

N° 237

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 mars 2001

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, portant création d'une prime pour l'emploi,

Par M. Philippe MARINI

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, président ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, vice-présidents ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; Philippe Marini, rapporteur général ; Philippe Adnot, Denis Badré, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} légis.) : 2906, 2916 et T.A. 635

Sénat : 217 (2000-2001)

Impôts et taxes.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	4
I. L'HISTOIRE AGITÉE D'UNE MESURE ATTENDUE	6
A. DES OBJECTIFS PARTAGÉS.....	6
1. Favoriser le retour à l'emploi.....	6
2. Réduire les prélèvements obligatoires.....	8
B. UNE MESURE ANNULÉE PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL.....	9
1. Les inconvénients de la ristourne dégressive de CSG.....	9
2. Une annulation reprenant l'argumentation du Sénat.....	12
II. LE RALLIEMENT CONTRAINT DU GOUVERNEMENT AU DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT	13
A. UN RALLIEMENT TARDIF A LA PROPOSITION DU SÉNAT.....	13
1. Le dispositif adopté par le Sénat.....	13
2. Le dispositif proposé par le gouvernement.....	14
3. Les contradictions du gouvernement.....	14
B. UN RALLIEMENT COMPLET MAIS TROP TARDIF.....	17
1. Le ralliement complet.....	17
a) Le principe du crédit d'impôt.....	17
b) Les variables.....	18
c) La prise en considération familiale.....	18
2. Les conséquences des hésitations.....	19
a) Un débat théorique stérile.....	19
b) Un débat parlementaire confisqué.....	20
c) Une opération de communication gouvernementale manquée.....	21
EXPOSÉ DE L'ARTICLE UNIQUE	22
EXAMEN EN COMMISSION	37
TABLEAU COMPARATIF	38

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Le projet de loi portant création d'une prime pour l'emploi, adopté le 6 février dernier par l'Assemblée nationale, constitue le dénouement d'un feuilleton déjà émaillé de nombreux épisodes. Par ce texte, le gouvernement se rallie aux positions définies avec constance par le Sénat, lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, du projet de loi de finances pour 2001, et du second projet de loi de finances rectificative pour 2000.

Les objectifs partagés de la promotion du retour à l'activité et de la réduction des prélèvements obligatoires avaient conduit votre commission des finances et votre commission des affaires sociales, lors de l'examen de ces textes, à proposer de substituer à la ristourne dégressive de contribution sociale généralisée (CSG) du gouvernement, qualifiée de « *complexe, dangereuse et injuste* » par le rapporteur pour avis de votre commission des finances sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, notre collègue Jacques Oudin¹, un mécanisme de crédit d'impôt en faveur des revenus d'activité.

Il s'agissait en quelque sorte de baisser de manière ciblée l'impôt sur le revenu des personnes gagnant moins de 1,8 fois le salaire minimum interprofessionnel (SMIC) de manière à accroître l'écart entre les revenus de remplacement liés à l'inactivité et ceux tirés d'une activité. Le mécanisme simple du crédit d'impôt remboursable permettait aussi de reverser la différence aux foyers fiscaux non imposables. Il était fonction du revenu d'activité, du nombre d'heures travaillées et du nombre d'enfants en raison de la familialisation forte de certains revenus de l'inactivité qui conduit à rendre financièrement inintéressant, dans certains cas, le retour à l'emploi de membres d'un foyer fiscal ayant un ou plusieurs enfants à charge.

Le gouvernement a préféré ignorer les avertissements du Sénat sur les défauts, notamment constitutionnels, de la ristourne de CSG et ne pas étudier la solution alternative proposée par la Haute assemblée. Une fois la mesure du gouvernement censurée par le Conseil constitutionnel², plusieurs de ses membres ont même reproché à la majorité sénatoriale d'avoir saisi le Conseil

¹ Avis fait au nom de la commission des finances, Sénat n° 68 (2000-2001).

² Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000.

constitutionnel, sans même s'interroger sur leur propre responsabilité : à ignorer les avertissements en effet, le gouvernement a fait preuve d'une certaine forme « d'autisme législatif ».

Le projet de loi portant création d'une prime pour l'emploi apparaît ainsi comme un revirement. Cependant, son caractère tardif se lit aujourd'hui dans les grandes difficultés de communication rencontrées pour la promotion de la mesure, qui pourraient se traduire pour l'administration fiscale par le développement d'un contentieux coûteux en moyens humains et financiers, en énergie et qui ne serait pas de nature à améliorer les rapports existants entre les citoyens et l'administration fiscale.

Dans le même temps, les nécessités pratiques de la mise en place administrative de la mesure s'imposant au gouvernement, toute discussion approfondie du projet de loi apparaît vaine dans la mesure où le dispositif semble déjà bouclé ou, en tout état de cause, présenté comme tel aux contribuables !

Enfin, pour couper court à une polémique idéologique naissante et de nature à accentuer les failles de la majorité plurielle soutenant le gouvernement, celui-ci a choisi une dénomination inadaptée pour une mesure proposée à l'origine par le Sénat.

Afin de ne pas ajouter à la confusion, ni de retarder la mise en place d'une mesure attendue, favorable aux familles, et à porter au crédit de la majorité sénatoriale, votre rapporteur vous proposera pour l'essentiel d'adopter le texte du gouvernement qui a été puisé aux meilleures sources. Cependant, pour signifier la véritable portée de cette mesure, il vous proposera de lui redonner son nom d'origine, « crédit d'impôt en faveur de l'activité », tout en préservant les droits des bénéficiaires potentiels, souvent perplexes face à un dispositif mal présenté et peu clair.

I. L'HISTOIRE AGITÉE D'UNE MESURE ATTENDUE

A. DES OBJECTIFS PARTAGÉS

1. Favoriser le retour à l'emploi

Le premier objectif recherché par la ristourne dégressive de CSG et le crédit d'impôt était de favoriser le retour à l'activité en réduisant le nombre de situations où, en raison de la structure de notre système de protection sociale, une personne voit son revenu disponible stagner voire diminuer alors qu'elle reprend un emploi.

Cet objectif de retour à l'activité a été réaffirmé par le Sénat avec l'adoption du crédit d'impôt en faveur de l'activité, le 24 novembre 2000, et du revenu minimum d'activité, le 8 février 2001.

Le revenu minimum d'activité

Le 8 février 2001, le Sénat a adopté les conclusions de sa commission des affaires sociales sur la proposition de loi portant création d'un revenu minimum d'activité (RMA) cosignée par MM. Alain Lambert et Philippe Marini. Dans la discussion générale, ce dernier a expliqué le mécanisme du RMA et sa complémentarité avec le crédit d'impôt :

« (...) Monsieur le ministre, c'est vrai, nous cherchons de bonne foi, honnêtement, objectivement, les solutions pour aller dans le sens de ce que vous appelez « la société de plein emploi ».

(...) Le Sénat, j'ose le dire malgré la prétention du terme, s'efforce de concevoir sa doctrine sur ces sujets, en tout cas sa réflexion de fond, sa réflexion théorique et pratique, pour aboutir à une réelle et durable amélioration de la situation de l'emploi.

Dans ce cadre, deux dispositifs nous semblent étroitement complémentaires : le crédit d'impôt et le revenu minimum d'activité. Telle sera la première partie de mon propos. Le RMA ne se conçoit que par rapport au crédit d'impôt. De même, nous le rappelions lors de la discussion budgétaire, le crédit d'impôt ne se conçoit que par rapport au RMA.

En deuxième lieu, je veux, à la suite du rapporteur qui l'a très bien exprimé, si bien que mon propos sera bref, redire en quoi le RMA nous paraît être un instrument simple, efficace, souple de lutte contre le chômage structurel.

En troisième lieu, et en conclusion de cette intervention, je veux indiquer au Gouvernement toutes les raisons qu'il a d'envisager de se rallier à notre dispositif, comme il s'est déjà rallié à d'autres dispositifs issus du Sénat. Bien entendu, Monsieur le ministre, je sais bien que si vous vous y ralliez, vous changerez l'appellation ! (M. le ministre sourit).

Vous donnerez une autre dénomination au RMA, de même que vous avez transformé récemment le « crédit d'impôt » en « prime pour l'emploi ». Vous n'avez pas accepté le terme, mais vous avez fait la chose, ce qui est bien l'essentiel.

(...) Le crédit d'impôt et le revenu minimum d'activité sont bien, mes chers collègues, deux dispositifs étroitement complémentaires. (M. Muzeau s'exclame de nouveau).

Le crédit d'impôt obéit à une logique de progression des salariés dans leur vie de travail et vise à lutter contre la « trappe à pauvreté ». Le RMA obéit, lui, à une logique d'insertion des publics les plus en difficulté et vise à lutter contre la « trappe à inactivité ».

(...) Nous ne prétendons pas que cette proposition est la panacée, mais nous estimons qu'elle a de réels atouts.

Le premier, fort bien mis en valeur par M. Nogrix, rapporteur, est la simplicité, la lisibilité, le fait que ce dispositif soit immédiatement compréhensible par tous, quel que soit le niveau socioculturel de chacun, à la différence du mécanisme d'intéressement introduit par le Gouvernement.

(...) Bien entendu, ce dispositif, qui n'est qu'un cadre, devrait être interprété et mis en place de façon très concrète, branche par branche, par voie conventionnelle. C'est le contrepoint de l'automatisme et c'est l'ensemble qui permet un équilibre. Le dispositif du RMA prendrait la forme d'une convention tripartite entre le bailleur de fonds public qui peut être l'Etat ou le gestionnaire du minimum social, les entreprises regroupées au bon échelon de responsabilité et le ou les bénéficiaires qui vont passer de la situation d'allocataires à la situation de salariés.

(...) Dernier atout du dispositif proposé, il ne coûte pas un franc de plus puisqu'il consiste à recycler ce qui existe. M. le président Lambert et moi-même, très sensibilisés, bien sûr, à cet aspect, sommes d'autant plus incités à expérimenter une telle voie que nous n'y voyons vraiment aucun risque. En effet, nous n'allons pas perdre un centime d'impôts ou de cotisations. A la vérité, nous risquons seulement de remettre dans un cycle mobilisateur et vertueux, celui du travail, des personnes qui étaient dans la désespérance.

