



Analyse des propositions

Benoît Hamon

Table des matières

Education : mettre en œuvre un plan de formation continue, revoir le mode d'orientation et d'affection des élèves en fin de 3e et dispenser une aide aux devoirs gratuite	2
Projet européen : créer un groupe de pays pour l'approfondissement de l'intégration européenne. 9	
Projet européen : réviser les accords de Dublin	12
Réforme des institutions : établir une VIème République, redéfinir le rôle du président de la République et instituer le septennat non renouvelable	15
Réforme des institutions : limiter l'utilisation de l'article 49 alinéa 3 aux seuls projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale	20
Réforme des institutions : introduire une dose de proportionnelle dans l'élection des députés à l'Assemblée nationale	23
Logement : renforcer les sanctions pour le non-respect des quotas de logements sociaux	26
Fiscalité des entreprises : instaurer un taux européen d'imposition des grandes sociétés	31
Fiscalité des ménages : réformer l'impôt sur le revenu : individualisation, fusion avec la CSG et augmentation du nombre de tranches	37
Revenu universel : création d'un revenu universel d'existence	47
Droit de vote des étrangers : accorder le droit de vote aux élections locales aux étrangers extra-communautaires	55
Cumul des mandats : ne pas revenir sur la loi mettant fin au cumul des mandats et limiter le cumul dans le temps à trois mandats	60



Education : mettre en œuvre un plan de formation continue, revoir le mode d'orientation et d'affectation des élèves en fin de 3e et dispenser une aide aux devoirs gratuite

« Je poursuivrai la revalorisation des conditions de travail des enseignants : salaires, première affectation, gestion des carrières, amélioration de la formation initiale et de la formation continue.. »

« Je mettrai en œuvre un grand plan de formation continue des enseignants pour une école de l'égalité. En fonction de son ancienneté et des besoins qu'il exprimera, chaque enseignant bénéficiera tous les ans de 3 jours, 5 jours ou 10 jours de formation. Les enseignants seront formés à la personnalisation des apprentissages, à la différenciation pédagogique et à l'usage pédagogique du numérique. »

www.benoithamon2017.fr

« Tout d'abord, la reconnaissance de toutes les formes de réussite scolaire et pour cela un nouveau mode d'orientation et d'affectation en fin de troisième, fondé non plus sur les résultats dans les matières générales mais sur les capacités, dans leur diversité, développées par chaque jeune. »

« L'Éducation nationale offrira à tous les écoliers et à tous les collégiens qui le souhaiteront une aide gratuite aux devoirs pour que tous soient égaux devant le travail hors de l'école. L'aide aux devoirs doit être une véritable mission de service public. »

[Discours de Benoît Hamon](#), Saint Denis, le 28 Août 2016.

COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Le programme de Benoît Hamon présente plusieurs propositions relevant du domaine de l'éducation :

- concernant les enseignants :
 - un plan « massif » de formation continue : en fonction de son ancienneté et des besoins qu'il exprimera, chaque enseignant bénéficierait tous les ans de 3 jours, 5 jours ou 10 jours de formation ;
 - l'accélération du mouvement de revalorisation salariale et des parcours de carrière ;
- concernant les élèves :
 - secondaire : nouveau mode d'orientation et d'affectation en fin de 3e, fondé non plus sur les résultats dans les matières générales mais sur les capacités développées par chaque jeune ;
 - l'aide gratuite aux devoirs

Le coût budgétaire de l'une de ces propositions (nouveau mode d'orientation et d'affectation en fin de 3^e) n'est pas chiffrable en raison de son caractère général. Celui de la proposition relative à la formation continue peut faire l'objet d'une évaluation, quoique très imprécise, du fait de l'indisponibilité de données fiables sur la question.



Concernant la formation continue, les informations publiées par le ministère de l'Éducation nationale ne permettent pas d'identifier le coût de cette politique. Les propositions de Benoît Hamon en la matière, d'ordre général, sont insuffisamment détaillées pour dresser un scénario d'évolution des dépenses durant le quinquennat.

La proposition d'accélérer le mouvement de revalorisation salariale et des parcours de carrière semble faire référence, par les termes choisis, au plan national dit PPCR (parcours professionnels, carrières et rémunérations). S'il s'agit d'une accélération du rythme de mise en œuvre de ce plan, à euros constants, cette proposition conduirait uniquement à décalage dans le temps des dépenses futures.

Concernant l'aide aux devoirs, cette notion usuelle recouvre en réalité plusieurs type d'interventions de l'éducation nationale dans ou en dehors de l'école. La formulation générale d'« aide gratuite aux devoirs » ne permet pas d'identifier le montant de la proposition.

D'un point de vue macroéconomique, les enseignants de collège en France sont moins nombreux à participer à des activités de formation continue que leurs collègues des autres pays. L'idée d'améliorer la formation continue des professeurs apparaît utile à cet égard, notamment au vu des performances moyennes du système éducatif français. Coûteuse pour les finances publiques compte tenu du statut de fonctionnaire des professeurs, une telle mesure est de nature à améliorer le niveau de qualification des enseignants et indirectement, peut conduire à augmenter le niveau général de formation de la population. Une meilleure formation de la main-d'œuvre est un facteur favorable à la diminution du chômage et au progrès technique.

Analyse détaillé

Formation continue

Les coûts liés à la formation continue sont de deux natures :

- un besoin en formateurs ;
- un besoin en personnel de remplacement pour les enseignants en formation.

À ces coûts de personnel s'ajoutent des coûts directs liés à l'organisation de la formation et au déplacement des stagiaires.

En 2014, un rapport de la Cour des comptes avait mis en évidence le fait que la dépense du ministère de l'Éducation nationale en matière de formation continue des enseignants était difficilement isolable. Cette difficulté provient principalement du mode de présentation des documents budgétaires annuels de l'État. En effet, si les coûts directs liés à l'organisation de la formation continue sont identifiables (environ 100 M€ prévus pour 2016), les coûts indirects liés au remplacement ne le sont pas.

Une mission d'information parlementaire, qui s'est emparée du sujet en 2016, est arrivée aux mêmes conclusions et confirme que le budget de la formation continue des enseignants est « *difficilement lisible* ».

À ce jour, les calculs les plus fiables sont ceux de la Cour des comptes, qui s'appuie sur une enquête interne du ministère de la fonction publique. La Cour des comptes estime que le coût complet de la formation continue des enseignants s'est élevé en 2012 à un peu plus d'un milliard d'euros (1,07 Md€ en 2012), pour une moyenne d'environ 2,5 jours de formation par enseignant.

La proposition de Benoît Hamon, appliquée en faisant l'hypothèse d'une répartition moyenne des effectifs entre 3, 5 ou 10 jours de formation, conduirait à une durée moyenne de formation par



enseignant de 6 jours par an. Il s'agirait donc d'une durée de formation représentant plus du double de la durée actuelle.

Selon toute vraisemblance, il pourrait être soutenu que l'effort nécessaire s'élèverait au moins à 1 Md€ dans la mesure où la proposition de Benoît Hamon conduirait à une durée moyenne annuelle de formation continue représentant plus du double des moyennes actuelles. Cela aboutirait à un coût annuel complet pour la formation continue des enseignants s'élevant à environ 2 Md€.

L'estimation proposée est empreinte de plusieurs incertitudes. Tout d'abord, le nombre de recrutements supplémentaires nécessaires afin de supporter la charge proposée par Benoît Hamon est difficile à évaluer. En 2012, l'Institut Montaigne avait estimé qu'une augmentation de 2,5 jours de formation pourrait conduire à engendrer un besoin d'enseignants de 5 000 postes environ. Cet effectif peut être plus ou moins élevé selon le caractère obligatoire ou non de la formation continue, le taux d'encadrement des personnels formés et de la disponibilité des personnels de remplacement.

