

N° 2026

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 juin 2019.

RAPPORT SUPPLÉMENTAIRE

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET
DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LA PROPOSITION DE LOI
visant à rétablir le pouvoir d'achat des Français
(n° 1721)

PAR M. PATRICK HETZEL

Député

SOMMAIRE

	Pages
I. LE RENVOI EN COMMISSION, UN ARTIFICE DE PROCEDURE SANS COHERENCE.....	5
II. LE POUVOIR D'ACHAT, UN SUJET TOUJOURS D'ACTUALITE.....	7
III. LA PRECISION DU FINANCEMENT DES MESURES, UNE EXIGENCE A GEOMETRIE VARIABLE.....	10
A. DES CRITIQUES MALVENUES SUR LE FINANCEMENT DES MESURES DE LA PROPOSITION DE LOI.....	10
B. UNE PROPOSITION DE REPLI SUR LE BAREME DE L'IMPOT SUR LE REVENU.....	11
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	17

Lors de la dernière journée dont il lui appartenait de fixer l'ordre du jour, le 4 avril, le groupe Les Républicains avait inscrit à l'ordre du jour la proposition de loi n° 1721 visant à rétablir le pouvoir d'achat des Français.

Embarrassée à l'idée d'assumer sa responsabilité sur le fond de chaque article de la proposition de loi, la majorité a adopté une motion de renvoi en commission pour mettre un terme au débat. Le groupe Les Républicains ayant décidé d'inscrire à nouveau ce texte à l'ordre du jour des séances du 20 juin, la commission des finances est amenée à se saisir à nouveau de ce texte. En effet, l'article 91 du Règlement, dans sa version toujours en vigueur, dispose que l'effet de l'adoption de la motion de renvoi en commission « *est de suspendre le débat jusqu'à la présentation par la commission d'un nouveau rapport* ».

I. LE RENVOI EN COMMISSION, UN ARTIFICE DE PROCEDURE SANS COHERENCE

Comme en témoigne le rapport de notre collègue Sylvain Waserman sur la récente réforme du Règlement de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾, depuis le début de la législature, le vote de motions de renvoi en commission lors des séances d'initiative parlementaire est devenu pour la majorité le moyen d'empêcher le débat sur les propositions de l'opposition.

Toutes les motions de renvoi en commission adoptées depuis la réforme du Règlement de 2009 l'ont été lors des séances dont l'ordre du jour est fixé par les groupes d'opposition. Depuis le début de la législature, la majorité en a déjà adopté 16, soit 4 de plus que sous l'intégralité de la législature précédente.

(1) M. Sylvain Waserman, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, n° 1955, XI^e législature, 22 mai 2019, p. 100.*

**NOMBRE DE MOTIONS DE RENVOI EN COMMISSION
PRÉALABLE DISCUTÉES EN SÉANCE PUBLIQUE**

Législature	Session	Déposées	Adoptées
XIII ^e	2008-2009	5	0
	2009-2010	37	0
	2010-2011	40	0
	2011-2012	21	0
Total XIII^e		103	0
XIV ^e	2011-2012	4	0
	2012-2013	42	4
	2013-2014	28	1
	2014-2015	26	4
	2015-2016	21	2
	2016-2017	7	1
Total XIV^e		128	12
XV ^e	2016-2017	7	0
	2017-2018	56	11
	2018-2019	34	5
Total XV^e		97	16

Source : service de la Séance. Toutes les motions adoptées l'ont été lors des niches parlementaires. Pour la XIII^e législature, les chiffres sont donnés à compter de l'entrée en vigueur de la réforme du Règlement de 2009.

L'adoption d'une telle motion sur la présente proposition de loi constitue à l'évidence un pur artifice de procédure qui manque singulièrement de cohérence.

D'une part, l'adoption de cette motion lors de la séance du 4 avril est intervenue exactement deux mois avant l'adoption d'une réforme du règlement – dont le texte était déjà connu lors de l'examen de la proposition de loi –, qui supprime les motions de renvoi en commission, dont le président de notre assemblée considérait qu'elles étaient « *des occasions d'expressions redondantes, souvent éloignées de leur objectif initial* » ⁽¹⁾.

