

Extrait du compte rendu intégral de la séance du Sénat du jeudi 19 juin 2008

M. le président. L'amendement n° 310 rectifié, présenté par MM. Lambert et Marini, est ainsi libellé :

Après l'article 14, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article 40 de la Constitution, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art. ... - Les dispositions fiscales dérogatoires qui ont pour conséquence une diminution des ressources publiques ou l'aggravation d'une charge publique sont abrogées dans un délai de trois ans à compter de leur entrée en application, à défaut de la présentation par le Gouvernement au Parlement d'une évaluation de leur coût et de leur efficacité. »

La parole est à M. Philippe Marini.

M. Philippe Marini. Puisque l'article 40 est maintenu, il convient de le compléter dans l'esprit du débat qui vient de se dérouler.

M. Gérard Delfau. Il faudrait le durcir un peu ! (*Sourires.*)

M. Philippe Marini. Le présent amendement tend à obliger le Gouvernement à présenter au Parlement une étude d'impact des dérogations fiscales et à se donner les moyens d'évaluer leur coût et leur portée.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Ah !

M. Philippe Marini. L'objectif est de créer les conditions d'une modernisation et d'une simplification de notre législation fiscale.

Nous assistons en effet, année après année, à la multiplication des incitations, imputations, dégrèvements de toute nature, bref, à la prolifération des niches fiscales.

Afin de les encadrer et, je l'espère, d'en supprimer un grand nombre, il convient de procéder à des évaluations et de veiller à ce que les régimes dérogatoires ne s'appliquent que pour un temps déterminé.

En conséquence, nous souhaitons que ces régimes soient automatiquement abrogés dans un délai de trois ans, sauf si le Gouvernement est en mesure de plaider pour leur maintien par une évaluation convaincante.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Jacques Hyest, *rapporteur.* Monsieur Marini, vous soulignez, à raison, que la prolifération et la sédimentation des niches fiscales sont préjudiciables à l'efficacité des prélèvements obligatoires et à l'égalité devant l'impôt. Et encore n'avons-nous pas supprimé la digue que constitue l'article 40 !

Pour autant, il ne paraît pas conforme à notre tradition juridique de prévoir que des dispositions votées par le Parlement seraient automatiquement abrogées à l'issue d'un délai déterminé – quand bien même une telle mesure aurait sans doute une certaine efficacité – si le Gouvernement n'a pas présenté au Parlement une évaluation de leur coût et de leur efficacité.

La commission des lois s'interroge sur cet amendement et sollicite l'avis du Gouvernement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Éric Woerth, *ministre.* Monsieur Marini, voilà un sujet qui a souvent donné lieu à des discussions animées dans cette enceinte !

Je suis, vous le savez, favorable à l'encadrement des niches fiscales et je déplore leur prolifération, que vous venez de dénoncer, et dont la presse se fait l'écho depuis maintenant plusieurs semaines. Il s'agit en effet d'un sujet d'actualité.

Vous proposez l'abrogation automatique des régimes fiscaux dérogatoires dans un délai de trois ans à défaut d'une évaluation par le Gouvernement de leur coût et de leur efficacité. En d'autres termes, vous encadrez la durée d'application du régime dérogatoire et vous définissez les conditions de son maintien.

Le Gouvernement est favorable à votre proposition, sous réserve de quelques rectifications.

Tout d'abord, la durée de trois ans est trop brève pour permettre une réelle évaluation. Je vous propose donc de la porter à cinq ans.

Ensuite, plutôt que de définir des modalités d'application dans la Constitution, mieux vaut renvoyer à une loi organique le soin de déterminer sous quelle forme et dans quelles conditions s'appliquera cette disposition.

Je vous propose donc la rédaction suivante : « Les dispositions fiscales dérogatoires qui ont pour conséquence une diminution des ressources publiques cessent de s'appliquer le 31 décembre de la cinquième année suivant leur entrée en vigueur, dans les conditions et sous les réserves fixées par une loi organique. »

M. le président. Monsieur Marini, acceptez-vous la suggestion de M. le ministre ?

M. Philippe Marini. Oui, monsieur le président.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 310 rectifié *bis*, présenté par MM. Lambert et Marini, et ainsi libellé :

Après l'article 14, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article 40 de la Constitution, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art. ... - Les dispositions fiscales dérogatoires qui ont pour conséquence une diminution des ressources publiques cessent de s'appliquer le 31 décembre de la cinquième année suivant leur entrée en vigueur, dans les conditions et sous les réserves fixées par une loi organique. »

La parole est à M. Alain Vasselle, pour explication de vote.