Cette donnée est d'autant plus cruciale que la part d'enseignants accédant à une formation chaque année n'est pas élevée. D'après les chiffres dans la mission d'information parlementaire, on estime à 56 % la part des personnels qui ont accédé à une formation pendant l'année scolaire 2013-2014, dans le premier degré, et à 57,5 % dans le second degré. L'amélioration de ces taux requiert une organisation robuste et probablement plus coûteuse.

Accélération du mouvement de revalorisation

La dernière annonce en date portant sur la rémunération des enseignants a été faite le 31 mai 2016 par la présentation d'un plan national dit parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR). Le ministère de l'Éducation nationale a chiffré ce plan à hauteur d'un milliard d'euros d'ici 2020. La moitié serait versée dès le 1^{er} janvier 2017. Ce plan est composé d'un gain salarial sur l'ensemble de la carrière par l'effet de la revalorisation de la grille indiciaire. L'accélération de la mise en œuvre de ce plan conduirait à réévaluer le rythme des dépenses, à euros constants.

Telle qu'elle est présentée, cette proposition ne devrait pas induire de dépenses supplémentaires autres que celles déjà planifiées. Toutefois, il n'est pas exclu que la proposition de Benoît Hamon conduise à des dépenses supplémentaires si le plan national auquel il est fait référence (plan parcours professionnels, carrières et rémunérations) devait voir certaines de ses caractéristiques réévaluées à la hausse. L'augmentation de la rémunération des enseignants a déjà été proposée par certains candidats à la primaire de la droite et du centre. **À titre d'exemple, une augmentation de 10 % de la rémunération moyenne des seuls professeurs des écoles conduit à une augmentation permanente de 1,7 Md€ par an. Une revalorisation proposée par Bruno Le Maire à la primaire de la droite et du centre, de 8 % pour ceux qui enseignent à l'école primaire, de 11% pour ceux qui enseignent au collège (assimilés enseignants certifiés) et de 13 % pour les professeurs agrégés était estimé à un coût de 2,2 Md€ par an.**

Aide aux devoirs

L'aide aux devoirs organisée par le ministère de l'Éducation nationale est un dispositif d'accompagnement éducatif organisé après les cours. Cette intervention entre dans le cadre des dispositifs de suivi individualisé des élèves :

- les dispositifs centrés sur les élèves en difficulté ;



- les dispositifs fondés sur le volontariat des élèves, sans prise en compte spécifique ni systématique de la difficulté scolaire ;
- les dispositifs d'individualisation destinés à tous les élèves et figurant obligatoirement dans leur emploi du temps.

La Cour des comptes estime le coût complet de la politique d'accompagnement éducatif à environ 1,9 Md€. Toutefois, la formulation de la proposition (« aide gratuite aux devoirs ») ne permet de tirer aucune conclusion quant au financement de la mesure.

La faible précision de la proposition ne permet pas de déterminer les conséquences concrètes d'une telle mesure. En effet, l'aide aux devoirs organisée par le ministère est déjà gratuite et ouverte à tous les élèves qui en font la demande.

Sources

- [La rémunération des enseignants du MEN en 2014](#), Direction de la prospective, de l'évaluation et de la performance, MEN, septembre 2016
- [Projet annuel de performance du programme 140](#) Enseignement scolaire public du premier degré, PLF2016
- [Projet annuel de performance du programme 141](#) Enseignement scolaire public du second degré PLF2016
- [Projet annuel de performance du programme 139](#) Enseignement privé du premier et du second degrés PLF2016
- Cour des comptes, [Gérer les enseignants](#), 2013
- DEPP, [note d'information n°22](#), juin 2014
- Cour des comptes, [Suivi individualisé des élèves](#), 2015
- Cour des comptes, [référé sur la formation continue des enseignants](#), 2015
- [Mission d'information parlementaire](#), 2016

MISE EN ŒUVRE

Quel processus pour que la proposition soit appliquée ?

Des dispositions législatives et réglementaires seront nécessaires afin de mettre en œuvre ces mesures. Ces dispositions nécessiteront d'être complétées par des instructions ministérielles organisant le mode d'application des réformes.

Qui est concerné par une telle mesure ?

Population cible

Ces mesures portent autant sur les 10,2 millions d'élèves que sur les 720 000 enseignants du premier et du second degré (enseignement public)¹.

Co-financeurs éventuels

Ce sont principalement des coûts induits pour l'État. Ce sont des coûts qui présentent un caractère récurrent.

¹Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, [Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche](#), Synthèses statistiques, édition 2016.



Toutefois, les collectivités pourraient être sollicitées, de manière *ad hoc*, pour des aspects du programme (notamment l'aide aux devoirs).

HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

La proposition a-t-elle déjà été avancée/appliquée en France ? Quand ?

Les champs visés par la proposition (formation continue, revalorisation salariale, orientation des élèves, aide aux devoirs) ne font pas l'objet de développements inédits.

Formation continue

La formation continue permet aux personnels de rester au contact de la recherche, des avancées et des évolutions, dans leur discipline comme dans leur métier. Elle a pour objectif le développement des compétences professionnelles des professeurs. Elle a également vocation à accompagner les évolutions pédagogiques et les orientations données par le ministère.

Ces orientations en matière de formation continue sont déclinées au niveau national (plan national de formation) et académique (plans académiques de formation) devant refléter les priorités nationales. Cette formation peut être conduite en présentiel ou à distance.

Indépendamment de la durée de formation, des difficultés de mise en œuvre de la formation continue des enseignants sont fréquemment citées : difficulté à trouver un remplaçant, faiblesse des frais de remboursement, déception des enseignants quant au contenu et à la qualité des formations proposées.

Cette proposition s'inscrit dans le cadre plus général de revalorisation de la profession d'enseignant. Citant des travaux de l'INSEE sur les traitements moyens perçus en 2009 par les fonctionnaires des trois fonctions publiques, un rapport de la Cour des comptes mettait ainsi en évidence la faiblesse relative de la rémunération nette annuelle des enseignants, par rapport à d'autres catégories socio-professionnelle comparables : elle s'élevait alors à 30 129 €, contre 46 345 € en moyenne pour un cadre non-enseignant (écart de 35 %). Le rapport soulignait également, en utilisant des données de l'OCDE, que les enseignants français du premier et du second degré percevaient une rémunération en 2009, après correction des différences de niveaux de vie entre pays, de 15 à 20 % inférieure à celle de leurs homologues européens.

La situation s'est améliorée depuis puisque les dernières publications de l'OCDE font apparaître une légère réduction des écarts : en 2014, le salaire moyen des enseignants en France (après inclusion des primes et autres allocations) était inférieur de 12 % à la moyenne des pays de l'OCDE pour l'enseignement primaire. Le salaire effectif moyen était inférieur de 2 % à la moyenne de l'OCDE pour les enseignants du collège, et légèrement supérieur à la moyenne de l'OCDE pour les enseignants du lycée.

La dernière annonce en date portant sur la rémunération des enseignants a été faite le 31 mai 2016 par la présentation d'un plan national dit PPCR ([Parcours professionnels, carrières et rémunérations](#)). Ce protocole inclut notamment l'alignement de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (Isae) perçue par les enseignants du premier degré sur celle du second degré soit 800€ supplémentaires dès la rentrée 2016. Le ministère de l'Éducation nationale a chiffré ce plan à hauteur d'un milliard d'euros d'ici 2020. La moitié serait versée dès le 1^{er} janvier 2017.

Dans son rapport présenté le 26 octobre 2016 devant la Commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale, Pascal Demarthe (député PS de la Somme), rapporteur pour avis



sur les crédits de la mission Enseignement scolaire pour le PLF 2017, avance que « les moyens budgétaires dévolus à la revalorisation enseignante depuis 2012 mobiliseront près de deux milliards d'euros ». Si l'on inclut la hausse du point d'indice et la convergence des primes, cela représenterait « une augmentation globale d'environ 7,5 % des rémunérations des enseignants ».

