous êtes un certain nombre à porter. Je ne sais pas si l'unanimité est gage de sagesse, mais je m'en remets à la sagesse de notre commission.

*La commission adopte ces amendements.*

*Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 29 bis A modifié.*

**M. le président Gilles Carrez.** Je constate que ces deux derniers votes ont été acquis à l'unanimité.

## **TITRE V DE L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES ENTREPRISES AGRICOLES ET DU FINANCEMENT DES ENTREPRISES**

### **Chapitre II Mesures relatives à l'amélioration du financement des entreprises**

**Article 34 (art. L. 211-4, L. 214-154, L. 214-160 et L. 214-169 du code monétaire et financier) : Habilitation pour la modernisation du financement par dette des entreprises**

*La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 34 sans modification.*

**Article 34 bis A (art. L. 214-7-4, L. 214-8-7, L. 214-24-33, L. 124-24-41, L. 214-67-1, L. 214-77, L. 621-13-2 et L. 621-13-3 du code monétaire et financier, L. 131-4 du code des assurances, L. 223-2 du code de la mutualité et L. 932-15-1 du code la sécurité sociale) : Plafonnement des rachats d'actions de fonds d'investissement**

*La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 34 bis A sans modification.*

**Article 35 :** *Habilitation pour la séparation des entreprises d'investissement et des sociétés de gestion de portefeuille*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 35 sans modification.*

## **TITRE VII DISPOSITIONS DE MODERNISATION DE LA VIE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE**

**Article 50 bis** (art. L. 312-8-2, L. 313-50, L. 612-35, L. 613-37, L. 613-44, L. 613-45-1, L. 613-46, L. 613-46-1, L. 613-46-5, L. 613-50-4, L. 613-55-6, L. 613-55-9, L. 613-55-13, L. 613-56-1, L. 613-56-3 et L. 613-57-1 du code monétaire et financier) : *Transposition de la directive sur le redressement et la résolution des banques (« BRRD »)*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 50 bis sans modification.*

**Article 51** (art. L. 613-30-3 du code monétaire et financier) : *Modification de la hiérarchie des créanciers de liquidation ordonnée des banques*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 51 sans modification.*

**Article 52** (art. L. 131-85, L. 711-2, L. 711-4, L. 711-5, L. 711-6, L. 711-6-1, L. 711-7, L. 711-8, L. 711-8-1 et L. 711-9 à L. 711-12 du code monétaire et financier) : *Intégration de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer au sein de la Banque de France*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 52 sans modification.*

**Article 52 bis :** *Convention-cadre de rapprochement de la Caisse des dépôts et consignations et de l'Agence française de développement*

*La commission adopte l'amendement de précision CF13 du rapporteur pour avis.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 52 bis modifié.*

**Article 54 bis B** (art. L. 518-4 du code monétaire et financier) : *Élection de deux représentants du personnel au sein de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations*

*La commission est saisie de l'amendement CF30 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Il s'agit de rétablir l'article tel qu'il avait été adopté par l'Assemblée nationale en première lecture afin de permettre la représentation des salariés de la Caisse des dépôts et consignations au sein de sa commission.

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

*Elle exprime ce faisant un avis **favorable** au rétablissement de l'article 54 bis B **ainsi rédigé**.*

**Article 54 quinquies (art. L. 511-6 du code de la consommation) :** *Contrôle par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes du remboursement par les transporteurs aériens des taxes et redevances liées à un titre de transport qui n'a pas été utilisé*

*La commission examine l'amendement CF31 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement vise à rétablir le texte que nous avons adopté en première lecture s'agissant des pouvoirs donnés aux agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) pour contrôler les compagnies aériennes qui oublieraient de rembourser les taxes d'aéroport lorsque les billets ne sont pas utilisés.

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

*Elle exprime ce faisant un avis **favorable** au rétablissement de l'article 54 quinquies **ainsi rédigé**.*

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'ensemble des articles dont elle a été saisie, tels qu'ils ont été **modifiés**.*

\*

\* \*

*Les membres de la commission procèdent à un échange de vues sur l'avant-projet de texte transmis par le Gouvernement et relatif à la modernisation du recouvrement de l'impôt sur le revenu par la mise en place du prélèvement à la source.*

**M. le président Gilles Carrez.** En accord avec Mme la rapporteure générale, j'ai pris l'initiative d'organiser quelques auditions et échanges de vues entre nous sur la question du prélèvement à la source. Nous avons reçu un avant-projet de texte le 3 ou le 4 septembre dernier, qui comporte trente-deux pages. Son exposé des motifs est assez clair. L'essentiel du dispositif sera inscrit en seconde partie du projet de loi de finances, même si certaines mesures seront introduites dans sa première partie. Afin de gagner un peu de temps avant l'audition des ministres, mercredi prochain, il a semblé utile de procéder dès aujourd'hui à l'audition des syndicats de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et, demain matin, à celle des futurs « collecteurs » que sont les entreprises – Mouvement des entreprises de France (Medef) et Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME). La semaine prochaine, mardi après-midi, nous rencontrerons l'administration fiscale, c'est-à-dire M. Bruno Parent, le directeur général des finances publiques, et Mme Véronique Bied-Charreton, la directrice de la législation fiscale, qui seront accompagnés de toutes leurs équipes.

Mme la rapporteure générale procède elle-même à une série d'auditions dont elle nous fournira la liste. Avant que nous ne recevions les syndicats, il nous a paru utile d'avoir une discussion libre entre nous sur la base de l'avant-projet que j'invite Mme la rapporteure générale à nous présenter.

**Mme Valérie Rabault, rapporteure générale.** Je me contenterai cet après-midi de dresser quelques grandes lignes et de vous proposer quelques exemples qui nous permettront de nous rendre compte des effets de la réforme. Je répondrai évidemment à vos questions, et l'audition des ministres, la semaine prochaine, permettra de traiter celles qui se poseraient encore. Après vous avoir proposé un mode d'emploi de la réforme, je m'interrogerai sur l'année « blanche » – je ne sais si le nom est bien choisi –, c'est-à-dire sur la période de transition qui aura lieu en 2017-2018, avant d'en venir aux questions qui restent en suspens et sur lesquelles nous attendons des éclairages de la part du Gouvernement.

La réforme obéit à un principe général : aligner en temps réel les revenus et l'imposition. Tout le monde est concerné : les salariés, les retraités, les indépendants, les dirigeants et associés de sociétés soumises à l'impôt sur le revenu, les agriculteurs, les bénéficiaires de revenus fonciers... tout comme les élus. En revanche, tous les revenus ne sont pas concernés : les revenus imposés à la source seront les salaires, les traitements, les pensions de retraite, les rentes viagères, les revenus fonciers, les bénéfices industriels et commerciaux (BIC), les bénéfices agricoles (BA), et les bénéfices non commerciaux (BNC). Les plus-values immobilières, les revenus de capitaux mobiliers, les plus-values mobilières, et certaines catégories de revenus tels que les stock-options et les attributions gratuites d'actions ne sont pas concernés par la réforme. Ils resteront imposés selon le schéma en vigueur aujourd'hui : sauf exception, perçus en année N, ils seront taxés l'année N + 1.

Le prélèvement à la source pourra prendre deux formes, selon les revenus concernés. Il pourra soit être effectué par un tiers pour le compte du Trésor public – ce sera le cas lorsque l'employeur prélèvera une partie de votre salaire avant de le remettre à l'administration fiscale –, soit effectué par le contribuable lui-même auprès de cette dernière sous la forme d'un acompte qu'il devra payer tous les mois ou tous les trimestres, selon son choix. Ce

dernier vecteur concerne notamment les revenus fonciers, les BIC, BA et BNC, mais aussi les pensions alimentaires.

Pour les revenus qui font l'objet d'une retenue à la source, l'assiette correspond aux salaires ou pensions nets de contribution sociale généralisée (CSG) et de cotisations sociales, sans que soient pris en compte les crédits et les réductions d'impôt – j'insiste sur ce point. Pour les revenus faisant l'objet d'un acompte, l'assiette comprendra les bénéficiaires et les revenus de l'année N-2 pour les acomptes versés de janvier à août de l'année N, et les bénéficiaires et revenus de l'année N-1 pour les acomptes versés de septembre à décembre.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Est-ce à dire qu'il y aura deux années fiscalisées lors d'une même année ?

**M. Dominique Baert.** Plutôt que deux années entreront dans le calcul !

**Mme la rapporteure générale.** Le taux appliqué aux revenus faisant l'objet d'une retenue à la source ou d'un acompte sera calculé par l'administration fiscale à partir et des revenus et de l'impôt du foyer en année N - 1 ou N - 2. Une formule simplifiée est mise en place pour le cas où le contribuable n'aurait jamais fait de déclaration de revenus – certains cas, je l'avoue, sont assez complexes. Le calcul du taux ne prend pas en compte à ce stade les réductions et les crédits d'impôt.

Mais que verra l'employeur ? Il pourra vous prélever en application du taux que je viens de décrire, c'est-à-dire le taux de droit commun. Il pourra aussi ne voir qu'un taux par défaut, demandé par le contribuable ou bien indiqué par l'administration fiscale dans le cas, par exemple, où l'on entre pour la première fois sur le marché du travail. Une grille de taux proportionnels s'applique en fonction du revenu mensuel, calculé à partir du taux applicable à un célibataire sans personne à charge. Enfin, l'employeur pourra n'avoir connaissance, à la demande des personnes en couple, que d'un taux individualisé. En cas de différence de revenus, par exemple, on peut ne pas souhaiter que son employeur voie que son conjoint gagne beaucoup plus.

Il sera possible de faire évoluer le taux avec la situation familiale ou matérielle du contribuable.

Dans le cas d'un changement de situation familiale, il faudra obligatoirement déclarer dans les deux mois à l'administration fiscale un mariage, une séparation ou un décès. Cette dernière disposera ensuite de trois mois pour recalculer le taux. D'autres cas de changements de situation familiale, comme la naissance d'un enfant, ne feront pas l'objet d'une obligation de déclaration en temps réel.

**M. le président Gilles Carrez.** Comme par hasard, à chaque fois que l'impôt doit baisser, il devient moins urgent de faire une déclaration...

**Mme la rapporteure générale.** Je vous détaille le texte tel qu'il a été écrit... Une naissance pourra évidemment être déclarée immédiatement, mais, comme aujourd'hui, la régularisation sera possible au moment de la déclaration de revenus.

Dans le cas d'un changement de la situation matérielle, le taux pourra aussi évoluer si les revenus du contribuable évoluent à la baisse ou à la hausse. Il sera possible de faire une déclaration en temps réel à l'administration fiscale. En cas d'erreur concernant une baisse des revenus, une sanction est prévue que je trouve pour ma part un peu lourde – une clause de

bonne foi est tout de même prévue. Si la déclaration n'est pas faite en temps réel, la régularisation pourra se faire au moment de la déclaration de revenus.

Pour bien faire comprendre les choses, je vous présente sept exemples.

Un célibataire sans crédit d'impôt dont le salaire net s'élève à 1 700 euros mensuels est aujourd'hui redevable d'un impôt sur le revenu de 960 euros par an qu'il peut payer par tiers ou par mensualités. Avec la réforme, 80 euros d'impôt seront prélevés mensuellement directement par son entreprise, et le salaire net, qui apparaîtra sur sa fiche de paie, s'élèvera à 1 620 euros par mois.

