

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Examen du rapport d'information sur l'application des mesures fiscales (M. Charles de COURSON, rapporteur général)..... 2
- Examen du rapport d'information sur la recevabilité financière des initiatives parlementaires et la recevabilité organique des amendements à l'Assemblée nationale (M. Éric COQUEREL, président)..... 19
- Information relative à la commission29
- Présence en réunion30

Mardi

30 septembre 2025

Séance de 16 heures 45

Compte rendu n° 146

Présidence de

M. Éric Coquerel,
Président



La commission examine le rapport d'information sur l'application des mesures fiscales (M. Charles de Courson, rapporteur général)

M. le président Éric Coquerel. Je regrette qu'une version du rapport, inaboutie de surcroît, ait été transmise à la presse. Je l'ai déjà dit, les documents qui vous sont envoyés avant les réunions n'ont pas vocation à être partagés.

M. Charles de Courson, rapporteur général. En raison du renouvellement de notre assemblée, nous n'avions pas procédé à l'exercice l'an dernier. Il s'agit cette année d'établir un bilan à la fois statistique et critique de la mise en œuvre de la législation fiscale, notamment issue des lois de finances promulguées depuis le dernier bilan établi par mon prédécesseur sur la loi de finances initiale (LFI) pour 2023. Outre la mise en application des lois de finances initiales pour 2024 et, de façon plus détaillée, pour 2025, mon rapport couvre les dispositions fiscales issues des lois simples et d'une ordonnance promulguées en 2024.

Parmi les 197 articles de la LFI pour 2025, 84 dispositions nécessitent au moins une mesure réglementaire d'application. À ce jour, seules 38 d'entre elles ont fait l'objet d'un tel texte.

La partie statistique n'est toutefois pas l'essentiel de mon développement. J'ai envisagé cet exercice, d'une part, du point de vue d'un observateur de la mise en œuvre de la volonté du législateur par le pouvoir exécutif, et, à cet égard, vous serez parfois surpris ; d'autre part, comme l'occasion de porter à votre connaissance mes réflexions pour le projet de loi de finances (PLF) à venir.

Je commencerai par appeler votre attention sur une dérive particulièrement préoccupante, consistant, de la part du gouvernement, à ne pas appliquer des dispositions régulièrement adoptées par le législateur et promulguées. Cette pratique semble être devenue courante depuis 2024. Elle est d'autant plus inquiétante qu'elle concerne des sujets à forte portée politique.

Je mentionnerai trois cas. Tout d'abord, l'annulation, dès le début de l'année 2024, de la hausse du tarif d'accise sur le gazole non routier (GNR) agricole figurant en loi de finances pour 2024. Même si cette annulation a été validée, de manière rétroactive, par la loi de finances pour 2025, il reste que, pendant toute l'année 2024 et le début de l'année 2025, une mesure fiscale contraire à une disposition législative récente aura été appliquée, pour un coût d'au moins 160 millions d'euros.

Cette pratique a été réitérée, avant même l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2025, par la décision du gouvernement de ne pas appliquer l'abaissement des plafonds de chiffre d'affaires permettant l'utilisation de la franchise en base de TVA qui venait d'être voté par les parlementaires à la demande du gouvernement lui-même ! Cette décision a représenté un manque à gagner pour l'État de 650 millions. Comme pour le GNR agricole, des dispositions réglementaires ont contredit les mesures fiscales adoptées quelques semaines avant par le Parlement, pour aligner les barèmes s'appliquant aux contribuables sur les engagements du gouvernement.

Enfin, je citerai l'entrée en vigueur des plafonds d'exonération pour les transmissions agricoles adoptés en loi de finances pour 2025. Si ce cas se distingue des deux précédents, car il a permis de rectifier une erreur matérielle aboutissant à la cohabitation de deux régimes d'exonération selon la date de conclusion du bail des terres transmises, à rebours de la volonté

du législateur, il n'en constitue pas moins une interprétation *contra legem* qui devra impérativement être régularisée dans le prochain PLF.

Il n'est pas exclu qu'un ministre soit passible de sanctions pénales lorsqu'il ordonne par un acte réglementaire que ne soit pas perçue, ou que soit perçue incomplètement, une recette prévue par le législateur. En effet, l'article 432-10 du code pénal punit de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 euros le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, d'accorder une exonération ou une franchise d'impôts en violation des textes légaux. Cela devrait faire réfléchir. Encore ces sanctions ont-elles été adoucies par rapport à notre tout premier code pénal, celui de 1791, qui disposait : « tout fonctionnaire ou officier public [...] qui sera convaincu d'avoir commis, par lui ou par ses préposés, le crime de concussion sera puni de la peine de six années de fers [...] ».

Les parties suivantes de mon rapport ont vocation à alimenter notre réflexion pour le PLF pour 2026.

Je me suis tout d'abord attaché à étudier un dispositif dont il a beaucoup été question cet été : l'abattement de 10 % sur les pensions et retraites. Son coût, qui a pratiquement doublé en quinze ans, atteint 5 milliards d'euros en 2025. Or, en raison de sa nature proportionnelle, il bénéficie avant tout aux ménages les plus aisés, le dernier décile captant 30 % de l'avantage. Par ailleurs, sa justification, qui est « d'aider les personnes retraitées » selon les documents budgétaires, peut être questionnée compte tenu de la hausse relative de leur niveau de vie par rapport à celui de l'ensemble de la population et de l'existence d'autres dispositifs fiscaux favorables, tels qu'un taux de CSG (contribution sociale généralisée) inférieur à celui des actifs.

Il convient toutefois d'être prudent : la suppression pure et simple de l'abattement entraînerait des effets de bord notables. Plus d'un million de foyers deviendraient imposables et les aides au logement versées aux retraités diminueraient de près de 400 millions d'euros, quasi exclusivement sur les quatre premiers déciles de revenus.

Dès lors, si une réforme devait être envisagée, elle gagnerait à privilégier une réduction du plafond de l'abattement, qui concentrerait l'effort fiscal sur les foyers les plus aisés. Par exemple, un plafond fixé à 2 000 euros représenterait un gain de recettes de 2 milliards. On pourrait également imaginer de conjugaliser le plafond de l'abattement pour mettre fin à une anomalie – il est fixé à 4 400 euros que vous soyez célibataire ou marié. Le plafond serait ainsi moitié moins élevé pour un retraité seul que pour un couple de retraités.

Je me suis également intéressé au crédit d'impôt services à la personne (Cisap), qui fait régulièrement l'objet de nombreux débats dans cette commission. Ce dispositif, par son plafond et son taux de remboursement élevés, apparaît particulièrement avantageux à l'échelle européenne.

Cette dépense a crû sensiblement, passant de 3,5 milliards en 2017 à 6,7 milliards en 2024 – seulement 5,8 milliards si l'on retire l'effet de trésorerie lié à la contemporanéisation du dispositif, par nature transitoire.

Par ailleurs, s'il est vrai que le dispositif bénéficie au dernier décile à hauteur de 45 % de son coût, son usage est transversal à l'ensemble des déciles : le premier décile de revenu, par exemple, perçoit en moyenne 961 euros de crédit d'impôt par foyer utilisateur.

Dans le contexte budgétaire actuel, nous serons sans doute amenés à étudier un resserrement du Cisap. Certaines pistes doivent être écartées d'emblée : une baisse trop marquée du taux de crédit d'impôt, par exemple en modulant celui-ci en fonction du revenu fiscal de référence, risquerait de rendre le travail dissimulé plus attractif que l'emploi déclaré. Si une diminution à 45 %, voire à 40 %, peut être envisagée, la Cour des comptes comme le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) soulignent qu'il serait difficile d'aller au-delà.

Dès lors, deux solutions restent envisageables : exclusion du dispositif certaines activités secondaires, telles que la collecte de linge repassé ou la promenade d'animaux de compagnie, ce qui dégagerait environ 40 millions d'euros d'économies, ou réduire les plafonds, soit globalement – ce qui affecterait majoritairement le dernier décile –, soit par activité. Ainsi, de nouveaux plafonds pourraient être instaurés pour les prestations dont la prise en charge est la plus coûteuse pour les finances publiques. L'entretien de la maison et les travaux ménagers, qui concentrent à eux seuls la moitié du coût du Cisap, pourraient être plafonnés à 5 000 euros par an.

Venons-en à un dispositif que nous connaissons bien ici : le pacte Dutreil. Il permet d'appliquer une exonération de droits de mutation à titre gratuit de 75 % sur la transmission de parts ou actions de société, à condition de respecter un double engagement de conservation – collectif, durant deux ans, et individuel, durant quatre ans – et de garder pendant trois ans des fonctions de direction pour l'un des associés du pacte ou l'un des héritiers ou donataires.

Ce dispositif peut, sous conditions, être cumulé avec d'autres avantages fiscaux tels que la réduction de DMTG (droits de mutation à titre gratuit) de 50 %, l'abattement de 100 000 euros de droit commun pour les transmissions en ligne directe ou encore le régime fiscal favorable du démembrement de propriété.

Le Dutreil s'inscrit dans un objectif de promotion du capitalisme familial, qui présente, comparativement au modèle du capitalisme dit financier, des atouts considérables pour préserver les tissus industriels et favoriser le dialogue avec les partenaires sociaux.

Toutefois, il pâtit d'une insuffisante évaluation tant de son efficacité que de son coût pour les finances publiques, estimé l'année dernière par l'administration à 800 millions après plus de dix ans de chiffrage conventionnel à 500 millions ; la Cour des comptes travaille actuellement sur le sujet et pourrait aboutir à une réévaluation bien supérieure, de l'ordre de 4 à 5 milliards.

Pour toutes ces raisons, il me semble primordial de durcir sans plus attendre les conditions pour bénéficier du pacte Dutreil en allongeant d'au moins deux ans la durée de l'engagement de conservation, qui est l'une des plus faibles d'Europe, et en prévoyant l'exclusion des biens non professionnels de l'assiette de l'exonération – réforme qui a donné lieu, lors de l'examen du dernier PLF, à un amendement rédigé par mes soins et adopté par notre assemblée de façon transpartisane, mais hélas disparu du fait du rejet de la première partie.

Je souhaite aborder ensuite un sujet insuffisamment connu, alors que le mécanisme en question pourrait être requalifié en dépense fiscale et porte sur des sommes considérables : l'apport-cession.

Le régime de l'apport-cession permet le report d'imposition des plus-values réalisées lors de certaines opérations d'apport de valeurs mobilières, de droits sociaux, de titres ou droits s'y rapportant. Une personne physique peut ainsi interposer une société holding en lui apportant

les titres d'une autre société qu'elle détenait auparavant de façon directe, afin de bénéficier d'un report d'imposition. Ce régime est certes encadré par plusieurs conditions, dont la nécessité pour le contribuable concerné de contrôler la société bénéficiaire de l'apport. Mais il ne se limite pas à un simple report d'imposition : en pratique, une partie des sommes ne sont jamais imposées. D'une part, il existe des possibilités de réinvestissement sous conditions des sommes placées en report, qui permettent de prolonger celui-ci jusqu'à la date éventuelle de la vente de la holding ayant bénéficié des titres. D'autre part, en cas de donation à une personne contrôlant la société émettrice des titres transmis, le report d'imposition de la plus-value peut être transféré sur la tête du donataire. Sauf si le donataire conserve les titres au moins cinq ans à compter de leur transmission, l'exonération est définitive. En cas de transmission à la suite d'un décès, l'exonération est d'emblée définitive et l'impôt n'est jamais acquitté. La transmission bénéficie par ailleurs de la purge des plus-values latentes, ce qui permet un double évitement de l'impôt.