D'autre part, on peine à comprendre le sens de l'adoption d'une motion de renvoi à l'encontre d'une proposition de loi qui avait été rejetée par la majorité en commission. On aurait pu envisager que la majorité de l'hémicycle renvoie le texte en commission pour donner l'occasion à la majorité de la commission de revenir sur sa décision de rejeter le texte, mais ce n'était pas le sens des arguments invoqués à l'appui de la motion de renvoi, qui portaient sur la proposition de loi elle-même et non sur le travail de la commission. Les principaux arguments portaient en effet sur le fait que suffisamment avait été fait pour le pouvoir d'achat

(1) M. Richard Ferrand, Proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, n° 1882, XV^e législature, 29 avril 2019, p. 7.

et que les dispositions de la proposition de loi étaient trop coûteuses et insuffisamment financées.

Derrière la motion de renvoi en commission se cachait en fait une motion de rejet préalable dont on peine à comprendre pourquoi la majorité ne l’assumait pas.

II. LE POUVOIR D’ACHAT, UN SUJET TOUJOURS D’ACTUALITE

Lors de l’examen de la proposition de loi en commission, le 27 mars, et en séance, le 4 avril, la majorité a beaucoup insisté sur les chiffres que l’Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) venait de publier, selon lesquels le pouvoir d’achat aurait augmenté de 1 % en 2018. Elle a été plus discrète sur le fait que ce chiffre était en retrait par rapport à 2017 (+ 1,4 %) et que, calculée par unité de consommation, ce qui est plus proche de la réalité vécue par nos concitoyens, la progression n’était plus que de 0,4 %.

Le groupe Les Républicains ne considère pas que les problèmes de pouvoir d’achat des Français aient été réglés, quand bien même certains indicateurs statistiques indiqueraient une amélioration depuis la fin de l’année 2018.

Ces statistiques ne correspondent à l’évidence pas au ressenti de nos compatriotes, et masquent des inégalités fortes entre les différentes catégories de la population. Les mesures sociales et fiscales prises par le gouvernement dans les textes financiers pour 2019 et la loi du 24 décembre 2018 portant mesures d’urgences économiques et sociales pour remédier partiellement aux injustices créées par sa politique depuis le début du quinquennat ont surtout bénéficié aux salariés du privé. Les inactifs en général et les retraités en particulier en ont été largement exclus.

Malgré l’annulation de la hausse de CSG pour une partie d’entre eux, les retraités restent mis à contribution par la politique du gouvernement en 2019. Si la majorité des ménages comptant au moins un retraité devrait gagner à la mise en place des nouvelles mesures sociales et fiscales par rapport à 2018, plus de 4,8 millions de ménages comptant au moins un retraité devraient y perdre ⁽¹⁾, bénéficiant peu de la baisse de la taxe d’habitation et de l’annulation de la hausse de la CSG.

Ces ménages perdants se situent à la fois en bas et en haut de la distribution des niveaux de vie. Les ménages les plus modestes n’ont pas subi la hausse de la CSG en 2018 et étaient pour partie déjà exonérés de taxe d’habitation ; ils sont uniquement concernés par la désindexation des pensions. Quant aux retraités considérés comme plus aisés, ils ne sont pas éligibles à l’exonération de taxe d’habitation, et leur revenu fiscal de référence dépasse le seuil fixé pour bénéficier de l’annulation de la hausse de la CSG.

(1) Pierre Madec, 2019-2020 : les retraités mieux traités ?, 27 mars 2019, <https://www.ofce.sciences-po.fr/blog/10789-2>.

Plus de la moitié des ménages perdants appartiendraient aux 40 % des retraités les plus modestes.

La fin du grand débat national et les conclusions qui ont été tirées par le Président de la République ont d'ailleurs montré que la question du pouvoir d'achat restait au cœur des préoccupations de nos concitoyens et que la majorité estimait nécessaire d'y apporter des réponses, en s'inspirant pour partie des propositions de notre proposition de loi. Le président de la République a ainsi annoncé :

- une baisse de l'impôt sur le revenu sur les deux premières tranches pour 5 milliards d'euros ;
- le renoncement à la désindexation des pensions inférieures à 2 000 euros pour 2020 ;
- la décision de porter à 1 000 euros la pension minimale pour les carrières complètes dans le privé ;
- la reconduction de la prime exceptionnelle défiscalisée et désocialisée.