Un célibataire qui perçoit le même salaire net mais qui bénéficie d'un crédit d'impôt de 500 euros est aujourd'hui redevable de 960 euros moins 500 euros, soit 460 euros d'impôt sur le revenu, payés par tiers ou par mensualités. Avec la réforme, il sera prélevé mensuellement de 80 euros en année N, son salaire net s'élèvera donc à 1 620 euros, mais il sera remboursé de 500 euros, au mois de septembre de l'année N + 1, après que sa déclaration de revenus aura été traitée.

**M. Dominique Lefebvre.** C'est déjà le cas aujourd'hui : les crédits et les réductions d'impôt au titre d'une année N sont perçus l'année N + 1. Mais surtout, les crédits et réductions d'impôt de l'année 2017 seront maintenus : il n'y aura donc pas d'année « blanche » sur ce plan, s'agissant notamment des réductions et des crédits d'impôt récurrents.

**Mme la rapporteure générale.** Venons-en au cas d'un célibataire qui perçoit 1 700 euros nets par mois en salaire, qui bénéficie de 500 euros de crédit d'impôt, et dont les revenus fonciers mensuels s'élèvent à 600 euros. Aujourd'hui, il paie 1 720 euros au titre de l'impôt sur le revenu par an, soit par tiers, soit par mensualités. Avec la réforme, il paiera 2 220 euros d'impôts sur le revenu par an, soit 137 euros retenus mensuellement à la source. Il devra régler un acompte de 48 euros par mois sur les revenus fonciers au titre de l'impôt sur le revenu, et il sera remboursé de 500 euros en septembre de l'année N + 1.

Un couple dont le conjoint 1 perçoit un salaire de 1 500 euros nets et le conjoint 2 6 000 euros nets paie aujourd'hui 13 000 euros d'impôts sur le revenu par an. Avec la réforme, trois taux peuvent jouer.

Si le prélèvement à la source s'opère avec le taux de droit commun, le membre 1 sera prélevé chaque mois de 217 euros et son salaire net s'élèvera à 1 283 euros, le membre 2 de 867 euros, ce qui ramènera son salaire net à 5 133 euros. Le prélèvement total annuel reste de 13 000 euros.

Si ce couple opte pour un taux par défaut, 16 200 euros d'impôt seront prélevés sur l'année et 3 200 euros seront remboursés en année N + 1. Un taux par défaut de 4 % s'appliquera au premier membre du couple qui se verra prélevé de 60 euros par mois – son salaire net mensuel s'élèvera à 1 440 euros –, et un taux de 21,5 % s'appliquera au second membre, qui sera prélevé de 1 290 euros par mois – son salaire net s'élèvera alors à 4 710 euros.

En cas de taux individualisé défini par le couple, 13 000 euros au total seront prélevés sur l'année, un membre du couple étant prélevé de 36 euros par mois alors que l'autre le sera de 1 048 euros.



Imaginons que ce même couple bénéficie d'un crédit d'impôt de 2 000 euros, par exemple parce qu'il emploie une nounou. Aujourd'hui, il paie 11 000 euros d'impôts sur le revenu par an. Si le prélèvement à la source s'opère avec le taux de droit commun, le premier membre sera prélevé de 217 euros par mois, le second membre sera prélevé de 867 euros mensuellement, soit un prélèvement total annuel de 13 000 euros. Le couple sera remboursé de 2 000 euros en année N + 1. Si le couple choisit le taux par défaut, très désavantageux pour eux en termes de trésorerie, il sera prélevé au total de 16 200 euros puis remboursé de 5 200 euros en année N + 1, soit 2 000 euros de crédit d'impôt, auxquels s'ajouteront 3 200 euros d'un « trop-perçu » découlant du taux par défaut. Si, en revanche, les conjoints demandent le taux individualisé, ils seront prélevés de 13 000 euros et remboursés de 2 000 euros en année N + 1.

Le même couple avec deux enfants, sans crédit d'impôt, paierait aujourd'hui 9 991 euros, sous l'effet de la « conjugalisation » et la « familialisation », autrement dit le quotient familial. Si l'on applique le taux de droit commun, le prélèvement total annuel effectué sur leurs salaires reste de 9 991 euros. Le prélèvement à la source avec le taux par défaut amène à prélever sur les deux salaires 16 200 euros, mais le couple sera remboursé en année N + 1 de 6 209 euros. Avec le taux individualisé, ils seront prélevés exactement de ce qu'ils doivent au Trésor public.

Prenons un dernier exemple : celui de ce même couple avec ses deux enfants qui, cette fois, bénéficie d'un crédit d'impôt d'un montant de 2 000 euros. Aujourd'hui, il ne paie que 7 991 euros d'impôt sur le revenu. Avec la réforme, et l'application du taux de droit commun, il paiera 9 991 euros, mais obtiendra un remboursement de 2 000 euros en année N + 1. La mise en œuvre du taux par défaut se traduirait par un « trop-perçu » remboursé en année N + 1, en plus du remboursement du crédit d'impôt. Avec le taux individualisé, le couple est prélevé de ce qu'il doit exactement, mais le crédit d'impôt continue d'être remboursé l'année suivante.

J'en viens à la question de « l'année blanche ». L'impôt sur le revenu acquitté en 2018 portera sur les revenus perçus en 2018, alors qu'avec le système actuel il aurait porté sur les revenus perçus au titre de l'année 2017 ; en revanche, les revenus exceptionnels perçus en 2017 seront taxés en 2018. J'estime en conséquence que l'expression « année blanche » n'est pas totalement pertinente car elle laisse entendre que l'impôt ne serait pas payé, ce qui est faux.

Je précise que les réductions et les crédits d'impôt au titre des revenus de 2017 seront maintenus et versés en 2018. Si vous changez votre chaudière en 2017, vous bénéficierez du crédit d'impôt pour la transition énergétique en 2018 ; si vous faites un don pour une campagne électorale en 2017, vous bénéficierez des réductions d'impôts prévues en 2018... Il en va de même pour la réduction d'impôt afférente à l'emploi d'un salarié à domicile.

Un contribuable peut-il se voir prélever de l'impôt sur le revenu alors qu'il n'est pas imposable ? Cela peut se produire du fait du taux choisi et de la non-prise en compte des crédits et réductions d'impôt, mais le contribuable sera de toute façon remboursé en année N + 1. Le taux par défaut peut conduire à une « surimposition » temporaire de certains contribuables, cependant il ne s'agit que d'un décalage, ils seront toujours remboursés l'année suivante.

Comment gérer la situation d'un contribuable qui aurait à la fois un acompte et une retenue à la source ? Les deux s'ajoutent de manière analytique.

Un contribuable peut-il modifier à la baisse le taux qui lui est appliqué ? Ce sera possible, mais il devra prendre garde à ne pas déclarer un revenu trop inférieur à la réalité car des sanctions sont prévues en cas de modulation irrégulière – la bonne foi est néanmoins prise en compte.

Enfin, un contribuable peut-il refuser de voir son impôt prélevé par son employeur ? La réponse est non.

**M. le président Gilles Carrez.** Je vous remercie, madame la rapporteure générale. Pourriez-vous m'éclairer sur ce qui se passe pour les crédits ou des réductions d'impôt ? Certains sont récurrents comme ceux qui découlent des dispositifs « Scellier » ou « Pinel ». Prenons l'exemple d'un investissement en « loi Scellier » qui ouvre droit à la réduction d'impôt maximale, soit 75 000 euros répartis sur neuf ans. Je m'exprime sous le contrôle des éminents spécialistes du logement de notre commission, Jean-Louis Dumont et Christophe Caresche. Chaque année, le contribuable concerné a droit à une réduction d'impôt de 8 300 euros. Dans le système actuel, le bénéfice de la première année de réduction d'impôt « Scellier » n'intervient que l'année N + 1, mais, ensuite, son impôt est calculé par rapport à l'impôt des années précédentes : le « Scellier » est donc intégré. Avec la réforme, ce ne sera plus le cas : chaque année, il faudra faire une avance. Le contribuable risque d'être très surpris et se précipiter chez son employeur pour lui demander des comptes. Que se passe-t-il avec les réductions et les crédits d'impôts récurrents ?

**Mme la rapporteure générale.** Ils ne sont pas pris en compte pour le calcul du taux du prélèvement à la source.

**M. Dominique Lefebvre.** Il faut commencer par réaffirmer que la mise en place du prélèvement à la source ne se traduit en aucune manière par une modification du montant de l'impôt payé pour qui que ce soit. Il n'y a pas d'augmentation d'impôts liée au passage au prélèvement à la source. Il y a en revanche du décalage de trésorerie, dans un sens et dans l'autre, en particulier en raison du mode de traitement choisi des crédits et des réductions d'impôt et de leur maintien au titre de l'année 2017. Je rappelle qu'au-delà des contribuables, ces dispositifs bénéficient aussi aux secteurs économiques dans lesquels les investissements ont été réalisés et aux bénéficiaires des dons concernés – ces bénéficiaires étaient extrêmement mobilisés pour que les crédits et les réductions d'impôt soient maintenus.

Si, comme je vous l'ai demandé par écrit, monsieur le président, nous avons travaillé dans l'ordre en commençant par auditionner les concepteurs administratifs de la réforme pour être certains de bien comprendre ses mécanismes, nous aurions su répondre à certaines des questions que nous nous posons aujourd'hui. En tout état de cause, il n'est pas possible à ce stade de distinguer les crédits et réductions d'impôt selon qu'ils sont récurrents ou ponctuels.

Ensuite, les crédits et réductions d'impôt ont toujours bénéficié au contribuable en année N + 1 par rapport au moment de la dépense : le prélèvement à la source ne changera rien en la matière.

Enfin, vous soulevez un problème de trésorerie en parlant du montant payé mensuellement par le contribuable entre les mois de janvier et de juillet et calculé sur la base de l'impôt des revenus soumis au barème, hors crédits et réductions d'impôt. Ils vont avancer les sommes dues, dites-vous ; je vous rappelle que le remboursement aura lieu à la fin du mois d'août, lorsque l'administration fiscale aura effectué ses calculs. Et si l'on entre dans ce débat,

encore faut-il rappeler que pour 70 milliards d'euros de produit annuel de l'impôt sur le revenu, on compte 12 à 13 milliards de crédits et de réductions d'impôt qui ne concernent qu'une partie des contribuables. Soyons clairs, nous ne parlons pas du contribuable *lambda* qui a seulement un salaire sans réduction ou crédit d'impôt : à lui, la réforme simplifiera la vie !

Prenons l'exemple d'un couple de cadres supérieurs redevable de 36 000 euros d'impôts et bénéficiaires de 12 000 euros de crédits et de réductions d'impôt. Aujourd'hui, il verse 2 400 euros tous les mois aux impôts, sur dix mois. Demain, avec le prélèvement à la source, ils seront prélevés de 3 000 euros tous les mois, mais dès le 31 août, ils recevront un chèque de 12 000 euros de crédits et de réductions d'impôt.

Le chèque correspondant à un crédit ou à une réduction d'impôt répond aussi à une demande récurrente d'Henri Emmanuelli qui a toujours considéré qu'il fallait montrer clairement aux contribuables l'effort que l'État consent à leur intention par l'intermédiaire des réductions et crédits d'impôt.

Je comprends la question posée, mais elle concerne uniquement un problème de trésorerie alors que la préservation des logiques de crédits et de réductions d'impôt constitue un véritable enjeu pour les secteurs économiques et les bénéficiaires concernés. Si l'on fait le choix technique d'un prélèvement à la source à normes fiscales constantes, il me semble difficile de faire autrement.