Les flux et les stocks des sommes placées en report ont explosé ces dernières années : le flux annuel est passé d'environ 10 milliards à plus de 33 milliards entre 2020 et 2024, le stock d'environ 79 à près de 153 milliards, sans que les sommes dont le report d'imposition a pris fin augmentent dans les mêmes proportions – elles ne dépassent pas quelques centaines de millions. En outre, ce mécanisme bénéficie quasi exclusivement aux très hauts revenus.

Faute d'être considéré comme une dépense fiscale, il n'est pas chiffré par l'administration, mais le CPO a avancé le montant de 4 milliards d'économie annuelle pour les contribuables concernés, alors même que les effets de l'apport-cession sur les comportements de réinvestissement ne sont pas bien connus. À titre indicatif, il peut être utilisé sans perspective de réinvestissement afin d'alimenter une *cash box*.

Il me semble nécessaire que l'administration réévalue la finalité et le coût de ce dispositif avant d'envisager de le durcir. Je plaide pour mettre fin à l'effacement du report en cas de transmission. Dans la réflexion actuelle sur la taxation des plus riches, une telle piste ne doit pas être écartée.

Je souhaiterais désormais évoquer un sujet qui n'a fait l'objet d'aucune évolution malgré de nombreux débats et analyses : le mode de recouvrement de la taxe sur les transactions financières (TTF).

La collecte de la TTF a été confiée à une société privée, Euroclear, qui n'en a pas le monopole, mais capte 97 % du marché. Il s'agit du seul cas connu de l'administration fiscale dans lequel un tiers non redevable légal est chargé de collecter les éléments déclaratifs et les paiements pour les retransmettre ensuite à la DGFIP (direction générale des finances publiques). Il existe en revanche de nombreux cas de collecte opérés par un tiers désigné comme redevable légal, tels que la TVA.

Ce mode de recouvrement est justifié, selon l'administration, par la spécificité de l'assiette de la taxe, qui rend plus simple le passage par Euroclear France, unique dépositaire central en France. L'administration fait valoir les centaines de milliers d'opérations quotidiennes soumises à taxation, un volume qui nécessite d'être présent dans le circuit des transactions financières.

Les relations entre l'administration et Euroclear sont régies par un protocole signé en 2012. Celui-ci précise les modalités de la rémunération du dépositaire central, assurée par le versement d'intérêts par l'Agence France Trésor, qui abrite le compte sur lequel Euroclear a

l'obligation de déposer chaque mois les montants de taxe encaissés. Les dépôts sont rémunérés au taux fixe de 0,35 %.

Malgré des réserves formulées à plusieurs reprises, notamment par la Cour des comptes en 2017, les modalités de recouvrement de la TTF n'ont pas évolué et demeurent très opaques. Si Euroclear doit remettre un rapport annuel à l'administration, celui-ci prend en pratique la forme de plusieurs documents, ce qui disperse les informations disponibles. Celles-ci ne sont pas publiques, y compris les coûts et recettes d'Euroclear dans la gestion de la taxe. Surtout, ce mode de recouvrement soulève des réserves d'ordre constitutionnel, qui devraient être prises au sérieux par l'administration.

Je plaide ainsi sinon pour une évolution du mode de recouvrement, à tout le moins pour une transparence renforcée afin d'en améliorer le suivi et le contrôle.

Passons aux finances locales. Je me suis intéressé à l'utilisation par les communes situées en zone tendue de la majoration du produit de leur taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS). La loi de finances pour 2017 a permis qu'une commune dans une telle zone puisse majorer la part de THRS lui revenant d'un pourcentage compris entre 5 % et 60 %. La loi de finances pour 2023 a élargi la définition des zones tendues, de sorte que le nombre de communes pouvant majorer leur THRS est passé de 1 150 à près de 3 700.

La majoration de THRS est ainsi devenue une manne précieuse pour ces communes, souvent littorales ou montagnardes. Entre 2021 et 2024, son produit a connu une augmentation de 221 %, passant de 136 à 436 millions, du fait de la hausse du nombre de communes éligibles mais également de l'adoption de pourcentages de majoration très élevés : une commune éligible sur cinq est au maximum de 60 %.

Derrière ce phénomène se dessine une nouvelle réalité : la concentration du paiement de l'impôt local sur une petite base de contribuables, les propriétaires de résidences secondaires. Certes, il convient de les faire participer aux charges de fonctionnement de la commune où ils se rendent régulièrement. Mais ces propriétaires sont des usagers des services publics locaux par intermittence alors qu'ils sont des contribuables permanents. La hausse de la THRS contribue, en outre, à décorréliser les uns des autres les taux de la fiscalité locale. Surtout, les propriétaires de résidences secondaires sont rarement électeurs dans ces communes. Le lien entre le citoyen-contribuable et le citoyen-électeur continue donc de se distendre après la suppression de la taxe d'habitation.

Enfin, j'ai sollicité l'administration fiscale afin de disposer d'une évaluation d'un dispositif dont nous avons souvent débattu : le suramortissement pour les navires dits propres, c'est-à-dire moins polluants, notamment ceux qui recourent à la propulsion vélique.

Ce suramortissement existe depuis près de six ans, ce qui est suffisant pour dresser un bilan. Or l'administration n'a pu me fournir aucune donnée précise sur le recours à ce mécanisme. Il m'a seulement été indiqué que le coût budgétaire était « négligeable » et que « le dispositif démarr[ait] progressivement, quelques projets bénéfici[a]nt du suramortissement ». Dans ce cadre, les solutions véliques seraient « assez prisées et prometteuses en termes de résultats ».

Je m'étonne que le nombre de bénéficiaires ne puisse être transmis alors qu'on indique dans le même temps que « quelques projets bénéficient du suramortissement ». L'administration fiscale semble disposer de données qu'elle ne souhaite pas transmettre.

Dans tous les cas, l'absence d'évaluation de ce dispositif plus de cinq ans après son instauration n'est pas conforme au principe d'évaluation régulière des dépenses fiscales auquel notre commission est attachée.

En conclusion, je vous signale les menus développements que vous trouverez dans mon rapport sur d'autres sujets : une analyse chiffrée de l'impact de la hausse de la taxe sur les billets d'avion adoptée dans la LFI pour 2025, et plus largement de la fiscalité sur le trafic aérien et les recettes touristiques françaises ; un panorama de l'utilisation par les départements de la possibilité de majoration jusqu'à 5 % de leur taux de DMTO (droits de mutation à titre onéreux) offerte par la LFI pour 2025 – quatre-vingt-trois d'entre eux ont déjà rehaussé le taux au maximum ; un bilan de la réforme du régime des aides fiscales à l'investissement productif en outre-mer, qui, je l'espère, intéressera l'ensemble des députés, pas seulement les ultramarins ; un bilan du crédit d'impôt au titre des investissements dans l'industrie verte.

M. le président Éric Coquerel. S'agissant de la THRS, vous soulignez que la part des communes faisant usage de la possibilité de majoration a augmenté substantiellement depuis 2022 et que près d'une commune éligible sur deux y a recours désormais. N'est-ce pas là la conséquence des suppressions d'impôts locaux depuis 2017 ? Après avoir vu diminuer leur autonomie fiscale, les collectivités locales n'actionnent-elles pas tous les leviers qui leur sont accordés pour compenser les pertes de recettes ? La question pourrait être élargie à la taxe foncière, dont les hausses sont également significatives. Cela relativise quelque peu la baisse des impôts dont on nous parle.

Vous plaidez pour « un allègement significatif, voire sélectif, de la fiscalité du transport aérien ». Pourtant, les émissions de gaz à effet de serre ne cessent d'augmenter – + 85 % entre 1990 et 2019 en France selon l'Ademe (Agence de la transition écologique) – et représentent 5,3 % des émissions globales françaises. La croissance des émissions aériennes est évidemment incompatible avec la neutralité carbone visée par la France d'ici 2050. Or, pour décarboner le secteur aérien, la fiscalité joue un rôle important puisqu'elle introduit une distorsion de prix par rapport à d'autres modes de transport moins décarbonés, comme le train. Pour cette raison, je considère au contraire qu'il faut rehausser cette fiscalité, tout en exonérant les vols en outre-mer ou en Corse. De votre côté, comment envisagez-vous de favoriser la décarbonation du secteur aérien sans recourir à une hausse de fiscalité ?

Vous déplorez le mode de recouvrement de la TTF, qui, selon vous, soulève des questions d'ordre constitutionnel. Vous pointez également un contrôle insuffisant des déclarations et du recouvrement. Je partage bien évidemment ces critiques, mais je voudrais en ajouter d'autres. Le périmètre d'application de la TTF ne concerne que 600 milliards de transactions à la Bourse de Paris, alors que les transferts y atteignent 4 000 milliards d'euros. Comme le dit l'économiste Gunther Capelle-Blancard, « 85 % des transactions sont exemptées de manière inexplicable ». Avez-vous pu obtenir des données sur les transactions concernées par la TTF ? Quel est votre avis sur l'introduction des transactions infra-journalières dans l'assiette de cette dernière ?

M. Charles de Courson, rapporteur général. En ce qui concerne la THRS, la situation est simple : pour lever des impôts locaux, les communes ont le choix entre la taxe foncière sur les propriétés bâties, qui flambe dans nombre d'entre elles, et, pour les quelque 3 000 qui sont en zone tendue, la THRS. Celle-ci présente un avantage : la commune est dispensée de la liaison intertaux puisque c'est le montant de la cotisation qui est majoré, et non le taux ; autrement dit, elle peut augmenter la THRS sans faire de même pour la TFPB. Cela explique que nombre de communes éligibles aient choisi de majorer la THRS, dans des

proportions très importantes le plus souvent – vous trouverez dans le rapport la répartition des communes selon le taux de majoration de THRS adopté –, mais ce n'est pas sans danger.

Nous avons à l'époque débattu de l'opportunité de porter la possibilité de majoration jusqu'à 60 % compte tenu des effets potentiels d'une telle décision lors des élections locales. Les résidences secondaires représentent un peu plus de 10 % du parc de logements. Dans certains départements, ce pourcentage peut être bien plus élevé : il atteint 32 à 33 % dans les Hautes-Alpes, 32 % en Corse ; dans certaines communes, en particulier sur le littoral, les résidences secondaires sont majoritaires – dans une commune de ma circonscription, près du lac du Der, leur part dépasse 60 %. Si tous les résidents secondaires décident de s'inscrire sur les listes électorales, cela peut tout changer.

Il me semble que nous y sommes allés un peu trop fort. Que fait-on maintenant ? Nombre d'élus ont utilisé au maximum la possibilité qui leur était donnée, arguant souvent du coût des services publics. Ainsi, l'extension des réseaux d'eau est un investissement incontournable, que la résidence soit principale ou secondaire, mais elle ne peut être financée que par une partie fixe élevée puisqu'elle ne peut pas l'être par la consommation, qui est faible sur l'année – c'est ce que font souvent les communes touristiques.

S'agissant du transport aérien, le bien-fondé de la décarbonation n'est pas en cause, mais est-il bien pertinent de mener une politique décalée par rapport à nos concurrents ? La taxe Chirac a été doublée, voire triplée, et on commence à en voir les effets : les compagnies low cost, qui font des marges nettes de 5 à 8 % sur les billets, n'hésitent pas à se délocaliser si les taxes augmentent. Une coordination européenne est donc impérative.

Il faut absolument réfléchir aux effets économiques des mesures non coordonnées. Dans le cas de l'oxygénation des carburants, un règlement européen impose de porter progressivement jusqu'à 6 % en 2030 la part de carburants d'aviation durables. Ceux-ci coûtent deux à trois fois plus cher que le kérosène ; sur quelques points de pourcentage, ce n'est pas énorme, mais le kérosène représente environ 30 % du prix de revient d'un billet ; la mesure a donc bien une répercussion sur le coût. Mais la politique publique est menée de manière cohérente au niveau européen.