Nous avons proposé une diminution des taux applicables aux deux premières tranches de l'impôt sur le revenu, la majorité se rallie à l'idée d'une baisse d'impôt sur les deux premières tranches. Nous avons proposé la ré-indexation des pensions pour 2019 et le renoncement à la désindexation pour 2020, la majorité reconnaît que son intention de maintenir la désindexation une deuxième année consécutive n'était pas tenable.

Ces revirements font suite à ceux que le président Woerth avait soulignés dans son rapport lors du premier examen de la présente proposition de loi ⁽¹⁾ : annulation de la hausse de la CSG pour une partie des retraités l'ayant subie, annulation de l'augmentation de la fiscalité sur les carburants et mise en œuvre incomplète de l'exonération sociale et fiscale des heures supplémentaires refusée peu auparavant.

Une fois encore, le gouvernement et sa majorité se proposent de faire le contraire de ce qu'ils disaient il y a quelques semaines ; une fois encore, ils reprennent trop tardivement les propositions de bon sens de l'opposition, qu'ils avaient balayées d'un revers de main ; une fois encore, ils s'arrêtent au milieu du gué, sans doute pour se ménager le plaisir d'une nouvelle volte-face.

En renonçant à la désindexation des pensions inférieures à 2 000 euros, le gouvernement reconnaît partiellement l'injustice dont les retraités avaient fait l'objet, mais il crée un effet de seuil générateur de nouvelles injustices. Comment considérer qu'un retraité touchant une pension de 2 005 euros est tellement plus riche qu'un retraité touchant 1 995 euros que sa pension ne devrait pas être revalorisée de la même manière ?

(1) M. *Éric Woerth*, Rapport fait au nom de la commission des finances sur la proposition de loi visant à rétablir le pouvoir d'achat des Français, n° 1721, XV^e législature, 27 mars 2019.

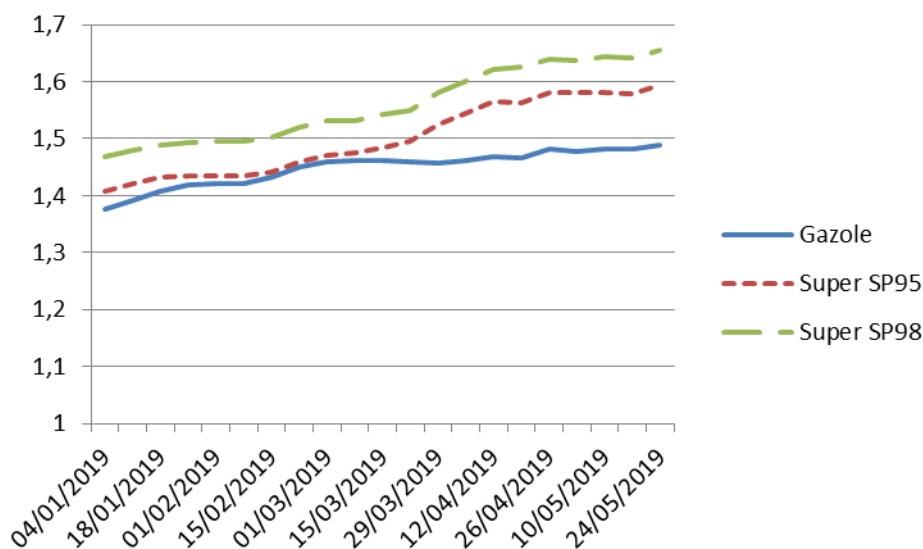
La majorité n'a par ailleurs toujours pas prévu d'annuler la hausse du taux de la contribution sociale généralisée (CSG) sur les pensions de retraite et d'invalidité pour la totalité des titulaires ayant subi le passage au taux de 8,3 % en 2018.