M. Alain Vasselle. MM. Alain Lambert et Philippe Marini auraient été bien inspirés d'associer dérogations de nature fiscale et dérogations à caractère social, car les dérogations suscitent des problèmes de même nature dans l'un et l'autre cas.

Dois-je rappeler au Gouvernement les difficultés qu'ont éprouvées les gouvernements successifs pour honorer la compensation des exonérations de cotisations sociales en faveur du budget de sécurité sociale ? Si ces exonérations avaient donné lieu à des études d'impact, le Parlement et le Gouvernement auraient été mieux éclairés sur leurs incidences sur le budget de la sécurité sociale.

Monsieur le ministre, il serait donc sage de prévoir, pour les dépenses à caractère social, un encadrement similaire à celui que vous venez d'accepter pour les dérogations fiscales. Je conçois que nous ne puissions pas le faire maintenant, car cela suppose une réécriture complète de l'amendement, mais nous pourrions profiter de la navette pour aller dans le sens que je souhaite.

La commission des finances, qui a le souci d'une approche globale en la matière, ne peut pas se désintéresser des mesures de caractère social, qui ont évidemment des incidences sur les lois de financement de la sécurité sociale.

Le Sénat examinera d'ailleurs dans un instant l'amendement n° 301 rectifié, soutenu par la commission des finances et par la commission des affaires sociales, lesquelles ont une approche similaire des exonérations qui sont décidées au fil de l'eau, au détour de la discussion de tel ou tel texte. Je considère que les études d'impact valent aussi bien pour les dépenses fiscales que pour les dépenses sociales.

M. Philippe Marini. Tout à fait !

M. le président. La parole est à M. Michel Charasse.

M. Michel Charasse. Si, sur le fond, je partage l'esprit qui a guidé la démarche de MM. Lambert et Marini, sur la forme, je suis quelque peu gêné, car je ne suis pas convaincu qu'une telle disposition, qui a par ailleurs reçu l'accord du Gouvernement, ait sa place dans la Constitution. Elle me semble plutôt relever d'une loi de finances.

Le projet de loi de règlement viendra en discussion devant le Sénat dans quelques jours. Cette disposition y aurait eu toute sa place.

Par ailleurs, je me demande – et je ne sais pas si M. Philippe Marini a la réponse – qui va décider et énumérer les dispositions fiscales dérogatoires. Le Conseil constitutionnel se livrera-t-il à des interprétations ? Devra-t-on établir une liste dans la loi organique ?

Je ne vois pas très bien ce que cela recouvre. S'il s'agit de tous les régimes dérogatoires, comment traitera-t-on le quotient familial ou l'exonération des allocations familiales ? Est-ce, ou non, dérogatoire ?

M. Philippe Marini. Non !

M. Michel Charasse. Il s'agit tout de même d'une règle qui vise à réduire la portée de l'impôt sur le revenu ! C'est donc bien une disposition dérogatoire par rapport à un barème. Mais, à cette heure tardive, je n'entrerai pas dans le détail.

Le fait que cet amendement ne me paraisse pas avoir sa place dans un texte aussi noble que la Constitution et le caractère imprécis de la mention « dispositions fiscales dérogatoires » me conduisent, à mon grand regret, à ne pas le voter. En revanche, s'il était présenté dans le projet de loi de règlement, qui sera discuté dans quinze jours, je me ferais un plaisir, un bonheur de le voter ! On pourrait sans difficulté y déposer ce type d'amendement puisqu'il s'agit d'une loi de finances.

M. le président. La parole est à M. Philippe Marini.

M. Philippe Marini. Je suis souvent en accord avec Michel Charasse, mais cette fois-ci, mon cher collègue, j'ai le regret de vous dire que votre propos me semble contradictoire.

Nous discutons d'un projet de loi constitutionnelle. Nous utilisons donc des formulations de caractère général : une disposition dérogatoire est une disposition qui déroge à une législation de droit commun.

Avec l'accord du Gouvernement, nous renvoyons les mesures plus précises à un projet de loi organique. Nous affinerons alors la limite entre le droit commun et les dérogations.

Permettez-moi de prendre quelques exemples. Lorsqu'un matériel déterminé, pour une profession donnée, bénéficie d'une durée d'amortissement qui n'est pas la durée de droit commun, il s'agit clairement d'une dérogation.