Ce que j'ai voulu souligner dans mon rapport, c'est le décrochage des plateformes aéroportuaires françaises : elles ont perdu deux à trois points de part de marché en six ou sept ans, et cela risque de s'accélérer. Je vous invite à encourager le gouvernement à négocier les mesures dans un cadre européen, sinon le résultat risque d'être inverse à celui recherché.

Enfin, au sujet de la TTF, j'ai pointé un risque constitutionnel car c'est le seul cas dans lequel une entreprise non redevable recouvre une taxe. Le Conseil constitutionnel n'a pas eu à se prononcer jusqu'à présent sur cette situation, mais elle est tout de même un peu curieuse.

Le débat sur l'extension de l'assiette de la TTF, aux produits dérivés notamment, est récurrent. Je ne dispose pas de simulations chiffrées en la matière.

J'insiste sur le manque d'informations : nous devrions être destinataires d'un rapport annuel qui n'existe pas. Il faudrait remettre un peu d'ordre.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Philippe Lottiaux (RN). Je n'ai pas pu lire les 167 pages du rapport – j'en suis désolé –, qui contient des choses très intéressantes. Mes remarques se concentreront sur quelques sujets.

S'agissant du Cisap, il convient d'être extrêmement prudent – vous l'êtes, ce que j'apprécie –, sinon nous risquons de connaître pour les services à la personne le même sort qu'en matière de tabac : plus on augmente les impôts, moins on a de recettes. Il faut trouver un point d'équilibre, sachant que le secteur est fortement créateur d'emplois et que le Cisap profite à tous les déciles, pas seulement aux plus riches. Il faut prendre garde de trop réduire la base taxable. Par ailleurs, le coût que vous avancez n'est pas le coût net, puisqu'il faut notamment prendre en compte les charges sociales.

Il est nécessaire de maintenir le pacte Dutreil, mais quelques ajustements semblent tout à fait justifiés.

Le régime de l'apport-cession pose la question de l'optimisation fiscale. Où finit l'optimisation fiscale, tolérée, légale, et où commence le contournement de l'impôt ?

Il me paraît difficile de revenir en arrière sur la THRS. Vous l'avez dit, la majoration est souvent justifiée par la nécessité de financer des réseaux, de la voirie, etc. Dans ma circonscription, des communes voient leur nombre d'habitants passer de 4 000 à 40 000 ou 50 000 habitants l'été, ce qui oblige à adapter les infrastructures et génère des surcoûts énormes. En revanche, le critère de la zone tendue me semble être un prétexte. C'est une occasion pour les communes de se redonner un peu de marge depuis que la taxe d'habitation a disparu.

Je partage votre point de vue sur la taxe sur les billets d'avion. Si l'objectif reste de développer le tourisme dans notre pays – nous occupons toujours la première place pour le nombre de visiteurs, mais nous l'avons perdue pour les retombées économiques –, affaiblir l'attractivité de nos aéroports coûtera cher aux régions. Là encore, la mesure risque de coûter davantage qu'elle ne rapporte.

M. Charles de Courson, rapporteur général. J'ai auditionné le syndicat des prestataires de services à la personne, qui m'a répondu qu'une baisse de 5 points du taux du Cisap n'entraînerait pas de rebasculement vers le travail au noir, mais qu'une baisse supérieure à 10 points présentait un risque. Je suis bien d'accord.

Le taux du crédit d'impôt français est d'ailleurs le plus généreux d'Europe : 50 %, c'est énorme ! Vous auriez bien du mal à trouver d'autres crédits d'impôt bénéficiant d'un taux aussi élevé.

On peut donc jouer un peu sur le taux, mais je préconise surtout de modifier le plafond du dispositif, atteint par les seuls contribuables du premier décile. Vous trouverez dans mon rapport les chiffres relatifs à l'utilisation du Cisap par les contribuables des déciles suivants, et vous verrez qu'une baisse du plafond ne leur poserait pas de problème. Grâce à notre collègue Pirès Beaune, nous disposons de données détaillées sur l'utilisation de ce crédit d'impôt, par activité éligible et selon le niveau de revenu ou d'autres critères relatifs à ses bénéficiaires. Ces chiffres permettront à la commission, si elle s'intéresse à cette question, de prendre des décisions sérieuses et avisées.

S'agissant du pacte Dutreil, je vous ai déjà présenté mes orientations. Si je me souviens bien, tout le monde a voté l'an dernier l'amendement visant à exclure de l'assiette de

l'exonération des biens non liés à l'exploitation. Cela me paraît être une mesure de bon sens ! Quelques autres améliorations sont possibles, étant entendu qu'à ma connaissance, une très grande majorité d'entre nous pense qu'il faut absolument maintenir le pacte Dutreil. D'aucuns y sont défavorables, au motif que le capitalisme financier serait plus efficace que le capitalisme familial, mais leur vision des choses me semble étroite, car le capitalisme familial est bien plus ancré dans les territoires et bien plus propice au dialogue social que le capitalisme financier, dont les dirigeants sont à New York, à Singapour ou je ne sais où !

L'optimisation fiscale est légale. Le problème, c'est que nous avons laissé quelques trous. Par exemple, est-il normal qu'un avantage fiscal tel qu'un report d'imposition puisse être transmis et que l'exonération devienne ainsi définitive ? Il me semble que non – mais nous en rediscuterons. Sur ce sujet, j'ai essayé d'ouvrir un certain nombre de portes.

S'agissant enfin de la THRS et de la taxe sur les billets d'avion, je prends acte de vos propos.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Monsieur le rapporteur général, vous nous pardonnerez de ne pas avoir eu le temps de lire les 150 pages que vous nous avez envoyées hier soir.

Pour notre part, nous étions défavorables à l'augmentation des taux de DMTO, non seulement parce qu'une telle mesure n'encourage pas le rebond du marché immobilier, mais aussi parce qu'elle ne constitue pas une solution pérenne pour le budget des départements. Asseoir le financement de la politique sociale de ces collectivités sur une recette qui fait le yo-yo n'a pas de sens ! Comme par hasard, vous l'avez montré, les départements sont allés, dans leur ensemble, au maximum de ce qu'ils pouvaient faire en matière d'augmentation des taux de DMTO. Cette année, la recette augmente de 20 %, ce qui est une très bonne nouvelle, mais les départements vont-ils pour autant baisser les taux ? Je crains que non. On voit bien toutes les limites du système.

Le même raisonnement peut s'appliquer à la majoration de la THRS. Une note publiée hier par Fipeco montre très clairement que le produit de la taxe foncière n'augmente pas, qu'il ne compense donc absolument pas la suppression de la taxe d'habitation et que les Français, quelle que soit leur situation, paient aujourd'hui moins d'impôts locaux qu'ils n'en payaient en 2017. Dans ces conditions, je regrette que les collectivités puissent appuyer, sans garde-fou, sur un levier tel que la THRS, et qu'elles le fassent très fortement. Cette situation comporte un véritable risque, d'autant que les occupants de résidences secondaires sont souvent ceux qui utilisent le moins les services publics locaux comme l'école : il n'y a pas de raison qu'ils paient beaucoup plus que ceux qui les utilisent.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Sur ces deux points, je partage assez largement l'opinion de notre ancien rapporteur général.

Si quatre-vingt-trois départements ont tout de suite adopté le taux plafond de DMTO, c'est parce qu'ils subissent une crise de leurs finances publiques. Seuls quatorze départements s'autofinancent : deux d'entre eux, la Gironde et l'Hérault, sont en autofinancement net négatif, tandis que les douze autres sont en autofinancement brut négatif, ce qui signifie, pour faire simple, que leur autofinancement couvre à peine le remboursement du capital emprunté.

Effectivement, les recettes de DMTO sont à ce jour en augmentation de 14 % à 18 %, mais attendons de voir ce qu'il en sera à la fin de l'année, car la légère remontée des taux

d'intérêt va peut-être ralentir les transactions. Les prix demeurent très variables selon les endroits. Du reste, la hausse constatée du produit de DMTO n'est pas du tout homogène sur le territoire français : tous les départements n'en profitent pas de la même façon.

S'agissant de la THRS, je me réjouis que notre ancien rapporteur général approuve en grande partie mes observations. Cette taxe fait figure de variable d'ajustement, d'autant que l'absence de lien entre les taux de fiscalité permet d'augmenter le taux applicable aux résidences secondaires sans modifier celui auquel sont soumises les résidences principales. Si la règle de lien entre les taux avait été maintenue, il aurait fallu augmenter le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour accroître celui de la THRS.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Je regrette à mon tour que nous ayons obtenu il y a seulement quelques heures les deux rapports soumis à notre discussion cet après-midi. Ils sont très riches, et j'aimerais pouvoir prendre le temps de les lire en détail ; je suggère donc que nous y consacrons ultérieurement une autre réunion. Nous aurions pu avoir cette discussion dans une semaine : il n'y a pas d'urgence.

S'agissant de la non-application des dispositions votées par le législateur, vous auriez pu, monsieur le rapporteur général, évoquer aussi les CumCum.

Avez-vous des informations sur la réforme de la franchise en base de TVA ? Des mesures doivent figurer dans le prochain projet de loi de finances, et les microentrepreneurs attendent de savoir à quelle sauce ils vont être mangés.

Par ailleurs, je suis très étonnée que votre rapport ne contienne pas une ligne sur la dépense fiscale la plus importante pour les entreprises, à savoir le CIR (crédit d'impôt recherche). Peut-être n'avez-vous pas eu le temps d'évoquer ce sujet, mais j'espère qu'après les révélations de « Complément d'enquête », nous serons unanimes à dire qu'il faut faire quelque chose en la matière.

Enfin, vous l'avez rappelé, je travaille sur le Cisap depuis très longtemps. Loin de moi l'idée de supprimer ce crédit d'impôt : je dis même qu'il ne faut pas y toucher pour les personnes âgées, les personnes handicapées et les enfants. Mais par ailleurs, nous ne devons rien nous interdire, car nous vivons largement au-dessus de nos moyens. Je n'ai pas découvert grand-chose dans votre rapport, mais je vous remercie de nous avoir communiqué deux nouveaux éléments importants : la répartition géographique et par âge des bénéficiaires du Cisap, que je ne connaissais pas. Il y a des choses à faire en la matière. En effet, le dispositif est le plus généreux qui existe, comme le montrent les éléments de comparaison que vous avez cités.

Il manque sans doute une information, que vous pourriez peut-être obtenir. Il serait très intéressant de faire le parallèle entre l'élargissement du périmètre d'éligibilité au Cisap et la baisse des charges patronales sur les bas salaires au cours des dix dernières années. Les deux sujets auraient dû être traités en même temps, car une femme de ménage n'est pas payée 3 000 euros !

M. Charles de Courson, rapporteur général. Les informations qui figurent dans le rapport pourront nous permettre d'engager une discussion sérieuse sur l'avenir du Cisap. Vous avez raison, ce crédit d'impôt – le deuxième en volume, qui représente quelque 6 milliards d'euros annuels – s'accompagne de toute une série d'exonérations, que j'ai rappelées dans mon rapport et qui coûtent chaque année 3 milliards supplémentaires.

Si je n'ai rien écrit sur le CIR, c'est parce que je ne pouvais pas tout faire. J'ai déjà eu du mal à rédiger dans les temps ce rapport, que je vous ai transmis tardivement car j'ai longtemps attendu un certain nombre de réponses des administrations. J'en ai d'ailleurs reçu une tout à l'heure, qui a révélé une inversion de chiffres – 1,2 milliard au lieu de 2,1 milliards... Dans certains cas, j'ai eu beaucoup de mal à obtenir des réponses rapides. Je présente donc mes excuses à tous les commissaires, mais comme vous le dites vous-même, madame Pirès Beaune, nous pourrions rediscuter des sujets qui vous intéressent, si M. le président y consent.