Le cas des personnes qui, aujourd'hui, en raison des crédits et réductions d'impôt récurrents ne sont plus du tout redevables mérite en revanche d'être résolu. Mme la rapporteure générale l'a évoqué et, à ma connaissance, il devrait être réglé dans le projet de loi qui sera déposé la semaine prochaine. Si ce n'était pas le cas, un amendement devrait permettre de résoudre le problème, qui prévoira que si, pendant deux années de suite, vous n'avez pas payé d'impôt alors que le mode de calcul, avant crédits et réductions d'impôt, vous conduit à être prélevé, il sera possible de vous appliquer un taux de base à zéro, quitte à régulariser ultérieurement.

**M. Christophe Caresche.** La question des crédits d'impôt est quand même compliquée à gérer. Le système peut avoir un résultat vertueux en poussant à supprimer les crédits d'impôt... Ce qui supposerait de diminuer aussi les taux d'imposition...

Un certain nombre de pays ont adopté le prélèvement à la source. Utilisent-ils aussi les crédits d'impôt ? Ces derniers sont-ils compatibles avec ce mode de perception de l'impôt ?

**Mme la rapporteure générale.** En Allemagne et au Royaume-Uni, cela se passe exactement comme je vous l'ai décrit. Nous avons récupéré des bulletins de paie venant de ces pays : le système est en tout point identique à celui qui nous est proposé.

**M. Christophe Caresche.** Mais, dans ces pays, le montant des crédits d'impôt est-il aussi élevé que chez nous ?

**Mme la rapporteure générale.** Non, ils en ont moins que nous.

**M. le président Gilles Carrez.** C'est pour cela que je prenais l'exemple d'une réduction d'impôt « Scellier » : en France, on peut aboutir à des réductions d'impôt considérables.

**Mme Karine Berger.** Comme Dominique Lefebvre, monsieur le président, je pense qu'il aurait été préférable de commencer par une présentation générale de la réforme par ses auteurs.

Il faut que tout le monde prenne conscience que nous aurons affaire à un taux brut, et non à un taux net. Il ne s'agit pas d'une mensualisation de l'impôt sur le revenu, mais bien d'un mécanisme d'impôt à la source tel qu'il est déjà en place dans tous les autres pays : on prélève plus ou moins au taux maximum, et on rembourse, le cas échéant, un an plus tard. C'est ainsi que cela se passe aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Allemagne... C'est une modification très importante de la façon dont nous voyons l'impôt sur le revenu.

Je suis par ailleurs très étonnée par le taux dit « neutre ». Il ne s'agit pas du tout du taux individuel. Ce n'est pas à nous que l'on va apprendre qu'un taux moyen ne peut pas être un taux par strate fiscale : une strate fiscale est définie par un taux marginal. Il n'existe pas une seule personne dans un taux de strate marginal qui ait le même taux moyen que son voisin, c'est mathématiquement impossible. Par ailleurs, le passage d'une strate à l'autre sur le taux neutre se traduit par une augmentation considérable de l'impôt. Je ne sais pas d'où vient ce taux « neutre », mais il est tout sauf neutre...

**M. le président Gilles Carrez.** Pardonnez-moi de vous interrompre un instant. Ce n'est pas le taux marginal qui figure sur nos avis d'imposition mais toujours le taux moyen. Ce dont il est question aujourd'hui est d'instaurer un taux neutre qui serait, si j'ose dire, une sorte de « taux moyen moyenné »... Je comprends la pureté du raisonnement mathématique qui sous-tend votre intervention, et je ne perçois pas quel serait l'inconvénient du dispositif proposé.

**Mme Karine Berger.** L'inconvénient, Mme la rapporteure générale vient de le démontrer, est que cela conduit à un prélèvement plus élevé ; surtout, cela fait augmenter d'un coup le taux moyen d'imposition de l'ensemble des revenus. C'est pourquoi je suggère une grille un peu plus progressive ; si taux par défaut il y a, on maintiendra ainsi la logique de la progressivité de l'impôt sans lui préférer un mécanisme fondé sur des moyennes.

**Mme Véronique Louwagie.** Je remercie Mme la rapporteure générale pour cette présentation précise et clairement illustrée, qui met en lumière les difficultés d'application de la réforme envisagée. Les travailleurs indépendants, les agriculteurs, les professions libérales et d'une manière générale tous les contribuables soumis aux régimes des BIC, des BNC et des BA verseraient donc à l'administration fiscale des acomptes mensuels calculés, pour la période de janvier à août, sur la base des revenus de l'année  $N - 2$ , sur ceux de l'année  $N - 1$  de septembre à décembre, le règlement global faisant ensuite l'objet d'une régularisation annuelle. Ce dispositif est donc analogue à celui qui a été retenu pour le prélèvement des cotisations sociales dues au titre du Régime social des indépendants (RSI), et l'on sait qu'il est à l'origine d'énormes problèmes de trésorerie pour les professions indépendantes dont les revenus varient fortement d'une année à l'autre. Quand bien même elles ont été atténuées depuis que nous avons revu le mécanisme, ces difficultés persistent, et je crains qu'elles ne soient aggravées par la réforme proposée, qui entraînera la régularisation de l'impôt sur le revenu en même temps que celle des contributions au titre du RSI. C'est très inquiétant. Je déplore que l'on n'ait pas tiré les enseignements des difficultés nées du système retenu pour le RSI et j'aimerais que l'on mesure l'impact cumulé de toutes ces mesures pour les professions indépendantes.

**M. Pierre-Alain Muet.** Je me réjouis de voir se profiler, enfin, le prélèvement à la source. M. Jacques Chirac, alors secrétaire d'État à l'économie, l'avait proposé en 1967, puis M. Valéry Giscard d'Estaing en 1973 quand il était ministre des finances, et enfin M. Thierry Breton, son lointain successeur, sans que jamais l'idée aboutisse ; j'espère que ce sera le cas cette fois. La déclaration sociale nominative (DSN) en donne l'opportunité car elle permettra un prélèvement à la source précisément ajusté au revenu mensuel. Ce n'est pas le cas actuellement puisqu'en prélevant l'impôt à la source au taux de l'année précédente, on n'ajuste qu'à demi : sur la bonne assiette, mais pas avec le bon taux. À terme, l'existence de la déclaration sociale nominative permettra un prélèvement à la source bien plus moderne que ce qui existe dans la plupart des autres pays. Je rappelle que tous pratiquent le prélèvement à la source – à l'exception de Singapour et de la Suisse, où l'impôt est cantonal et non fédéral, ce qui rend impossible le prélèvement à la source – et appliquent peu ou prou les modalités qui nous sont proposées.

Toutefois, je ne comprends pas davantage que ma collègue Karine Berger ce qu'est le taux « par défaut ». Le Gouvernement serait bien avisé de ne présenter que les deux taux qui ont un sens. Le premier est le taux moyen du ménage, qui figure sur l'avis d'imposition. Mais l'on sait bien qu'on ne peut l'appliquer aux deux membres du foyer fiscal si leurs revenus sont très différents – pourquoi imposer à un taux très élevé une personne dont le revenu est très faible au motif que son conjoint a un revenu élevé ? Le bon taux est effectivement le taux individualisé : on part du taux que chacun payerait s'il était célibataire mais l'on tient compte du quotient familial et conjugal. Ce qui est proposé est une avancée importante et j'espère que le Gouvernement cessera de parler du taux « par défaut », dont la présentation serait la meilleure manière de nuire à l'acceptation d'une excellente mesure, pour insister sur le taux individualisé. Le quotient familial a l'avantage de permettre de prendre en considération les revenus du couple, mais l'inconvénient de pénaliser implicitement le conjoint dont le revenu est le plus bas. En conservant le quotient familial tout en individualisant les taux de prélèvement, on corrige cette iniquité, chacun se voyant imposé en fonction de ses revenus propres. J'espère que la gauche parviendra à mener à bien ce à quoi la droite a renoncé par trois fois et qui est une indispensable modernisation de l'imposition.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Je conviens que ce qui a trait à la fiscalité n'est jamais simple. J'aime à entendre Pierre-Alain Muet évoquer ce qui serait sa « modernisation » – après que nous avons beaucoup entendu parler de justice pendant quatre ans, nous allons donc entendre parler de modernité... Pourtant, de grandes difficultés sont prévisibles pour ce qui a trait au crédit d'impôt puisque, comme l'a indiqué Dominique Lefebvre, il faut bénéficier d'un très faible crédit d'impôt pour ne pas être pénalisé par la réforme envisagée. Le président de notre commission l'a souligné : qui bénéficie d'un crédit d'impôt important et récurrent sera forcément pénalisé – mais j'ai bien entendu que ce n'est pas votre préoccupation puisque, pour résumer, ceux qui ont les moyens d'avoir un gros crédit d'impôt ont largement les moyens de payer. D'autre part, madame la rapporteure générale, il y aura bel et bien une année blanche, puisque les revenus ordinaires de 2017 ne seront pas soumis à fiscalité, dans la mesure où on paiera en 2018 sur les revenus de 2018.

**M. le président Gilles Carrez.** Un crédit d'impôt annulera ce qui aurait dû être payé en 2017.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Voyez donc : la réalité est qu'il y aura bien une année blanche, sauf pour les revenus exceptionnels qui seront fiscalisés l'année suivante, et éventuellement pour les crédits d'impôt. Quel équilibre sera trouvé ? A-t-on mesuré si cela signifie un déficit pour les finances publiques ? Pour ce qui est du taux individualisé, on a

oublié qu'en France le taux d'imposition est « familialisé » : c'est justement parce que notre régime fiscal n'est pas uniquement construit sur le modèle « une part, une personne » que nous n'avons pas appliqué le même dispositif fiscal que les pays voisins. Quant au taux par défaut, dit « taux neutre », il est tout sauf neutre, et facteur de gros dégâts. Enfin, peut-être l'État trouvera-t-il là un moyen technique d'afficher une réduction du déficit en 2017, mais les contribuables, eux, verront leur trésorerie en déficit et je redoute vivement les conséquences de cette mesure sur le pouvoir d'achat de nos concitoyens jusqu'au mois de septembre 2018, et donc sur la consommation. Avons-nous les moyens de nous offrir une année de consommation en berne ? J'en doute.

**M. Jean-Claude Buisine.** Le projet de retenue de l'impôt à la source suscite bien des interrogations. En premier lieu, pourquoi confier aux entreprises, quelle que soit leur forme juridique, la collecte de l'impôt ? Il n'est qu'à voir comment le taux de recouvrement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) fluctue selon les départements... Je crains que, de même, l'impôt ne soit pas reversé de façon régulière au niveau national. Recenser les variations du taux de recouvrement de la TVA devrait conduire à s'interroger sur ce qu'il est possible de faire en cette matière. Ensuite, comment l'impôt sera-t-il collecté quand une entreprise sera en cessation d'activité ou en liquidation ? Cette question est sans réponse aujourd'hui. Les procédures de redressement et de liquidation judiciaire sont d'une extrême complexité et l'on sait combien il est difficile de recouvrer l'impôt en ces circonstances. Et encore : la mise en place du nouveau système se fera sans grande complication pour les grosses entreprises, qui disposent généralement de conseils, mais elle sera autrement difficile pour les petites entreprises, singulièrement artisanales.