M. Michel Charasse. Oui !

M. Philippe Marini. De la même manière, lorsqu'une profession bénéficie, pour le calcul de son impôt sur le revenu, d'un coefficient de réfaction qui lui est propre – je ne citerai aucune profession, même pas celles qui vous sont le plus chères –, il s'agit clairement d'une dérogation.

M. Michel Charasse. Oui !

M. Philippe Marini. À l'inverse, on peut s'interroger sur le point de savoir si des règles de calcul de l'impôt qui s'appliquent de manière horizontale à tous les assujettis ont ou non le caractère d'une dérogation.

M. Michel Charasse. Tout à fait !

M. Philippe Marini. Je considère que le crédit d'impôt recherche n'est en rien un régime dérogatoire, car il est défini d'une manière générale. Il en est de même du quotient familial, qui constitue modalité générale de calcul de l'impôt sur le revenu.

En tout état de cause, notre débat porte sur la Constitution et nous n'avons donc pas, en cet instant, à entrer dans une telle casuistique. Ce sera la responsabilité du législateur quand il élaborera la loi organique.

Pour l'heure, restons-en aux principes. Et parmi les principes, il en est un qui est essentiel et à l'application duquel le Conseil constitutionnel apporte un soin très vigilant, c'est l'égalité devant l'impôt. En incluant ce principe dans la Constitution, nous mettons l'égalité devant l'impôt au premier plan. Il en résulte que toute dérogation devra être pesée au trebuchet de l'équité et de l'efficacité.

Il me paraît utile d'inscrire ce principe dans la Constitution, tant pour des raisons juridiques que pour le bon ordonnancement des règles générales du droit.

M. le président. La parole est à Mme Nicole Bricq.

Mme Nicole Bricq, Je suis très étonnée de la célérité avec laquelle nous avons traité cette question. En dix minutes, M. Marini a présenté son amendement, le Gouvernement lui a apporté son soutien, sous réserve d'une rectification. Nous allons maintenant passer au vote alors que, pendant près de deux heures, nous avons débattu de l'article 40 et que le Gouvernement a résisté à une pression forte d'une grande partie du Sénat, comme l'a démontré le résultat du scrutin public.

Je note, monsieur Marini, que le texte de l'amendement n° 310 rectifié *bis* ne correspond plus à l'objet qui l'accompagne. À la demande du Gouvernement, vous avez porté la durée d'application des dispositions fiscales dérogatoires de trois à cinq ans et l'évaluation de leur coût ainsi leur portée, que vous exigiez dans l'amendement n° 310 rectifié, ne figure plus dans l'amendement n° 310 rectifié *bis*.

M. Philippe Marini, Ce sera prévu dans la loi organique !

Mme Nicole Bricq, Cela étant, il s'agit d'une pratique qui n'est pas nouvelle. Compte tenu de la célérité avec laquelle cet amendement important a été présenté, je présume que sa rédaction a donné lieu à des discussions préalables avec le Gouvernement.

Les niches fiscales, que M. Marini évoque lors de l'examen de chaque projet de loi de finances, font actuellement l'objet d'un débat. Nos collègues députés, opposition et majorité réunies, leur ont consacré un rapport. Des propositions de plafonnement les visant toutes, et pas seulement les trois qui figurent dans le rapport que nous a remis Mme Lagarde, sont en discussion. Le débat vient juste d'être ouvert. Or, en adoptant cet amendement, nous le refermerions !

Le rapporteur général de l'Assemblée nationale, M. Carrez, travaille sur l'encadrement de la dépense fiscale. Il veut, comme pour la norme de dépense budgétaire, fixer une norme de dépense fiscale. Et là, en dix minutes, nous ferions avorter ce débat qui ne fait que commencer ?

Je ne suis pas d'accord, mon groupe n'est pas d'accord pour voter cet amendement, qui nous apparaît comme un piège et qui va refermer le débat sur les niches fiscales. C'est trop facile ! Nous ne l'acceptons pas.

M. Éric Woerth, *ministre*. Il ne referme rien du tout !

M. le président, La parole est à M. Christian Cointat.

M. Christian Cointat, La question qui est soulevée est loin d'être anodine. Néanmoins, je me prononcerai non pas sur le fond, mais sur la forme.

Une disposition pareille n'a pas sa place dans la Constitution.