S'agissant des seuils d'exonération de TVA, la question sera réglée par le prochain projet de loi de finances. Vous savez que le gouvernement veut revenir à la situation antérieure – sauf, peut-être, dans le secteur du bâtiment, où il pourrait les abaisser, comme le demande d'ailleurs la fédération professionnelle concernée. C'est probablement sur cette question que se concentreront nos débats, car, pour le reste, je crois que tout le monde est d'accord. Je rappelle au passage que ces dispositions n'ont jamais été examinées par notre commission : elles ont été introduites par amendement gouvernemental, à la fin de la première lecture du projet de loi de finances au Sénat, et maintenues par la commission mixte paritaire. Il faut dissuader le gouvernement de déposer des amendements à la dernière minute.

Si je n'ai pas développé le sujet des CumCum, c'est parce que j'attends la résolution des cinq contentieux en cours, qui portent sur 4 ou 4,5 milliards d'euros. Un premier accord a été trouvé avec le Crédit agricole, qui accepte de payer quelque 200 millions – avec les majorations – pour éviter un procès, mais cet établissement est celui qui s'est le moins adonné à cette pratique. J'attends avec impatience de voir ce que feront les quatre autres banques. La Fédération bancaire française, que j'ai reçue, continue d'affirmer qu'il n'y a pas eu de fraude, mais franchement... Il n'en demeure pas moins que les CumCum sont des montages très complexes. Même si l'on établissait des règles, ou si l'on renforçait les règles existantes, celles-ci pourraient toujours être contournées, par exemple en recourant à des produits dérivés. Je me réjouis cependant que nous ayons obtenu partiellement satisfaction : nous avons tous fait monter la pression, et le ministre, que j'ai directement interpellé ici même, a accepté de publier au *Bofip* (*Bulletin officiel des finances publiques*) la disposition que nous souhaitions.

M. le président Éric Coquerel. Les votes prévus aujourd'hui ne portent pas sur le contenu, mais sur la publication des deux rapports. Nous avons calé notre agenda sur l'élection du prochain bureau de la commission, mais si la demande de Mme Pirès Beaune est globalement consensuelle et si j'ai l'assurance que nous pourrions redébattre de ces sujets et procéder au vote la semaine prochaine, par exemple, je ne vois pas d'inconvénient à ce que nos discussions de cet après-midi ne soient qu'un tour de chauffe.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Je ne demande pas un report du vote, auquel nous pouvons très bien procéder aujourd'hui. C'est la séance de travail qui m'intéresse.

M. le président Éric Coquerel. Entendu. Mais pour que les choses soient claires, je ne vois pas d'inconvénient à ce que l'on programme une nouvelle réunion la semaine prochaine.

M. Jean-Didier Berger (DR). J'aimerais faire une première remarque au sujet du Cisap. Quand on crée un crédit d'impôt, on cherche à atteindre un objectif. Quand on l'évalue et qu'on constate qu'il est peu utilisé, on en conclut qu'il n'a pas trouvé son public et qu'il ne sert à rien ; s'il est, au contraire, très utilisé, on affirme qu'il coûte trop cher et qu'il faudra le réduire. Restons logiques, et ne touchons à ce dispositif que d'une main tremblante.

S'agissant de la THRS, il faut aussi faire attention. Il n'y a pas de raison que des Français ayant la chance d'avoir deux résidences puissent choisir la façon dont ils sont taxés. Si certains considèrent que leur THRS est trop élevée, libre à eux de ne payer que la taxe foncière ! Les élus locaux, de toute façon, n'ont pas la possibilité de déterminer qui habite où. On ne va quand même pas mobiliser des policiers municipaux pour savoir si une personne habite dans telle ou telle résidence plus de six mois dans l'année ! La décorrélation entre les taux est donc tout à fait légitime, l'objectif étant que les uns et les autres payent la taxe foncière.

Ma troisième remarque porte sur les holdings. Nous convenons tous qu'il faut éviter les trous dans la raquette et qu'il est inacceptable d'organiser la transmission d'une société, ou même tout simplement d'attendre le décès de son propriétaire, pour sortir des rails de la fiscalité et bénéficier d'une exonération de la taxation des plus-values. Nous devons trouver une solution à ce problème : c'est là le vrai sujet, bien plus que la taxe Zucman.

Avez-vous pu vérifier, en consultant les premières informations dont vous disposez, que la contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR) et la surtaxe à l'impôt sur les sociétés produisaient bien le rendement attendu ?

Enfin, en matière de logement, un rapport sénatorial a proposé la création d'un statut de bailleur privé. Nous-mêmes, l'année dernière, avons envisagé de favoriser les primo-accédants en les protégeant d'augmentations excessives des taux de DMTO qui les empêcheraient d'entrer sur le marché de l'acquisition résidentielle. Avez-vous, sur ce sujet également, des informations qui pourraient alimenter notre réflexion en vue de nos travaux futurs ?

M. Charles de Courson, rapporteur général. Les deux objectifs visés par la création du Cisap, la lutte contre le travail au noir et le développement de l'emploi à domicile, ont été atteints. Alors que l'on estimait, au moment de la réforme, que le travail au noir représentait 50 % du marché, ce taux serait descendu à 20 % aujourd'hui. Comme je l'expliquais, il faut donc prendre garde de baisser trop fortement le taux du crédit d'impôt pour que les activités concernées ne rebasculent pas dans le travail au noir.

Vous avez soulevé la question du droit d'option en matière de THRS. Si Cadet Roussel a trois maisons, il a en réalité une seule résidence principale et deux résidences secondaires. Laquelle de ces maisons va-t-il désigner comme résidence principale ? Du point de vue fiscal, il doit désigner celle où se trouve « le centre de ses intérêts principaux », mais comment contrôler le respect de ce critère ? Imaginons par exemple que vous avez votre résidence principale à Paris et une résidence secondaire en Dordogne. Vous prenez votre retraite et passez donc beaucoup plus de temps en Dordogne. Dès lors, votre résidence secondaire ne devient-elle pas votre résidence principale ? En la matière, il est vrai que l'optimisation fiscale est très simple : il suffit de désigner comme résidence principale l'habitation où vous payez la taxe foncière sur les propriétés bâties la plus élevée, afin de ne pas y être redevable de la THRS. Ainsi, si vous êtes Parisien, vous avez intérêt à dire que votre résidence principale reste à Paris, où la THRS est très élevée – cela peut aussi être le cas sur la Côte d'Azur... Comment voulez-vous que le malheureux inspecteur des impôts puisse contrôler tout cela ?

Je vous rappelle cependant qu'à l'époque, nous n'avons pas supprimé la THRS parce que cette mesure aurait coûté 1 milliard d'euros par an et que nous cherchions à limiter le coût de la suppression de la taxe d'habitation, qui nous prive actuellement d'une recette annuelle de 22 ou 23 milliards. Nous avons fait, à ce sujet, une erreur collective.

S'agissant de la fiscalité des holdings, il faut effectivement boucher les trous. J'ai fait quelques propositions en la matière ; il peut y en avoir d'autres.

Vous m'avez interrogé sur le rendement des deux contributions additionnelles que sont la CDHR et la surtaxe à l'IS (impôt sur les sociétés), qui devaient rapporter respectivement 2 et 8 milliards d'euros.

S'agissant de la première, l'administration se satisferait d'un rendement de 1,8 milliard. Ayant pu consulter certaines simulations, je considère pour ma part que le produit effectif sera plutôt situé entre 1,2 et 1,4 milliard, autrement dit qu'il sera inférieur de 600 à 800 millions d'euros à la prévision. Cependant, nous ne serons fixés qu'en fin d'année.

S'agissant de la surtaxe à l'IS, les estimations sont plus compliquées. Pour ma part, je suis persuadé que nous n'atteindrons pas les 8 milliards de rendement prévus. En effet, il s'agit d'une mesure exceptionnelle : les patrons des grandes boîtes demanderont donc forcément à leur directeur financier de se débrouiller pour diminuer les produits sur l'exercice et d'augmenter les charges, par exemple en faisant du suramortissement. Si cette mesure était permanente, les choses seraient différentes, mais une mesure exceptionnelle incite à l'optimisation fiscale.

M. le président Éric Coquerel. C'est le problème des mesures qui ne durent qu'un an.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Enfin, la plupart des départements ont pris des dispositions pour protéger les primo-accédants, puisque les quatre-vingt-trois départements ayant relevé de 0,5 point le taux des DMTO les ont exonérés de cette hausse.

Mme Christine Arrighi (EcoS). Je vous remercie, monsieur le rapporteur général, d'avoir déposé ce rapport d'information essentiel, qui se veut à la fois un bilan et un outil d'aide à la décision. Dans le contexte budgétaire, social, économique et écologique actuel, il importe que nous assurions cette mission de contrôle et d'évaluation des politiques publiques.

Au-delà de l'affaire des CumCum, sur laquelle je ne reviendrai pas, vous déplorez la non-application de certaines mesures votées – ou considérées comme telles, puisqu'elles ont été promulguées après application du 49.3.

Vous posez aussi la question de la pertinence et de la mesure de l'impact des dépenses fiscales, ainsi que de la difficulté à recueillir les données auprès des administrations. On l'a vu au Sénat, où une commission d'enquête a abouti au fameux chiffre de 211 milliards d'aides aux entreprises après avoir eu beaucoup de mal à faire remonter les informations nécessaires. On le voit de nouveau dans les éléments que vous nous communiquez, comme nous le voyons également nous-mêmes dans le cadre de nos travaux de rapporteurs spéciaux. Il y a d'ailleurs des données que nous ne recueillons pas du tout : j'ai moi-même été confrontée à ce problème sur la question des aéroports.

Je reviens sur le suramortissement des navires dits propres. Alors que cette mesure constitue théoriquement un levier pour encourager la transition écologique, il s'agit en fait, encore une fois, d'une niche fiscale, d'un avantage accordé sans aucune écoconditionnalité stricte ni contrôle suffisant des performances environnementales réelles. Ainsi, des flottes peuvent bénéficier de cet avantage fiscal massif sans sortir réellement des énergies fossiles ni s'engager dans la voie de la sobriété : la mesure est détournée.

L'exemple du pacte Dutreil est également emblématique. Cela fait au moins vingt-cinq fois que nous évoquons ce dispositif – le premier à l'avoir fait depuis que je siége dans cette commission est Nicolas Sansu. Initialement conçu pour faciliter la transmission d'entreprises familiales, ce pacte est devenu un outil de planification fiscale pour les grandes fortunes. Prévoyant une exonération de 75 % des droits de mutation, il offre une rente fiscale injustifiée à des familles qui concentrent déjà parfois un patrimoine considérable sans exercer de réelle activité économique. Le contrôle de l'administration fiscale reste trop léger, trop tardif et trop rare du fait des moyens qui lui sont octroyés.

On voit tout l'intérêt d'évaluer en profondeur les mesures votées à l'Assemblée nationale. Je le répète, la difficulté que nous avons à recueillir les informations nécessaires à ce travail pose un vrai problème démocratique.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Je vous rejoins totalement s'agissant de la difficulté d'évaluer.

Concernant le Cisap, nous avons bien progressé depuis plusieurs années. Je pense que nous avons désormais les éléments permettant de prendre des décisions solides.

Sur la question de l'apport-cession, nous sommes dans le bleu. J'ai arraché des informations que nous n'avions jamais eues parce que le dispositif n'est pas considéré comme une niche fiscale et qu'il ne fait donc pas l'objet d'une ligne spécifique permettant un suivi.

C'est un énorme problème. Lorsque nous votons un dispositif, nous devrions réfléchir tous ensemble aux indicateurs susceptibles de permettre de l'évaluer et demander aux administrations si elles sont capables de nous fournir chaque année des chiffres afin de savoir s'il fonctionne ou s'il doit être modifié. Il est difficile de définir ces critères *a posteriori*. Votre remarque est donc pleine de bon sens.