Par ailleurs, si aucun problème particulier ne se pose lorsque les revenus sont déclarés par des tiers, il n'en va pas de même pour les autres catégories de revenus, fonciers notamment. Je n'imagine pas les propriétaires fonciers reverser spontanément chaque mois la quote-part d'impôt due. Les difficultés de recouvrement seront multiples – et cela vaudra aussi pour les revenus des professions libérales ou des artisans. On s'apprête à enclencher un mécanisme dont l'application et le suivi seront d'une grande lourdeur.

**M. Nicolas Sansu.** Quel est donc l'objectif véritable du basculement vers la retenue à la source d'un impôt dont le taux actuel de recouvrement – 98 % la première année et plus de 99 % après relances et saisies – par une administration fiscale très efficace est excellent, et même exceptionnel au regard de ce qui est constaté dans d'autres pays ? Tout simplement parce que ce projet en cache un autre : la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG, qui ne sont pas de même nature puisque la CSG, qui pourvoit au financement de la protection sociale, est une contribution proportionnelle et non pas progressive. Autrement dit, c'est pour tout le monde pareil : votre employeur n'est pas obligé de savoir ce que vous gagnez ni ce que vous faites pour payer tant de CSG ou de cotisations sociales. Autant dire que la mesure envisagée met à mal le principe du respect de la vie privée : quelle sera la confidentialité quand l'employeur aura à connaître des niveaux d'imposition de ses différents salariés ? Ce n'est pas normal, comme il n'est pas normal de donner aux employeurs le rôle de collecteurs de l'impôt, impôt qui est le lien entre l'État et le contribuable. Pour toutes ces raisons, je trouve ce projet malvenu.

**Mme Arlette Grosskost.** Sur le plan macro-économique, il va sans dire que le prélèvement de l'impôt à la source aura des conséquences importantes sur la trésorerie du contribuable, quel qu'il soit. À dater du 1<sup>er</sup> janvier 2018, cette trésorerie sera moindre dans tous les cas – sans même parler du décalage du crédit d'impôt. Qui a moins de ressources dépensant moins, a-t-on évalué l'incidence de cette mesure sur le pouvoir d'achat des

contribuables ? Quant à la collecte de l'impôt par les entreprises, ce sera pour elles un impôt administratif supplémentaire. Les grandes entreprises sauront s'adapter, mais qu'en sera-t-il des PME, des entreprises de taille intermédiaire (ETI), des artisans et des commerçants ? A-t-on évalué combien allait leur coûter l'inévitable ajustement informatique de leur comptabilité ? Seront-ils d'une manière ou d'une autre dédommagés ou remboursés de cet impôt administratif supplémentaire ? Enfin, les revenus fonciers perçus en 2017 ne seront, *a priori*, pas déclarés ; mais si je fais des travaux en 2017, je n'en récupérerai jamais le montant, puisqu'ils ne donnent pas lieu à réduction ou d'un crédit d'impôt : ils sont simplement déduits du revenu foncier, qui s'en trouve minoré d'autant. Ce n'est pas la même chose. Comment cela va-t-il se passer ?

**M. le président Gilles Carrez.** La réponse à ces questions figure dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi : « *Concernant les revenus fonciers, le crédit d'impôt de modernisation du recouvrement s'accompagnera d'un dispositif visant à ne pas désinciter les ménages à réaliser en 2017 des travaux d'entretien ou d'amélioration des immeubles loués.* » Et encore : « *Au regard des différences existantes concernant le mode de formation des revenus afférents à chaque catégorie de revenus soumis à l'impôt sur le revenu, comprenant notamment les règles relatives à la déduction des charges ou celles relatives à la constitution des produits, une définition du caractère non exceptionnel des revenus perçus en 2017 inclus dans le champ de la réforme qui ouvriront droit au crédit d'impôt de modernisation du recouvrement sera, par souci d'égalité, prévue pour chaque catégorie de revenus [...].* » Le problème est que ces points, cruciaux, ne sont pas traités dans la loi ; quel sera alors leur support juridique ?

**M. Alain Fauré.** À en croire Arlette Grosskost, la réforme pourrait entraîner une réduction du pouvoir d'achat en 2018. En réalité, 90 % des ménages réglant déjà l'impôt par le biais de prélèvements automatiques, la différence sera infime ; on joue donc inutilement à se faire peur. Quant à « l'année blanche » dont on a malencontreusement fait état à un moment, il n'y en aura pas : tous ceux qui auront eu des revenus exceptionnels en 2017 devront les déclarer, dans la continuité de ce qui se produit aujourd'hui. Il ne me paraît pas très sain de jouer à se faire peur et de vouloir effrayer les petits artisans et commerçants qui, bien souvent, ne payent pas l'impôt sur le revenu. Il faut raison garder.

**M. Jean-Louis Dumont.** À aucun moment il n'a été question des indemnités des élus locaux territoriaux qui, aujourd'hui, font l'objet d'un prélèvement direct calculé sur un forfait ; or la réforme ne sera pas sans conséquences pour les élus.

À voir le fâcheux fonctionnement du RSI, on peut craindre des problèmes pour les pensions et même les revenus des artisans. Est-il prévu que l'administration fiscale se mette à l'écoute des cas particuliers ? Je viens du monde rural, et j'appelle à ce que l'on prenne conscience de ce qui pourrait advenir si l'administration fiscale n'installe pas un réseau d'écoute. Actuellement, certains s'en sortent difficilement ; il n'est pas concevable que la réforme ait pour eux des conséquences analogues à celles du RSI et que de nouvelles difficultés s'ajoutent à celles qu'ils connaissent déjà. Et je ne m'appesantirai pas sur le cas des militaires qui, pour percevoir leur solde, se débattent encore avec le tristement célèbre logiciel LOUVOIS...

**M. Dominique Lefebvre.** Un peu plus de temps que ne nous permet l'horaire serait nécessaire pour répondre à toutes ces interrogations, mais l'audition de la DGFIP et la transmission par le Gouvernement du texte accompagné de l'étude d'impact permettront des clarifications. Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu nous oblige à respecter

avec une grande rigueur les principes constitutionnels que sont l'égalité d'une part, la protection de la vie privée d'autre part. Le principe d'égalité conduit le Gouvernement à proposer le prélèvement de l'impôt à la source pour 98 % des revenus, car on ne peut avoir des salariés qui payent l'impôt au moment où ils perçoivent leur revenu et des non-salariés qui le payent beaucoup plus tard. Le principe de la protection de la vie privée explique l'instauration du taux neutre. Je partage l'opinion de ma collègue Karine Berger à ce sujet, pour partie, car peu nombreux sont les contribuables qui ont ce taux moyen d'imposition et ce niveau de revenu mensuel. Le taux neutre permet précisément de préserver la confidentialité – par exemple si un salarié payé au SMIC dispose par ailleurs de revenus du patrimoine extrêmement importants dont il ne souhaite pas que son employeur ait connaissance, non plus que de ses charges de famille qui s'expliquent par l'entretien d'enfants naturels qu'il aura reconnus.

La question est de savoir pour combien de contribuables le taux d'imposition moyen est supérieur au taux neutre, et cette proportion paraît effectivement assez élevée. Le tableau qui figure dans l'avant-projet de loi montre que le taux moyen d'imposition est inférieur ou égal à 9 % pour 90 % des contribuables. Or, l'application du barème fait parvenir assez rapidement à un taux de 15 à 20 %. Pour les ménages dont les revenus mensuels s'étagent entre 4 000 et 7 000 euros – c'est le cas d'un parlementaire dont le conjoint est haut fonctionnaire – on arrive à un taux « neutre » de 21,5 %. Cela n'existe pas dans la réalité, même avant crédit et réduction d'impôt. Il faudrait travailler cette question, tout en se rappelant que l'instauration du taux neutre tend à ce que l'employeur ne soit pas renseigné sur la vie privée du salarié, et notamment sur le fait que son taux d'imposition est nettement supérieur à ce qui résulterait de l'imposition de son seul salaire s'il est bas. Enfin, il est exact qu'une série de contribuables sont dans des situations complexes – ainsi de ceux qui feront état de revenus soumis au prélèvement à la source et de revenus qui ne le sont pas. Mais la situation la plus commune est probablement celle du salarié qui ne bénéficie ni de crédit ni de réduction d'impôt et qui paye, l'année N + 1, l'impôt dû sur le revenu de l'année N. Je rappelle aussi qu'un tiers des foyers fiscaux voient leur revenu baisser d'une année à l'autre ; ce sera pour eux une simplification effective de payer immédiatement l'impôt dû et de disposer de la sorte d'un revenu effectivement disponible. C'est évidemment une bonne chose pour la gestion de leurs ressources par les contribuables.

Mme la rapporteure générale aurait pu citer le cas de contribuables qui payent un montant de CSG – dont le taux est de 7,5 % – trois à quatre fois plus élevé que celui de leur impôt sur le revenu. Ceux-là éprouvent parfois plus de difficulté à payer 1 500 euros d'impôt annuel sur le revenu de l'année précédente, parce que ce revenu n'est plus le même, que les 4 000 ou 5 000 euros de CSG qui ont été prélevés sur leur salaire et pour lesquels ils n'ont plus à épargner. Là est le fondement de la réforme et je ne voudrais pas qu'une série de cas particuliers – parmi lesquels on trouvera quand même, je le redis, les crédits et les réductions d'impôt, dont il faudra vérifier qui en bénéficie le plus et le mieux – en détourne.

Enfin, cher collègue Dumont, un des articles du texte concerne spécifiquement les élus, et il en résulte que ceux dont, aujourd'hui, le taux marginal d'imposition est supérieur au taux forfaitaire de prélèvement à la source de 25 % payeront davantage d'impôts. En somme, on soumet les indemnités des élus au barème de l'imposition sur le revenu, comme on l'a fait pour les revenus du capital. Je nous vois mal expliquer à nos concitoyens que ce n'est pas ainsi qu'il faut procéder, même si cela va faire mal au porte-monnaie des élus... Je suggère d'y réfléchir !



**Mme la rapporteure générale.** Monsieur Dumont, l'article relatif aux élus, qui s'appliquera au 1<sup>er</sup> janvier 2017, figurera sans doute dans la première partie du projet de loi de finances pour 2017 ; les autres articles du texte, qui s'appliqueront au 1<sup>er</sup> janvier 2018, figureront dans la seconde partie. La présentation qui vous a été faite aujourd'hui visait uniquement à décrire le fonctionnement du dispositif. C'est pourquoi je n'ai pas abordé l'aspect politique de la réforme qui est, comme cela a été rappelé, d'assurer l'adéquation entre les revenus et le paiement de l'impôt et de permettre ainsi aux contribuables de récupérer un revenu net.

Enfin, madame Louwagie, il en sera demain pour les indépendants comme il en est aujourd'hui : l'assiette et le taux d'imposition dépendent déjà des revenus constatés l'année N – 1. Je n'ai pas parfaitement compris votre comparaison avec le RSI, mais nous aurons l'occasion d'en débattre avec le ministre.

**M. le président Gilles Carrez.** Nous conduirons plusieurs auditions la semaine prochaine, dont celle de la DGFIP. Les ministres nous ont présenté l'architecture générale de la réforme le 6 avril, mais il serait bon d'évoquer spécifiquement avec eux les indemnités des élus locaux, qui sera traitée en première partie de la loi de finances. Madame la rapporteure générale et moi-même verrons si cela peut s'envisager au cours de la semaine du 5 octobre.