(...) Qu'est-ce que cela coûte ? Il s'agit de réutiliser des moyens budgétaires existants, sans coût supplémentaire pour le budget de l'Etat ! C'est un jeu gagnant pour chacun des partenaires : gagnant pour les budgets publics, gagnant pour les allocataires, gagnant pour les entreprises...

(...) Espérons, mes chers collègues, que le même sort que le crédit d'impôt attende le revenu minimum d'activité ! Il ne s'agit ni plus ni moins que de favoriser une vraie insertion sociale par l'activité dans le secteur marchand, et ce avec l'aide de la collectivité départementale, partout où elle voudra s'engager.

Il ne s'agit ni plus ni moins que d'en finir, autant que possible pour le plus grand nombre de personnes, avec une assistance non seulement déresponsabilisante, destructrice de liens sociaux, destructrice de la famille, destructrice de tout comportement social, mais aussi, d'une certaine façon, créatrice d'insécurité, aux différents sens du terme. »

Source : Journal officiel des débats, Sénat, séance du 8 février 2001, pages 659 à 662.

En effet, les études ne manquent pas qui montrent les conséquences du cumul d'allocations et de *minima* sociaux sur l'attractivité de la reprise d'emploi surtout si ce dernier est rémunéré aux alentours du SMIC, *a fortiori* s'il est occupé à temps partiel.

Ces conséquences sont d'autant plus fortes que le foyer fiscal a des enfants en charge. Le jeu cumulé de la mise sous condition de ressources, des liens entre les diverses allocations, de la familialisation de nombre d'entre elles (c'est à dire de leur majoration pour charges de famille) fait que, dans bien des cas de figure, le retour à l'emploi se traduira par un gain de revenu disponible faible, voire par une perte. Une personne seule ayant deux enfants passant du revenu minimum d'insertion à un emploi rémunéré au niveau du SMIC aura un gain de revenu de 2.300 francs par mois. Dans le même temps, cependant, elle risque de voir ce gain réduit à zéro par la perte du bénéfice d'exonération de taxe d'habitation, de la suspension de certaines dettes, de la réduction ou de la gratuité de certains services publics (transports, crèches, cantines, etc.), de la couverture maladie universelle, etc.

Bien entendu, votre rapporteur est conscient de ce que le retour à l'emploi ne fait pas intervenir uniquement des considérations financières. Le travail recouvre une dimension sociale au delà du seul salaire. Cependant, il n'en reste pas moins que ce retour au travail devrait pouvoir être mieux récompensé d'un point de vue financier.

Il s'agit donc d'inciter au retour à l'activité. En favorisant l'activité, le législateur n'entend cependant ni diminuer le niveau de protection, ni subventionner l'emploi. Il s'agit tout simplement alors de diminuer les prélèvements pesant sur le travail afin que celui le souhaite puisse effectivement travailler. C'est pourquoi la volonté de favoriser le retour à l'activité apparaît indissociable de celui consistant à diminuer le poids des prélèvements obligatoires

2. Réduire les prélèvements obligatoires

Le niveau historiquement élevé des prélèvements obligatoires¹, ses conséquences sur l'activité, ses effets négatifs sur l'économie du pays comme sur sa compétitivité, le souci de redonner aux Français ce que leur dynamisme a pu procurer comme recettes fiscales supplémentaires à l'Etat, les mesures de baisses d'impôts engagées par les autres gouvernements européens et notamment notre principal partenaire, l'Allemagne, tout plaide en faveur d'une réduction forte de la pression fiscale.

¹ 45,7 % du PIB en 1999.

Le gouvernement a présenté le 31 août 2000 un plan global et triennal d'allègements des prélèvements obligatoires. Il comprend des mesures extrêmement diverses et éparses pour un montant total de 120 milliards de francs, dont 57 milliards de francs pour 2001. Sa « mesure phare » consistait en une ristourne dégressive de CSG.

Votre rapporteur n'a jamais cessé de plaider en faveur de cet objectif de réduction des prélèvements obligatoires, étayant cette position de propositions concrètes principalement en matière d'impôt sur le revenu et de coût du travail.

Cet objectif reste plus que jamais d'actualité alors que la promesse du gouvernement de réduire les prélèvements obligatoires de 0,5 point en 2000 n'a pas été atteint. Avec 45,5 % de taux de prélèvement en 2000, la France reste le mauvais élève des pays du G 7, l'Allemagne se situant à 43,2 %, l'Italie à 42,7 % et le Royaume-Uni à 38,2 %. En 1999 et 2000, elle aura ainsi connu les deux niveaux de prélèvements obligatoires les plus élevés de son histoire.

Le crédit d'impôt en faveur des revenus d'activité s'inscrivait donc aussi dans cet objectif de mettre au point une mesure allégeant l'impôt sur le revenu et reversant aux foyers une partie des impôts prélevés sur eux.

Si le gouvernement a rejoint le Sénat sur ce double objectif de retour à l'activité et de réduction des charges, il a cependant varié quant aux modalités de leur application en préconisant d'abord une ristourne dégressive de CSG.

B. UNE MESURE ANNULÉE PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

1. Les inconvénients de la ristourne dégressive de CSG

La ristourne dégressive de CSG proposée dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale était, à bien des égards, une mauvaise mesure, ainsi que votre commission l'avait dénoncé.

Il s'agissait d'abord d'un dispositif extrêmement complexe, à la fois pour les bénéficiaires et quant aux mécanismes de compensation brouillant, si besoin en était encore, les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale.

La complexité de la ristourne dégressive de CSG annulée par le Conseil constitutionnel

Cette complexité se lit dans le mécanisme proposé : il ne faut pas moins de 24 alinéas pour mettre en œuvre la ristourne dégressive de CSG, prendre en compte toutes les situations, élaborer des méthodes de calcul différentes, etc. L'aménagement réalisé par l'Assemblée nationale, en l'étendant à 1,4 SMIC, ne facilite pas non plus la lecture et la réalisation de projections. « Bien malin » le salarié gagnant 1,15 SMIC qui saura calculer sa ristourne de CSG !

De plus, le plan du gouvernement annonçait une ristourne dégressive totale d'ici à 2003, mais égale aux deux tiers en 2002 et au tiers en 2001, soit une « ristourne dégressive progressive » en quelque sorte. Or le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 prévoit la mesure pour les années 2001 et 2002, mais pas pour l'année 2003 ce qui peut paraître étonnant. Où est la cohérence du gouvernement quand le ministre de l'économie annonce un plan d'ici à 2003, et quand la ministre de l'emploi et de la solidarité reprend la même annonce, alors que le projet de loi de financement de la sécurité sociale qui en est la traduction juridique ne va que jusqu'en 2002 ?

La complexité se lit ensuite dans les « acrobaties » de transferts de recettes auxquelles donne lieu la mesure. La CSG sera compensée à la CNAMTS, au FSV et à la CNAF pour 2001. Pour mettre en place une mesure complexe, le gouvernement brouille un peu plus les flux de financement de la protection sociale puisqu'il affecte une partie de la taxe sur les conventions d'assurance. Cette répartition a d'ailleurs été augmentée pour tenir compte de l'extension de la mesure, dans l'attente d'une hausse de la taxe sur les conventions d'assurance dans le projet de loi de finances. Ainsi, la CNAMTS touchera 20,8 % de cette taxe, le FSV 4,6 % et la CNAF 4,4 %, pour un montant total de 8,5 milliards de francs en 2001 (auxquels il faudra ajouter le coût des exonérations de CRDS).

D'un point de vue technique, la solution adoptée par l'Assemblée nationale met en exergue les problèmes d'articulation de la loi de financement et de la loi de finances : pour compenser la perte supplémentaire de recettes pour la sécurité sociale, il a fallu augmenter les clefs d'affectation de la taxe sur les conventions d'assurance à leur profit. Cependant cette nouvelle répartition du produit se fait au détriment de l'Etat. Pour que l'extension soit neutre pour lui, il faudra augmenter le taux de la taxe en loi de finances. **Une fois de plus est démontrée l'absurdité à laquelle peut conduire l'articulation des mesures d'affectation de recettes entre l'Etat et la sécurité sociale.**

De plus, le projet de loi de financement de la sécurité sociale ne prévoit pas la compensation pour 2002 ni *a fortiori* la compensation pour 2003. La raison en est connue et tient au caractère annuel des mesures d'affectation de recettes contenues dans le projet de loi de finances. La mesure d'exonération est donc prévue jusqu'en 2003 par le gouvernement, inscrite jusqu'en 2002 comme perte de recettes dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale et compensée pour la seule année 2000 en projet de loi de finances. La cohérence de l'ensemble échappe à votre rapporteur pour avis.

Cette mesure passe sous silence les difficultés auxquelles elle va donner lieu, qu'il s'agisse de l'ensemble des logiciels de salaires et des procédures de recouvrement de la CSG à modifier ou bien tout simplement des pertes de recettes induites pour les organismes de sécurité sociale par la dynamique différente de la ressource CSG et des impôts et taxes affectés pour en compenser la réduction.

Source : Avis n° 68 précité de la commission des finances

La mesure présentait aussi plusieurs caractères dangereux pour l'équilibre des relations sociales dans notre pays : elle risquait de susciter des trappes à pauvreté, elle remettait en cause les principes qui fondent cette imposition, elle altérerait les bases mêmes de notre système de sécurité sociale.

Le premier danger de la mesure était le risque évident de « trappe à bas salaires ». En effet, la très forte dégressivité de l'aide apportée par la ristourne faisait légitimement craindre que les ménages soient incités à demeurer dans une logique de bas salaires. D'abord, les entreprises risquaient d'intégrer cet apport de revenu net dans la détermination de leur politique salariale, déjà modérée en raison des 35 heures et des aides qui les accompagnent. Ensuite, il y aurait eu moins d'intérêt à chercher à élever son revenu puisque cette augmentation se serait rapidement accompagnée de la perte de la ristourne.