Accélération du mouvement de revalorisation

La dernière annonce portant sur la rémunération des enseignants a été faite le 31 mai 2016 par la présentation d'un plan national dit PPCR (parcours professionnels, carrières et rémunérations). Le ministère de l'Éducation nationale a chiffré ce plan à hauteur d'un milliard d'euros d'ici 2020. La moitié serait versée dès le 1^{er} janvier 2017.

Aide aux devoirs

Les politiques de suivi individuel des élèves sont évoquées dès 1989 (loi d'orientation sur l'éducation) et n'ont cessé dès lors de se développer. La Cour des comptes fait état d'un cadre de gestion de ces politiques inadapté ainsi que d'une insuffisance de la formation et des outils à la disposition des enseignants.

Pour quels effets ?

Les effets de ces politiques n'ont pas fait l'objet d'études en France. Toutefois, sur la question de la formation des enseignants d'une manière générale, des études montrent que celle-ci a un impact positif important sur les performances scolaires des élèves².

LA PROPOSITION A L'ETRANGER

La proposition a-t-elle déjà été avancée/appliquée à l'étranger? Quand ?

D'après l'enquête TALIS 2013 de l'OCDE, les enseignants de collège français sont moins nombreux à participer à des activités de formation continue que leurs collègues des autres pays (76 % contre 88 % pour la moyenne TALIS) et ces activités durent moins longtemps.

D'après la Cour des comptes, la durée des formations en France apparaît, de surcroît, systématiquement inférieure à celle des enseignants des autres pays, quelle que soit la modalité de formation proposée par l'enquête avec, par exemple, une durée moyenne d'à peine 4 jours en France contre 8 jours pour la moyenne TALIS en stages et ateliers, modalité de formation la plus courante. Par ailleurs, les enquêtes conduites par les organisations internationales comme par les organisations syndicales révèlent un scepticisme, très majoritaire parmi les enseignants, sur l'aide que leur apportent ces formations dans leur travail quotidien.

²[Angrist & Lavy, 2001, Does teacher training affect pupil learning? Evidence from matched comparisons in Jerusalem public schools](#) ; [Bressoux, Kramarz, Prost, 2008, Teachers' training, class size and students' outcomes: learning from administrative forecasting mistakes](#)



IMPACT MACROECONOMIQUE

La formation des enseignants tout comme le suivi individualisé des élèves ont un impact positif sur les résultats scolaires des élèves. Ces politiques peuvent contribuer à améliorer la formation de la population. Dans des économies avancées comme l'économie française, l'état de formation de population est décisif pour soutenir le progrès technologique et le développement économique.

Impacts potentiels de la mesure

Approche	Court terme	Long terme
Effet positif de la mesure	Soutien des élèves et des enseignants	Meilleur niveau de formation de la population et développement économique de nature à favoriser un meilleur appariement sur le marché du travail et donc à faire diminuer le chômage structurel
Effet négatif de la mesure	Coût budgétaire	Coût budgétaire



Projet européen : créer un groupe de pays pour l'approfondissement de l'intégration européenne

« Constitution d'une nouvelle alliance pionnière entre pays de la zone euro fondée autour d'un Parlement propre, d'un budget propre, d'une fiscalité harmonisée, d'une gouvernance spécifique, de frontières économiques qui régulent les échanges »

Projet de [Benoît Hamon](#)

COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Benoît Hamon propose de créer un groupe de pays afin d'approfondir l'intégration européenne autour du noyau dur des 18 États membres de la zone euro. La réforme du fonctionnement des institutions européennes, dans le contexte du départ annoncé du Royaume-Uni et de la montée des partis eurosceptiques dans plusieurs États membres³, vise à renforcer leur légitimité et à susciter à nouveau l'adhésion des populations. Il s'agit aussi, après une période d'élargissement de l'Union, de redonner un souffle nouveau à un mouvement d'approfondissement autour d'un nombre limité d'États membres ayant l'euro pour monnaie.

Pour ce faire Benoît Hamon propose que la zone euro se dote d'un gouvernement, contrôlé par un Parlement aux prérogatives renforcées et que le projet européen puisse être redéfini entre les pays membres de la zone euro afin de poursuivre la construction européenne sans nécessairement rechercher un consensus entre les 28 pays membres.

Cette proposition orienterait l'Union vers une « Europe à plusieurs vitesses », qui existe de fait sur certains sujets – à commencer par la monnaie unique mais aussi l'espace Schengen –, mais qui ne s'est jamais développée au-delà d'initiatives ponctuelles sur les autres sujets.

Les évolutions institutionnelles de l'Union n'impliquent pas directement de coûts supplémentaires pour les États membres. En revanche, la création d'un budget de la zone euro pourrait, en fonction de l'ambition recherchée (stabilisation macroéconomique, redistribution entre État membre) et de son mode de financement, représenter un coût élevé pour les États membres ou pour les contribuables, sauf s'il s'agit d'un transfert de dépenses et de fiscalités nationales au niveau européen. Par exemple, la direction générale du Trésor envisageait, dans une étude de 2013, un budget représentant de l'ordre de 2 % du PIB pouvant prendre en charge 20 % de la stabilisation opérée par les budgets nationaux.

Les effets éventuels d'un approfondissement de la construction européenne autour d'un groupe de pays membres sont attendus à un niveau macroéconomique et peuvent être difficilement chiffrés ici.

³Mouvement 5 étoiles en Italie (25,6 % aux élections générales de 2013), le FPÖ en Autriche (46,2 % aux élections présidentielles de 2016), le Front National (27,7 % au premier tour des élections régionales en 2015) pour ce qui concerne l'Europe de l'Ouest.



MISE EN ŒUVRE

Toute réforme du fonctionnement de l'Union européenne passe par la construction d'un consensus entre les États membres et les conditions de réussite sont très difficiles à définir d'un point de vue uniquement français. Ainsi le paysage politique européen semble aujourd'hui peu favorable à une évolution visant à renforcer l'Union ou l'une de ses institutions, *a fortiori* pour en créer de nouvelles ; l'Allemagne est ainsi opposée à un approfondissement de la zone euro.

Pour toute modification institutionnelle d'ampleur, impliquant un renforcement des pouvoirs du Parlement ou la possibilité de conduire des initiatives par groupe de pays, il sera en effet nécessaire de revenir sur les traités. Cela implique que les 28 pays membres se mettent d'accord sur les évolutions proposées conformément aux dispositions de l'article 48 du traité de Maastricht.

HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

Si les questions européennes sont rarement au cœur des débats lors des campagnes électorales nationales, la volonté de réformer l'Union européenne et de relancer le projet européen est régulièrement avancée par les candidats à l'élection présidentielle depuis le début des années 1990. Les propositions des candidats vont, selon le positionnement de chacun, d'un approfondissement de la construction européenne aller vers une Europe fédérale jusqu'au retrait de la France de l'Union européenne et de la monnaie unique afin de recouvrer une souveraineté en tous domaines : économique, sécurité, contrôle des frontières, etc.

En 1995, le candidat Jacques Chirac évoque déjà un manque de légitimité du processus décisionnel européen et un processus de construction européenne « désenchanté »⁴.

Le principe d'une intégration différenciée a été défendu par François Hollande en tant que Président de la République à l'issue du Conseil européen de février 2015⁵.

Dans le contexte de la présidentielle 2017, plusieurs candidats se sont déjà positionnés pour une mise en retrait de la France des institutions européennes dans leur fonctionnement actuel notamment Marine Le Pen et Jean-Luc Mélenchon⁶.

La création d'un budget de la zone euro est une proposition ancienne venue du monde économique et assez largement partagée par la classe politique.

À l'inverse la démarche participative de construction du programme d'Europe Ecologie Les Verts, propose « une Europe pour vivre mieux ensemble »⁷.