*Puis, la commission entend, sous forme de table ronde, M. François-Xavier Ferrucci, secrétaire général de Solidaires Finances publiques, et M. Alexandre Derigny, secrétaire général adjoint de la CGT Finances.*

**M. le président Gilles Carrez.** Mme Hélène Fauvel, secrétaire générale de FO DGFIP, qui était également conviée, est empêchée.

**M. François-Xavier Ferrucci, secrétaire général de Solidaires Finances publiques.** J'exposerai la position de Solidaires Finances publiques sur le projet de prélèvement de la source – une position constante depuis que le sujet affleure l'actualité avant de replonger dans les limbes – avant de commenter brièvement quelques-uns des échanges de vues qui ont eu lieu entre vous et dont nous avons pris connaissance sur le circuit de vidéo interne de l'Assemblée nationale.

Sachez, en préambule, que le *timing* de cette réforme nous chagrine quelque peu. Il est bien de tenir ses promesses mais, étant donné l'ampleur du projet, il nous paraît très audacieux, sinon dangereux, de s'y lancer dans un temps si court. Ensuite, les éléments qui figurent dans l'avant-projet de loi montrent que le prélèvement de l'impôt à la source n'est pas adapté à la structure actuelle de l'impôt sur le revenu. D'autre part, si les notions de quotient familial et de quotient conjugal sont prises en considération, la manière dont elles le sont, notamment pour moduler le taux d'imposition appliqué au prélèvement à la source, sera particulièrement compliquée à mettre en œuvre par les services de la DGFIP, et le contribuable qui souhaitera user de cette possibilité devra faire preuve d'une grande réactivité.

Au cours de vos échanges, il a été question du « taux neutre », et une intervention a porté sur le barème envisagé, effectivement très élevé au regard du dispositif en vigueur. L'application d'un taux neutre, quel que soit le barème retenu, déclencherait dans tous les cas un prélèvement inférieur à ce qu'il aurait été si l'on avait appliqué le taux moyen déterminé par l'administration fiscale. Le salarié considéré devra donc régler le complément directement. Il résultera de cette architecture que les prélèvements mensuels, recouverts par l'employeur, seront traités à la DGFIP par le service des impôts des entreprises, le paiement

volontaire étant recouvré par le service des impôts des particuliers. Il conviendra donc d'apparier les versements parvenus à l'administration par deux canaux différents. Les outils informatiques le permettent certes assez facilement, à ceci près que les données dont nous disposons sont très friables : la preuve en est que, chaque année, nous nous livrons à des opérations de fiabilisation des identifiants pour nous permettre d'apparier les différents éléments concernant un même contribuable.

J'ai encore en mémoire la voix du ministre Christian Eckert expliquant il y a quelque temps devant votre Assemblée que si un contribuable se trouve être le futur parent d'un enfant qui naîtra en février, il pourra faire prendre en compte cette naissance immédiatement dans le calcul du prélèvement de l'impôt à la source. Mais, à lire ce que prévoit l'avant-projet de loi, on constate que les seuls cas de changement de situation entraînant la variation automatique du taux de prélèvement sont le mariage, la conclusion d'un pacte civil de solidarité (pacs), la séparation, le divorce et le décès de l'un des deux conjoints. La prise en compte de la demi-part par enfant à charge supplémentaire est mentionnée dans le cadre global qui offre au contribuable la possibilité de moduler le taux du prélèvement – et encore faut-il, pour que la modulation à la baisse soit autorisée, que le montant estimé du prélèvement modifié soit inférieur de plus de 10 % et 200 euros au montant du prélèvement que supporterait le contribuable en l'absence de cette modulation. Cela signifie, en pratique, que très peu de contribuables pourront faire varier le taux du prélèvement à la source en cours d'année.

L'un de vous a dit que 90 % des contribuables seraient mensualisés. Permettez-moi de rectifier cette indication : ils sont 58,3 % à l'être pour l'impôt sur le revenu. Cela étant, le taux de recouvrement spontané de cet impôt s'établit à 98 %, et à 99,4 % après relance simple. Certes, 30 % des contribuables voient leur revenu varier d'une année à l'autre ; mais la mensualisation, telle qu'elle est actuellement mise en œuvre, rend possible des ajustements permettant au contribuable en difficulté à un moment donné de moduler ses versements pour faire face à une baisse ponctuelle de ses revenus. Or, l'avant-projet de loi ne prend pas en considération la situation du contribuable dont les revenus ne varient pas mais qui doit faire face à une charge inattendue – une inondation ou un changement de voiture par exemple. Actuellement, ces difficultés se règlent par un recours gracieux, et nombreux sont les contribuables qui viennent demander à nos services un étalement ou un moratoire ; ils leur étaient assez facilement accordés.

Demain, avec la retenue à la source, l'impôt étant prélevé et déjà dans les caisses de l'État, c'en sera terminé des recours gracieux. Aujourd'hui déjà, consigne a été donnée à nos collègues de ne pas accepter de recours gracieux quand l'impôt a été recouvré en tout ou en partie. On compte chaque année 200 000 recours gracieux pour l'impôt sur le revenu ; quand ils auront été rendus impossibles, il y a fort à parier que les réclamations gracieuses se reporteront, en fin d'année, sur la taxe d'habitation – et il y en a déjà un million par an à ce titre. Qu'en sera-t-il alors des recettes des collectivités territoriales, déjà quelque peu malmenées s'agissant de la dotation globale de fonctionnement ?

**M. Alexandre Derigny, secrétaire général adjoint de la CGT Finances.** Pour la CGT Finances, le premier problème tient à ce que la réforme est présentée comme répondant à une promesse du Gouvernement alors qu'il ne s'agit pas d'une réforme fiscale mais d'une réforme du recouvrement de l'impôt. Mais le taux de recouvrement étant supérieur à 99 %, est-ce bien la réforme la plus urgente qu'il faille mener ? Une réforme en profondeur de notre système fiscal, destinée à le rendre plus juste et plus efficace, aurait été nécessaire ; ce ne sera évidemment pas le cas.

Nous sommes aussi inquiets à l'idée que ce qui nous est « vendu » comme une mesure de simplification pour les contribuables ne soit source de grandes déceptions. Quand on évoque le prélèvement de l'impôt à la source, les citoyens s'en félicitent, croyant que le paiement de l'impôt s'en trouvera facilité, qu'ils en auront fini avec les déclarations de revenus et avec les avis d'imposition et que leurs relations avec l'administration fiscale prendront définitivement fin. Mais la réalité sera tout autre et, par manque d'explications, on vend une réforme qui provoquera bien des déceptions.

Ajoutons que le prélèvement à la source ne concerne pas tous les contribuables mais avant tout les salariés et les pensionnés. Comme cela a été dit au cours de vos échanges, la réforme ne changera pas grand-chose pour les autres catégories de contribuables – artisans, professions libérales – qui, aujourd'hui déjà, payent des acomptes, l'assiette étant leur revenu de l'année précédente. Le nouveau système ne mettra pas tous les contribuables sur un pied d'égalité puisque l'impôt des salariés sera prélevé avant même que les intéressés aient perçu leur revenu, ce qui ne sera pas obligatoirement le cas pour les bénéficiaires de revenus d'autres natures.

L'élément phare de la réforme est la suppression du décalage d'un an dans la perception de l'impôt. Cela est exact pour l'assiette, mais le décalage perdurera pour le taux d'imposition, que l'on ne pourra connaître qu'une fois l'année écoulée. Comme l'a souligné François-Xavier Ferrucci, le système fiscal français, qui repose sur la « familialisation », la « conjugalisation » et la progressivité de l'impôt sur le revenu, rend impossible la contemporanéité de la perception des revenus et du prélèvement de l'impôt. Mais la mensualisation ayant fait de grands progrès, les contribuables peuvent désormais modifier dès le 1<sup>er</sup> janvier leurs prélèvements mensuels pour tenir compte des revenus qu'ils ont réellement perçus jusqu'au 31 décembre de l'année précédente.

Un autre point nous semble poser problème. On explique que le nouveau dispositif supprimera l'avance de trésorerie, ce qui sera bénéfique pour les contribuables. Or, dans certains cas, ce sera l'inverse. Ainsi, un primo-actif qui obtient un contrat de six mois sera imposé dès le premier mois par un prélèvement à la source. Dans le système actuel, gagnerait-il 2 000 euros chaque mois de son contrat qu'il ne payerait rien, car au terme des six mois il ne serait pas imposable. Dans le nouveau système, il va le devenir, et il devra payer pendant six mois un impôt qui lui sera remboursé dix-huit mois plus tard ! Est-ce vraiment satisfaisant ?

Il en est de même des crédits d'impôt. On lit dans les dossiers de presse du ministère que les entreprises bénéficieront en quelque sorte d'une avance de trésorerie. C'est exact, mais pour les personnes physiques, l'impôt sur le revenu sera prélevé immédiatement sans qu'elles puissent bénéficier en même temps de la déduction fiscale qu'est le crédit d'impôt : il y faudra un an, après que l'on aura vérifié que le contribuable n'a pas dépassé les plafonds de revenus légalement requis. Cette asymétrie est gênante.

Nous avons émis de nombreuses réserves et remarques sur la confidentialité. Dans ce domaine, de nombreux points ont évolué ; je ne reviens pas sur le taux neutre. Mais, alors que le système est déjà compliqué, la réforme accentue cette complexité et crée une véritable usine à gaz. Imaginez le nombre de va-et-vient qu'elle occasionnera entre le contribuable, l'entreprise et les services fiscaux... L'individualisation ne réglera pas tous les problèmes.

Nous avons soulevé la question de l'égalité entre les femmes et les hommes. Pour les femmes, dont les revenus sont souvent inférieurs à ceux des hommes, la

« conjugalisation » de l'impôt aura pour effet une augmentation du prélèvement sur le salaire, et par voie de conséquence, une diminution du revenu disponible.

On nous rétorque que l'individualisation règle tous les problèmes. Mais j'attire votre attention sur le fait que celle-ci doit être demandée par le contribuable. Gardons-nous d'une vision trop idyllique de la réalité d'un couple...

J'insiste également sur les relations nouvelles entre l'administration fiscale et l'employeur qu'instaure le prélèvement à la source. Aujourd'hui, pour le contribuable, il existe une seule source d'erreurs : l'administration fiscale ; demain, il y en aura deux, puisque les erreurs pourront provenir également de l'employeur. Cela risque de poser un certain nombre de questions.

On assiste à un renversement de la charge de la preuve. Jusqu'à présent, le contribuable déclarait ses impôts, recevait son avis d'imposition dont il vérifiait l'adéquation avec sa déclaration, puis payait. Demain, il devra d'abord payer, ensuite déclarer avant de recevoir l'avis, à charge pour lui à ce moment-là de démontrer qu'une erreur a été commise un an auparavant.

Enfin, on peut s'interroger sur l'intervention d'un tiers pour collecter un impôt dont le taux de recouvrement atteint 99 %. Nous connaissons les difficultés de recouvrement de la TVA : en sollicitant le concours d'entreprises en difficulté, le taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu va inéluctablement baisser.

La mise en œuvre de cette réforme va poser de gros problèmes aux services fiscaux qui ont déjà subi 30 000 suppressions de postes en dix ans. D'autres gains de productivité ne sont pas envisageables.

Les services fiscaux devront prendre en charge le reste à recouvrer des entreprises et l'information des contribuables ainsi que gérer l'ajustement en temps réel des taux d'imposition ; à cet égard, le délai de trois mois qui a été avancé entre la demande de rectification du taux d'un contribuable et l'application sur son salaire me paraît totalement irréaliste.