Le second risque avait trait à l'essence même du prélèvement que constitue la CSG. Il a été conçu avec l'idée simple de donner à la France un outil fiscal de financement de la protection sociale qui ne porte pas sur les seuls salaires mais élargi à l'ensemble des revenus. Comme l'écrivait le Conseil des impôts en 1995¹, « *si on a créé un nouveau prélèvement, c'est pour éviter - voire atténuer - les inconvénients qui s'attachent aux prélèvements existants* ». La CSG a été créée en réaction contre les cotisations sociales et l'impôt sur le revenu. Son objectif était donc de ne pas encourir les critiques vives dont ces prélèvements faisaient et font toujours l'objet. La substitution de la CSG aux cotisations sociales maladie des salariés en 1998 a accentué une évolution saine, qui revenait à progressivement déconnecter le financement de la protection sociale de la seule masse salariale. **Il ne fallait pas détruire un instrument efficace et moderne pour corriger les imperfections dont souffre l'impôt sur le revenu ou le système des minima sociaux.** Ce n'était pas en instaurant de nouveaux biais que l'on aurait corrigé les précédents. De plus, la réforme de 1999, substituant la CSG aux cotisations maladie des salariés, a eu pour conséquence de faire passer le lien entre l'assurance maladie et l'assuré des cotisations sociales à la CSG. C'est le fait de payer cette dernière qui donne lieu à l'établissement des droits. En exonérer certains salariés c'était couper le lien qui les relie à l'assurance maladie et, ainsi, étatiser davantage cette dernière. La réforme proposée par le gouvernement était donc une étape supplémentaire vers une étatisation de la sécurité sociale et la réduction du rôle des partenaires sociaux. Là résidait probablement le plus grand danger de la réforme.

¹ XIV^{ème} rapport au Président de la République, octobre 1995, page 11.

Enfin, il s'agissait d'une mesure injuste. La CSG, imposition cédulaire, ne prend en compte ni les autres revenus de la personne considérée, ni les composantes de son foyer, ni le temps de travail. Ce faisant, en y instillant une dose de dégressivité, le gouvernement suscitait de très fortes injustices : entre personnes ayant des enfants à charge et sans enfants, entre actifs et pluri-actifs, entre foyers mono-actifs et bi-actifs.

Ces défauts, principalement ceux de nature constitutionnelle, avaient été mis en avant au cours des débats au Sénat. Mme Elisabeth Guigou, ministre de l'emploi et de la solidarité, avait, lors de la discussion générale sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale écarté tous les motifs d'inconstitutionnalité pour rupture de l'égalité devant l'impôt¹, Mme Dominique Gillot, secrétaire d'Etat à la santé, reprenant à son compte l'argumentation de sa collègue². Le Conseil constitutionnel leur a donné tort.

2. Une annulation reprenant l'argumentation du Sénat

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision précitée n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, a annulé la ristourne dégressive de CSG en raison d'une rupture du principe d'égalité devant les charges publiques posé par l'article 13 de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* de 1789. Cette rupture est motivée, selon le Conseil, par l'absence de prise en compte des autres revenus de la personne concernée, des autres revenus du foyer et de sa composition :

« Considérant que, s'il est loisible au législateur de modifier l'assiette de la contribution sociale généralisée afin d'alléger la charge pesant sur les contribuables les plus modestes, c'est à la condition de ne pas provoquer de rupture caractérisée de l'égalité entre ces contribuables ; que la disposition contestée ne tient compte ni des revenus du contribuable autres que ceux tirés d'une activité, ni des revenus des autres membres du foyer, ni des personnes à charge au sein de celui-ci ; que le choix ainsi effectué par le législateur de ne pas prendre en considération l'ensemble des facultés contributives crée, entre les contribuables concernés, une disparité manifeste contraire à l'article 13 de la Déclaration de 1789. »

Ainsi, les trois présomptions d'inconstitutionnalité relevées par le Sénat et rejetées par le gouvernement ont-elles été jugées recevables par le Conseil constitutionnel !

Ce faisant, alors qu'il avait multiplié les promesses, le gouvernement s'est retrouvé privé de sa mesure, faute d'avoir prêté une oreille attentive aux

¹ Journal officiel des débats, *Sénat, séance du 14 novembre 2000, pages 6011 et 6012.*

² Journal officiel des débats, *Sénat, séance du 15 novembre 2000, page 6065.*

avertissements du Sénat dont il avait peut-être oublié, le temps d'un débat, qu'il était une des deux chambres du Parlement...

II. LE RALLIEMENT CONTRAINT DU GOUVERNEMENT AU DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT

A. UN RALLIEMENT TARDIF A LA PROPOSITION DU SÉNAT

1. Le dispositif adopté par le Sénat

Le 24 novembre dernier, au cours de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2001, sur l'initiative conjointe de ses commissions des finances et des affaires sociales, le Sénat a adopté, à la place de la ristourne dégressive de CSG, un crédit d'impôt remboursable en faveur des revenus d'activité.

Ce dispositif respectait un certain nombre de principes :

- il s'intégrait à l'impôt sur le revenu et donc préservait la CSG ;
- il considérait non pas le revenu cédulaire mais l'ensemble des revenus d'activité du foyer fiscal considéré ;
- il tenait compte des situations de famille ;
- il « lissait » au maximum les effets de seuil pour éviter les risques de « trappe à pauvreté » ;
- il restait à l'intérieur du budget de l'Etat.

Pour ce faire, le Sénat avait adopté un mécanisme novateur relié à l'impôt sur le revenu. Le crédit d'impôt destiné à favoriser la reprise d'activité était assis sur deux variables : le revenu d'activité du ménage et le temps de travail dans l'année. Il donnait lieu à majoration en fonction du nombre d'enfants à charge et était adapté aux situations particulières des professions non salariées. D'un coût de 5 milliards de francs contre 8,5 milliards de francs pour celui du gouvernement, le dispositif du Sénat était surtout moins favorable aux célibataires sans enfants. Cela se justifiait par une raison économique : ce sont eux pour lesquels l'écart entre les revenus d'activité et ceux tirés de l'inactivité est déjà le plus grand. En cas de crédit d'impôt supérieur à l'impôt sur le revenu à acquitter, le Trésor aurait remboursé la différence. Ce système était compatible avec les règles de recevabilité

financière des amendements dans la mesure où il s'agissait d'un remboursement d'impôt, considéré comme un dégrèvement.

2. Le dispositif proposé par le gouvernement

La prime pour l'emploi proposée par le gouvernement apparaît comme le décalque presque parfait du crédit d'impôt adopté, contre l'avis du même gouvernement, par le Sénat.

Le gouvernement a rencontré quelques difficultés avant de retenir cette formule. Un débat dont il reste à écrire l'histoire semble avoir opposé les tenants de cette sage solution aux promoteurs soit d'une baisse des cotisations de retraite, soit d'une hausse du SMIC.

Votre rapporteur ne saurait entrer dans cette discussion aujourd'hui tranchée en faveur de la solution adoptée deux mois auparavant par le Sénat. Il relève cependant que le crédit d'impôt demeure à ses yeux le meilleur choix entre les trois options ouvertes au gouvernement. Réduire les cotisations retraite serait apparu comme irresponsable à l'heure où chacun doit prendre conscience des efforts financiers à venir en matière de retraites. Quant à une hausse du SMIC, elle aurait probablement eu des effets contre-productifs en risquant de déclencher un effet d'enchaînement sur le reste de la grille des salaires et en complexifiant davantage le dossier déjà difficile de la cohabitation de deux salaires minimum en raison du passage aux 35 heures.

Cependant, son ralliement au mécanisme adopté par le Sénat ne saurait faire oublier les contradictions du gouvernement et de la majorité plurielle qui est réputée le soutenir tout au long de la discussion.

3. Les contradictions du gouvernement

Une fois passée la discussion sur le caractère constitutionnel de la ristourne dégressive de CSG, le gouvernement a, à plusieurs reprises, engagé le débat sur la proposition du Sénat.

Il a ainsi contesté l'utilisation d'un crédit d'impôt remboursable en s'appuyant sur plusieurs arguments.

Le premier portait sur la lourdeur du système. Mme Elisabeth Guigou indiquait ainsi au Sénat, le 14 novembre 2000, que cette technique « *aurait été trop lourde à gérer. La réduction dégressive, que nous avons choisie, sera gérée par les employeurs pour les salariés et par les organismes de recouvrement, URSSAF ou caisse de MSA. Entreprises et organismes ont depuis longtemps l'habitude d'appliquer des dispositifs d'allègement de*

charges sociales. Ils ont une longue expérience liée à la réduction des cotisations patronales qui sont très diversifiées et très développées. En revanche, la mise en place d'un impôt négatif aurait été beaucoup plus lourde et beaucoup plus coûteuse. Elle aurait nécessité, de notre point de vue, la mise en place de procédures et de moyens administratifs nouveaux »¹.

Votre rapporteur a eu l'occasion de répondre à cet argument que d'ailleurs, Mme Florence Parly, secrétaire d'Etat au budget, n'a pas repris le 24 novembre 2000 à l'occasion de l'examen, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2001 du crédit d'impôt. Il a ainsi indiqué : « *Mme le ministre de l'emploi et de la solidarité préfère que le coût de la gestion de cette complexité repose sur les entreprises et les partenaires sociaux alors que, dans notre système, ce sont les services fiscaux qui l'assument. Il est assez choquant de constater qu'une mesure technique, complexe, considérée par ailleurs comme de nature à conduire au développement de l'activité est jugée trop complexe pour les services fiscaux, mais pas pour les entreprises et les partenaires sociaux »².*

Le deuxième argument avait trait au délai de mise en place du crédit d'impôt. Arguant de l'indisponibilité des renseignements nécessaires, Mme Elisabeth Guigou estimait, tout comme Mme Florence Parly, à quinze mois le temps nécessaire pour que les bénéficiaires reçoivent le reversement de leur trop perçu. Votre rapporteur objectait alors que, dès la déclaration de revenus remise, il serait possible de la calculer, permettant le versement rapide d'un acompte. Il semble que la position du gouvernement ait sensiblement évolué depuis le mois de novembre 2000 et qu'il ait trouvé les moyens techniques nécessaires pour permettre un premier versement au mois de septembre. Les quinze mois annoncés sont ainsi désormais invalidés par les faits.

Mme Florence Parly ajoutait à cet argument une autre dimension en notant que, si la mesure était destinée à favoriser l'emploi, il y aurait contradiction à l'asseoir sur des revenus déjà perçus. Votre rapporteur ne conteste pas cette objection mais tient à faire remarquer, d'une part que le système de la prime pour l'emploi l'encourt de la même manière, d'autre part que les objectifs de retour à l'emploi et de réduction des prélèvements étant conjoints, le second serait ainsi privilégié la première année, avant que le premier ne le rejoigne l'année suivante.