⁴<http://www.slate.fr/story/101129/vingt-ans-apres-livres-programmes-chirac-inertie>

⁵<http://www.rpfrance.eu/oui-je-suis-pour-une-europe>

⁶<http://www.jlm2017.fr/sortir-des-traites-europeens>

⁷<http://projet.eelv.fr/projet/reinventer-l-europe/step/programme-final-2>



LA PROPOSITION A L'ETRANGER

La principale tentative, unilatérale, de réforme de l'Union au bénéfice d'un État-membre est celle conduite par David Cameron en 2016, accord qui a été soumis au référendum du 23 juin 2016 et rejeté par les Britanniques. Cet accord engageait le Royaume-Uni vers ce que le Premier ministre qualifiait de « statut spécial », prévoyant des dispositions particulières concernant l'immigration, la souveraineté du Royaume-Uni et sur la position particulière du pays par rapport à la monnaie unique.

Cette démarche diffère fortement, dans ses motivations, des propositions faites par Benoît Hamon qui plaide pour un renforcement de l'Union mais permet d'illustrer ce qu'un pays est en mesure d'obtenir seul en négociant avec ses partenaires européens.

Les propositions pour une Union plus démocratique, passant notamment par un renforcement des pouvoirs du Parlement européen (seule institution désignée par suffrage universel direct des citoyens européens), sont toutefois partagées par plusieurs autres partis européens notamment les membres du groupe des Verts au Parlement européen.

IMPACT MACROECONOMIQUE

	à court terme	à long terme
Effets positifs de la mesure	Meilleur fonctionnement de la zone euro grâce à un <i>policy mix</i> mieux coordonné (notamment si l'approfondissement se traduit par un budget fédéral rehaussé et mobilisable pour des actions de relance conjoncturelle).	Création d'un espace économique plus intégré favorisant une large mobilité des travailleurs et des entreprises, ce qui engendrerait de la croissance de long terme. Espace de croissance qui inciterait les pays de l'Union, mais non membres de la zone plus intégrée, à la rejoindre.
Effets négatifs de la mesure	Concurrence fiscale et sociale pouvant s'exacerber entre les pays avançant vers une harmonisation renforcée et les autres États membres faisant le choix de ne pas rejoindre cette nouvelle alliance.	Remise en cause du périmètre actuel de l'Union conduisant à une réduction possible de la taille du marché commun européen.



Projet européen : réviser les accords de Dublin

« Réviser les accords de Dublin »

Projet de [Benoît Hamon](#)

COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Benoît Hamon propose la fin des accords de Dublin qui « *veulent que la Grèce et l'Italie supportent le poids de l'accueil des réfugiés* ».

Benoît Hamon n'indique pas précisément ce qu'il entend par « révision des accords de Dublin », mais l'objectif recherché semble être une répartition plus équitable du nombre de demandeurs d'asile qui est en forte augmentation compte tenu du contexte économique et géopolitique. La France a reçu, en 2015, 80 000 demandes d'asile⁸ quand l'Allemagne en a reçu 441 800 et l'Union européenne dans son ensemble 1,3 million (en hausse de plus de 100 % par rapport à 2014)⁹. En outre, la France est l'un des pays qui oppose le plus de refus aux demandes d'asile avec un taux d'acceptation de 31,5 % en 2015 contre 45 % en moyenne en Europe¹⁰.

Le règlement n °604-2013 du 26 juin 2013, dit « Dublin III », communément appelé « accord de Dublin », permet à un pays membre de l'Union européenne de renvoyer un demandeur d'asile non pas vers son pays d'origine, où il est serait en danger, mais vers le premier pays de l'Union dans lequel il a déposé une demande d'asile lors de son entrée. Ces dispositions ont pris une dimension particulière dans le contexte d'une arrivée importante de migrants par l'Italie et la Grèce en provenance du Moyen-Orient et d'Afrique. C'est la raison pour laquelle la Commission européenne a présenté une révision des accords de Dublin, le 4 mai 2016, actuellement en cours de discussion entre les États membres. Elle prévoit notamment la mise en œuvre d'un « mécanisme d'allocation correctif » des demandeurs d'asile permettant une meilleure répartition entre les États de l'Union. Elle fait néanmoins l'objet de débats particulièrement vifs et son adoption est loin d'être acté.

CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Montant estimé (en euros) : 2017-2020	
Par le candidat (le cas échéant) :	-
Par l'Institut Montaigne :	
Estimation haute :	1,8 Md€ à l'échelle européenne

⁸ Statistiques de l'OFPPA.

⁹<http://www.touteurope.eu/actualite/les-demandes-d-asile-dans-l-union-europeenne.html>

¹⁰<http://www.lesechos.fr/12/01/2016/lesechos.fr/021613108412-demandes-d-asile-en-france---une-progression-a-deux-chiffres-en-2015.htm>



La fin de la reconduite automatique des demandeurs d'asile vers les pays où a été déposée la première demande aurait un impact sur la répartition des demandeurs d'asile au sein de l'Union. Une augmentation de leur nombre est vraisemblable pour la France mais toucherait essentiellement le Royaume-Uni pour des raisons linguistiques, économiques ou familiales ou l'Allemagne pour des raisons économiques.

Nous pouvons considérer que la proposition formulée par la Commission le 4 mai 2016 répond aux objectifs recherchés par Benoît Hamon. En effet, le mécanisme d'allocation correctif, dit « *fairness mechanism* », prévoit :

- la mise en place d'un indicateur permettant d'identifier si un État membre supporte une charge disproportionnée au regard de sa population et de sa richesse relative ;
- une réallocation automatique des demandes d'asile dans l'hypothèse où un État membre supporte une charge disproportionnée ;
- le versement d'une contribution de solidarité de 250 000 € si un État membre refuse de prendre en charge les demandes d'asile.

La proposition de la Commission prévoit une enveloppe budgétaire dédiée de 1,8 Md€ pour la période 2017-2020, elle couvrirait les coûts de transfert de 150 000 à 200 000 demandeurs d'asile par an en cas de déclenchement du mécanisme correctif. Il s'agit d'une estimation haute dans la mesure où il est très peu probable que le mécanisme soit activé en 2017, compte tenu de l'état d'avancement des discussions et que le coût moyen de transfert estimé par la Commission (1 800 € par personne) semble surestimé au regard du montant de référence utilisé pour les personnes relocalisées à l'intérieur de l'UE dans le cadre du fonds « asile, immigration, intégration » (500 € par personne).

MISE EN ŒUVRE

Trois hypothèses sont envisageables pour la mise en œuvre de cette proposition :

- la suspension de l'application des accords Dublin III, à l'initiative de la France, est mise à l'ordre du jour européen et est une décision prise par les autorités de l'Union. Cela suppose toutefois un long processus de concertation et de négociation dont l'aboutissement est très peu probable ;
- une suspension unilatérale, à l'instar de la Hongrie, de l'application de l'accord Dublin III, afin d'éviter que les autres pays ne lui renvoient les migrants qu'elle a initialement accueilli. La France serait en violation du droit de l'Union et s'exposerait à une procédure de sanction de la part de la Cour de justice de l'Union européenne.
- un fort soutien exprimé à la proposition de la Commission en cours de discussion, en particulier sur le mécanisme correctif, ce qui n'est pas le cas jusqu'à présent ;

Rappelons qu'en cas de révision d'un règlement européen pris conjointement par le Parlement européen et le Conseil, c'est-à-dire d'un règlement pris selon la « procédure législative ordinaire » de l'Union, il convient d'adopter un parallélisme des formes. L'adoption d'un règlement modificatif peut s'accomplir sur plusieurs mois, voire au-delà.

HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

Le règlement de Dublin, dont la première mouture date de 2009, fait l'objet de critiques récurrentes dans les États membres de l'Union par certains membres de la classe politique et par la société civile. Plusieurs candidats se sont exprimés en faveur d'une révision de ce texte, notamment Emmanuel Macron qui s'est dit prêt à « rouvrir le sujet ».