Mme Sophie Mette (Dem). Vous avez indiqué que l'abattement pour frais professionnels dont bénéficient les personnes retraitées était désormais la troisième dépense fiscale la plus importante pour l'État et que le coût de ce dispositif avait presque doublé entre 2010 et 2025, en raison notamment de la revalorisation des pensions. Or cet abattement bénéficie directement aux ménages les plus aisés. Vous semblez privilégier la piste d'une baisse du plafond. Pourriez-vous nous préciser les raisons qui vous amènent à ne pas retenir la piste d'une forfaitisation, alors que cette dernière permettrait un effort redistributif plus important au profit des petites retraites ?

M. Charles de Courson, rapporteur général. J'explique cela dans mon rapport. Les partisans de la forfaitisation n'ont pas vu qu'elle perturberait complètement l'indicateur qu'est le RFR (revenu fiscal de référence), actuellement calculé après l'abattement de 10 %. Autrement dit, cette mesure relèverait de 10 % le RFR de tous les retraités, y compris de ceux qui ne sont pas imposables, lesquels bénéficient d'un certain nombre de prestations conditionnées par un certain niveau de RFR. Voilà pourquoi je pense qu'il ne faut pas toucher au taux de 10 %, mais plutôt agir sur le plafond de l'abattement.

Comme je l'explique dans mon rapport, une première mesure de justice serait de conjugaliser le dispositif, car il n'est pas normal que le plafond soit de 4 400 euros tant pour un célibataire que pour un couple de retraités. Ce serait une mesure de bon sens que de ne pas modifier le plafond pour un couple, mais de le ramener à 2 200 euros pour un célibataire.

Dans ce système fiscal-social extrêmement complexe, lorsque l'on touche à un critère, on ne voit pas toujours les conséquences que cela aura sur d'autres prestations. Je rappelle ainsi qu'une baisse du plafond à 2 000 euros pour les célibataires et 4 000 euros pour les couples, comme l'avait envisagé un premier ministre à l'époque, provoquerait une perte de 400 millions d'aides au logement pour des contribuables non imposables, du simple fait de l'augmentation de leur RFR.

Nous devons donc faire attention. Souvent, l'administration ou les gouvernements successifs ne vont pas jusqu'au bout lorsqu'ils nous présentent leur évaluation d'une mesure. L'étude d'impact devrait nous alerter quant aux conséquences de cette dernière sur tel ou tel autre dispositif.

M. Pierre Henriet (HOR). Vous dénoncez une dérive de l'administration consistant à ne pas appliquer certaines dispositions fiscales votées par le Parlement – vous citez notamment les dispositions relatives au GNR agricole et à l'utilisation de la franchise en base de TVA. Quelles garanties concrètes le législateur pourrait-il instaurer pour éviter qu'un décret, voire un simple rescrit, suspende l'application de la loi ? Dans un contexte où l'administration fiscale doit s'adapter aux stratégies d'optimisation, faut-il d'abord sécuriser l'application de la loi existante ou assouplir les règles d'initiative ?

M. Charles de Courson, rapporteur général. J'aurais pu ajouter dans cette liste les dispositions relatives aux CumCum, mais nous avons obtenu satisfaction dans ce dossier, puisque le ministre a modifié l'instruction publiée au *Bofip*. Dans les trois autres exemples, en revanche, il serait assez intéressant de voir ce qui se passerait si un contribuable attaquait l'acte administratif en question. Une loi de 1791, transposée dans le code pénal, définit en effet le délit de concussion comme le fait de lever des impôts sans base légale ; on pourrait aussi envisager une infraction symétrique. Or, si des justiciables accusent un ministre d'avoir pris une instruction contraire à la loi – ce qui est le cas, en l'espèce –, l'affaire se règlera devant la Cour de justice de la République (CJR) ! Si j'étais le conseiller du ministre responsable de cette dérive, je l'alerterais quant au risque de recours. Quand on fait des erreurs, il faut les corriger en faisant adopter une nouvelle loi, et non en publiant des instructions administratives, même pour la bonne cause.

M. Nicolas Sansu (GDR). Je vous remercie pour ce rapport très riche, très intéressant, qui nous donne quelques éléments alors que la discussion budgétaire va bientôt commencer.

En matière de finances locales, vous avez mis en avant l'explosion de la THRS et le fait que les DMTO ne suffisent pas à régler la question du financement des départements. Cela montre que nous sommes à la fin d'un cycle, et que la question de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales va se poser. Je pense que nous sommes nombreux à partager ce constat.

J'observe avec délectation que l'on commence à examiner cette niche incontrôlée, incontrôlable et très peu documentée – en tout cas par l'administration elle-même – qu'est le pacte Dutreil. Nous avons défendu une proposition de loi visant à encadrer ce dispositif. Personne ne dit qu'il ne faut pas prévoir de régime de transmission familiale favorable, notamment pour les TPE et PME (très petites, petites et moyennes entreprises). En revanche, on constate que le pacte Dutreil, qui a été assoupli – c'est le moins qu'on puisse dire –, sert désormais beaucoup à faire de l'optimisation fiscale agressive.

Quel lien faites-vous entre le pacte Dutreil et le mécanisme d'apport-cession ? La donation de titres, dans le cadre d'une holding, permet de bénéficier d'une exonération

définitive d'imposition sur les plus-values ; vous savez très bien que ce régime de transmission extrêmement favorable pour les plus riches pose question.

Par ailleurs, ne pourrait-on pas plafonner le dispositif Dutreil afin de le rendre moins favorable à mesure que le montant des transmissions augmente ? J'avais proposé de ramener le taux d'exonération à 50 % au-delà d'un seuil de 50 millions d'euros, en m'inspirant du système allemand, qui prévoit une baisse de l'exonération à partir de 27 millions. Cela permettrait d'éviter des effets d'aubaine qui relèvent à mon sens d'une optimisation fiscale agressive et qui confinent à l'évasion.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Vous savez que je suis un grand défenseur de l'autonomie fiscale des collectivités locales. Depuis trente-trois ans, le démantèlement de la fiscalité locale par les gouvernements successifs, quel que soit leur bord politique, me désespère. Cette évolution est en train de tuer la démocratie locale.

Je suis un réformiste, et je me bats depuis plusieurs années pour les départements, qui subissent la crise la plus grave. Je m'interroge ainsi sur la possibilité de créer une CSG départementale – une idée qu'Éric Woerth a d'ailleurs reprise dans son rapport. J'ai essayé d'obtenir l'assiette de la CSG par département, mais personne n'est capable de me donner ces chiffres.

Je me suis replié sur l'assiette de l'impôt sur le revenu. Je fais des simulations. J'en ai parlé au président de Départements de France ainsi qu'aux membres du groupe de gauche formé au sein de cette association, avec lesquels j'ai longuement discuté. Cette piste suscite un certain intérêt, mais il faut vérifier si l'idée est bonne. Il faudra aussi calibrer des modalités de péréquation. En tout cas, pour ce qui concerne les départements, je ne vois pas d'autre moyen de rétablir une autonomie fiscale et une responsabilité devant les électeurs.

On m'objecte que cela conduirait à ajouter une quatrième ligne de prélèvement sur les feuilles de paye. Tel n'est pas le cas, car je propose de fusionner les trois qui existent déjà – CSG déductible, CSG non déductible et CRDS (contribution pour le remboursement de la dette sociale) –, le coût étant bien entendu nul pour l'État.

Comme vous l'avez rappelé, il est nécessaire de conserver le pacte Dutreil, tout en corrigeant un certain nombre d'aspects qui ont permis des optimisations fiscales.

Le régime fiscal de l'apport-cession est encore pire puisque, bien utilisé, ce mécanisme permet lors d'une succession de ne pas être imposé du tout sur les plus-values en report. Il faut que l'on mette fin à cette anomalie.

Quant au plafonnement, réfléchissons bien. En faut-il un ? À quel niveau doit-il être fixé ? Cela nécessite d'y travailler, mais faisons attention. Vous proposez 50 millions ; j'avais soutenu pour ma part l'amendement portant de 500 000 euros à 20 millions le plafond de l'exonération pour la transmission d'une exploitation viticole ; or il faut de la cohérence entre les différents plafonds.

M. Nicolas Ray (DR). Seriez-vous favorable à l'instauration d'une taxe sur les logements vacants dans les petites communes ? Actuellement, la taxe sur les logements vacants n'est due que dans les communes qui dépassent un certain seuil. Une telle taxe dans les communes rurales pourrait être un outil utile de politique du logement.

On parle beaucoup d'un statut des bailleurs privés, en particulier pour relancer le secteur du bâtiment, qui traverse une crise. Quelles pourraient être les incitations fiscales, sans pour autant trop accroître les dépenses fiscales ?

M. Charles de Courson, rapporteur général. C'est un problème compliqué. Le taux de logements vacants à l'échelle nationale est de 8 % et on peut en déduire de manière simpliste qu'il suffirait de les remettre sur le marché pour résoudre les difficultés de logement. Mais ces logements ne sont pas tous situés dans les zones où il y a de la demande. Ils sont assujettis soit à la taxe sur les logements vacants (TLV), soit à la THLV (taxe d'habitation sur les logements vacants).

Je ne crois pas que l'instrument fiscal soit adéquat. Dans ma circonscription, on nous explique qu'il n'est pas nécessaire de construire, car il y a des logements vacants. Mais certains sont insalubres et la part de ceux qui ne peuvent pas être loués va encore augmenter du fait du durcissement des critères de performance énergétique. Il faut donc aller à la racine des problèmes et encourager la réhabilitation.

M. Philippe Juvin (DR). L'objectif de la CDHR est d'assurer une imposition minimale de 20 % des personnes aux plus hauts revenus. Il n'a pas été atteint : une étude publiée par La Documentation française montre que leur taux d'imposition est passé de 14,2 % à 18,9 %.

Comment l'expliquez-vous ? Est-ce dû à une stratégie d'évitement, cette contribution n'étant due que pour l'année 2025 ? Faut-il en augmenter le taux afin d'atteindre l'objectif ?

M. Charles de Courson, rapporteur général. Le gouvernement escomptait un rendement de 8 milliards pour la surtaxe temporaire d'IS et de 2 milliards pour la CDHR. Celle-ci vise des personnes très aisées, puisqu'elle est due lorsque le RFR dépasse 250 000 euros pour une personne seule et 500 000 euros pour un couple ; 24 000 foyers fiscaux étant concernés. Je suis persuadé que son rendement sera bien inférieur aux prévisions. Les simulations dont je dispose tablent plutôt sur 1,2 milliard. Certains disent que le produit pourrait être de 1,4 milliard, mais nous n'atteindrons pas les 2 milliards prévus.

C'est différent en ce qui concerne les entreprises, puisque la surtaxe atteint 41,2 % de l'impôt sur les sociétés pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 3 milliards et 20,6 % pour celles dont le chiffre d'affaires est compris entre 1 et 3 milliards.

Comme vous l'avez dit, la CDHR est une mesure exceptionnelle et il est évident qu'elle risque d'entraîner une optimisation fiscale à tout va.

On entend des rumeurs selon lesquelles le projet de loi de finances prévoirait de reconduire l'un de ces deux dispositifs. Nous n'attendons pas longtemps pour le savoir ; inutile de faire des conjectures.

M. le président Éric Coquerel. Christine Pirès Beaune souhaitait que nous consacrons plus de temps à la discussion de ce rapport intéressant ; la question sera étudiée lors du prochain bureau.