Le troisième argument avait trait à la prime accordée aux familles. Mme Florence Parly a expliqué que le gouvernement n'avait pas souhaité mêler l'objectif d'encouragement de l'emploi à celui de promotion de la politique familiale : « *nous voulons que cette mesure soit efficace pour l'emploi. C'est la raison pour laquelle nous n'avons pas poursuivi plusieurs*

¹ Journal officiel des débats, Sénat, séance du 14 novembre 2000, page 6012.

² Journal officiel des débats, Sénat, séance du 24 novembre 2000, page 6523.

objectifs en même temps, considérant que, pour ce qui concerne la politique familiale, la France est dotée d'un système de protection familiale important, étoffé »¹. Là aussi, les faits ont démenti les propos du gouvernement puisque ce dernier a retenu un mécanisme augmentant la prime en fonction du nombre de personnes à charge. S'il l'a fait et a donc rejoint la position du Sénat, ce n'est pas seulement pour des raisons familiales, mais parce que cela est constitutionnel et économiquement juste. Le Conseil constitutionnel a en effet indiqué que la mesure devait prendre en compte le nombre de personnes à charge. Par ailleurs, étant donné que l'écart entre les revenus d'activité et ceux de l'inactivité est plus faible pour des foyers ayant des personnes à charge que pour ceux sans personne à charge, favoriser le retour à l'emploi exige d'avantager plus les premiers que les seconds.

Après l'annulation de la ristourne dégressive de CSG par le Conseil constitutionnel, le 19 décembre 2000, le Sénat a profité de l'examen en nouvelle lecture du collectif budgétaire, le 21 décembre 2000, pour réaffirmer son attachement au crédit d'impôt en réadoptant le dispositif adopté dans le cadre du projet de loi de finances pour 2001 mais rejeté définitivement par l'Assemblée nationale. A nouveau, le gouvernement a refusé de prendre à son compte la solution du Sénat, mettant cette fois en avant des raisons de procédure liées à la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les dispositions entièrement nouvelles qui semblait interdire, après la réunion de la commission mixte paritaire, l'adoption de dispositions sans lien direct avec d'autres articles du texte ou non « *dictés par la nécessité d'assurer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement* »². Or, en l'espèce, tel semblait être le cas suite à l'annulation par le Conseil de la précédente disposition.

*

Au total, le gouvernement a fait preuve d'imprudence en ne considérant pas plus sérieusement la proposition du Sénat à laquelle il doit aujourd'hui, tardivement et dans l'urgence se rallier.

Ce faisant, il montre aussi les faiblesses de ses convictions les plus politiques. Au Sénat, le 24 novembre 2000, Mme Florence Parly indiquait, après avoir salué l'initiative du Sénat, que le désaccord avec le gouvernement relevait « *non pas seulement d'un débat d'ordre technique, mais également d'un débat d'ordre politique* »³. **Ce projet de loi constitue donc bien un ralliement non pas seulement d'ordre technique mais d'ordre politique du gouvernement à la position du Sénat. Votre rapporteur s'en réjouit,**

¹ Journal officiel des débats, *Sénat, séance du 24 novembre 2000, pages 6524.*

² *Décision n° 98-402 DC du 25 juin 1998.*

³ Journal officiel des débats, *Sénat, séance du 24 novembre 2000, page 6521.*

regrettant seulement qu'il ne soit pas plus fréquent et qu'il n'ait pas été plus précoce.

B. UN RALLIEMENT COMPLET MAIS TROP TARDIF

1. Le ralliement complet

Tous les arbitrages de principe autour de la prime pour l'emploi ont été rendus en faveur de solutions déjà présentes dans le cadre du crédit d'impôt adopté par le Sénat.

Une seule différence importante distingue les deux dispositifs, qui explique le caractère globalement plus favorable de la prime pour l'emploi : celle-ci a un coût de 8,5 milliards de francs tandis que le crédit d'impôt ne représentait que 5 milliards de francs de pertes de recettes pour l'Etat¹. Cette différence ôte par avance toute pertinence à une comparaison des deux mécanismes du point de vue du bénéficiaire concret. Il n'est guère difficile d'être plus généreux quand on dépense 70 % de plus !

a) Le principe du crédit d'impôt

Déguisée sous un « faux-nez » sémantique destiné à calmer les inquiétudes de la majorité plurielle, la prime pour l'emploi prend la forme d'un crédit d'impôt remboursable.

Comme celui adopté pour le Sénat, le dispositif permet de calculer un crédit d'impôt qui s'impute sur la cotisation d'impôt sur le revenu. Si cette dernière lui est inférieure, l'administration fiscale retourne le trop perçu.

De ce point de vue, votre rapporteur a consulté avec intérêt la position du président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, notre collègue député Henri Emmanuelli, s'agissant de la recevabilité des amendements relatifs à la prime pour l'emploi.

D'après ce dernier, ainsi qu'il l'a exposé devant la commission des finances de l'Assemblée nationale le 1^{er} février 2001², si la prime pour

¹ Votre rapporteur tient à rappeler que l'enveloppe de 5 milliards de francs que représentait le crédit d'impôt du Sénat ne constituait pas un choix délibéré. Ce n'est que le 27 novembre, au moment de l'adoption de l'état A annexé à la première partie du projet de loi de finances pour 2001, que le gouvernement a livré cette évaluation demandée depuis longtemps.

² Le compte-rendu de cette réunion figure dans le rapport de notre collègue député Didier Migaud, rapporteur du présent projet de loi en première lecture à l'Assemblée nationale, n° 2916 (XI^{ème} législature).

l'emploi doit « *s'analyser, vis-à-vis de l'article 40 de la Constitution, comme une opération de recette et non pas de charge* », la dépense matérielle que pourrait représenter le reversement du trop perçu constitue bien une charge qui ne saurait, elle, être augmentée. Il en conclut que tout amendement sur le présent projet de loi doit être gagé et doit préciser qu'il ne saurait avoir pour conséquence d'augmenter ce reversement.

Votre rapporteur s'étonne de cette architecture complexe et quelque peu contradictoire. La restitution constitue non pas une dépense de l'Etat, constitutive d'une charge au sens de l'article 40 de la Constitution, mais un dégrèvement d'impôt d'Etat, traité comptablement comme une atténuation de recette brute et donc, à ce titre, gageable sur une autre recette de l'Etat, sans besoin d'autre précision.

Le droit d'amendement s'agissant de ce projet de loi devrait donc pouvoir s'appliquer dans les mêmes conditions que les autres opérations portant sur les recettes de l'Etat.

b) Les variables

Outre le mécanisme de base, chacune des variables susceptibles de déterminer le montant du crédit d'impôt s'inspire de la solution adoptée par le Sénat. Il s'agit du revenu d'activité et du nombre d'heures travaillées dans le mois, converties, pour certaines professions, en jours. Les renseignements demandés aux contribuables dans le cadre de la déclaration des revenus pour la prime pour l'emploi ne se distinguent pas de ceux qu'aurait nécessité le crédit d'impôt en faveur des revenus d'activité.

Certaines différences, que le commentaire de l'article détaillera, affectent cependant la prise en considération de ces revenus d'activité. La prime est ainsi calculée selon un double plafond, apprécié au niveau du foyer fiscal et du revenu de chacune de ses composantes.

c) La prise en considération familiale

Enfin, tout comme le crédit d'impôt, la prime prend en considération la composition du foyer fiscal en majorant son montant selon le nombre de personnes à charge.

Là aussi, quelques différences concernent à la fois le mode de calcul (forfaitaire s'agissant de la prime, proportionnel pour le crédit d'impôt remboursable) ou les personnes prises en compte (toute personne à charge pour la prime, seulement les enfants dans le cadre du mécanisme adopté par le Sénat). Cependant, le principe de la modulation familiale, contesté lors des débats, a été repris par le gouvernement.

2. Les conséquences des hésitations

Le délai mis par le gouvernement à rejoindre la position affirmée par le Sénat les 14 et 24 novembre 2000, puis renouvelée le 21 décembre 2000, emporte des conséquences lourdes, de nature à compromettre la réussite de cette mesure et à accroître la méfiance des Français envers l'administration fiscale qui ne saurait pourtant être comptable des hésitations gouvernementales.

a) Un débat théorique stérile

Les hésitations du gouvernement se sont focalisées autour d'une assimilation du crédit d'impôt remboursable à un terme lourd de sens aux yeux de ses détracteurs : l'impôt négatif.

Pour l'avoir, en novembre, proposé au Sénat, votre rapporteur s'estime autorisé à expliquer le sens de la démarche du crédit d'impôt devenu prime pour l'emploi. A aucun moment à ses yeux, ce dispositif lui a paru assimilable à l'impôt négatif. Celui-ci correspond à une doctrine libérale aux fondements précisément établis qui entend regrouper au sein du système fiscal l'ensemble des prestations servies par la puissance publique. Dans le cadre du seul impôt sur le revenu, les plus pauvres recevraient tandis que les plus favorisés acquitteraient un impôt, sans autre forme de redistribution. Ce principe peut se décliner de plusieurs manières, notamment avec l'idée d'une allocation universelle, plus ou moins dégressive, à laquelle chaque citoyen aurait droit et qui viendrait s'imputer au montant de son impôt.

Le crédit d'impôt en faveur des revenus d'activité n'est en aucune manière assimilable à cet impôt négatif. Certes, il prend le même véhicule technique d'un reversement calculé à partir de l'impôt sur le revenu. Cependant, il n'a jamais été envisagé de supprimer des allocations afin de les intégrer à ce crédit d'impôt. La prime pour l'emploi est limitée à l'objectif double de favoriser l'activité et de baisser les prélèvements. Elle ne vise pas à remplacer, à terme, l'ensemble du système social français.

Mme Elisabeth Guigou confondant impôt négatif et crédit d'impôt

La ministre de l'emploi et de la solidarité, lors du débat du 14 novembre 2000 sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, a pratiqué la confusion entre le crédit d'impôt remboursable et l'impôt négatif, se démarquant de ce point de vue, du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

« Mme Elisabeth Guigou, ministre de l'emploi et de la solidarité. *Vous parlez de crédit d'impôt, mais il est plus juste de parler d'impôt négatif, car la plupart des bénéficiaires d'un tel crédit d'impôt n'auraient jamais été amenés à acquitter l'impôt puisqu'ils ne paient pas l'impôt sur le revenu. Donc, cela ne pourrait pas les concerner. Aussi, parlons, si vous le voulez bien, d'impôt négatif plutôt que de crédit d'impôt.*

M. Charles Descours, rapporteur. *C'est l'expression retenue par le ministère des finances.*

Mme Elisabeth Guigou, ministre de l'emploi et de la solidarité. *Lui, c'est lui ; moi, c'est moi !* »

Source : Journal officiel des débats, Sénat, séance du 14 novembre 2000, page 6012.