LA PROPOSITION A L'ETRANGER

Le gouvernement hongrois de Viktor Orban a décidé, en juin 2015, de suspendre l'application du règlement européen dit Dublin III. La Hongrie étant un pays frontalier de l'Union, elle est le pays d'entrée de nombreux migrants passant par la route désignée comme étant celle des Balkans. Afin d'éviter que les pays européens, et en particulier son voisin autrichien, ne renvoient systématiquement les migrants vers la Hongrie. Plusieurs pays ont menacé la Hongrie d'engager une procédure devant la Cour de justice de l'Union européenne (Autriche et Suède notamment).

Avant les résultats du référendum britannique, le Royaume-Uni a indiqué qu'il pourrait exercer son droit d'exemption (*opt-out*) sur la réforme du règlement de Dublin.

Cette mesure a donc été prise dans une logique semble-t-il inverse à celle prônée par Benoît Hamon, qui souhaite que chaque pays prenne toute sa part dans l'accueil des demandeurs d'asile sans pouvoir renvoyer ceux-ci vers les pays frontaliers de l'Union, en particulier la Grèce et l'Italie soumis à une forte pression migratoire venue respectivement de Turquie et de Libye.



Réforme des institutions : établir une VIème République, redéfinir le rôle du président de la République et instituer le septennat non renouvelable

« Etablir une VIème République, dont les contours seront validés par un référendum dès le second tour des législatives de 2017.

Etablir un mandat présidentiel unique de 7 ans avec un rôle nouveau : le Président sera responsable de l'équilibre entre les pouvoirs, du respect des libertés (saisine du Conseil Constitutionnel) et des intérêts de long-terme de la Nation (environnement, santé, paix et stabilité internationale).

Supprimer l'article 16 de la Constitution qui permet au Président de s'arroger les pleins pouvoirs en cas de crise majeure, concept aux contours mal définis. »

Projet de [Benoît Hamon](#)

COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Benoît Hamon propose d'établir une VIème République en procédant à une révision constitutionnelle validée par référendum. Le projet institutionnel de Benoît Hamon, tout comme celui d'Arnaud Montebourg, reflète la position historiquement critique d'une partie de la gauche française à l'égard de la constitution de 1958, qui aurait excessivement restreint les prérogatives du Parlement et conféré au président de la République une emprise excessive sur le jeu politique.

Benoît HAMON propose de redéfinir le rôle du président de la République, qui serait le responsable de l'équilibre des pouvoirs, du respect des libertés et des intérêts de long terme de la Nation, dans une direction qui rappelle l'esprit de l'article 5 de la Constitution actuelle¹¹. Il propose également que le président de la République ne dispose plus des pouvoirs exorbitants que peut lui conférer l'article 16 en cas de circonstances exceptionnelles. Il n'indique pas à ce stade si cette redéfinition du rôle présidentiel inclut une remise en cause du droit de dissolution et du pouvoir de nommer le Premier Ministre, questions que soulève l'institution d'un régime véritablement parlementaire.

Benoît HAMON propose que ce référendum se tienne concomitamment au 2ème tour des élections législatives, soit le 18 juin 2017. La faisabilité d'un tel calendrier apparaît incertaine.

DECHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

L'établissement d'un mandat présidentiel unique de sept ans est un des principaux axes du projet institutionnel de Benoît HAMON, avec la stricte limitation du recours au 49-3 et l'introduction d'une dose de proportionnelle à l'Assemblée nationale.

¹¹ article 5 de la constitution du 4 octobre 1958: "Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités".



Tel que défini à l'article 6 de la Constitution ("*Le président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct. Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs.*"), le mandat présidentiel présente pour Benoît HAMON plusieurs défauts qui le conduisent à proposer l'établissement du septennat non renouvelable.

Amplifiée par l'inversion du calendrier électoral qui transformerait les élections législatives en une simple confirmation des élections présidentielles, la logique du quinquennat conduirait à un renforcement du fait majoritaire d'une part et à la concentration du pouvoir gouvernant entre les mains du président de la République d'autre part.

La subordination croissante du gouvernement rendrait illusoire le respect de l'article 20 de la Constitution selon lequel « *Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation* ». Le quinquennat et la synchronisation des élections nationales auraient aggravé le déséquilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. De surcroît, le raccourcissement du mandat présidentiel, censé réconcilier le temps politique et le temps médiatique, restreindrait le temps utile à la conception et à la mise en œuvre de réformes structurelles. Il éloignerait ainsi le président de la République de son rôle de garant des intérêts de long terme de la nation.

Historiquement, le mandat présidentiel de sept ans répond à une certaine tradition constitutionnelle. Etabli en 1875 dans des circonstances particulières – la recherche d'un compromis entre monarchistes et républicains - le septennat a été successivement repris par les constitutions de 1946 et de 1958. En 1946, le général de Gaulle décrivait dans le discours de Bayeux le septennat comme conférant au président de la République un « *rôle d'arbitre au-dessus des contingences politiques* ».

A l'épreuve du temps, le septennat a néanmoins été critiqué pour espacer de manière excessive l'expression du suffrage populaire et l'exercice du contrôle démocratique. Il aurait alimenté le sentiment d'une irresponsabilité du président de la République, accentué par l'abandon du recours régulier aux référendums de légitimation que pratiquait le général de Gaulle.

A contrario, le mandat non renouvelable relève de l'exception dans l'histoire constitutionnelle française. Elu président de la République en 1848, Louis-Napoléon Bonaparte voulut se maintenir à la tête de l'Etat au-delà du mandat de quatre ans que lui conférait la constitution de la IIème République. Son projet de réforme échouant à l'Assemblée, il parvint à ses fins par le coup d'Etat du 2 décembre 1851.

Récemment, le mandat unique est néanmoins revenu dans le débat public dans un contexte de défiance croissante à l'égard des responsables politiques. Rallongé, le mandat présidentiel non renouvelable contribuerait à réhabiliter le temps long en politique. Le président de la République, libéré de tout enjeu personnel lié à sa réélection, saurait promouvoir des mesures courageuses répondant pleinement à l'intérêt général. Cette lecture tendrait à exiger le maintien d'une capacité d'action et d'arbitrage significative du président de la République, qui limiterait de fait un rééquilibrage des pouvoirs, au sein de l'exécutif, au profit du Premier ministre.

A droite également, le mandat unique a constitué un élément du débat de la primaire. Le souhait de ne solliciter qu'un seul mandat a été exprimé par les trois candidats arrivés en tête du scrutin. Il a toutefois été présenté comme un choix personnel. François FILLON, Alain JUPPE et Nicolas SARKOZY rappelaient à cet égard qu'un encadrement strict avait déjà été introduit dans la Constitution en 2008, lorsqu'une révision est venue limiter à deux le nombre de mandats présidentiels consécutifs. La récente décision de François Hollande de ne pas se représenter à l'élection présidentielle donne par ailleurs du crédit aux observateurs qui estiment que la limitation du nombre de mandats est avant tout une question de



mœurs politiques, plutôt qu'un problème institutionnel appelant une réponse juridiquement contraignante¹².

Le septennat non renouvelable n'a toutefois pas la même signification selon qu'il trouve à s'appliquer dans le cadre de la Vème République ou sous l'empire d'une constitution nouvelle. Dans un régime véritablement parlementaire, le gouvernement procède exclusivement du Parlement. Il est délié du président de la République, contrairement au fonctionnement institué par la constitution de 1958, dans lequel le gouvernement doit son existence au président (article 8) et peut s'abstenir de solliciter la confiance de l'Assemblée (article 49).