Enfin, d'autres éléments, qui dépendent moins directement de décisions du gouvernement, vont à nouveau altérer le niveau de vie des classes moyennes et modestes, en particulier la remontée des prix des carburants et la forte hausse des tarifs réglementés de l'électricité depuis le 1^{er} juin. Le gouvernement aurait tort de rester indifférent à ces hausses, alors que la hausse des prix de l'énergie a été l'élément déclencheur du mouvement des « gilets jaunes ».

Les derniers mois en effet ont été marqués par une nouvelle hausse des prix des carburants, particulièrement durement ressentie en milieu rural. Selon les données fournies par le ministère de la transition écologique et solidaire, entre le 4 janvier et le 24 mai 2019, le prix du gazole a augmenté de 11,4 centimes et celui du sans-plomb 95 de 18,7 centimes, atteignant son plus haut niveau depuis 2013.

ÉVOLUTION DES PRIX DES CARBURANTS

(en euros par litre)



Source : ministère de la transition écologique et solidaire.

Les ménages doivent en outre faire face à la hausse de 5,9 % des tarifs réglementés de vente de l'électricité décidée par le gouvernement ⁽¹⁾ malgré l'avis défavorable de l'Autorité de la concurrence ⁽²⁾. Selon le Médiateur de l'énergie, qui souligne que les tarifs de l'électricité ont déjà augmenté de 40 % en dix ans, cette hausse correspond à une augmentation moyenne de 85 euros pour les foyers se chauffant à l'électricité, ce qui est largement supérieur à la hausse de 50 euros du chèque-énergie décidée en début d'année. Le gouvernement reprend d'une main plus que ce qu'il a donné de l'autre !

(1) Décision du 2 mai 2019 relative aux tarifs réglementés de vente de l'électricité applicables aux consommateurs résidentiels en France métropolitaine continentale.

(2) Avis n° 19-A-07 du 25 mars 2019 relatif à la fixation des tarifs réglementés de vente d'électricité.

III. LA PRECISION DU FINANCEMENT DES MESURES, UNE EXIGENCE A GEOMETRIE VARIABLE

A. DES CRITIQUES MALVENUES SUR LE FINANCEMENT DES MESURES DE LA PROPOSITION DE LOI

Quant à l'argument selon lequel les propositions des Républicains ne seraient pas financées, outre qu'il fait fi de tout le travail exposé depuis des mois et rappelé par le président Woerth lors de l'examen de la proposition de loi au mois d'avril, il laisse dubitatif à la lumière des financements proposés par le gouvernement pour les 17 milliards d'euros de dépenses supplémentaires décidées depuis le mois de décembre, coût qui est, pour l'anecdote, le même que celui de la proposition de loi.

Sur les 10 milliards d'euros des mesures votées à la fin de l'année 2018 (annulation de la hausse des taxes sur le carburant, défiscalisation et désocialisation partielle des heures supplémentaires, annulation de la hausse de la contribution sociale généralisée pour une partie des retraités), moins d'un tiers sont pour l'heure financés par un resserrement de la dépense fiscale sur les plus-values de cession intragroupe (0,2 milliard d'euros) et, sous réserve de l'adoption définitive du projet de loi, la mise en place d'une taxation de certains services numériques (gain attendu de 0,4 milliard d'euros) et la révision de la trajectoire de baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (1,67 milliard d'euros).

Les économies en gestion de 1,5 milliard d'euros annoncées pour porter les financements à 4 milliards d'euros (sur 10) restent pour l'instant aussi virtuelles que mystérieuses.

Les mesures supplémentaires annoncées par le Président de la République à la suite du grand débat national, ne font l'objet pour l'instant d'aucun financement précis. Le gouvernement évoque pêle-mêle :

– des économies sur la dépense publique, nettement moins documentées que celles des Républicains ;

– la révision de certaines niches fiscales, mais sans précision sur les dispositifs concernés ;

– une évolution – non précisée – de la durée du travail, ce qui rejoint nos préconisations sur l'augmentation de la durée passée au travail tout au long de la vie ;

– des suppressions d'organismes publics inutiles, là encore non précisés.