C'est donc dans ce contexte confus que le débat a pris corps quant à la solution de remplacement que le gouvernement devait élaborer suite à l'annulation de la ristourne dégressive par le Conseil constitutionnel.

Cette charge symbolique et théorique et les malentendus qu'elle a entraînés ont été dommageables dans la mesure où ils ont conduit le gouvernement d'une part à adopter un nom trompeur, d'autre part à perdre un temps précieux de peur de se voir accusé de promouvoir l'impôt négatif en France.

b) Un débat parlementaire confisqué

Présenté à la presse le 16 janvier 2001, adopté en Conseil des ministres le 31 janvier, examiné par la commission des finances de l'Assemblée nationale le lendemain, et adopté en première lecture par celle-ci le 6 février, le projet de loi portant création de la prime pour l'emploi ne vient en discussion au Sénat que le 3 avril prochain.

Ce n'est pas la première fois qu'il se passe ainsi deux mois entre l'examen d'un texte dans une assemblée et son examen dans l'autre. Cependant, dans le cas présent, le débat parlementaire se retrouve confisqué par les impératifs de la mise en place pratique et technique de la mesure.

Le 3 avril prochain, la plupart des Français auront renvoyé leur déclaration de revenus en ayant respecté, pour ceux qui auront rempli les cadres nécessaires, les indications portées dans la notice jointe à ladite déclaration. Ainsi, avant qu'un texte soit définitivement adopté, avant même

qu'il ait été vu par les deux assemblées pour une première lecture, tout aura été mis en place pour son application, sans tenir compte des éventuelles observations qui pourraient être formulées, ou des amendements que les parlementaires souhaiteraient voir adoptés.

Le débat parlementaire se retrouve ainsi confisqué par les contraintes du calendrier. La faute en incombe au gouvernement qui a refusé la solution proposée par le Sénat en novembre puis en décembre.

c) Une opération de communication gouvernementale manquée

A l'évidence, nonobstant les assurances données par le gouvernement, l'information fournie aux contribuables est loin d'être parfaite ainsi qu'en témoignent tant les encarts publicitaires expliquant, bien tardivement, que la procédure à suivre, les craintes et interrogations des agents de l'administration fiscale face à des contribuables quelque peu déroutés par la complexité du système.

Le report de dernière minute de la date limite de retour des déclarations de revenus ne changera guère la situation.

Le gouvernement porte là aussi une grande responsabilité dans le mesure où un examen de la proposition du Sénat lui aurait donné le temps dès décembre 2000 de préparer les explications nécessaires.

Du début du feuilleton durant l'été 2000 à son dénouement au printemps 2001, le gouvernement aura eu « tout faux », alors qu'une oreille attentive en novembre 2000 au Sénat lui aurait probablement évité bien des déconvenues. Mais il est vrai que l'on a du mal à changer ses habitudes.

*

Au total, votre rapporteur vous proposera de mettre les faits en accord avec le droit et de rebaptiser crédit d'impôt en faveur de l'activité cette prime pour l'emploi qui s'y assimile en entier, tout en déplorant les conséquences actuelles de « l'autisme » automnal et hivernal du gouvernement.

EXPOSÉ DE L'ARTICLE UNIQUE

ARTICLE UNIQUE

Prime pour l'emploi

Objet : le présent article crée un mécanisme dénommé « prime pour l'emploi » destiné à favoriser les bénéficiaires de revenus d'activité et à réduire les prélèvements obligatoires dans la limite d'un certain seuil de revenus.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT

L'article unique du présent projet de loi insère un article 200 *sexies* dans le code général des impôts.

A. LES CONDITIONS D'OCTROI

Le premier alinéa du I définit l'objet de la mesure (« *afin d'inciter au retour à l'emploi ou au maintien de l'activité* »), sa forme juridique (le droit à récupération) et son nom (la prime pour l'emploi - PPE).

1. La condition de domicile fiscal

Il énumère les bénéficiaires de la PPE, à savoir les personnes physiques, ayant leur domicile fiscal en France au sens de l'article 4 B du code général des impôts, c'est à dire :

- les personnes qui ont en France leur foyer ou le lieu de leur séjour principal ;
- celles qui exercent en France une activité professionnelle, salariée ou non, à moins qu'elles ne justifient que cette activité n'est qu'accessoire ;
- celles qui ont en France le centre de leurs intérêts économiques ;

- les agents de l'Etat qui exercent leurs fonctions ou sont chargés de mission dans un pays étranger et qui ne sont pas soumis dans ce pays à un impôt personnel sur l'ensemble de leurs revenus.

La dernière phrase du premier alinéa du I précise que la prime est accordée au foyer fiscal, mais dépend des revenus d'activité professionnelle de chacun de ses membres.

Le reste du I précise quelles sont les conditions de revenu nécessaires pour bénéficier de la PPE.

2. La condition portant sur les revenus du foyer fiscal

Le A porte sur l'ensemble des revenus du foyer fiscal, tels qu'évalués dans les conditions normales, qui ne peuvent dépasser, pour 2000 :

- 76.000 francs pour la première part de quotient familial des célibataires, veufs ou divorcés (soit 1,54 SMIC) ;
- 152.000 francs pour les deux premières parts en cas d'imposition commune (soit 3,08 SMIC) ;
- plafonds auxquels s'ajoutent 21.000 francs par demi-parts suivantes (soit 0,4 SMIC).

Ainsi, un couple marié ayant deux enfants ne doit pas, première condition, avoir un revenu fiscal dépassant 194.000 francs pour 2000.

En cas de mariage, décès, ou de passage en cours d'année à une imposition distincte, ces plafonds sont convertis sur une base annuelle, la référence étant 360 jours, soit 30 jours par mois par souci de simplification.

3. La condition portant sur les revenus d'activité professionnelle

a) Des plafonds appréciés de manière individuelle

Le 1° du B définit les conditions portant sur le revenu d'activités professionnelles, une ou plusieurs, de chaque membre du foyer fiscal. Cette condition est donc appréciée de manière individuelle. Pour bénéficier de la PPE, chacun ne peut déclarer ni plus, en 2000, que 96.016 francs (1,4 SMIC), ni moins que 20.575 francs (0,3 SMIC).

Afin de tenir compte de la mono ou de la bi-activité au sein d'un foyer fiscal, cette limite est portée à 146.257 francs pour un foyer dont un seul membre travaille où dont l'autre membre gagne moins de 20.575 francs. Ainsi, un couple bi-actif peut avoir droit à la PPE jusqu'à 192.032 francs de revenus d'activité, du moment que chacun ne dépasse pas le plafond de 96.016 francs, tandis que dans un foyer où seul un membre travaille, ce plafond n'est que de 146.257 francs, soit une différence de plus de 30 %.

Ainsi, le plafond de 96.016 francs s'applique :

- aux personnes célibataires, veuves, divorcées, sans enfant ou avec des enfants qu'elles n'élèvent pas seules ;
- aux personnes mariées lorsque le couple est soumis à imposition commune et que chacun des deux conjoints occupe un emploi lui procurant plus de 20.575 francs ;
- aux personnes à charge d'un foyer fiscal exerçant une activité professionnelle lui procurant plus de 20.575 francs.

Le plafond de 146.257 francs s'applique quant à lui :

- si la personne est mariée, lorsque le couple est soumis à imposition commune et que seul l'un des deux conjoints occupe un emploi lui procurant plus de 20.575 francs ;
- si la personne est célibataire, veuve ou divorcée et élève seule un ou plusieurs enfants à charge.

Ces plafonds permettent de ne pas prendre en compte des petits travaux réalisés de manière occasionnelle et de favoriser une certaine stabilité dans l'emploi.

b) La conversion en année pleine

Le 2° du B intègre la durée du travail pour le calcul de ces plafonds de revenus d'activité. Il s'agit en effet de prendre en compte le cas des personnes n'exerçant pas, sur l'année, une activité à plein temps. Par exemple, quelqu'un qui gagne deux fois le SMIC, mais à mi-temps, ou bien qui gagnerait l'équivalent d'un SMIC annuel mais en n'ayant travaillé que deux mois dans l'année, ne bénéficiera ainsi naturellement pas de la PPE.

Le mode de conversion se fait à partir d'une durée annuelle de travail de 1.820 heures (correspondant à une durée du temps de travail de 35 heures hebdomadaires) : le rapport entre 1.820 et le nombre d'heures travaillées dans l'année donne un coefficient qui ne saurait être inférieur à un. Ce coefficient

est ensuite appliqué aux revenus d'activités professionnelles déclarés, pour voir s'ils ne dépassent pas les limites maximales (96.016 francs ou 146.257 francs).

Les heures prises en compte intègrent les congés payés (soit une majoration de 10 % des heures travaillées) ainsi que les heures supplémentaires. Les périodes de maladie, de maternité ou d'arrêt suite à accident du travail sont prises en compte au même titre que les périodes travaillées.

Un mécanisme particulier est prévu pour les agents publics (conversion selon leur quotité de temps de travail) et les personnes non salariés (conversion selon le nombre de jours d'activité).

Le cas des personnes à durée du travail variable est relativement complexe puisqu'il leur faudra calculer la durée de travail pour chaque période et les additionner. Cependant, par souci de simplification, il est précisé par l'administration fiscale que, si un salarié voit sa quotité de travail changer au cours d'un même mois, il peut retenir la quotité la plus élevée pour l'ensemble du mois. Par exemple, quelqu'un qui aura travaillé à 80 % au début du mois, puis sera passé à 50 % pourra retenir 80 % pour l'ensemble dudit mois.

Le cas des professions salariées spécifiques non soumises à la législation relative à la durée du travail ou non rémunérées selon le nombre d'heures travaillées n'est pas directement traité par le présent projet de loi, mais l'administration fiscale indique dans les documents mis à la disposition du public que les salariés concernés devront déterminer sous leur responsabilité le nombre d'heures rémunérées. Par exemple, les salariés rémunérés à la tâche l'établiront en faisant le rapport entre leur rémunération perçue dans l'année et le montant moyen du SMIC horaire net imposable majoré des congés payés. De même, les cadres payés au forfait suivront la formule suivante : $(\text{nombre de jours travaillés} / 217) \times 1.820$.