**M. Dominique Lefebvre.** Je souhaite poser une question simple sur la DGFIP que vous représentez. Ce grand service d'État, essentiel – il n'y a pas d'État sans impôt –, peut-il être mis en difficulté par une réforme que la France est le seul pays européen, avec la Suisse, à ne pas avoir mise en œuvre ? Avez-vous des échanges avec vos homologues des autres services collecteurs d'impôt européens ? Au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, en Belgique, au Luxembourg, en Allemagne, en Espagne, au Portugal, en Italie, toutes les administrations fiscales prélèvent l'impôt à la source. Or, je n'ai pas l'impression qu'elles sont moins performantes que la nôtre, ni qu'elles peinent à relever ce défi.

Un certain nombre d'impôts font déjà l'objet d'un prélèvement à la source, sans que celui-ci soit nécessairement libératoire. On collecte environ 90 milliards d'euros de CSG par un prélèvement à la source auprès des employeurs. Je n'ai pas entendu parler de problèmes de recouvrement, y compris pour les entreprises en difficulté. Il s'agirait en l'espèce de collecter 70 milliards. Pourquoi saurait-on le faire pour la CSG mais pas pour l'impôt sur le revenu ? D'autant que cette réforme est concomitante, pour une bonne partie en tout cas, avec la mise en place de la déclaration sociale nominative : la question est bien celle de la transmission

entre les services de la DGFIP et chaque employeur du taux de prélèvement à la source qui doit être appliqué à leur salarié. J'ai du mal à comprendre en quoi ce n'est pas faisable.

Que cette réforme demande un changement des comportements et donne lieu à des décalages de trésorerie, j'en conviens. Mais pour la grande majorité des contribuables, qui ne cumulent pas les revenus prélevés à la source avec d'autres types de revenus, ni les crédits et les réductions d'impôt – qui finissent, vos organisations syndicales le disent, par saper l'assiette de l'impôt sur le revenu –, le prélèvement à la source permet de connaître son revenu disponible pour consommer, investir, épargner, après paiement de l'impôt dû sur ce revenu. Or actuellement, on perçoit le revenu et on paye un an plus tard : les recours gracieux, que vous avez évoqués, concernent dans la majorité des cas des contribuables qui ne sont pas en mesure de payer leurs impôts l'année qui suit leur déclaration car leurs revenus ont baissé. C'est le cas classique des personnes partant à la retraite ou se retrouvant au chômage.

Se pose également la question de la réhabilitation de l'impôt. J'ai commencé ma carrière comme assistant social : j'avais compris qu'il était facile de pousser les gens dans l'endettement. Une situation dans laquelle le citoyen *lambda* dispose d'un revenu disponible sur son compte en banque net de prélèvements, sous réserve de régularisations *a posteriori*, ne me paraît pas choquante.

Enfin, s'agissant des crédits et réductions d'impôt dont vous dénoncez parfois les opportunités d'optimisation qu'ils offrent aux hauts revenus, ne pensez-vous pas qu'il serait préférable, y compris pour les assainir à long terme, que l'État fasse ultérieurement un chèque de remboursement ? À ma connaissance, c'est ce qui se passe aux États-Unis, au Royaume-Uni ou en Allemagne. Les crédits et réductions d'impôt ont toujours été payés en année  $N + 1$ . Je ne vois pas en quoi cette réforme y changera quoi que ce soit : ils seront toujours payés en année  $N + 1$ . L'État saura signifier au contribuable le montant exact des dispositifs votés dans cette assemblée qui permettent d'alléger son impôt. Cela fera apparaître que l'impôt sur le revenu soumis au barème est aujourd'hui déjà élevé, très progressif et que, je l'avais indiqué dans mon rapport sur la fiscalité des ménages, son produit est très concentré sur les derniers déciles.

**M. Christophe Caresche.** Vous avez largement évoqué les conséquences de la réforme pour les contribuables, en soulevant des interrogations légitimes. Pouvez-vous préciser davantage quel en sera l'impact sur les services fiscaux ?

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Une fois n'est pas coutume, messieurs, nos regards politiques vont se croiser...

Aujourd'hui, nous constatons qu'au fil des années les citoyens sont de plus en plus nombreux à utiliser la télédéclaration. En outre, grâce à la mensualisation, l'État est assuré de percevoir des revenus réguliers.

Compte tenu de ces évolutions, qu'est-ce qui pourrait justifier la réforme ? Pour faire comme les autres ? Je ne crois pas aux réformes pour faire comme les autres. La modernisation de notre système fiscal ? je n'y crois pas non plus. Enfin, il faut le dire, il y aura une année blanche.

Je suis farouchement opposée au prélèvement à la source car cette réforme ne règle rien. C'est édifiant : Dominique Lefebvre vient de nous dire que cette réforme permettra d'assainir à long terme les crédits et les réductions d'impôt. Si on veut les supprimer, il faut le

dire tout de suite. Mais ayons d'abord le courage de réformer dès maintenant notre modèle fiscal !

Enfin, on oublie cette spécificité française qu'est le quotient familial : il n'existe nulle part ailleurs. Gardons ce dispositif tel qu'il est.

Vous faites état de 30 000 suppressions d'emplois dans les services fiscaux sur les dix dernières années. Chaque gouvernement, certes, a sa part de responsabilité. Quelles sont les conséquences en termes d'emplois de cette réforme ?

**M. Nicolas Sansu.** Pour répondre à Dominique Lefebvre, on ne peut pas comparer le prélèvement de la CSG et celui de l'impôt sur le revenu. La CSG est calculée sur la base d'un taux quasi unique et proportionnel. En outre, l'employeur n'a pas à connaître la situation familiale du salarié pour prélever la CSG.

Je suis inquiet pour la confidentialité. Le contribuable doit conserver un lien direct avec l'administration fiscale, avec l'État ; l'intervention d'un tiers n'est pas une bonne chose. Qui plus est, la « conjugalisation » et la « familialisation » de l'impôt sur le revenu en France compliquent la donne.

Enfin, qu'est-ce qui est le plus important ? Que l'impôt sur le revenu soit bien recouvré. La mensualisation et le recours gracieux sont autant de moyens qui nous permettent d'avoir le meilleur taux de recouvrement d'Europe. Sans doute les autres pays européens sont meilleurs, puisqu'ils pratiquent le prélèvement à la source, mais ils recouvrent moins bien que nous. Faut-il aller vers un système qui ne garantit pas un recouvrement aussi efficace que celui d'aujourd'hui ?

Monsieur Lefebvre, j'entends votre argument sur les niches fiscales. Il y a quatre ans, nous eussions pu en supprimer un certain nombre, comme le proposait le programme d'un candidat à la présidence de la République. Je n'y peux rien si les niches fiscales ont augmenté durant les quatre dernières années.

**M. le président Gilles Carrez.** Hors crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), elles n'ont pas augmenté.

**M. Nicolas Sansu.** Mais le CICE est une niche fiscale, monsieur le président. Force est de reconnaître que les niches ont augmenté de 12 milliards d'euros par an.

Une question reste en suspens, monsieur Lefebvre, vous qui êtes un rocardien assumé. On sait que le prélèvement à la source constitue le premier pas vers une fusion entre la CSG et l'impôt sur le revenu. Il faut arrêter de se raconter des histoires. Mais, dans ce cas, il faut s'interroger sur le financement de la protection sociale : faut-il la financer par l'impôt sur le revenu ou par les cotisations sociales ? Cette question n'apparaît jamais dans la présentation de votre réforme. Pensez-vous, messieurs les syndicalistes, que le prélèvement à la source est la première étape de la fusion ?

**M. Pierre-Alain Muet.** Que le prélèvement à la source soit la première étape d'une fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG ne me gêne nullement puisque j'ai toujours plaidé pour cette dernière. Les deux sujets peuvent néanmoins être traités indépendamment.

Quant à l'affirmation selon laquelle un impôt progressif ne pourrait pas être prélevé à la source, je rappelle que les cotisations sociales, qui sont dégressives, font l'objet d'un prélèvement à la source.

**M. Nicolas Sansu.** Mais elles n'ont pas de caractère familial.

**M. Pierre-Alain Muet.** Il est proposé que le prélèvement de l'impôt conjugalisé soit individualisé. Cette proposition me paraît importante car elle corrige une des inégalités du quotient familial qui est d'appliquer un taux trop élevé au revenu le plus faible, souvent celui des femmes. Avec le prélèvement à la source individualisé, l'impôt est prélevé sur le revenu de chacun en fonction de son niveau de contribution.

Dans l'histoire, le prélèvement à la source a souvent été mis en place pour réaliser des gains de productivité et pour améliorer le recouvrement. Ce n'est clairement pas le sujet aujourd'hui. Tous les gains de productivité ont déjà été réalisés grâce à l'informatisation de l'imposition et le recouvrement est excellent. Cette réforme possède une vertu fondamentale : celle de rendre l'impôt plus citoyen et plus proche de la réalité des contribuables. Nous sommes le seul pays dans lequel l'impôt est payé avec une année de décalage. L'impôt ne s'ajuste pas aux baisses de revenus occasionnelles. On peut parler d'imposition contemporaine ; c'est une fiction pour éviter le prélèvement à la source. La seule façon d'ajuster correctement l'impôt aux revenus instantanés est le prélèvement à la source. On le fera d'autant qu'une grande réforme sera intervenue, la DSN. Quand celle-ci sera au point, le décalage sera de l'ordre de deux ou trois mois, contre un an ou un an et demi aujourd'hui. C'est bien de s'ajuster à la bonne assiette ; c'est encore mieux quand on ajuste la bonne assiette avec le bon taux.

Cette réforme est essentielle pour nos concitoyens ; c'est la raison pour laquelle elle a été dans l'histoire proposée par divers partis politiques.

L'impôt en France comporte de nombreuses niches fiscales parce qu'elles passent inaperçues. Le fait que les niches fiscales soient payées avec une année de décalage permettra à ceux qui en bénéficient de se rendre compte que ces dispositifs – un peu moins de 450 – sont dérogatoires. Les taux de l'impôt sur le revenu paraissent très élevés mais l'impôt est mité par les niches fiscales, ce qui n'est pas particulièrement citoyen. À défaut d'une réforme plus ample, nous devrions au moins faire cette réforme qui devrait être consensuelle. Elle constitue une grande avancée.

Cette réforme ne remet absolument pas en cause le travail de la DGFIP. C'est elle qui fixera les taux et recouvrera l'impôt *in fine*. Je suis étonné que les syndicats n'aient pas évolué sur ce point. Je comprends certaines critiques mais j'aimerais que la dimension citoyenne – je sais que vous y êtes attachés – ne soit pas oubliée.

**Mme Véronique Louwagie.** Quel sera l'impact en termes d'emplois de cette réforme ? On peut supposer qu'elle aura pour conséquence une augmentation de la télédéclaration.

Cette réforme donnera-t-elle lieu à une modification de l'organisation des services, notamment géographique ? Doit-on s'attendre à une concentration, voire à la suppression de services, sur certains territoires ?