La proposition d'une VIème République interroge en conséquence l'ampleur des pouvoirs qu'il convient de retirer au président de la République. La question du maintien du domaine des affaires réservées (défense, affaires étrangères) est par exemple posée, comme celle du droit de dissolution de l'Assemblée nationale. Cette clarification doit permettre d'assurer un fonctionnement harmonieux des institutions. Elle doit en premier lieu écarter le risque d'un conflit de légitimité entre le Parlement, sensiblement renforcé, et le président de la République, toujours élu au suffrage universel direct, vers lequel les Français pourraient être tentés de continuer à se tourner pour lui demander quotidiennement des comptes.

Pour leur part, le potentiel liberticide de l'article 16 et les pouvoirs exorbitants qu'il confère au président de la République en cas de circonstances exceptionnelles¹³ sont deux arguments qui conduisent Benoît HAMON à proposer l'abrogation de ce dispositif.

MISE EN ŒUVRE

La durée et la limitation des mandats présidentiels ont fait l'objet de deux révisions constitutionnelles depuis le début du XXIème siècle.

La réduction de sept à cinq ans de la durée du mandat a été introduite par la loi constitutionnelle n°2000-964 du 2 octobre 2000, qui fut la première révision adoptée sous le régime de l'article 89 de la Constitution. Le projet de loi fut adopté en des termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, puis approuvé par référendum, avec 74% de « oui » mais dans un contexte de forte abstention (près de 70%).

Huit ans plus tard, la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 est venue limiter à deux le nombre de mandats consécutifs susceptibles d'être effectués par un président de la République. Cette révision fut également adoptée sur le fondement de l'article 89 de la Constitution. Toutefois le projet de loi ne fut pas soumis à référendum mais au Parlement réuni en Congrès, qui l'adopta selon la règle de la majorité qualifiée des 3/5èmes, à une seule voix près.

L'abrogation de l'article 16 et des "pouvoirs de crise" du président de la République, proposée par Benoît HAMON, relève également d'une révision constitutionnelle.

¹² Guy Carcassonne et Marc Guillaume, *La Constitution*, 2014

¹³ art. 16 de la constitution du 4 octobre 1958 "*Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des Assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel (...).*"



Benoît HAMON souhaite soumettre son projet constitutionnel à référendum. A la différence d'Arnaud MONTEBOURG, qui évoque la tenue d'un tel référendum "à l'été 2017", Benoît HAMON souhaite consulter les Français lors du 2ème tour des élections législatives. La faisabilité d'un tel calendrier est toutefois incertaine.

Aux termes de l'article 89 de la constitution, le texte de la révision doit en effet être voté en termes identiques par l'Assemblée nationale et par le Sénat. Or, la majorité sénatoriale ayant basculé à droite en 2014, il est peu probable qu'un tel accord puisse intervenir sur un projet de réforme de cette nature.

Le recours au référendum tel qu'il est prévu à l'article 11 de la constitution semble donc devoir être privilégié mais il se heurte lui-même à quelques obstacles. Il reconnaît certes au Président de la République la possibilité de soumettre à référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics. Toutefois, cette possibilité ne peut s'exercer que durant la durée des sessions parlementaires ou sur proposition conjointe des deux assemblées. Ces conditions semblent difficilement compatibles avec la date du référendum d'une part - le Parlement ne siège pas en cette période - et la probable opposition de la majorité sénatoriale d'autre part. La probabilité que le référendum souhaité par Benoît HAMON se tienne ultérieurement aux élections législatives semble donc élevée.

Il convient enfin de noter le caractère non rétroactif des dispositions de la révision constitutionnelle affectant les caractéristiques du mandat présidentiel. Le Président de la République élu le 7 mai 2017 disposera donc d'un mandat de cinq ans renouvelable. Le mandat unique de sept ans ne s'appliquera qu'à compter de l'élection présidentielle de 2022. Juridiquement, Benoît HAMON pourrait donc solliciter un second mandat – de sept ans - en 2022.

HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

Dans le cadre du maintien des grands équilibres de la Vème République, c'est-à-dire à prérogatives présidentielles inchangées, plusieurs personnalités se sont prononcées pour la mise en place d'un septennat non renouvelable, comme Raymond Barre, René Rémond ou Jacques Delors en 2000 lors des débats relatifs à l'introduction du quinquennat.

Plus récemment, à l'automne 2016, Jean-Frédéric Poisson a été le seul candidat à soutenir une telle réforme lors de la primaire de la droite et du centre. Promouvant pour sa part un rééquilibrage des pouvoirs et une redéfinition du rôle du président de la République, le rapport « *Refaire la démocratie* » - du groupe de travail co-présidé par le président de l'Assemblée nationale Claude Bartolone et l'historien Michel Winock - a également proposé d'instituer un mandat présidentiel unique de sept ans¹⁴.

Pour sa part, la suppression de l'article 16 de la constitution faisait partie du programme commun de la gauche en 1972. Mais elle ne figurait pas dans les 110 propositions de François Mitterrand en 1981. L'abrogation de l'article 16 fut toutefois incluse dans un projet de loi constitutionnelle en 1983, qui n'aboutit pas.

La loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008, si elle n'a pas abrogé l'article 16, a néanmoins introduit un contrôle démocratique sur la durée de son application, qui demeurait jusque là à la

¹⁴ *Refaire la démocratie*, Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions, Assemblée nationale, octobre 2015; <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/154000692/>



discrétion du président de la République. Désormais, après trente jours d'application, le Conseil constitutionnel, saisi par le président d'une des deux assemblées ou par soixante députés ou sénateurs, doit se prononcer par un avis public pour examiner si les conditions d'application des pouvoirs de crise sont toujours réunies. Le Conseil se prononce de plein droit au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà.

LA PROPOSITION A L'ETRANGER

A l'étranger, peu de pays dont le président de la république est élu au suffrage universel direct pratiquent le mandat unique. Le président de la Corée du Sud dispose en vertu de l'article 70 de la constitution d'un mandat de cinq ans non renouvelable. Au Mexique, d'après l'article 83 de la constitution, le président de la république est élu pour un mandat de six ans, non renouvelable¹⁵. Le Costa-Rica, le Honduras et le Paraguay pratiquent également le mandat présidentiel unique.

En revanche, la plupart des pays membres du Conseil de l'Europe ont établi à deux au plus le nombre de mandats consécutifs susceptibles d'être effectués par le chef de l'Etat (dont la Pologne et la Roumanie, qui élisent leur président au suffrage universel direct). Le Brésil et les Etats-Unis limitent également à deux le nombre de mandats présidentiels.

¹⁵ Conseil de l'Europe, Commission de Venise, *Rapport sur la démocratie, la limitation des mandats et l'incompatibilité de fonctions politiques*, 2012;
[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)027-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)027-f)



Réforme des institutions : limiter l'utilisation de l'article 49 alinéa 3 aux seuls projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale

« Limiter l'utilisation de l'article 49-3 aux seuls projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, nécessaires à la continuité des services publics »

Projet de [Benoît Hamon](#)

DECHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

L'article 49 alinéa 3 (ci-après "49-3") de la constitution dispose que « *Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session.* »

Le 49-3 est l'un des instruments constitutifs du parlementarisme rationalisé, avec l'irrecevabilité des amendements parlementaires qui dégradent l'équilibre des finances publiques, le vote bloqué et la procédure accélérée, qui limite à une seule lecture par assemblée l'examen des projets de texte. En 1958, l'institution du 49-3 s'entend comme une réponse directe du constituant à l'instabilité gouvernementale chronique des III^{ème} et IV^{ème} Républiques : elle vise à fournir au gouvernement les moyens de s'appuyer sur une majorité parlementaire stable et cohérente sur toute la durée d'une législature, et donc à garantir l'efficacité gouvernementale.