3. La définition des revenus d'activité

Le 3° du B donne la liste des revenus tirés de l'activité professionnelle. Il s'agit de revenus imposables précisément énumérés :

- le a) vise les traitements et salaires (y compris la partie imposable des indemnités maladie, maternité et accident du travail) ; deux exclusions sont prévues. Il s'agit d'abord des allocations chômage et de préretraite ce qui s'explique par la condition d'activité. L'autre exclusion concerne l'ensemble des rémunérations et indemnités reçues à l'occasion d'un mandat électif ou assimilé

(indemnités versées aux parlementaires dans l'exercice de leur mandat, aux membres du Parlement européen, aux membres du Conseil économique et social et aux élus locaux) en raison du principe constitutionnel de l'égal accès aux fonctions électives. Il ne faudrait pas en effet que la perception de telles indemnités fasse perdre le bénéfice de la PPE ;

- le b) vise les rémunérations allouées aux gérants et associés de sociétés, le c) les bénéficiaires industriels et commerciaux, le d) les bénéficiaires agricoles et le e) les bénéficiaires non commerciaux.

L'appréciation du caractère professionnel ou non des activités industrielle, commerciale, non commerciale ou agricole, se fera selon les règles d'imputation sur le revenu global du foyer fiscal des déficits résultant de ces activités. Ainsi, si l'activité non salariée est déficitaire, le contribuable ne peut bénéficier de la PPE au titre de cette activité. De même, en cas d'activité mixte, salariée et non salariée, pour un même membre du foyer fiscal, le déficit éventuel de l'activité non salariée s'impute sur l'activité salariée.

Quand le contribuable permet la baisse des prélèvements obligatoires

Le gouvernement compte bien sur la prime pour l'emploi pour faire diminuer le taux des prélèvements obligatoires. Cependant, le comptable national et le comptable européen appliquent des règles strictes pour qualifier une mesure de baisse d'impôt.

Les versements de trop perçu par l'administration ne sont ainsi pas en tant que tels qualifiés de baisse des prélèvements. Or, dans la majorité des cas, la prime prendra la forme d'un versement. Pour pouvoir la faire reconnaître par les comptables nationaux, il convenait de rapporter la prime au montant de la CSG et de la CRDS qu'elle est censée compenser. S'agissant des salariés, l'exercice est aisé : le montant servant de base au calcul de la prime et à celui de ces contributions est le même. Pour les non salariés l'exercice est plus complexe et exige de connaître le revenu brut des intéressés. Or l'administration fiscale ne connaît que le revenu net des cotisations sociales.

Pour résoudre ce problème, qui risquait de nuire à la communication du gouvernement en minorant la baisse des prélèvements, l'administration fiscale a prévu de demander aux non salariés de porter leur revenu brut, sans préciser que cette demande est faite uniquement à des fins statistiques. D'où, en dehors des contraintes supplémentaires pour le contribuable obligé de reconstituer son revenu brut, la fausse impression que la prime est calculée sur un revenu brut alors qu'elle l'est, comme pour les salariés, sur son revenu net qui figure à un autre endroit de la déclaration de revenus.

Au total, les besoins de l'affichage de la baisse des prélèvements obligatoires se traduisent par plus d'obligations pour les contribuables et plus de flou dans la compréhension de la prime. Le mieux est parfois l'ennemi du bien.

Par ailleurs, pour les indépendants, les revenus d'activités sont majorés de 11,11 % pour prendre en compte l'absence de l'abattement pour frais professionnels.

Sont réintégrés dans le montant total des revenus des exploitants et des entrepreneurs les diverses exonérations dont il bénéficient en application des articles 44 *sexies* à 44 *decies*, soit : certaines entreprises nouvelles, celles implantées dans les zones franches urbaines, les entreprises de pêche maritime et celles implantées en Corse. Ceci permet d'élever le seuil au-delà duquel le contribuable n'a plus le droit à la PPE.

B. LES MODALITÉS DE CALCUL DE LA PRIME

Elles sont déterminées, pour 2000, par le II, à partir du moment où les conditions énoncées au I auront été respectées.

1. La prime de base

Le A établit les règles de calcul de la prime. Elle est établie par personne.

Pour un revenu compris entre 0,3 et 1 SMIC, la prime est de 2,2 % du revenu. Pour un revenu compris entre 1 SMIC et 1,4 SMIC, elle est de 5,5 % de la différence entre le revenu et le plafond (soit 5,5 % de 96.016 francs - revenu).

Bien évidemment, le montant de cette prime est « redressé » pour ceux qui n'auraient pas travaillé à temps plein sur l'année, selon le même coefficient que celui établi pour convertir le revenu annuel.

Calcul de la prime de base hors majorations

Situation de famille	Revenu d'activité R compris entre :	Formule de calcul sans majoration
Célibataires, veufs, divorcés, mariés bi-actifs ou personne à charge du foyer exerçant une activité professionnelle au moins rémunérée 20.575 F	20.575 < R < 68.583	R x 2,2 %
	68.583 < R < 96.016	(96.016 - R) x 5,5%
Mariés mono-actifs	20.575 < R < 68.583	(R x 2,2 %) + 500 F
	68.583 < R < 96.016	[(96.016 - R) x 5,5%] + 500 F
	96.016 < R < 137.166	500 F
	137.166 < R < 146.257	(146.257 - R) x 5,5 %
Célibataires, veufs divorcés élevant seul des enfants à charge	20.575 < R < 68.583	R x 2,2 %
	68.583 < R < 96.016	(96.016 - R) x 5,5%
	96.016 < R < 146.257	0 F (susceptible de majoration forfaitaire)

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

2. Les majorations

a) En faveur des couples mono-actifs

Dans le cas de mono-actifs ou des couples dont l'un des membres a gagné moins que 0,3 SMIC, la prime est, selon le 3° du A :

- majorée de 500 francs pour un revenu d'activité inférieur à 1,4 SMIC ;
- égale à 500 francs pour un revenu compris entre 1,4 SMIC et 2 SMIC ;
- égale à 5,5 % de la différence entre 146.257 francs (2,13 SMIC) et le revenu si celui-ci dépasse 2 SMIC.

b) Pour personne à charge

Le B et le C du II établissent plusieurs majorations pour personnes à charge. Celles-ci sont forfaitaires quel que soit le revenu :

- 200 francs par personne à charge au sens des articles 196 à 196 B du code général des impôts (enfants mineurs ou infirmes, titulaires de la carte d'invalidité, enfants majeurs rattachés) ;
- 400 francs pour le premier enfant des personnes isolées ;
- 200 francs quel que soit le nombre d'enfants pour les foyers mono-actifs au revenu compris entre 1,4 et 2,13 SMIC (400 francs pour le premier enfant en cas de personne isolée).

Au total, voici la plupart des cas de majorations possibles :

Situation de famille	Revenu d'activités professionnelles	Une personne à charge	Deux personnes à charge	Trois personnes à charge
Célibataires, veufs, divorcés, mariés bi-actifs	20.575 < R < 96.016	200 F	200 x 2 = 400 F	200 x 3 = 600 F
Mariés mono-actifs	20.575 < R < 96.016	200 F	200 x 2 = 400 F	200 x 3 = 600 F
	96.016 < R < 146.257	200 F	200 F	200 F
Célibataires, veufs, divorcés élevant seul des enfants à charge	20.575 < R < 96.016	400 F	400 F + 200 F = 600 F	400 F + 200 F + 200 F = 800 F
	96.016 < R < 146.257	400 F	400 F	400 F

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

C. LES MODES DE VERSEMENT

Le IV établit un niveau minimum pour la PPE, fixé à 160 francs en la 2000. Il prévoit que la prime vient en réduction de l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année d'imposition des revenus d'activités déclarés, après prise en compte des réductions d'impôt, de l'avoir fiscal, des autres crédits d'impôt et des prélèvements ou retenues non libératoires.

En cas de prime supérieure à la cotisation due, l'excédent est versé aux contribuables, selon « les règles applicables en matière d'excédent de

versement ». Cela signifie notamment qu'il n'y aura aucun versement si la prime due est inférieure à 50 francs.

Le premier versement devrait être effectué le 15 septembre 2001. En revanche, il n'est précisé pas la fréquence de ce reversement : la prime sera-t-elle attribué en une ou en plusieurs fois ?

D. LES DISPOSITIONS DIVERSES

Le V impose aux contribuables d'indiquer sur leur déclaration de revenus leurs revenus d'activités professionnelles et des « *éléments relatifs à la durée d'exercice de ces activités* ». En cas de non respect de ces obligations, le contribuable serait privé de la prime.

Ces obligations déclaratives sont assez complexes, surtout s'agissant des professions non salariées et des personnes exerçant une activité mixte.

Le VI prévoit qu'un décret (simple) peut préciser les modalités d'application de l'article 200 *sexies*, notamment s'agissant des obligations imposées aux employeurs.

Par ailleurs, le contentieux lié à la prime pour l'emploi sera celui de droit commun de l'impôt sur le revenu, ce qui signifie, notamment, que le délai des réclamations expirera le 31 décembre de la seconde année suivant celle de la mise en recouvrement du rôle.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A. UNE MESURE ATTENDUE QUI DEVRAIT ATTEINDRE SES OBJECTIFS

1. Un dispositif profitable aux familles et aux couples pluriactifs

La prime pour l'emploi devrait bénéficier à près de dix millions de Français. Près de 54 % des bénéficiaires potentiels n'ont pas d'enfant, 18,5 % en ont un, 15,5 % en ont deux et 12 % en ont trois.

Les seuils portant sur le revenu global ont été retenus de manière assez large puisque, par exemple, pour une personne seule sans enfant, le revenu mensuel maximal est de 8.800 francs et pour un couple marié avec deux enfants de 22.450 francs.

Ceux portant sur les revenus d'activités professionnelles posent plus de difficultés. S'ils vont jusqu'à 1,4 SMIC par personne considérée dans un couple bi-actif ou pour des personnes seules, et s'ils sont portés à 2,1 SMIC pour les couples mono-actifs ou les personnes seules élevant seules des enfants, ces seuils pourraient être porteurs d'une inégalité entre couples. En effet, un couple ayant deux membres travaillant sera éligible à la prime jusqu'à 2,8 SMIC pour ses revenus d'activités professionnelles (deux fois le seuil de 1,4 SMIC) tandis que un couple où un seul membre travaille le sera jusqu'à seulement 2,1 SMIC. Cependant, la distorsion ainsi créée est compensée par l'attribution d'une prime forfaitaire de 500 francs pour les couples en question.