**M. le secrétaire général de Solidaires Finances publiques.** S'agissant tout d'abord des gains de productivité éventuels et des éventuelles suppressions d'emplois, chaque fois que nous rencontrons Christian Eckert ou que nous avons des échanges avec notre directeur général, il nous est affirmé que la mise en place du prélèvement à la source, si elle advient, ne générera pas de suppressions d'emplois. Pour nous, syndicats, cette mise en place devrait conduire à tout le moins à un moratoire sur les suppressions d'emplois dès cette année, voire à des créations d'emplois. Car de notre point de vue, le mécanisme de gestion du prélèvement à la source tel qu'il est prévu aujourd'hui va entraîner une surcharge de travail et la mise en œuvre de procédures nouvelles.

Deuxième point que vous avez soulevé : la structure et l'organisation du travail. Aujourd'hui, il y a un lien direct entre le redevable et l'administration fiscale, la DGFIP. Il y aura désormais un troisième intervenant : le service qui gèrera l'assiette de l'impôt sera différent de celui qui gèrera le recouvrement, alors que l'ambition qui sous-tendait la création de la DGFIP et la fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) était bien de faire en sorte que le contribuable ait affaire, sinon à un interlocuteur fiscal unique, du moins à un service unique prenant à la fois en charge l'assiette et le recouvrement. Nous ne sommes pas des archaïques primaires opposés aux progrès de l'informatique ; nous prenons en compte les évolutions qui entrent en jeu dans notre administration ou ailleurs. Mais la mécanique va se compliquer lorsqu'il faudra apparier nos bases de données qui sont notamment issues des télédéclarations : jusqu'ici, quand un agent des finances publiques faisait de la saisie manuelle – travail rébarbatif et sans aucune valeur ajoutée –, il pouvait, s'il en avait le temps, rectifier certaines informations nécessaires au calcul de l'assiette et au recouvrement. Aujourd'hui, le transfert de la saisie des informations au contribuable par le biais de la télédéclaration entraîne une détérioration régulière des bases de données qu'il faut rectifier chaque année pour faire en sorte que leur contenu soit cohérent.

Mais là où cela va devenir grave, c'est au niveau du traitement des demandes des contribuables. Aujourd'hui, malgré notre équipement informatique, les contribuables persistent à venir en masse dans nos services pour avoir une relation directe avec les agents des finances publiques et des explications sur la fiscalité, sur le paiement, *etc.* On recense à peu près 3,5 millions de contacts annuels, y compris avec des contribuables qui sont des internautes mais qui nous sollicitent pour avoir des explications et des renseignements. Nous pensons que dès l'année prochaine, puis en 2018 et au cours des années suivantes, nous serons énormément sollicités – d'abord, pour obtenir des explications et ensuite, pour l'ajustement des taux d'imposition en cours d'année. C'est pour nous permettre d'absorber cette charge de travail que nous revendiquons à tout le moins un moratoire sur les suppressions d'emplois, voire des créations d'emplois.

Concernant l'organisation géographique des services, il faut savoir que depuis cinq ans de manière très forte, est appliqué, indépendamment de la mise en place à venir du prélèvement à la source, un plan de restructuration et de resserrement du réseau des services de la DGFIP qui pousse à la concentration – c'est là où je rejoins l'analyse de M. Dominique Lefèvre –, à la départementalisation et à la régionalisation, nonobstant l'impact des réformes territoriales. Il est clair que la gestion du prélèvement à la source va être assurée par le biais de plateformes téléphoniques – ce que l'on appelle aujourd'hui chez nous les « centres de contact », centres d'impôts virtuels pour les particuliers. Tout se fera à distance : c'est ainsi que notre administration nous présente l'organisation d'un premier niveau chargé de répondre aux premières questions sur le prélèvement à la source. Il y aura donc bien restructuration du réseau, disparition de nombreux sites de la DGFIP en zones rurales et périurbaines et véritable



concentration en centre-ville dans les grandes métropoles urbaines – sur des sujets métier mais aussi sur des sujets de gestion interne des ressources humaines.

Pour en revenir au premier point, la difficulté pour la DGFIP ne réside pas dans la mise en œuvre du recouvrement : les outils dont nous disposons aujourd’hui permettent de le faire sans problème. Ce que nous avons voulu dire, c’est que la structure de l’impôt sur le revenu finit par coïncider et que pour éviter aux contribuables d’être pénalisés par la conjugalité ou le quotient familial, on invente des dispositifs qui sont de véritables usines à gaz. Il sera extrêmement compliqué pour le contribuable de faire évoluer son taux d’imposition en cours d’année pour tenir compte d’un événement familial survenant en 2018, d’autant que la conclusion d’un mariage ou d’un pacs, la séparation de pacsés, le divorce et le décès du conjoint sont les seuls cas où l’évolution du taux est automatique : le contribuable déclare la situation et l’administration calcule l’impact que pourra avoir cette situation sur l’impôt sur le revenu – mais *ex ante* puisqu’il s’agit toujours de la situation de l’année précédente. Dans les autres situations – naissance, crédit d’impôt, travaux immobiliers donnant lieu à déduction –, on ne peut procéder au calcul de manière contemporaine sur le prélèvement : il faut attendre la déclaration. Et même en cas de naissance d’un enfant à charge, les choses sont très compliquées d’après ce que je lis dans l’avant-projet de loi. Certes, ce texte peut toujours évoluer mais je n’ai pas spécialement envie de solliciter de bonnes idées pour l’améliorer pour que cela nous amène peut-être demain à dire qu’il est très bien conçu. Il y a là une vraie difficulté. Je vous laisse une note présentant deux exemples chiffrés, l’un d’un contribuable partant à la retraite, l’autre d’un contribuable salarié, au regard de l’évolution du taux. Vous y verrez que le retraité va devoir cotiser pendant un an et demi alors que son impôt sur le revenu sera de zéro. Au bout de cette année et demie, on lui remboursera le trop-versé.

**M. le secrétaire général adjoint de la CGT Finances.** Rassurez-vous, nous sommes nous aussi, en tant que représentants d’organisations syndicales, très attachés à l’aspect citoyen de l’impôt. D’ailleurs, une grande partie des réserves que nous avons vis-à-vis du prélèvement à la source sont fondées là-dessus. D’abord, nous réclamons une véritable réforme de la fiscalité – ce que n’est pas ce texte. Je suis aussi assez content que nos critiques vis-à-vis du trop grand nombre de niches fiscales convergent avec les vôtres. Je prends acte de cette avancée et m’en réjouis. Mais dire que le prélèvement à la source va être une réhabilitation de l’impôt sur le revenu me laisse pantois. Aujourd’hui, l’impôt est direct. C’est vraiment un impôt citoyen, symbole de notre impôt révolutionnaire. Le citoyen déclare son revenu, reçoit un avis puis paie son impôt. Or, on va transformer cet impôt citoyen en impôt indirect. On va le rendre invisible, noyé, perdu. On ne saura même plus qu’on le paie. Est-ce le réhabiliter et le mettre en avant ? Je ne le pense pas.

S’agissant de ce que cela peut impliquer dans l’avenir, je ne dirai pas quelle est ma position personnelle quant à savoir s’il est bon que l’impôt soit conjugalisé, familialisé ou individualisé. En revanche, que l’on soit en faveur de ce dispositif ou contre, il est évident que le prélèvement à la source peut être une première marche vers la fusion de l’impôt sur le revenu et de la CSG mais nous avons, nous, d’autres inquiétudes. Dans la mesure où l’impôt sur le revenu est un impôt particulièrement citoyen, nous souhaitons qu’il soit davantage progressif ; or il l’est de moins en moins puisque ces dernières années, on a supprimé tranche après tranche. C’est exactement l’inverse que nous souhaitons. Ce prélèvement à la source pourrait aussi être une première marche vers la mise en place d’une *flat tax*. Je suis sûr que dans l’hémicycle, certaines personnes sont pour et que d’autres, comme nous, y sont opposées. Je ne pense donc absolument pas que l’on réhabilite l’impôt sur le revenu. Et en termes de nature du recouvrement, la CSG et de l’impôt sur le revenu ne sont absolument pas

comparables : l'impôt sur le revenu est progressif, conjugalisé et familialisé là où la CSG s'applique à un individu et est proportionnelle.

Nous sommes nous aussi pour que le prélèvement soit le plus contemporain possible. C'est évidemment une avancée mais il faut qu'il soit mis en place dans des conditions optimales. Pourquoi confier ce recouvrement, même s'il est plus contemporain, aux entreprises plutôt qu'aux administrations fiscales ? M. Éric Woerth, ancien ministre de l'économie, affirmait que les PME avaient mieux à faire que de recouvrer l'impôt : nous pensons nous aussi que ce n'est pas leur rôle premier.

Vous disiez que l'amélioration de la DSN pourrait rendre le taux plus contemporain. Or, ce n'est pas la DSN mais le système fiscal qui fait que le taux peut être contemporain ou non. Quelle que soit la réactivité de la DSN, au 1<sup>er</sup> janvier d'une année N, vous ne pourrez pas préjuger du revenu qu'un contribuable pourrait percevoir le 31 décembre de cette même année. Dès lors, le taux sera totalement faux si cette personne perçoit des revenus importants au mois de décembre. Cela ne changera donc rien. Le système fiscal étant annualisé, tant que l'année n'est pas terminée, on ne peut déterminer avec certitude un taux d'imposition.

Ne nous ne trompons pas de débat : jamais la CGT n'a condamné la dématérialisation ni la télédéclaration. Dès lors qu'elles peuvent avoir un effet positif et simplifier la vie des contribuables, nous y sommes tout à fait favorables. Nous y sommes opposés lorsqu'elles sont le prétexte de suppressions d'emplois alors même que nous avons des tâches considérables à accomplir et des défis extrêmement importants à relever – par exemple, en matière de fraude fiscale.

Sur le plan international enfin, on ne peut comparer ce qui n'est pas comparable. Les systèmes fiscaux ne sont pas identiques en Allemagne, aux États-Unis et en France. Indiscutablement, la mise en place d'un prélèvement à la source est beaucoup plus compliquée en France en raison du fait que l'impôt est conjugalisé, progressif et familialisé. D'ailleurs, il est également un dispositif qui pose problème et dont les contribuables se plaignent en Allemagne : le décalage dans le remboursement des crédits d'impôt par rapport au prélèvement à la source. Dans une logique comptable, il y a des recettes et des dépenses mais les contribuables se retrouvent redevables de recettes tout en devant attendre un an et demi pour se faire rembourser en dépenses.

**M. le secrétaire général de Solidaires Finances publiques.** Je terminerai en appelant votre attention sur le taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu. Je ne parle pas des entreprises indélicates qui ne reverseraient pas l'impôt, comme certaines s'en abstiennent aujourd'hui pour la TVA. Toutes les entreprises ne sont pas indélicates, mais il faut imaginer le cas de celles qui, étant en difficulté, se retrouveraient placées en situation de redressement ou de liquidation judiciaire : comment récupérer l'impôt sur le revenu qu'elles auront prélevé ?

**M. Nicolas Sansu.** Il suffit de voir ce qui se passe pour les cotisations Urssaf...

**M. le président Gilles Carrez.** Exactement ! Nous vous remercions, messieurs, de cet échange très utile.

\*

\* \*

### Informations relatives à la commission

La commission a reçu en application de l'article 12 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) :

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 35 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et 2 534 325 euros en crédits de paiement (CP), des programmes 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* et 146 *Équipement des forces* de la mission *Défense* à destination du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* de la mission *Action extérieure de l'État* et du programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

Le premier transfert de 35 000 euros en AE et en CP, du programme 144 vers le programme 105, est destiné à la participation du ministère de la défense au financement du fonctionnement de la Commission pour l'élimination des mines antipersonnel (CNEMA). Ce financement s'effectue à parts égales par les ministères de la défense et des affaires étrangères et du développement international, ce dernier ayant la charge du paiement direct.