Pour ses opposants, le 49-3 porte une atteinte excessive aux droits du Parlement, en mettant prématurément un terme aux débats parlementaires et en restreignant de facto le droit d'amendement parlementaire. D'après eux, il serait d'autant plus pertinent de supprimer le 49-3 que, dès 1962, l'apparition du fait majoritaire - résultat de l'élection du président de la république au suffrage universel direct et des députés au scrutin uninominal majoritaire - a contribué à assurer naturellement la stabilité gouvernementale par la structuration bipolaire du système politique. Le 49-3 accentuerait inutilement la rationalisation du parlementarisme et le déséquilibre entre le législatif et l'exécutif, au profit de ce dernier.

La problématique d'une utilisation raisonnable du 49-3 semble donc résider dans le juste équilibre entre l'impératif d'efficacité et de mise en œuvre de la politique générale du gouvernement et l'impératif de respect de la délibération démocratique¹⁶.

Deux principaux motifs sont généralement distingués pour expliquer le recours au 49-3: la volonté de surmonter des formes d'obstruction parlementaire menée par l'opposition et la nécessité de remédier

¹⁶ Laurèn Audouy, "La révision de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution à l'aune de la pratique", *Revue française de droit constitutionnel* 2016/3 (n°107)



à l'absence de majorité. Cependant, avec le temps, l'hypothèse de l'absence de majorité a eu tendance à être remplacée par celle de l'étroitesse de la majorité - comme en 1967 -, puis de la division durable de la majorité - comme entre 1976 et 1981 puis entre 2014 et 2016 - ou d'impatience de la majorité - comme en 1986 et en 2003¹⁷.

Peu fréquent au début de la Vème République et pensé comme un recours occasionnel ou drastique, le 49-3 est devenu progressivement plus banal : en pratique, il a été utilisé à 86 reprises depuis 1958, sur 51 textes, a donné lieu au dépôt de 50 motions de censure¹⁸, sans qu'aucune ne soit adoptée.

Les critiques relatives aux recours abusifs au 49-3 ont conduit à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. La loi constitutionnelle n°2008-724 a introduit une limitation de son utilisation: l'article 49-3 intègre désormais deux conditions tenant à la nature des textes de loi susceptibles de faire l'objet d'un recours (les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale) et à sa fréquence d'utilisation (un autre texte par session). Dans les faits, le 49-3 n'a pas été utilisé pendant quasiment dix ans, entre 2006 et 2015. Il convient également de noter que la révision constitutionnelle de 2008, en créant un nouvel instrument de réponse aux tentatives d'obstruction parlementaire - l'article 44 encadre désormais la durée maximale de l'examen d'un texte de loi - retire à l'article 49-3 une des raisons qui ont été jusqu'à présent mises en avant pour justifier son existence.

Benoît HAMON ne propose pas de supprimer le 49-3 mais de restreindre la possibilité de son utilisation aux projets de loi de nature budgétaire. Sa proposition consiste donc à abroger la dernière phrase de l'article 49 alinéa 3, introduite en 2008: "*Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session.*"

MISE EN ŒUVRE

La mise en œuvre de la proposition de Benoît HAMON nécessite une révision constitutionnelle. Aux termes de l'article 89 de la constitution¹⁹, l'initiative de cette révision revient soit au président de la République sur proposition du Premier ministre soit aux membres du Parlement. Le texte de la révision doit être voté en termes identiques par l'Assemblée nationale et par le Sénat.

La majorité sénatoriale ayant basculé à droite en 2014, il est peu probable qu'un tel accord puisse intervenir sur un projet de réforme de cette nature. Le recours au référendum tel qu'il est prévu à l'article 11 de la constitution semble donc devoir être privilégié mais il se heurte lui-même à quelques obstacles. L'article 11 de la Constitution reconnaît au Président de la République la possibilité de soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics. Toutefois, cette possibilité ne peut s'exercer que durant la durée des sessions parlementaires ou sur proposition conjointe des deux assemblées. Ces conditions semblent difficilement compatibles avec la date du référendum d'une part - Benoît HAMON souhaite qu'il se tienne le 18 juin 2017 lors du second tour des élections législatives or le Parlement ne siège pas en cette période - et la probable opposition de la majorité sénatoriale d'autre part. En conséquence, le référendum proposé par Benoît HAMON devrait intervenir postérieurement à cette date.

¹⁷ Guy Carcassonne et Marc Guillaume, *La Constitution*, 2014

¹⁸ <http://www.vie-publique.fr/focus/cdp/recours-article-49-3-constitution.html>

¹⁹ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/veme-republique/heritages/comment-reviser-constitution-aujourd-hui.html>



HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

La limitation du recours au 49-3 a été plusieurs fois proposée dans l'histoire récente de la Vème République. François Mitterrand l'évoquait dès 1992 dans la lettre de mission adressée au doyen Vedel qui présidait le comité consultatif pour la révision de la constitution, en indiquant que "*l'application de l'article 49, alinéa 3, pourrait être limitée aux lois de finances et à un petit nombre de textes par session*".

En 2007, après que le Président de la République Nicolas Sarkozy l'eut invité à envisager "*un encadrement des pouvoirs du gouvernement en matière d'adoption des lois*", le comité Balladur proposa de restreindre l'utilisation du 49-3 aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Les parlementaires souhaitèrent néanmoins ajouter au cours de la procédure de révision constitutionnelle la disposition offrant au premier ministre la possibilité d'engager la responsabilité du gouvernement sur un autre texte par session.

LA PROPOSITION A L'ETRANGER

Il ressort des analyses de droit constitutionnel comparé²⁰ que le gouvernement français ne dispose pas nécessairement de la panoplie d'armes procédurales la plus puissante pour discipliner et contraindre sa majorité.

Sans avoir développé des outils strictement identiques au 49-3, le Royaume-Uni et l'Italie disposent d'instruments permettant à leur gouvernement d'imposer des projets de loi dans des conditions proches à celles que l'on connaît en France. En Italie, le gouvernement a la possibilité de poser la question formelle de confiance sur un "maxi-amendement" qui reprend tous les articles de la loi en discussion. Plus contraignant encore, le gouvernement britannique dispose de la faculté de suspendre le règlement intérieur du parlement, qui lui permet de faire adopter un projet de loi en une seule séance²¹.

²⁰ Céline Vintzel, « Les armes du gouvernement dans la procédure législative ; étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni », Cahiers du Conseil constitutionnel n°29, octobre 2010 ; <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-29/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel-n-29.48181.html>

²¹ C. Vintzel, *op. cit.*



Réforme des institutions : introduire une dose de proportionnelle dans l'élection des députés à l'Assemblée nationale

« Introduire une dose de proportionnelle dans l'élection des députés à l'Assemblée Nationale. »

Projet de [Benoît Hamon](#)

COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Dans le cadre de sa proposition générale d'établir une VIème République, Benoît HAMON souhaite voir élire une partie de l'Assemblée nationale au scrutin proportionnel, dont l'ampleur n'est pas précisée à ce stade. Il reprend une proposition qui figure traditionnellement dans le programme des candidats du parti socialiste à l'élection présidentielle. Sous la Vème République, bien que maintes fois promis, ce type de scrutin n'a été utilisé qu'à une seule reprise, lors d'élections législatives de 1986.

A priori aisée dans la mesure où la révision du mode de scrutin applicable à l'élection des membres de l'Assemblée nationale relève de la compétence du législateur ordinaire, l'introduction d'une dose de proportionnelle aux élections législatives nécessite néanmoins de procéder à un redécoupage des circonscriptions électorales, selon une procédure strictement encadrée.

CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Deux grands objectifs sont généralement assignés au mode de scrutin applicable aux élections législatives: assurer la représentation fidèle du corps électoral et dégager une majorité claire et durable capable de gouverner efficacement.

Sous la Vème République, la mise en place du scrutin uninominal à deux tours aux élections législatives, ainsi que l'élection au suffrage universel direct du Président de la République et l'instauration de procédures de rationalisation du parlementarisme - dont celle portée par l'article 49-3 de la Constitution - ont conduit à l'affirmation du "fait majoritaire". Le fait majoritaire témoigne de la prévalence de l'objectif de stabilité sur celui d'une représentation fidèle des courants politiques.