Les critiques de la majorité sur le financement de la proposition de loi sont donc particulièrement malvenues.

B. UNE PROPOSITION DE REPLI SUR LE BAREME DE L'IMPOT SUR LE REVENU

Dans une démarche de recherche de compromis, le rapporteur a toutefois présenté un amendement de repli, allant moins loin que l'article 5 sur la baisse de l'impôt sur le revenu, s'inspirant directement des pistes annoncées par le gouvernement pour mettre en musique la diminution de 5 milliards d'euros promise par le Président de la République. Le dispositif proposé par le rapporteur s'inspire en particulier des éléments fournis par le ministre de l'économie et des finances sur cette réforme lors de la présentation du programme de stabilité pour les années 2019 à 2022 ⁽¹⁾.

Dans le détail, le rapporteur propose d'abaisser de 14 à 11 % le taux applicable à la première tranche de l'impôt. Pour limiter le gain des contribuables dont le taux marginal est de 30 %, c'est-à-dire les contribuables situés dans la deuxième tranche, l'amendement avance le seuil d'imposition à cette tranche de 27 519 euros à 26 000 euros.

Compte tenu de ces paramètres, pour que les contribuables situés dans les tranches supérieures à la deuxième tranche ne bénéficient pas de l'avantage de cette réforme, comme semble le souhaiter le Gouvernement, le rapporteur propose d'avancer le seuil d'imposition au taux marginal de 41 % de 73 779 euros à 71 600 euros.

(1) *Compte rendu intégral des débats, première séance du mardi 30 avril 2019* ([lien](#)).

BAREMES PROPOSES PAR L'ARTICLE 5 ET PAR L'AMENDEMENT CF33

Article 5 de la proposition de loi		Amendement CF33	
Fraction de revenu imposable par part	Taux	Fraction de revenu imposable par part	Taux
Inférieure à 9 964 euros	0 %	Inférieure à 9 964 euros	0 %
Supérieure à 9 964 euros et inférieure ou égale à 27 519 euros	12,6 %	Supérieure à 9 964 euros et inférieure ou égale à 26 000 euros	11 %
Supérieure à 27 519 euros et inférieure ou égale à 73 779 euros	27 %	Supérieure à 26 000 euros et inférieure ou égale à 71 600 euros	30 %
Supérieure à 73 779 euros et inférieure ou égale à 156 244 euros	41 %	Supérieure à 71 600 euros et inférieure ou égale à 156 244 euros	41 %
Supérieure à 156 244 euros	45 %	Supérieure à 156 244 euros	45 %

Source : commission des finances.

Le dispositif proposé par le rapporteur induirait un gain de 422 euros pour un célibataire déclarant un revenu imposable de 20 000 euros par an. Ce gain serait de 238 euros pour les célibataires imposables au taux marginal de 30 % – à l'exception de ceux dont le revenu imposable est compris entre 71 600 et 73 779 euros – et il serait nul pour les contribuables célibataires imposables à un taux marginal supérieur ou égal à 41 %.

Le Gouvernement a également annoncé qu'il souhaitait modifier le profil de la décote pour que l'imposition marginale des contribuables qui en bénéficient soit moins forte. Le rapporteur constate que le dispositif qu'il propose adoucit mécaniquement « la pente » de la décote, sans qu'il soit besoin d'en modifier les paramètres.

La décote est une **réduction d'impôt dégressive en fonction du revenu imposable**, prévue à l'article 197 du code général des impôts. Elle vient réduire le montant de l'impôt dû après application du barème de l'impôt. Son montant est égal :

– pour un célibataire, à la différence entre 1 196 euros et les trois quarts du montant de l'impôt dû ;

– pour les contribuables soumis à imposition commune, à la différence entre 1 970 euros et les trois quarts de l'impôt dû.

Il découle de ces paramètres que le montant de la décote s'annule à un niveau d'impôt dû avant décote de **1 595 euros** pour un célibataire et de **2 627 euros** pour les contribuables soumis à une imposition commune.