Les personnes à charge donnent lieu à une majoration forfaitaire. Sur ce point, la prime pour l'emploi se distingue du crédit d'impôt adopté par le Sénat qui prévoyait des majorations proportionnelles à la prime dans la limite d'un certain plafond.

Le choix complexe d'un double plafond pour mesurer les conditions d'attribution de la prime s'explique par la nécessité, imposée par le Conseil constitutionnel, de prendre en compte l'ensemble des revenus des foyers fiscaux. Cependant les niveaux retenus l'ont été de telle sorte qu'il existe peu de chances de voir se créer un biais où des personnes ayant un faible revenu d'activité mais des revenus annexes nombreux bénéficient de la prime pour l'emploi alors qu'elles n'exercent qu'une activité professionnelle réduite.

Grâce au jeu combiné des plafonds, le mécanisme de la prime pour l'emploi est assez neutre sur le choix d'activité, neutre entre les couples mariés et les non mariés, tandis que les majorations permettent de corriger les éventuelles distorsions et de prendre en compte la composition de chaque foyer. De ce point de vue, le mécanisme proposé par le gouvernement, qui s'inspire largement, en l'améliorant sur certains points, de celui adopté par le Sénat, est bien préférable à la ristourne de CSG annulée.

2. Une mesure destinée à monter en puissance

Le présent article représente la première tranche du dispositif qui devrait, si le gouvernement respecte les engagements pris lors de la présentation de son plan de réduction des prélèvements obligatoires, être doublé pour les revenus de 2001 et triplé pour ceux de 2002. A terme, l'idée est que la mesure constitue un apport de 4.500 francs par an pour un salarié rémunéré au niveau du SMIC.

Cette mesure a soulevé deux types d'objections. La première l'assimile à la théorie économique de l'impôt négatif et la discrédite du même

coup pour des raisons idéologiques. Votre rapporteur a déjà rappelé qu'il ne fallait pas confondre crédit d'impôt remboursable et impôt négatif dans la mesure où le premier n'a pas vocation à remplacer les allocations de prestations sociales pour les fondre dans un dispositif unique lié à l'impôt sur le revenu.

La deuxième objection serait que la mesure proposée risque de se transformer en « trappe à pauvreté » en maintenant à un niveau proche du SMIC les salariés. Votre rapporteur ne peut qu'écarter cet argument. Le dispositif du crédit d'impôt, par la fourchette des revenus d'activités embrassés, mais aussi par le jeu des majorations et parce qu'il restera inconnu des chefs d'entreprise, présente l'avantage par rapport à la ristourne dégressive de CSG de ne pas constituer un risque de « trappe à pauvreté ». Les salariés resteront incités à gravir l'échelle des rémunérations et les employeurs ne pourront intégrer la prime dans leurs négociations salariales. De ce point de vue, le crédit d'impôt représente une garantie.

La troisième objection est plus importante et porte sur l'objet même de la mesure : aidera-t-elle vraiment au retour durable à l'emploi ? Ainsi, le conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, dans son premier rapport, en février dernier, a contesté la mesure au motif qu'elle n'aidait pas suffisamment les travailleurs pauvres, c'est à dire ceux qui occupent de manière occasionnelle un emploi rémunéré au SMIC.

Votre rapporteur est conscient de cette difficulté, mais il estime qu'il ne faut pas attribuer trop d'objectifs à la présente mesure : elle n'a ainsi pas pour vocation d'empiéter sur le système des *minima* sociaux, ni à constituer une incitation pour les entreprises à embaucher. Le Sénat s'est penché sur cette question et a esquissé des solutions en adoptant la proposition de loi portant création d'un revenu minimum d'activité (RMA), co-signée par M. Alain Lambert, président de la commission des finances, et votre rapporteur.

Il n'en reste pas moins qu'un obstacle à la promotion du retour à l'emploi peut résider dans la complexité du texte. Le mécanisme proposé par le gouvernement reste ainsi probablement encore trop complexe. Certes, de ce point de vue, il ne se distingue ni de la ristourne dégressive de CSG ni du crédit d'impôt adopté par le Sénat. Cependant, en raison des multiples opérations qu'il occasionne (calcul du temps de travail, redressement du revenu en cas de temps partiel sur une base annuelle, cas des régimes mixtes de salariés et non salariés, etc), il rend quasiment impossible le calcul par le contribuable de la prime à laquelle il a droit. Ceci soulève une question de fond quant à la lisibilité du système fiscal et sa capacité d'influencer les décisions des agents, surtout des plus démunis. Si l'objectif d'allègement de la pression fiscale sera atteint ici ou là, ainsi que celui de redistribution de

pouvoir d'achat, il y a fort à parier que l'incitation à l'emploi ne sera pas facilitée par la complexité du mécanisme de la prime.

Il conviendra donc d'une part de fournir un effort d'explication, d'autre part de ne pas négliger de prêter, ainsi que le revenu minimum d'activité en montre la voie, une attention particulière à ceux qui restent confinés dans la précarité.

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

1. Lever quelques interrogations

Le présent article soulève quelques questions auxquelles il serait opportun de répondre, même dans le cadre d'un débat parlementaire contraint par la technique et les impératifs administratifs.

La principale question porte sur l'articulation juridique des obligations déclaratives et du bénéfice de la prime pour l'emploi. Le V du présent article impose aux contribuables d'indiquer sur leur déclaration de revenus le montant des revenus d'activités professionnelles et les éléments relatifs à la durée de celles-ci. Cependant, la prime visée au présent article est relative à 2000. Quand le présent article entrera en vigueur, il ne sera matériellement plus possible aux contribuable de fournir ces indications de revenus et de temps de travail puisque les déclarations auront toutes été retournées. Sur quelle base pourra-t-on refuser la prime à ceux qui n'auront pas convenablement rempli leur déclaration ? Il ne pourra leur être opposé l'obligation, puisque celle-ci n'existait juridiquement pas. A l'inverse, ils ne pourront demander la prime puisque son octroi est subordonné au respect de cette obligation. Il existe donc une difficulté juridique réelle, dont le gouvernement entendait sortir en insérant deux cadres sur la déclaration de revenus, mais sans résoudre la question sur le fond. Il faudra pourtant la résoudre.

Votre rapporteur vous proposera donc de préciser que la première année d'entrée en vigueur de ce dispositif, les contribuables pourront adresser à l'administration fiscale, après la publication de la présente loi, dans un certain délai, les informations nécessaires pour bénéficier de la mesure.

Une autre interrogation porte sur les modalités de reversement de l'éventuel trop perçu. Il semble à votre rapporteur opportun de les prévoir de manière explicite dans le code général des impôts de manière à éviter qu'elles n'interfèrent trop avec des considérations extérieures à la seule fiscalité des personnes. Ce reversement pourrait ainsi avoir lieu en deux fois, par exemple,

par anticipation pour la moitié le 15 juin et le solde le 15 septembre de l'année.

Enfin, votre rapporteur ne peut que relever la légèreté avec laquelle le gouvernement traite le Parlement puisqu'il a mis en place des documents d'information qui contiennent des modalités d'application dont certaines auraient probablement trouvé leur place dans la loi. Le présent article précise ainsi les modalités de calcul du temps de travail pour les cas les plus fréquents, et le document d'information disponible sur Internet permet de savoir comment faire dans les autres cas ! Il y a là un curieux partage des rôles guère respectueux des prérogatives de la représentation nationale.

2. Constaté le ralliement tardif et contraint du gouvernement

Dans cette longue affaire, le gouvernement a multiplié ce qui ne s'apparenterait qu'à de mauvaises manières si ce n'était pas révélateur du peu de considération qu'il porte au Sénat.

Le gouvernement était peut-être dans son rôle en défendant sa proposition de ristourne dégressive de CSG. Cependant, en la maintenant malgré les lourds risques d'inconstitutionnalité pesant sur elle, il prenait l'entière responsabilité de son annulation et n'avait en conséquence pas à en faire porter la responsabilité sur ceux qui avaient eu raison.

Ainsi désavoué, le gouvernement a été contraint de reprendre la proposition faite par le Sénat. L'honnêteté intellectuelle aurait dû l'amener à reconnaître ce ralliement. Il n'en a rien été.

Mieux, pour cacher la paternité, probablement honteuse aux yeux du gouvernement, de sa mesure, il a choisi de la baptiser « prime pour l'emploi », comme si les différents crédits d'impôt existants actuellement s'appelaient « prime pour l'entretien et le revêtement des surfaces » (crédit d'impôt du même nom), ou bien « prime pour l'acquisition de gros équipements » (crédit d'impôt du même nom).

Cette appellation trompeuse constitue un abus de langage et votre rapporteur vous proposera, à la fois pour rappeler l'origine du présent article et pour mettre le dispositif en conformité avec son essence, de dénommer cette mesure « crédit d'impôt en faveur de l'activité ». Par coordination, il conviendra de modifier le titre du projet de loi de la même manière.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié

INTITULE DU PROJET DE LOI

Projet de loi portant création d'une prime pour l'emploi

Par coordination avec sa proposition de changement du nom de la mesure en « crédit d'impôt en faveur de l'activité », votre rapporteur vous proposera de modifier de la même manière l'intitulé du projet de loi.

Décision de la commission : votre commission vous propose de modifier ainsi l'intitulé du projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 28 mars 2001, sous la présidence de M. André Vallet, vice-président, la commission des finances a examiné le projet de loi n° 217 (2000 - 2001), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant création d'une prime pour l'emploi, sur le rapport de M. Philippe Marini.