M. Michel Charasse, Bien sûr que non !

M. Christian Cointat, Elle aura des conséquences que nous ne mesurons pas, et je trouve véritablement dangereux de procéder de cette manière. Je suis persuadé que, si cette disposition figure dans la Constitution, tout gouvernement, de gauche, de droite ou d'ailleurs, sera tôt ou tard placé dans une situation d'extrême difficulté.

Il faut être conscient de la portée des dérogations : pour certaines professions, je tiens à le souligner, elles sont essentielles, et la durée joue dans de nombreux cas. Le risque est que soient remis en cause, entre autres choses, des accords professionnels. Ce serait mettre le doigt dans un engrenage que nous ne maîtriserons plus.

Aussi, je vous mets en garde, mes chers collègues : attention ! Arrêtons ! Réfléchissons ! Et, comme nous y invitait tout à l'heure M. Charasse, inscrivons cette mesure dans une loi, mais certainement pas dans la Constitution ! Ce serait nous lier les mains dans une affaire dont nous ne mesurons pas aujourd'hui les dangers.

Voilà pourquoi, cher collègue Marini, si je suis d'accord avec votre approche, je suis désolé de devoir vous dire que je ne peux pas voter votre amendement dans la mesure où il ferait entrer cette disposition dans la Constitution.

M. le président, La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Jacques Hvest, *rapporteur*. Je dois avouer, monsieur le président, que je suis de plus en plus inquiet.

Ce n'est pas la teneur de nos débats qui est en cause, car je suis tout à fait d'accord avec la proposition de M. Marini, rectifiée selon le vœu du Gouvernement.

Néanmoins, si la Constitution devient...

M. Michel Charasse, Un arrêté municipal ! (*Rires.*)

M. Jean-Jacques Hvest, *rapporteur*. Non, je n'irai pas jusque-là ! Pour autant, il faut respecter une certaine hiérarchie des normes. Puisqu'il existe une loi organique relative aux lois de finances,...

M. Gérard Longuet, Exact !

M. Jean-Jacques Hvest, *rapporteur*. ... pourquoi ne pas y inscrire une disposition telle que celle-là ?

M. Jean-Pierre Sueur, Bien sûr !

M. Jean-Jacques Hvest, *rapporteur*. Notre Constitution court le risque de devenir un écheveau incompréhensible.

M. Christian Cointat, Tout à fait !

M. Jean-Jacques Hvest, *rapporteur*. Qu'y figure un principe tel celui que pose l'article 40, oui, bien sûr !

M. René Garrec, C'est clair !

M. Jean-Jacques Hvest, *rapporteur*. Les principes sont ensuite déclinés dans les lois organiques, la jurisprudence, etc.

Pour ma part, je m'étonne un peu de cet amendement et de ceux qui suivent : certes, la question est intéressante, mais elle n'est pas à sa place quand c'est de la Constitution qu'il s'agit. Nous aurons bien d'autres occasions de discuter de ces sujets puisqu'il nous faudra revisiter bien des lois organiques, en particulier la loi organique relative aux lois de finances. Alors, gardons le débat pour ces moments-là ! (*Très bien ! et applaudissements sur quelques travées de l'UMP et du groupe socialiste.*)

M. le président, La parole est à M. le ministre.

M. Éric Woerth, *ministre*. Mesdames, messieurs les sénateurs, je suis moins fin juriste que vous, mais je ne suis pas certain que la durée de vie des niches fiscales puisse être fixée dans la loi organique.

M. René Garrec, Les délais ne relèvent jamais de la Constitution !

M. Éric Woerth, *ministre*. Il me semble au contraire qu'il s'agit d'un principe plus élevé, dont les modalités, assurément, restent à définir, mais qui ne peut pas être inscrit dans la loi organique.

M. Jean-Jacques Hvest, *rapporteur*. La durée est fixée par la loi !

M. le président, La parole est à M. Nicolas Alfonsi, pour explication de vote.

M. Nicolas Alfonsi, Mon propos rejoindra ceux qui viennent d'être tenus : malgré l'intérêt et l'amitié que je porte à M. Marini, je ne peux pas voter cet amendement.

Si, demain, des constitutionnalistes allaient s'interroger sur ce qui, à un moment donné, a conduit à introduire cette disposition dans la Constitution, ils pourraient être atterrés ! Il y a toujours des causes à tout, certes, mais on peut imaginer que le Gouvernement dispose de quelques moyens pour s'attaquer aux niches fiscales sans que nous soyons obligés d'emprunter la voie constitutionnelle pour régler ces questions !