Si la décote permet de réduire l'imposition du contribuable dont les revenus imposables sont situés « à l'entrée » de la tranche à 14 %, **elle a pour conséquence d'entraîner une imposition marginale réelle supérieure si les revenus du contribuable augmentent d'une année sur l'autre.**

On peut le comprendre de la manière suivante : en l'absence de décote, une augmentation de revenus entre l'année N et l'année N+1 entraînerait une imposition marginale de 14 % pour un contribuable dont les revenus seraient situés en bas de la première tranche et n'excéderaient pas le seuil d'application du taux marginal à 30 %.

La décote permet de réduire, après l'application du barème, le montant de l'impôt dû pour les contribuables dont les revenus sont situés dans le bas de la tranche à 14 %. Cette réduction étant dégressive, on comprend qu'un euro de revenu gagné entre l'année N et l'année N + 1 serait réellement imposé à un niveau supérieur à 14 %. Ce phénomène est d'ailleurs accentué par l'existence d'une réduction supplémentaire de 20 % du montant de l'impôt résultant de la décote pour les contribuables dont le revenu fiscal de référence (RFR) n'excède pas 20 500 euros pour la première part de quotient familial des personnes célibataires et à 41 000 euros pour les deux premières parts de quotient familial des personnes soumises à imposition commune, majorés de 3 700 euros par demi-part supplémentaire.

Exemple

Cas 1 : imposition avec décote et réduction pour foyer modeste

En année N, un contribuable a un revenu imposable de 17 000 euros en année N.

Son impôt dû après application du barème est de 985 euros :

$$(17\ 000 - 9\ 964) \times 14\ \% = 985$$

Il obtient une réduction de 457 euros au titre de la décote :

$$1\ 196 - 0,75 \times 985 = 457$$

Son impôt dû après décote sera donc de 528 euros :

$$985 - 457 = 528$$

Compte tenu de son niveau de revenu (RFR < 20 000 euros), il bénéficiera également d'une réduction de son impôt dû de 20 % au titre de la réduction pour les contribuables à revenu modeste. Elle s'élève à 106 euros :

$$20\ \% \times 528 = 106$$

Son impôt net (après décote et après la réduction) sera donc de 422 euros :

$$528 - 106 = 422$$

En année N + 1, ce même contribuable gagne 4 000 euros imposables de plus.

Son revenu imposable est donc de 21 000 euros. Après application du barème il devra un impôt de 1 545 euros :

$$(21\ 000 - 9\ 964) \times 14\ \% = 1\ 545$$

Le montant de la réduction au titre de la décote sera de 37 euros :

$$1\ 196\ \text{€} - 0,75 \times 1\ 545 = 37.$$

On remarque que cette réduction est inférieure au montant de la réduction dont ce contribuable bénéficiait au titre de la décote l'année précédente (528 euros). C'est normal, puisque la réduction est dégressive.

Il ne bénéficie pas de la réduction pour foyer modeste (RFR > 20 000 euros).

Son impôt net sera donc de 1 508 euros :

$$1\ 545 - 37 = 1\ 508$$

Calcul de l'imposition marginale : le contribuable a donc gagné 4 000 euros de plus en année N + 1 qu'en année N et doit s'acquitter d'un impôt supplémentaire de 1 086 :

$$1\ 508 - 422 = 1\ 086$$

Son imposition marginale, qui est le montant d'impôt supplémentaire rapporté au revenu supplémentaire est donc de 27,2 %.

Cas 2 : s'il n'y avait pas de décote ni de réduction pour foyer modeste

En l'absence de décote et de réduction pour foyer modeste, le montant de l'impôt du contribuable en année N aurait été de 985 euros (application du barème) et le montant de son impôt en année N + 1 aurait été de 1 545 euros (application du barème).