La CNEMA a pour rôle le suivi et la mise en œuvre de la convention d'Ottawa du 5 octobre 1996 sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, ratifiée par la France le 23 juillet 1998.

Le second transfert de 2 499 325 euros en CP uniquement, du programme 146 vers le programme 302, est destiné à la régularisation d'un marché de cinq hélicoptères biturbines pour le compte de la direction générale des douanes et des droits indirects, le montant des crédits transférés au titre de l'opération excédant le coût global des appareils et prestations associées.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

- Programme 144 : 35 000 euros en AE et CP ;
- Programme 146 : 2 499 325 euros en CP ;

Les ouvertures se répartissent de la façon suivante :

- Programme 105 : 35 000 euros en AE et CP ;
- Programme 302 : 2 499 325 euros en CP ;

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 800 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), en provenance de 5 programmes à destination du programme 167 *Liens entre la Nation et son armée* de la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation*.

Ces mouvements sont destinés à financer la participation de la France à l'appel à contribution internationale formé par la Fondation Auschwitz-Birkenau. Celle-ci a institué un fonds perpétuel pour le financement des dépenses destinées à la préservation du site. La participation de la France a été arrêtée à 5 000 000 euros, par le biais de cinq versements annuels de 1 000 000 euros. Le financement se répartit à parts égales (200 000 euros) entre les ministères de l'intérieur, de la défense, des affaires étrangères, de l'éducation nationale et de la culture et de la communication. Les annulations se répartissent de la façon suivante :

- Programme 105 : 200 000 euros en AE et CP ;
- Programme 139 : 40 000 euros en AE et CP ;
- Programme 141 : 160 000 euros en AE et CP ;
- Programme 175 : 200 000 euros en AE et CP ;
- Programme 216 : 200 000 euros en AE et CP.

Les ouvertures se répartissent de la façon suivante :

- Programme 167 : 800 000 euros en AE et CP ;

- un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 1 703 868 euros en titre 2 et de 26 équivalents temps plein travaillés (ETPT), en provenance de 11 programmes à destination du programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*.

Ce mouvement résulte de la création des plates-formes régionales des achats de l'État (PFRA) prévue par le décret n° 2016-247 du 3 mars 2016 créant la direction des achats de l'État et relatif à la gouvernance des achats de l'État. Conformément au compte rendu de la réunion interministérielle du 19 novembre 2015, le renforcement de la fonction achat au niveau régional se traduit en effet par une contribution de sept ministères et un regroupement des moyens au sein du programme 333.

Les annulations se répartissent ainsi :

- 827 240 euros en titre 2 depuis le programme 307 *Administration territoriale* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* correspondant à 14 ETPT ;
- 41 250 euros en titre 2 depuis le programme 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* correspondant à 1 ETPT ;
- 41 250 euros en titre 2 depuis le programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* de la mission *Culture* correspondant à 1 ETPT ;
- 206 250 euros en titre 2 depuis le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* correspondant à 1 ETPT ;
- 82 500 euros en titre 2 depuis le programme 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale* de la mission *Enseignement scolaire* correspondant à 1 ETPT ;
- 149 580 euros en titre 2 depuis le programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* correspondant à 1 ETPT ;
- 87 748 euros en titre 2 depuis le programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* correspondant à 1 ETPT ;
- 75 600 euros en titre 2 depuis le programme 166 *Justice judiciaire* de la mission *Justice* correspondant à 1 ETPT ;
- 113 400 euros en titre 2 depuis le programme 107 *Administration pénitentiaire de la jeunesse* de la mission *Justice* correspondant à 1 ETPT ;
- 37 800 euros en titre 2 depuis le programme 302 *Protection judiciaire de la jeunesse* de la mission *Justice* correspondant à 1 ETPT ;
- 41 250 euros en titre 2 depuis le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaire, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* correspondant à 1 ETPT ;

- un projet de décret de virement de crédits d'un montant de 93 600 000 euros en autorisations d'engagement (AE), du programme 146 *Équipement des forces* de la mission *Défense* à destination du programme 212 *Soutien de la politique de la défense* de la mission *Défense*.

Ce mouvement regroupe deux mesures :

- la première, à hauteur de 52 600 000 euros est destinée à la concrétisation budgétaire du financement de l'opération de rénovation du musée national de la marine dont la couverture nécessite un engagement complet dès 2016 ;
- la seconde, pour un montant de 41 000 000 euros, vise à compenser l'insuffisance d'autorisations d'engagement sur le compte d'affectation spécial *Immobilier*. Ces crédits doivent permettre d'engager en zone budgétaire des opérations d'infrastructure prévues initialement sur le compte d'affectation spécial *Immobilier*.

– un projet de décret de virement de crédits d'un montant de 8 350 610 euros en autorisations d'engagement (AE) et 7 855 610 euros en crédits de paiement (CP), en provenance du programme 307 *Administration territoriale* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* et des programmes 76 *Police nationale*, 161 *Sécurité civile* et 152 *Gendarmerie nationale* de la mission *Sécurités* et à destination des programmes 176 *Police nationale*, 161 *Sécurité civile* et 152 *Gendarmerie nationale* de la mission *Sécurités*.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

- Programme 152 : 4 999 920 euros en AE et CP ;
- Programme 161 : 649 390 euros en AE et 1 144 390 euros en CP ;
- Programme 176 : 4 500 000 euros en AE et CP ;
- Programme 307 : 97 177 euros en AE et CP ;

Les ouvertures se répartissent de la façon suivante :

- Programme 152 : 649 390 euros en AE et 1 144 390 euros en CP ;
- Programme 161 : 9 000 000 euros en AE et CP ;
- Programme 176 : 597 097 euros en AE et CP ;

Le projet de décret correspond au solde de cinq mouvements distincts.

Le premier mouvement a pour objet un virement de crédits à hauteur de 649 390 euros en AE et 1 144 390 euros en CP, en hors titre 2, du programme 161 vers le programme 152. Il correspond à la participation de la sécurité civile au déploiement du programme ANTARES aux Antilles et à La Réunion au profit de la gendarmerie nationale.

Le deuxième mouvement a pour objet un virement de crédits à hauteur de 499 920 euros en AE et en CP, en hors titre 2, du programme 152 vers le programme 176. Il correspond à la quote-part du programme *Gendarmerie nationale* au financement de l'infrastructure nationale partageable des transmissions (INPT) et de ces équipements, au profit de la police nationale.

Le troisième mouvement a pour objet un virement de crédits à hauteur de 97 177 euros en AE et en CP, en hors titre 2, du programme 307 vers le programme 176. Il correspond à la quote-part du programme *Administration territoriale* au financement de l'infrastructure nationale partageable des transmissions (INPT) et de ces équipements, au profit de la police nationale.

Les quatrième et cinquième mouvements ont pour objet respectif un virement de crédits du programme 176 et du programme 152 vers le programme 161, à hauteur respective de 4 500 000 euros en AE et en CP, en hors titre 2. Ils correspondent à une contribution au fonctionnement opérationnel de la sécurité civile compte tenu de l'importante activité des services dans le cadre de l'Euro 2016, mais également des inondations survenues au mois de juin, ainsi que du début de la saison des feux.

– un projet de décret de virement de crédits d'un montant de 650 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), du programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* de la mission *Défense* à destination du programme 178 *Préparation et emploi des forces* de la mission *Défense*.

Ce mouvement est destiné au financement de dépenses de déplacement des services relevant du programme 144 et imputées pour des raisons techniques sur le programme 178 ;

– un projet de décret de virement de crédits d'un montant de 1 311 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), du programme 212 *Soutien de la politique de la défense* de la mission *Défense* à destination du programme 178 *Préparation et emploi des forces* de la mission *Défense*.

Ce mouvement est destiné au financement de deux mesures distinctes :

– pour 991 000 euros, à la mise en place de crédits pour le soutien des personnels relevant du service historique des armées.

Le service historique de la défense occupe actuellement l'emprise du château de Vincennes et dispose à ce titre de crédits permettant le soutien des personnels ne relevant pas de ses missions dites « cœur de métier ». Ces crédits sont donc mis en gestion 2016 auprès du programme 178 en raison de la reprise partielle du soutien par le groupement de soutien de la base de défense (GSBDD) de Vincennes depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 ;

– à hauteur de 320 000 euros, à la mise en place, auprès du service du commissariat des armées, de crédits pour le soutien relatif à l'équipement en matière d'effets de protection individuels.

Dans le cadre de la réforme des soutiens et de la spécialisation des chaînes d'achats, le service d'infrastructure de la défense (SID) met en place auprès du service du commissariat des armées (SCA) la charge physique et financière du soutien en matière d'équipements en effets de protection individuels de ses agents. Ce montant correspond aux consommations constatées par le responsable de l'unité opérationnelle du SID pour la réalisation des effets de protection individuels au sein de sa chaîne historique.

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 4 853 523 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* de la mission *Action extérieure de l'État* à destination du programme 178 *Préparation et emploi des forces* de la mission *Défense*.

Dans le cadre des prestations de formation des stagiaires étrangers, le ministère de la Défense avance chaque année au profit du ministère des Affaires étrangères et du développement international les frais associés aux actions de formation et de soutien ;

– un projet de décret de virement de crédits d'un montant de 93 600 000 euros en autorisations d'engagement (AE), du programme 146 *Équipement des forces* de la mission *Défense* à destination du programme 201 *Soutien de la politique de la défense* de la mission *Défense*.

Ce mouvement regroupe deux mesures :

- la première, à hauteur de 52 600 000 euros, est destinée à la concrétisation budgétaire du financement de l'opération de rénovation du musée national de la marine dont la couverture nécessite un engagement complet dès 2016 ;
- La seconde, pour un montant de 41 000 000 euros, vise à compenser l'insuffisance d'autorisations d'engagement sur le compte d'affectation spécial « Immobilier ». Ces crédits doivent permettre d'engager en zone budgétaire des opérations d'infrastructure prévues initialement sur le compte d'affectation spécial « Immobilier ».



\*

\*      \*

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

Réunion du mardi 20 septembre 2016 à 15 heures

*Présents.* - M. Dominique Baert, M. Jean-Marie Beffara, Mme Karine Berger, M. Jean-Claude Buisine, M. Christophe Caresche, M. Gilles Carrez, M. Christophe Castaner, M. Romain Colas, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Jean-Louis Dumont, M. Alain Fauré, Mme Arlette Grosskost, M. Marc Laffineur, M. Jean Lassalle, M. Dominique Lefebvre, Mme Véronique Louwagie, M. Jean-François Mancel, M. Pierre-Alain Muet, Mme Christine Pires Beaune, Mme Valérie Rabault, Mme Monique Rabin, M. Nicolas Sansu, Mme Eva Sas, M. Michel Vergnier, M. Éric Woerth

*Excusés.* - M. Éric Alauzet, M. Guillaume Bachelay, M. Gaby Charroux, M. Henri Emmanuelli, M. Jean-Claude Fruteau, M. Joël Giraud, M. Laurent Grandguillaume, M. David Habib, M. Razzy Hammadi, M. Marc Le Fur, M. Victorin Lurel, M. Laurent Marcangeli, M. Camille de Rocca Serra, M. Philippe Vigier

*Assistait également à la réunion.* - M. Luc Belot