La loi fondamentale pose des principes généraux ; elle ne traite pas des dispositions dérogoires, elle ne traite pas de problèmes de délais de quatre ans, de cinq ans... On a ici l'impression de légiférer dans un domaine qui relève d'une loi de finances !

Je voterai contre cet amendement.

M. le président, La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Cet amendement est trop beau pour être honnête ! On inscrirait en vitesse dans la Constitution une telle disposition, qui, tout à coup, serait très générale ?

Vous voulez afficher votre volonté de réduire les niches fiscales. Mais ce terme général de « dérogations » touche aussi bien d'autres choses que les niches fiscales ! En revanche, il ne concerne certainement pas l'efficacité des politiques fiscales en général !

Tel qu'il est formulé, l'amendement permettrait de s'en prendre, par exemple, à l'exonération de la redevance télé pour les vieux !

M. Michel Charasse. Aux allocations familiales...

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Franchement, non !

Si la Constitution doit servir à prendre au moment opportun des petites mesures d'affichage sur les niches fiscales, autant s'en dispenser tout de suite ! Le Gouvernement a refusé bien d'autres dispositions au motif qu'elles n'étaient pas d'ordre constitutionnel : refusons donc cet amendement et ayons un véritable débat sur l'efficacité des politiques fiscales qui sont mises en œuvre depuis un certain temps !

M. le président. La parole est à M. Philippe Marini.

M. Philippe Marini. J'ai l'impression que les choses ne sont pas mûres et que nous aimons notre clientélisme. (*Protestations.*)

M. Jean-Jacques Hvest, *rapporteur.* Ce n'est pas du tout ça !

M. Philippe Marini. Nous sommes tous des conservateurs ! Nous adorons les dégrèvements ! Nous adorons les cas particuliers ! Nous adorons les dérogations !

M. Jean-Jacques Hvest, *rapporteur.* D'ailleurs, le rapporteur général n'en a jamais proposé, bien entendu !

M. Philippe Marini. Et tant pis si cela peut creuser des trous dans les assiettes fiscales ! Cela n'a aucune importance ! (*Vives protestations sur les travées du groupe CRC et du groupe socialiste.*)

Continuons de faire des cadeaux, sans limites, sans ordre, sans méthode, et refusons un minimum de discipline et de méthode !

Mme Josiane Mathon-Poinat. C'est l'arroseur arrosé !

M. Philippe Marini. C'est Alain Lambert qui a, fort opportunément, rédigé cet amendement.

Mme Josiane Mathon-Poinat. Mal rédigé !

M. Philippe Marini. Je me suis associé à son initiative parce que j'estime qu'elle est utile et vertueuse.

M. Jean-Jacques Hvest, *rapporteur.* Ce n'est plus le même amendement !

M. Philippe Marini. Vous pouvez rire, mes chers collègues ! Vous pouvez trouver drôle que, de temps en temps, une initiative parlementaire « passe ».

Mme Nicole Bricq. Celle-ci arrange bien le Gouvernement !

M. Philippe Marini. Peut-être est-ce risible !

Mme Josiane Mathon-Poinat. C'est grotesque !

M. Philippe Marini. Mais ne venez pas, dans des débats ultérieurs, vous targuer d'avoir des finances publiques une vision responsable ! (*Nouvelles protestations sur les travées du groupe CRC et du groupe socialiste.*)

On se bornait ici à prévoir une règle de péremption en cinq ans – et cinq ans, c'est long ! – de tous les régimes dérogatoires, une règle obligeant à les réexaminer : c'est bien un principe général, et c'est un principe d'égalité devant l'impôt !

M. Jean-Jacques Hvest, *rapporteur*. On n'a pas besoin de nouveaux textes pour le faire !

M. Philippe Marini. Je pense qu'Alain Lambert avait profondément raison de prendre cette initiative. Mais, naturellement, le jeu conjugué de tous les conservatismes, de tous les clientélismes, de toutes les provinces, de toutes les professions, est tel que l'on ne peut même pas faire voter un tel amendement !

Il est donc retiré ! (*M. Laurent Béteille applaudit. – Rires sur les travées du groupe CRC.*)

M. le président. L'amendement n° 310 rectifié *bis* est retiré.