Après un exposé général du rapporteur et un débat auquel a pris part M. Michel Charasse, la commission a examiné l'article unique. Elle a adopté trois amendements :

- le premier rebaptisant la prime pour l'emploi « crédit d'impôt en faveur de l'activité » ;

- le second, à l'issue d'un débat entre le rapporteur et M. Michel Charasse et après une rectification, prévoyant que les contribuables pourraient jusqu'à la date de l'émission des rôles de l'impôt sur le revenu, indiquer à l'administration fiscale les informations nécessaires au bénéfice de la mesure ;

- le troisième, de coordination sur l'intitulé du projet de loi.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
PROJET DE LOI PORTANT CRÉATION D'UNE PRIME POUR L'EMPLOI	Sans modification.	PROJET DE LOI PORTANT CRÉATION D'UN <i>CREDIT D'IMPOT</i> <i>EN FAVEUR DE L'ACTIVITE</i>
Article unique	Article unique	Article unique
Il est créé, dans le code général des impôts, un article 200 <i>sexies</i> ainsi rédigé :	Sans modification.	Alinéa sans modification.
« Art. 200 <i>sexies</i> .- I.- Afin d'inciter au retour à l'emploi ou au maintien de l'activité, il est institué un droit à récupération fiscale, dénommé prime pour l'emploi, au profit des personnes physiques fiscalement domiciliées en France mentionnées à l'article 4 B. Cette prime est accordée au foyer fiscal à raison des revenus d'activité professionnelle de chacun de ses membres, lorsque les conditions suivantes sont réunies :		« Art. 200 <i>sexies</i> .- I.- Afin d'inciter, dénommé <i>crédit d'impôt en faveur de l'activité</i> , au profit... ... l'article 4 B. <i>Ce crédit d'impôt est accordé</i> au foyer fiscal ...
« A.- Le montant des revenus du foyer fiscal au titre de l'année 2000 tel que défini au IV de l'article 1417 ne doit pas excéder 76 000 F pour la première part de quotient familial des personnes célibataires, veuves ou divorcées et 152 000 F pour les deux premières parts de quotient familial des personnes soumises à imposition commune. Ces limites sont majorées de 21 000 F pour chacune des demi-parts suivantes.		... sont réunies : Alinéa sans modification.
« Pour l'appréciation de ces limites, lorsqu'au cours d'une année civile survient l'un des événements mentionnés aux 4, 5 et 6 de l'article 6, le montant des revenus, tel que défini au IV de l'article 1417, déclaré au titre de chacune des déclarations souscrites est converti en base annuelle.		Alinéa sans modification.
« B.- 1° Le montant des revenus		« B.- 1° Le montant ...

Texte du projet de loi

déclarés au titre de l'année 2000 par chacun des membres du foyer fiscal bénéficiaire de la prime, à raison de l'exercice d'une ou plusieurs activités professionnelles, ne doit être ni inférieur à 20 575 F ni supérieur à 96 016 F.

« La limite de 96 016 F est portée à 146 257 F pour les personnes soumises à imposition commune lorsqu'un des membres du couple n'exerce aucune activité professionnelle ou dispose de revenus d'activité professionnelle d'un montant inférieur à 20 575 F ;

« 2° Lorsque l'activité professionnelle n'est exercée qu'à temps partiel ou sur une fraction seulement de l'année civile, ou dans les situations citées au deuxième alinéa du A, l'appréciation des limites de 96 016 F et de 146 257 F s'effectue par la conversion en équivalent temps plein du montant des revenus définis au 1°.

« Pour les salariés, la conversion résulte de la multiplication de ces revenus par le rapport entre 1 820 heures et le nombre d'heures effectivement rémunérées au cours de l'année ou de chacune des périodes faisant l'objet d'une déclaration. Cette conversion n'est pas effectuée si ce rapport est inférieur à un.

« Pour les agents de l'Etat et de ses établissements publics, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics et les agents des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, travaillant à temps partiel ou non complet et non soumis à une durée du travail résultant d'une convention collective, la conversion résulte de la division du montant des revenus définis au 1° par leur quotité de temps de travail. Il est, le cas échéant, tenu

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Propositions de la Commission

... bénéficiaire *du crédit d'impôt*, à raison ...

... à 96 016 F.

Alinéa sans modification.

« 2° Sans modification.

Texte du projet de loi

compte de la période rémunérée au cours de l'année ou de chacune des périodes faisant l'objet d'une déclaration.

« En cas d'exercice d'une activité professionnelle non salariée sur une période inférieure à l'année ou faisant l'objet de plusieurs déclarations dans l'année, la conversion en équivalent temps plein s'effectue en multipliant le montant des revenus déclarés par le rapport entre le nombre de jours de l'année et le nombre de jours d'activité ;

« 3° Les revenus d'activité professionnelle pris en compte pour l'appréciation des limites mentionnées aux 1° et 2°, s'entendent :

« a) Des traitements et salaires définis à l'article 79 à l'exclusion des allocations chômage et de préretraite et des indemnités et rémunérations mentionnées au 3° du II de l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale ;

« b) Des rémunérations allouées aux gérants et associés des sociétés mentionnées à l'article 62 ;

« c) Des bénéficiaires industriels et commerciaux définis aux articles 34 et 35 ;

« d) Des bénéficiaires agricoles mentionnés à l'article 63 ;

« e) Des bénéficiaires tirés de l'exercice d'une profession non commerciale mentionnés au 1 de l'article 92.

« Les revenus exonérés en application des articles 44 *sexies* à 44 *decies* sont retenus pour l'appréciation du montant des revenus définis aux *c*, *d* et *e*.

« II.- Lorsque les conditions définies au I sont réunies, la prime, au

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Propositions de la Commission

« 3° Sans modification.

« II.- Lorsque ...
... sont réunies, *le crédit*

Texte du projet de loi

titre des revenus professionnels de l'année 2000, est calculée, le cas échéant, après application de la règle fixée au III, selon les modalités suivantes :

« A.- 1° Pour chaque personne dont les revenus professionnels évalués conformément au 1° du B du I, et convertis, en tant que de besoin, en équivalent temps plein au titre de l'année 2000 sont inférieurs à 68 583 F, la prime est égale à 2,2 % du montant de ces revenus.

« Lorsque ces revenus sont supérieurs à 68 583 F et inférieurs à 96 016 F, la prime est égale à 5,5 % de la différence entre 96 016 F et le montant de ces revenus ;

« 2° Pour les personnes dont les revenus ont fait l'objet d'une conversion en équivalent temps plein, le montant de la prime est divisé par les coefficients de conversion définis au 2° du B du I ;

« 3° Pour les couples dont l'un des membres n'exerce aucune activité professionnelle ou dispose de revenus d'activité professionnelle d'un montant inférieur à 20 575 F :

« a) Lorsque les revenus professionnels de l'autre membre du couple, évalués conformément au 1°, sont inférieurs ou égaux à 96 016 F, la prime calculée conformément aux 1° et 2° est majorée de 500 F ;

« b) Lorsque ces revenus sont supérieurs à 96 016 F et inférieurs ou égaux à 137 166 F, le montant de la prime est fixé forfaitairement à 500 F ;

« c) Lorsque ces revenus sont supérieurs à 137 166 F et inférieurs à 146 257 F, la prime est égale à 5,5 % de la différence entre 146 257 F et le

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Propositions de la Commission

d'impôt, au titre des revenus professionnels de l'année 2000, est *calculé*, le cas échéant, ...

... suivantes :

« A.- 1° Pour chaque personne ...

... inférieurs à 68 583 F, *le crédit d'impôt est égal* à 2,2 % du montant de ces revenus.

« Lorsque ...
... 96 016 F, *le crédit d'impôt est égal* à 5,5 % ...

... revenus ;
« 2° Pour les personnes ...
... le montant *du crédit d'impôt* est divisé ...
... du I ;

Alinéa sans modification.

« a) Lorsque ...
... à 96 016 F, *le crédit d'impôt calculé* conformément aux 1° et 2° est *majoré* de 500 F ;

« b) Lorsque ...
... le montant *du crédit d'impôt* est fixé forfaitairement à 500 F ;

« c) Lorsque ...
... 146 257 F, *le crédit d'impôt est égal* à 5,5 % ...

... revenus.

Texte du projet de loi

montant de ces revenus.

« B.- Le montant total de la prime déterminé pour le foyer fiscal conformément aux 1°, 2° et *a* du 3° du A est majoré de 200 F par personne à charge au sens des articles 196 à 196 B, n'exerçant aucune activité professionnelle ou disposant de revenus d'activité professionnelle d'un montant inférieur à 20 575 F.

« Pour les personnes définies au II de l'article 194, la majoration de 200 F est portée à 400 F pour le premier enfant à charge qui remplit les conditions énoncées à l'alinéa précédent.

« C.- Pour les personnes placées dans les situations mentionnées aux *b* et *c* du 3° du A et au deuxième alinéa du B, dont le montant total des revenus d'activité professionnelle est compris entre 96 016 F et 146 257 F, la majoration pour charge de famille est fixée forfaitairement aux montants mentionnés au B, quel que soit le nombre d'enfants à charge.

« III.- Pour l'application du B du I et du II les revenus des activités professionnelles mentionnées aux *c*, *d*, et *e* du 3° du B du I sont majorés de 11,11 %.

« IV.- Le montant total de la prime accordée au foyer fiscal ne peut être inférieur à 160 F. Il s'impute en priorité sur le montant de l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année d'imposition des revenus d'activité déclarés.

« L'imputation s'effectue après prise en compte des réductions d'impôt mentionnées aux articles 199 *quater* B à 200, de l'avoir fiscal, des autres crédits d'impôt et des prélèvements ou retenues non libératoires.

« Si l'impôt sur le revenu n'est

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Propositions de la Commission

« B.- Le montant total *du crédit d'impôt* déterminé ...

... à 20 575 F.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

« IV.- Le montant total *du crédit d'impôt accordé* au foyer fiscal...

... déclarés.

Alinéa sans modification.

« Si l'impôt ...

Texte du projet de loi

pas dû ou si son montant est inférieur à celui de la prime, la différence est versée aux intéressés.

« Ce versement suit les règles applicables en matière d'excédent de versement.

« V.- Le bénéfice de la prime est subordonné à l'indication par les contribuables, sur la déclaration prévue au I de l'article 170, du montant des revenus d'activité professionnelle définis au 3° du B du I et des éléments relatifs à la durée d'exercice de ces activités.

« VI.- Un décret précise, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article et notamment celles relatives aux obligations des employeurs. »

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Propositions de la Commission

... celui *du crédit d'impôt*, la différence est versée aux intéressés.

Alinéa sans modification.

« V.- Le bénéfice *du crédit d'impôt* est subordonné ...

... activités.

« Pour bénéficier du crédit d'impôt au titre des revenus de 2000, les contribuables peuvent adresser ces indications à l'administration fiscale jusqu'à l'émission des rôles d'impôt sur le revenu dont la date sera fixée par le ministre chargé de l'économie et des finances.

« VI.- Sans modification