*La commission **autorise** la publication du rapport d'information.*

Enfin la commission examine le rapport d'information sur la recevabilité financière des initiatives parlementaires et la recevabilité organique des amendements à l'Assemblée nationale (M. Éric Coquerel, président)

M. Philippe Brun, président. Ce rapport d'information sur le contrôle de la recevabilité financière et organique est le dixième de ce type présenté par un président de la commission des finances. Plus de trois ans après la publication du précédent, ce travail est précieux pour chacun de nous car il permet de faire le point sur l'état et les évolutions de la jurisprudence – notamment s'agissant des propositions de loi – et donc d'éviter que nos initiatives et amendements se heurtent à des décisions d'irrecevabilité.

M. Éric Coquerel, rapporteur. Mes chers collègues, ce projet de rapport vous a été transmis un peu tardivement mais je souhaitais qu'il soit examiné avant le renouvellement du bureau, qui aura lieu le 2 octobre.

Je vous propose donc d'autoriser la publication d'un rapport sur les règles de la recevabilité financière et de la recevabilité organique, lesquelles sont toutes deux contrôlées à titre principal par le président de la commission des finances.

Il s'agit tout d'abord d'un état des lieux de la jurisprudence. La lecture attentive des rapports précédents montre en effet que l'appréciation de la recevabilité n'est pas une affaire purement scientifique puisque cette jurisprudence évolue, y compris en fonction des situations politiques. Le rapport constitue ensuite un document sur la façon dont j'ai appliqué les règles de recevabilité depuis trois ans – étant entendu que cela n'engage pas la personne qui me succédera.

La présentation d'un rapport dit de l'article 40 est une coutume bien établie par mes prédécesseurs puisque neuf ont déjà été présentés, depuis celui de Jean Charbonnel, en 1971, jusqu'à celui d'Éric Woerth, en 2022. L'intérêt de commenter les dernières réformes organiques, adoptées en 2021 et en 2022, et l'accélération du rythme des législatures m'ont conduit à préparer celui-ci en amont du terme prévisionnel de la XVII^e législature.

Ce travail intervient au terme de trois années qui auront été marquées par l'inflation du nombre d'amendements soumis à l'appréciation du président de la commission des finances. Deux chiffres suffiront à l'illustrer : alors que, sous la précédente législature, un peu plus de 97 000 amendements avaient été contrôlés en cinq ans, ce sont plus de 101 000 amendements qui l'ont été en trois ans, entre juillet 2022 et juillet 2025.

Je ne surprendrai personne en rappelant ma position sur l'article 40. Je considère qu'il s'agit d'une disposition qui contraint fortement l'initiative parlementaire. Il instaure une inégalité entre le gouvernement, qui peut proposer des dépenses nouvelles, et les parlementaires, à qui la Constitution interdit de faire de même. L'objectif de cet article est double : conférer à l'exécutif le privilège budgétaire et déresponsabiliser les parlementaires, en laissant entendre qu'ils feraient plonger le déficit public sans cette contrainte. Cet article a également pour effet d'imposer une politique en particulier, celle qui envisage uniquement les baisses de dépenses pour améliorer la situation des finances publiques.

Pour toutes ces raisons, je plaide pour l'abrogation de l'article 40 – et je ne suis pas le premier. Mon prédécesseur par exemple, Éric Woerth, l'avait demandé en 2018 en déposant un amendement cosigné par l'ensemble des membres de son groupe. Il s'agirait d'une véritable avancée qui permettrait d'élargir nos débats et de revaloriser le rôle d'un Parlement dont les

prérogatives et la liberté sont régulièrement limitées par l'exécutif. La France rejoindrait alors les 52 % de pays membres de l'OCDE qui ne prévoient pas de restrictions au droit d'amendement.

Je reçois souvent des délégations de parlementaires, y compris de pays qui ne sont pas caractérisés par un déficit public élevé ; tous sont très étonnés par l'article 40, de même que par l'article 49.3. J'ai récemment reçu des Japonais, qui sont à peu près dans la même situation que nous, le gouvernement ne disposant pas d'une majorité : ils parviennent à y faire face sans disposer de l'équivalent de ces deux articles.

En attendant l'abrogation de l'article 40, je respecte évidemment le cadre juridique particulièrement rigoureux qui s'impose au président de la commission des finances. Mais, depuis 2022, j'ai tenu à favoriser autant que possible l'initiative parlementaire, pour concilier au mieux les exigences de l'article 40 avec le droit d'amendement des députés, lui aussi inscrit dans la Constitution – et ce quel que soit leur groupe politique.

J'en veux pour preuve la diminution constante du taux d'irrecevabilité financière depuis le début de ma présidence : partant de 16,4 % l'année précédant mon arrivée, il est passé à 12,1 % en 2022-2023, puis 8 %, et enfin 7,3 % en 2024-2025. La tendance est manifeste alors même que la réforme de la Lolf (loi organique relative aux lois de finances) et de la LOLFSS (loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale) en 2021 et 2022 a durci certaines règles de recevabilité, notamment en ce qui concerne l'affectation d'une imposition ou la création de nouveaux allègements sociaux.

L'assouplissement de la jurisprudence ne s'apparente nullement à une absence de contrôle. Je rappelle que le Conseil constitutionnel a jugé à plusieurs reprises que les assemblées étaient tenues de mettre en œuvre un contrôle de recevabilité effectif et systématique dès le stade du dépôt des amendements. À défaut, le juge constitutionnel ne serait plus lié par la règle dite du « préalable parlementaire », en application de laquelle il n'intervient qu'en appel d'une éventuelle contestation au cours de la navette parlementaire.

Je me suis donc attaché à respecter ce cadre, tout en assouplissant la jurisprudence. Sauf dans de très rares cas – qui n'ont pas manqué d'être médiatisés –, mes avis ont été suivis par mes homologues ainsi que par la présidente de l'Assemblée nationale. Il y a eu très peu de désaccords, ce qui montre bien qu'il était sans doute nécessaire de réduire la proportion des déclarations d'irrecevabilité.

En matière de diminution des recettes publiques, la jurisprudence a peu évolué, puisque la possibilité pour les députés de gager leurs amendements rend les cas d'irrecevabilité plus rares. Aux tolérances admises par mes prédécesseurs j'ai ajouté le principe de l'auto-gage : lorsqu'un amendement propose à la fois une diminution une hausse de recettes, il est recevable sans gage lorsqu'il est manifeste que son effet global est bénéfique pour les finances publiques.

En matière de création ou d'aggravation d'une charge publique, puisque l'article 40 laisse peu de marge de manœuvre aux députés, j'ai évidemment maintenu les dérogations favorables à l'initiative parlementaire établies par mes prédécesseurs, en les élargissant lorsque cela était possible afin de favoriser les débats au sein de notre assemblée.

J'ai interprété le plus largement possible les jurisprudences existantes, par exemple celles relatives aux charges indirectes – qui ne constituent que l'effet secondaire d'un amendement ; aux charges de gestion – qui peuvent être absorbées à moyens constants ; aux

charges de trésorerie – qui sont recevables si elles demeurent infra-annuelles et ne sont pas massives ; à l’État employeur – jurisprudence permettant de proposer des mesures coûteuses si elles concernent à la fois des personnes publiques et privées ; et aux expérimentations – permettant de proposer des mesures coûteuses aux fins d’améliorer l’efficacité de l’action publique.

Je souligne que le Conseil constitutionnel, dans sa décision sur la loi dite PLM, a validé l’ensemble des raisonnements que j’avais suivis s’agissant des charges de gestion ou de celles dont l’effet est indirect ou incertain.

J’ai également admis un grand nombre d’amendements proposant des mesures coûteuses dès lors qu’ils étaient programmatiques, c’est-à-dire non normatifs, et n’emportaient pas en eux-mêmes de nouvelles dépenses. Cela m’a semblé utile pour permettre à notre assemblée d’avoir de vrais débats de fond.

Enfin, j’ai eu à cœur de faire converger la jurisprudence avec les règles appliquées par le président de la commission des finances du Sénat, qui sont depuis longtemps plus souples. J’ai notamment utilisé la jurisprudence « démocratie » que mes prédécesseurs à l’Assemblée n’avaient jamais appliquée. Elle permet aux députés de déposer des amendements coûteux lorsqu’ils visent à permettre ou améliorer l’exercice de la démocratie par les citoyens : le coût de ces mesures est alors considéré comme secondaire dès lors qu’il s’agit avant tout de ne pas entraver l’exercice de la volonté populaire, qui, là encore, est un principe constitutionnel.

Ces trois dernières années, j’ai également dû me prononcer sur la recevabilité de propositions de lois. Si certains considèrent qu’un « gage de charge » est insuffisant pour garantir la recevabilité d’un texte, j’estime qu’il n’y a pas de raison d’être plus sévère que le bureau de l’Assemblée nationale, qui accepte le dépôt de ce type de propositions coûteuses. Par ailleurs, une lecture trop stricte de l’article 40 dans le cadre de l’examen de la recevabilité d’une proposition de loi devant être discutée lors d’une niche parlementaire rendrait inopérante une autre disposition de la Constitution, celle qui garantit un droit d’initiative parlementaire spécifique aux groupes d’opposition.

J’ai constaté que, depuis des années, la possibilité de déclarer irrecevables de telles propositions de loi destinées à être examinées dans le cadre d’une niche parlementaire était plus ou moins tombée en déshérence. Sans doute considérait-on qu’il était normal qu’elles soient débattues, sachant qu’en tout état de cause, si l’exécutif n’était pas favorable à leur adoption, elles seraient rejetées en séance publique. L’absence de majorité explique peut-être pourquoi l’on s’interroge de nouveau sur la recevabilité de ces propositions de loi, mais cette situation ne doit pas, selon moi, conduire à être moins souple dans l’appréciation de leur recevabilité.

S’agissant des irrecevabilités liées à la Lolf et à la Lolfss, qui limitent encore plus l’initiative parlementaire, notamment sur les textes financiers, j’ai été confronté aux nouvelles règles issues des réformes de 2021 et 2022, qui ont, par certains aspects, durci les conditions de recevabilité des amendements. Ainsi, il n’est plus possible de proposer d’affecter une imposition à un tiers autre que les collectivités territoriales ou les organismes de sécurité sociale dans un autre texte que le projet de loi de finances. De même, la création de nouveaux allègements sociaux pour plus de trois ans ne peut être désormais proposée qu’à l’occasion du PLFSS. Je me suis bien évidemment efforcé d’interpréter ces nouvelles règles de la façon la plus favorable à l’initiative parlementaire, comme vous pourrez le constater en lisant mon rapport.

Par ailleurs, j'ai assoupli la jurisprudence sur d'autres pans de la recevabilité organique, notamment en allégeant – sans les supprimer – les exigences de motivation des amendements de crédits. Le projet de loi de finances est chaque année un moment important de notre vie parlementaire et démocratique, et il m'a semblé important que tous les débats puissent se tenir.

S'agissant de mon rôle de conseil aux députés, j'ai veillé, de même que les équipes qui m'accompagnent, à apporter à ceux qui me sollicitaient les explications les plus détaillées possibles sur les règles applicables et sur les décisions rendues, ainsi qu'à prodiguer tous conseils de nature à rendre les amendements recevables, par exemple par des modifications entre la commission et la séance. Lors de l'examen des textes relatifs à la fin de vie, des solutions ont ainsi pu être proposées pour rendre recevables certains amendements, ce qui a beaucoup contribué à la qualité des débats qui se sont tenus.

Pour conclure, je tiens à remercier l'ensemble des membres de l'administration de la commission des finances, et plus particulièrement le pôle de la recevabilité financière, pour leur travail sur ce rapport mais également pour le traitement tout au long de l'année des amendements qui me sont soumis, dans des volumes inédits et dans des délais très restreints.