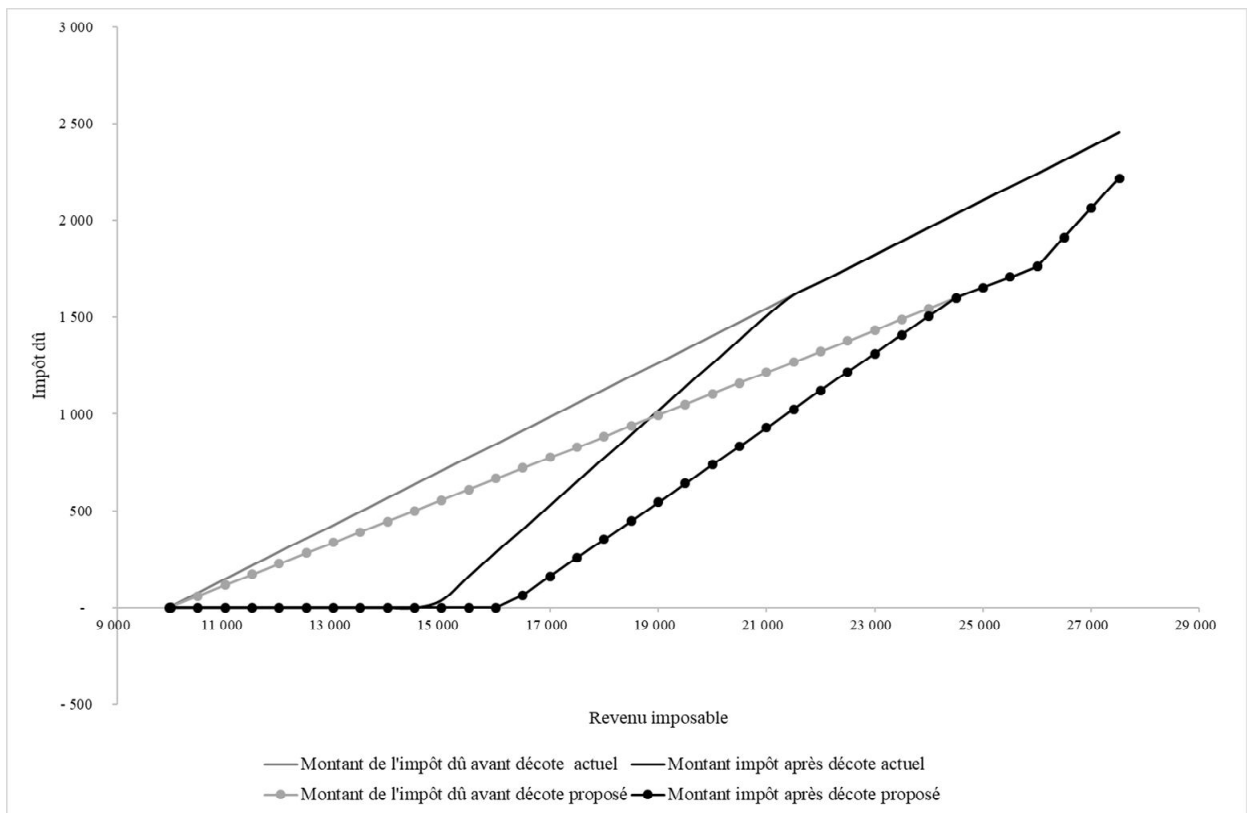
Il aurait donc payé 560 euros d'impôt supplémentaire pour un gain de revenu imposable de 4 000 euros. **Son imposition marginale aurait donc été de 14 %, ce qui est logique puisque c'est le taux du barème applicable à la tranche.**

Le barème proposé par l'amendement du rapporteur permet d'adoucir mécaniquement la « pente » de la décote, qui représente l'imposition marginale, comme le montre le graphique ci-dessous, qui ne prend pas en compte la réduction pour foyer modeste de 20 %, à des fins de simplification.

Selon les calculs du rapporteur, la « pente » de la décote serait de l'ordre de 24,5 % dans le barème actuel, sans tenir compte de la réduction pour foyer modeste. Dans le barème proposé par l'amendement, la pente serait de l'ordre de 19,3 %.

PROFIL DE LA DECOTE AVANT ET APRES LA REFORME PROPOSEE POUR UN CELIBATAIRE

(en euros)



Source : commission des finances.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Au cours de sa séance du 12 juin 2019, la commission poursuit l'examen de la proposition de loi, renvoyée en commission.