M. Philippe Brun, président. Comme vous l'avez rappelé, la suppression de l'article 40 est une demande constante des présidents de la commission des finances depuis de très nombreuses années. Il s'en est fallu de peu qu'il soit supprimé en 2008, lorsque Didier Migaud, qui présidait la commission, a déposé un amendement en ce sens à l'occasion de la révision constitutionnelle et que Gilles Carrez, alors rapporteur général, l'a voté.

Mais cet article est toujours en vigueur, et c'est une bonne chose qu'il soit interprété de la manière la moins nocive pour l'initiative parlementaire.

Avez-vous envisagé de rendre la décision collégiale ? Vos décisions, monsieur le président, sont certes préparées, mais ne pourrait-on envisager qu'elles soient prises de manière collégiale lorsqu'un désaccord se manifeste ? Cela permettrait d'éviter certains procès en partialité. Je pense en particulier aux polémiques qui ont pu avoir lieu à l'occasion de décisions prises par la présidente de l'Assemblée nationale et aux reproches qui ont pu être adressés aux uns et aux autres.

M. Éric Coquerel, rapporteur. Je ne suis pas opposé aux réflexions, mais cela supposerait que les textes soient modifiés. Ils sont très clairs et l'appréciation de la recevabilité est confiée au président de la commission des finances – sauf s'il est empêché, auquel cas la tâche peut être assurée par un autre membre du bureau de la commission des finances, à commencer par le rapporteur général.

En outre, le fait que ce président soit membre de l'opposition assure qu'il n'est pas soumis aux pressions de l'exécutif. Lors de la révision constitutionnelle engagée par Nicolas Sarkozy, cela était apparu comme une amélioration des garanties démocratiques. Il ne faudrait pas que la mise en place d'un cadre collectif conduise à assujettir la décision au bon vouloir de l'exécutif – en tout cas lorsqu'il dispose d'une majorité. Il faudrait donc obtenir des garanties sur ce point, car on voit bien ce qui pourrait se passer. L'article 40 induit déjà un déséquilibre entre le législatif et l'exécutif. Il serait encore aggravé si la décision en matière de recevabilité revenait de fait à la majorité gouvernementale, et donc *in fine* à l'exécutif.

Je rappelle que, s'agissant des propositions de loi, l'appréciation initiale de la recevabilité est confiée au bureau de l'Assemblée. Le bureau exerce toujours cette prérogative, même si cela fait des années qu'il fait en sorte de favoriser le plus possible la discussion.

Le contrôle ne relève donc pas du seul président de la commission des finances. En outre, la présidente de l'Assemblée nationale, qui apprécie la recevabilité des amendements déposés en séance publique, consulte le président de la commission des finances. Si elle peut ne pas suivre son avis, cela n'est arrivé depuis trois ans que dans des cas très rares, même s'ils ont été très médiatisés car ils étaient très politiques et liés à la réforme des retraites. Cela montre qu'après tout, la présidente de l'Assemblée n'était peut-être pas opposée aux évolutions que j'ai introduites.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Je salue cette synthèse sur les règles d'appréciation de la recevabilité financière, qui nous aidera tous à éviter de déposer des amendements notoirement irrecevables.

L'assouplissement global des règles par la loi organique du 28 décembre 2021 s'est-il traduit par une évolution du taux d'irrecevabilité ? Dans quelles proportions ?

Vous avez souhaité étendre la tolérance du bureau de l'Assemblée nationale au sujet des gages de charge figurant dans des propositions de loi non plus uniquement au moment de leur dépôt, mais également en cas de contrôle incident, en application du quatrième alinéa de l'article 89 du règlement. Or la jurisprudence du Conseil constitutionnel indique explicitement que les charges ne peuvent être compensées. C'est d'ailleurs ce qui est appliqué pour les amendements. Qu'est-ce qui vous laisse penser que les règles pourraient être différentes pour les propositions de loi ? Pensez-vous que le Conseil constitutionnel validerait une telle évolution ?

M. Éric Coquerel, rapporteur. J'ai déjà en partie répondu à votre première question dans mon propos introductif. En 2021-2022, année précédant mon arrivée, 16,4 % des amendements avaient été déclarés irrecevables. Ce taux est passé à 12,1 % lors de ma première année, puis à 8 % l'année suivante, avant d'atteindre 7,3 % en 2024-2025.

Cette évolution est clairement liée à mon choix de rechercher les jurisprudences les plus avantageuses pour le droit d'amendement. Cela traduit également le fait que j'ai toujours cherché à fournir aux députés qui me le demandaient, quel que soit leur groupe, une solution pour rendre des amendements recevables lors de la discussion en séance.

Je l'ai également fait pour les propositions de loi susceptibles de créer une charge, ce dont Philippe Brun peut témoigner au sujet de sa proposition visant à protéger le groupe Électricité de France d'un démembrement. Mes arguments avaient d'ailleurs été repris par le rapporteur général du budget au Sénat. De même, lorsque j'ai été saisi de la recevabilité de la proposition de loi PLM, déposée par des députés du bord opposé au mien, j'ai considéré que cette initiative parlementaire était valide car elle n'entraînait qu'une charge de gestion. Saisi sur ce point, le Conseil constitutionnel m'a donné raison.

La diminution du taux d'irrecevabilité est probablement une conséquence du travail mené en collaboration avec les députés de tous les groupes, sans exception, qui ont eu recours à mon expertise – même s'il est exact qu'il s'agit majoritairement de députés de l'opposition, puisqu'ils déposent davantage d'amendements.

S'agissant de votre deuxième question, la séquence qui a entouré l'examen des différentes propositions visant à remettre en cause la réforme des retraites, en 2023-2024, a suscité une controverse importante – et qui demeure latente – relative à la recevabilité des dispositions coûteuses des propositions de loi qui comportent un gage de charge.

Alors que certains pensent que la présence d'un tel gage ne suffit pas à purger une proposition de loi de son éventuelle irrecevabilité en cas de contrôle incident, sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 89 du règlement, j'ai considéré au contraire que, dans la mesure où le bureau de l'Assemblée – qui est chargé d'examiner la recevabilité des propositions lors de leur dépôt – accepte des propositions de loi coûteuses ainsi gagées, le président de la commission des finances n'a pas à remettre en cause ce raisonnement lors du contrôle incident.

Les tenants de la première thèse souhaitent que le contrôle exercé par le président de la commission des finances sur les propositions dont il est saisi soit plus rigoureux et exigeant que la procédure suivie par le bureau au stade du dépôt.

Pour ma part, je pense qu'il n'y a pas de raison, ni objective ni politique, pour que ce soit le cas. Sinon, cela voudrait dire que le juge d'appel de la recevabilité doit en tout état de cause être plus sévère que le juge de première instance. Cela consacrerait un contrôle aléatoire et à deux vitesses, dont seraient victimes les parlementaires dont les propositions font l'objet d'une demande d'examen de la recevabilité financière en cours de discussion.

Je me permets de souligner l'incohérence juridique sous-jacente à la première thèse : elle revient à admettre que le contrôle systématique lors du dépôt, pourtant requis par le Conseil constitutionnel, serait défaillant et que le bureau de l'Assemblée méconnaîtrait ainsi les exigences constitutionnelles.

Enfin, s'il faut reconnaître que, sur cette question du contrôle de la recevabilité incidente des propositions de loi, je n'ai sans doute pas encore réussi à convertir la présidente de l'Assemblée, cette divergence n'affecte pas – et fort heureusement – le contrôle des amendements, qui n'a donné lieu à presque aucun désaccord. Il y en a eu quelques-uns au tout début, probablement parce que la présidente était inquiète de ma position sur l'abrogation de l'article 40, mais je pense qu'elle s'est aperçue assez rapidement que je ne tentais pas de méconnaître les devoirs de ma charge.

Dit autrement, les chiffres montrent que les décisions d'irrecevabilité pour des propositions de loi ont diminué au fil des années, jusqu'à devenir quasiment inexistantes. Il me semble que la dernière a été prise par Éric Woerth – qui, en l'occurrence, s'était lui-même saisi. Selon moi, ce mouvement s'explique par le fait que mes prédécesseurs ont estimé nécessaire que les propositions déposées par les groupes d'opposition puissent effectivement être discutées à l'occasion des journées qui leur sont réservées une fois par an en séance. Ils ont donc apprécié la recevabilité avec une certaine souplesse, afin de respecter le droit de l'opposition à soulever des questions de fond. C'est la situation politique actuelle qui pousse à remettre cette interprétation en cause, en raison de l'incertitude qui entoure désormais le vote sur ces propositions. C'est un problème collectif.

Peut-être faudrait-il trancher une fois pour toutes la question de la recevabilité des propositions de loi. Certaines de mes décisions ont suscité des polémiques, même si elles ont été rares : j'ouvre donc le débat. On n'avait jamais imaginé que l'exécutif pourrait être aussi minoritaire au Parlement. Cela change les choses car dès lors, l'article 40, tout comme d'ailleurs

l'article 49.3, peut être utilisé pour empêcher d'en arriver au vote sur un texte dont on sait qu'il recueille une majorité au sein de l'Assemblée, ce qui diffère de sa vocation initiale.

M. Philippe Brun, président. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Emeric Salmon (RN). En lisant ce rapport, certes en diagonale mais avec intérêt, j'ai eu un sourire amer. Au fond, tout y est dit : l'article 40, censé protéger les finances publiques, sert surtout à prémunir le gouvernement contre tout débat gênant. Il paraît que les parlementaires seraient trop dépensiers : c'est amusant, alors que ce sont les gouvernements successifs, de droite comme de gauche, qui ont fait exploser la dette et laissé filer les déficits ! Mais eux ont le droit de creuser le trou ; nous, représentants du peuple, sommes trop dangereux pour toucher au budget.

L'article 40 est un peu la version institutionnelle de la muselière : on laisse les députés parler, mais pas trop fort et surtout pas des sujets qui fâchent – retraites, pouvoir d'achat, services publics. Circulez, y a rien à voir !

On explique que cet article responsabilise les élus. Quelle ironie ! En réalité, il déresponsabilise l'Assemblée, réduit nos marges de manœuvre et prive les Français d'un véritable débat démocratique. Le Rassemblement national le dit clairement : il est temps de briser ce carcan. Nous demandons d'assouplir sérieusement cet article car un Parlement qui n'a pas le droit de proposer, c'est un Parlement qui n'a plus de pouvoir, qui est la simple chambre d'enregistrement des caprices gouvernementaux. Bref ce n'est plus la démocratie.

D'ailleurs, je remercie la présidente Yaël Braun-Pivet d'avoir inscrit à l'ordre du jour d'une des réunions du groupe de travail sur le règlement de l'Assemblée nationale un point consacré à l'article 40, preuve que ce sujet est important.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Bien que ce soit très *has been*, je vais défendre la Constitution – rien que la Constitution, toute la Constitution.

Je ne suis qu'à moitié étonné que le Rassemblement national se plaigne du respect de la Constitution. La voilà qui musellerait les députés ! Par ailleurs, je connais également les positions de M. Coquerel. Mais, monsieur le président, ce n'est pas parce que vous respectez le code de la route que vous avez le droit, de temps en temps, de prendre les virages à 200 kilomètres à l'heure, ainsi que vous l'avez fait.

Il est possible de modifier la Constitution, et son article 40 comme les autres. En attendant, notre devoir de parlementaire est de le respecter. En voici le texte : « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ». Il n'y a aucune ambiguïté. Vous le respectez très souvent, monsieur le président – sauf que de temps en temps, sans que l'on comprenne pourquoi, selon votre bon vouloir, vous ne le respectez pas.

Quant aux propositions de loi, le président Carrez avait rappelé très clairement que ce n'est pas parce que le bureau autorise le dépôt de l'une d'elles qu'elle est pour autant purgée de son irrecevabilité.

L'article 40 s'accompagne d'une jurisprudence très claire, qui protège les finances publiques. Je ne sais pas où l'on en serait sans elle. Tant que la Constitution n'a pas été modifiée,

c'est cet article que nous devons respecter. Monsieur le président, je ne suis pas convaincu par vos arguments.

M. Éric Coquerel, rapporteur. Je ne désespère pas d'avoir le temps de déposer une proposition de loi constitutionnelle visant à abroger l'article 40 de la Constitution, ainsi que certains de mes illustres prédécesseurs l'avaient fait.

Je suis en désaccord total avec votre analyse, monsieur Cazeneuve, qui me semble partielle. Selon vous, l'article 40 serait gravé dans le marbre et la jurisprudence qui s'y rattache n'évoluerait pas. C'est totalement faux : la lecture des neuf rapports de mes prédécesseurs montre que la jurisprudence n'a cessé d'évoluer. Ce n'est pas moi qui ai inventé les jurisprudences relatives aux charges indirectes, aux charges de gestion, aux charges de trésorerie, à l'État employeur et aux expérimentations ! La Constitution n'est pas non plus gravée dans le marbre, elle a été révisée à plusieurs reprises. On peut être favorable à la Constitution tout en souhaitant la modifier, car il faut bien admettre que c'est une norme vivante qui bénéficie – ou subit – des évolutions jurisprudentielles.

J'ai apporté des évolutions jurisprudentielles, mais jamais je n'ai validé un amendement ou une proposition de loi aggravant une charge ou ne prévoyant pas de gage. Vous estimez que ce fut le cas pour la proposition de loi du groupe LIOT visant à abroger la réforme des retraites : c'est votre point de vue, le mien est différent. Plusieurs propositions de loi prévoyant des dépenses significatives, gagées exactement de la même façon, avaient précédemment été validées par le bureau – y compris lorsque M. Woerth présidait la commission des finances ; or cette proposition de loi ne l'a pas été. La question est donc bien politique : cette fois, le gouvernement craignait de ne pas disposer d'une majorité.

Je serais très heureux qu'on saisisse le Conseil constitutionnel de ce type de questions afin qu'il les tranche. Cela éviterait des débats. Par exemple, certains ont estimé que je n'aurais pas dû déclarer la loi PLM recevable car elle était coûteuse, et que le Conseil constitutionnel la jugerait irrecevable. Or il l'a déclarée recevable. Il convient que chacun reste prudent dans ses interprétations.

Lorsque le bureau de l'Assemblée autorise le dépôt d'une proposition de loi, c'est qu'il l'a contrôlée. Si vous estimez que, depuis des années, le bureau ne fait pas ce travail, je vous invite à l'interpeller. Pour ma part, je suis persuadé que si le bureau, au fur et à mesure des années, a fait preuve de souplesse dans son interprétation, c'est parce qu'il a estimé qu'il était important de ne pas entraver l'initiative parlementaire des oppositions. Mais encore une fois, je serais très intéressé que le Conseil constitutionnel soit saisi de la question.

M. Nicolas Ray (DR). L'article 40, très souvent critiqué, n'a jamais été supprimé malgré de nombreuses révisions constitutionnelles. Cet article majeur de la Constitution prévoit un subtil équilibre entre le pouvoir des parlementaires, dépositaires de la souveraineté populaire, et la nécessité de maîtriser les comptes publics et la trajectoire budgétaire.

J'observe que l'application de l'article varie selon qu'il s'agit d'une proposition de loi ou d'un amendement, alors que le texte de la Constitution prévoit un traitement identique.

Pour assouplir encore l'article 40 sans pour autant l'abroger, ne faudrait-il pas autoriser les parlementaires à modifier la répartition des crédits entre les différentes missions ? Cela n'est pour l'instant possible qu'au sein d'une même mission. Par ailleurs, pourquoi ne pas autoriser la diminution de ressources publiques si elle est gagée par une baisse des dépenses

publiques ? Enfin, mais je sais que cette proposition remporte peu de succès, ne faudrait-il pas limiter le nombre d'amendements que chaque député pourrait déposer ? Cela permettrait d'éviter des formes d'obstruction qui nuisent à la qualité des travaux et portent atteinte à l'image de notre assemblée auprès de nos concitoyens.

Mme Christine Arrighi (EcoS). Puisque le président de la République cherche des sujets de référendum, le fameux article 40 en est un ! Je propose que le peuple se prononce sur les modalités de fonctionnement qui privent les parlementaires – qui sont ses représentants – de nombreuses prérogatives lors du vote du budget, qui contraignent leurs amendements, qui ne leur laissent presque aucune marge de manœuvre au sein d'enveloppes prédéterminées. Et en assortissant l'article 40 du 49.3, on ferait un beau tir groupé !

S'agissant de la motivation des décisions, je n'ai jamais réussi à savoir pourquoi un même amendement, à la virgule près, pouvait être déclaré recevable en commission puis jugé irrecevable en séance. Je peux comprendre qu'il ait été examiné un peu vite à un moment, mais tant les services de la commission que ceux de la séance devraient motiver les décisions prises en application de l'article 40.

M. Éric Coquerel, rapporteur. Il faudrait voir au cas par cas. De façon générale, un président de commission n'est pas tenu de me saisir de la recevabilité des amendements déposés sur un texte que sa commission examinera au fond. Il arrive donc qu'un amendement ne soit pas déclaré irrecevable à ce stade mais le soit au moment de son dépôt en séance, moment où j'ai un avis à donner. J'invite donc les présidents de commission à me saisir dès le départ.

Mme Christine Arrighi (EcoS). Il s'agit d'un amendement que j'avais déposé en commission des finances.

M. Éric Coquerel, rapporteur. J'examinerai le cas que vous évoquez.

Monsieur Ray, je suis favorable à votre première proposition, qui requiert toutefois une modification de la Lolf. Elle permettrait de renforcer l'initiative parlementaire et l'influence des parlementaires sur le budget, ce qui me paraît tout à fait nécessaire.

En revanche, je suis défavorable à votre deuxième proposition, qui conduirait à ce que de simples modalités d'organisation favorisent une politique économique bien particulière : il n'y aurait pas de baisse des impôts proposée sans diminution des dépenses publiques. De façon générale, je suis contre la constitutionnalisation de l'économie : celle-ci doit évoluer en fonction des décisions politiques – c'est la raison pour laquelle j'étais opposé au Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Enfin, si le nombre d'amendements a considérablement augmenté depuis trois ans, il est déjà arrivé dans l'histoire parlementaire qu'il soit beaucoup plus élevé. Les chiffres actuels s'expliquent notamment par l'absence de majorité et le nombre important de groupes. On voit aussi au fil des années les groupes de la majorité déposer de plus en plus d'amendements.

Dans la situation politique actuelle, je serais plutôt favorable à l'application à la discussion budgétaire d'une sorte de procédure de temps législatif programmé. Mais il faut veiller à ne pas remettre en cause le droit d'amendement. Il faut trouver un équilibre.

M. Emmanuel Mandon (Dem). Mon groupe a accueilli avec une très grande réserve les conclusions de ce rapport.

L'article 40 visait à limiter l'initiative parlementaire en matière budgétaire afin d'éviter le débordement de propositions dépensières. L'application de cette règle, présentée comme institutionnelle, a fait très souvent l'objet d'une interprétation littérale et formaliste par les présidents de la commission des finances. Comme toute lecture étroite, cette méthode aboutissait à des résultats impeccables dans la forme, mais qui pouvaient se révéler politiquement absurdes. Il pouvait arriver qu'à la marge, les présidents successifs de la commission des finances procèdent à une lecture plus politique de la recevabilité, supposant une interprétation très souple des critères.

M. le président Coquerel propose une évolution jurisprudentielle consistant à inverser l'ordre des priorités : la lecture politique de la recevabilité financière devient le principe, et la lecture technique traditionnelle l'exception.

La composition politique actuelle de l'Assemblée encourage cette interprétation de la règle. Néanmoins, serait-il prudent de renoncer complètement à un mécanisme de contrôle qui se justifie, au regard des impératifs partagés de maîtrise des finances publiques ? Il ne faudrait pas, comme ce fut le cas l'an dernier, qu'une interprétation très large de la recevabilité financière conduise à l'examen de propositions que nous jugeons irréalistes, voire excessives et démagogiques.

Cette approche suscite une opposition ferme de notre groupe, lequel considère qu'en matière budgétaire, le gouvernement doit garder la main et jouer un rôle primordial. Notre groupe ne votera donc pas ce rapport.

M. Éric Coquerel, rapporteur. Je m'étonne de cette conclusion : il ne s'agit dans ce rapport que de présenter ce qui a été fait, pas de valider mes décisions. Sans ce rapport, mes successeurs ne pourraient pas comprendre pourquoi j'ai pris telle ou telle décision. D'une manière générale, les rapports d'information présentés en commission sont votés et publiés.

Vous êtes défavorable à l'absence de contrôle. Pour ma part, je n'ai jamais écrit que je ne voulais pas de contrôle. Je vous invite à lire le rapport – dont j'admets qu'il a été envoyé tard.

J'ai dit, par honnêteté, que je souhaitais l'abrogation de l'article 40. D'abord, cela n'équivaudrait pas à supprimer tout contrôle : penser cela reviendrait à considérer que l'Assemblée est irresponsable – ce n'est pas ma conception de la démocratie parlementaire. Ensuite, l'article étant toujours en vigueur, je ne me suis aucunement exonéré de ce contrôle.

Je vous invite à regarder par-delà la fumée médiatique. Dans la plupart des cas, j'ai été suivi. La baisse du taux d'irrecevabilité a bénéficié à tous les groupes sans que ni la présidente de l'Assemblée ni aucun groupe n'expriment de désaccords. Il y a l'exception des propositions de loi – celle sur EDF, celle sur PLM et celles sur l'abrogation de la réforme des retraites – dont je comprends qu'elles constituent des irritants majeurs. Du reste, j'observe que mes décisions ont été soutenues par des constitutionnalistes et que, si certaines personnes qui se prennent pour le Conseil constitutionnel à elles toutes seules les critiquent, on est loin de l'unanimité pour me donner tort.

Ce n'est pas très grave – cela fait des débats. La présidente de l'Assemblée nationale a pu parfois avoir une appréciation différente de la mienne, cela n'autorise pas à dire que je n'ai pas exercé le contrôle dont j'étais chargé. Ce n'est pas ce qui s'est passé dans les faits.

*La commission **autorise** la publication du rapport d'information.*

*

* *

Information relative à la commission

La commission a nommé Mme Sophie-Laurence Roy rapporteure spéciale des crédits de la mission Monde combattant, mémoire et liens avec la Nation.

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

Réunion du mardi 30 septembre 2025 à 16 heures 45

Présents. - M. David Amiel, Mme Christine Arrighi, M. Christian Baptiste, M. Karim Ben Cheikh, M. Jean-Didier Berger, M. Carlos Martens Bilongo, M. Philippe Brun, M. Eddy Casterman, M. Jean-René Cazeneuve, M. Éric Coquerel, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Jocelyn Dessigny, M. Benjamin Dirx, Mme Mathilde Feld, M. Emmanuel Fouquart, M. Pierre Henriët, M. François Jolivet, M. Philippe Juvin, Mme Constance Le Grip, Mme Claire Lejeune, M. Thierry Liger, M. Philippe Lottiaux, M. Emmanuel Mandon, Mme Estelle Mercier, Mme Sophie Mette, M. Nicolas Metzdorf, M. Jacques Oberti, Mme Sophie Pantel, Mme Christine Pirès Beaune, M. Nicolas Ray, M. Matthias Renault, M. Emeric Salmon, M. Nicolas Sansu, Mme Eva Sas, M. Charles Sitzenstuhl, M. Jean-Philippe Tanguy, M. Emmanuel Tjibaou

Assistaient également à la réunion. - Mme Stéphanie Galzy, M. Antoine Golliot