L'introduction de la proportionnelle à l'Assemblée nationale vise à corriger ce défaut en promouvant une représentation aussi satisfaisante que possible de la diversité des courants politiques. Elle doit également favoriser le renforcement de la parité entre les femmes et les hommes.

Benoît Hamon ne propose pas d'élire l'intégralité des députés à la proportionnelle mais seulement une partie d'entre eux. Cette proposition semble à même de ne pas remettre en cause la constitution d'une majorité claire, qui doit assurer la stabilité gouvernementale. En pratique, cette proposition se traduit par la mise en place d'un système électoral mixte, combinant un scrutin proportionnel - dont les modalités pratiques ne sont pas déterminées à ce stade: scrutin de liste à un ou deux tours ? Dans une



circonscription nationale unique ou dans des circonscriptions départementales voire régionales ? Avec ou sans exigence de seuil ? - et un scrutin majoritaire qui permet de maintenir le lien direct entre le député et ses électeurs, exigence démocratique que renforce l'interdiction à partir de 2017 du cumul d'un mandat de député et d'une fonction exécutive locale.

MISE EN ŒUVRE

Conformément à la tradition républicaine, le constituant de 1958 a choisi de ne pas inclure les modes de scrutin dans la Constitution. La détermination du mode de scrutin applicable à l'élection des assemblées parlementaires relève donc de la compétence du législateur ordinaire. L'article 24 de la Constitution se contente de disposer que les députés sont élus au suffrage direct, tandis que l'article 34 dispose que "la loi fixe les règles concernant le régime électoral des assemblées parlementaires". Ces dispositions sont codifiées aux articles L.123 et suivants du code électoral.

L'introduction de la proportionnelle dépend donc de l'existence d'une majorité parlementaire sur ce point.

Néanmoins, en pratique, un obstacle indirect a été introduit par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Depuis, l'article 24 de la Constitution dispose que le nombre de députés ne peut excéder 577. Dans ces conditions, l'instauration d'un système mixte a pour conséquence nécessaire de réduire le nombre de députés élus au suffrage majoritaire uninominal : il est dès lors indispensable de procéder à un redécoupage électoral réduisant le nombre de circonscriptions à due proportion du nombre de députés devant être élus au scrutin proportionnel. La procédure de redécoupage est particulièrement lourde. L'article 25 de la Constitution dispose ainsi qu'une commission indépendante se prononce par un avis public sur les projets de délimitation. L'anticipation des délais requis par cette procédure apparaît donc comme une condition essentielle de la mise en œuvre effective de la réforme proposée par Benoît Hamon.

Pour mémoire, le périmètre actuel des circonscriptions législatives a été fixé par la loi du 23 février 2010, qui a procédé au premier redécoupage depuis 1986.

HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

Depuis 1871, la France a connu une dizaine de changements importants de mode de scrutin législatif. Cependant, depuis l'institution de la Vème République en 1958, le scrutin majoritaire à deux tours a été constamment appliqué, à l'exception des élections législatives de mars 1986, qui se sont tenues, en vertu de l'engagement de François Mitterrand en 1981 et de la loi du 10 juillet 1985, à la proportionnelle intégrale. Ce scrutin, qui a marqué l'entrée dans le régime inédit de la cohabitation, demeure également connu pour avoir vu l'élection de 35 députés du Front national.

L'instauration d'un système mixte combinant un scrutin proportionnel et un scrutin majoritaire est une proposition traditionnelle des candidats du parti socialiste à l'élection présidentielle. Elle figurait dans le programme de Lionel Jospin en 2002, de Ségolène Royal en 2007 et de François Hollande en 2012. A droite, Nicolas Sarkozy en avait fait une de ses promesses d'entre deux tours lors de la campagne présidentielle de 2007, sans la mettre en œuvre par la suite, avant de la proposer de nouveau lors de l'élection de 2012.



Depuis dix ans, plusieurs rapports issus de diverses commissions ont, de manière régulière, émis des propositions similaires. En 2007, le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions²², dit "comité Balladur" proposait ainsi d'élire une part réduite (de 20 à 30 sièges) des députés à la proportionnelle. En 2012, la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique²³, dite "commission Jospin", proposait quant à elle que 10% au plus des députés (soit 58 parlementaires) soient élus selon ce mode de scrutin. Plus récemment, en octobre 2016, le rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions²⁴, co-présidé par le président de l'Assemblée nationale Claude Bartolone et l'historien Michel Winock, a pour sa part recommandé l'élection de la moitié au moins des députés à la proportionnelle.

LA PROPOSITION A L'ETRANGER

En Europe, seules la France (scrutin uninominal à deux tours) et la Grande-Bretagne (scrutin uninominal à un tour) n'appliquent pas le scrutin proportionnel pour l'élection des membres de la chambre basse du Parlement. La majorité des pays européens s'appuie sur un scrutin proportionnel, dont la Belgique, l'Espagne, la Grèce et la Pologne, selon des modalités techniques certes variables selon les pays (nombre de tours, constitution des listes, détermination d'un éventuel seuil de représentativité notamment).

L'Allemagne, l'Italie, la Hongrie et la Lituanie ont mis en place des systèmes électoraux mixtes, combinant scrutins majoritaire et proportionnel. L'Allemagne a de longue date choisi un système complexe mais équilibré : à l'occasion des élections législatives fédérales, les Allemands procèdent à deux votes. Ils choisissent un candidat dans leur circonscription à l'occasion d'un scrutin uninominal et votent par ailleurs pour une liste au niveau de leur Land (l'équivalent de nos régions). La distribution des sièges affectés à ce contingent se fait ensuite à la proportionnelle.

²² <http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/constitution-vers-reforme-institutions.html>

²³ <http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/institutions-propositions-commission-jospin.html>

²⁴ http://www2.assemblee-nationale.fr/static/14/institutions/Rapport_groupe_travail_avenir_institutions_T1.pdf



Logement : renforcer les sanctions pour le non-respect des quotas de logements sociaux

"Je renforcerai les sanctions à l'encontre des communes qui ne respectent pas la loi en matière de mise à disposition de logement social. Il n'est plus acceptable qu'on laisse des communes payer des sanctions plutôt que remplir leurs obligations en faveur de la mixité sociale et du logement pour tous. Je créerai un droit de l'État à se substituer aux maires pour construire, le cas échéant, des biens d'utilité publique à commencer par les logements sociaux".

[Projet de Benoît Hamon](#)

COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Cette mesure ne revêt pas de coût particulier pour sa mise en œuvre. Son chiffrage est difficile car deux cas de figure sont possibles :

- soit les maires sont en infraction par rapport aux quotas de logements sociaux minimum qu'ils devraient atteindre, et le fait de rehausser les sanctions à leur égard ou de les rendre davantage automatiques fera entrer de l'argent dans le budget de l'État. Toutefois, cela ne serait qu'un transfert entre différents postes budgétaires publics, puisque ce sera donc le budget communal qui abondera le budget étatique. Cela serait donc neutre pour les finances publiques ;
- soit le renforcement des sanctions fonctionne et, partant, revêt un caractère dissuasif pour les communes. Les maires pourraient alors respecter leurs obligations. Les ressources tirées par l'État des sanctions financières correspondant à un manquement seront donc moindres.

Cependant, le risque est de coupler à un renforcement des sanctions le pouvoir de substitution de l'État : les communes pourraient préférer payer des sanctions et laisser l'État prendre en charge la construction de logements sociaux à leur place, par effet d'éviction.

MISE EN ŒUVRE

Le droit existant

Depuis la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social du 18 janvier 2013, la part minimale de logements locatifs sociaux parmi les résidences principales pour les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 habitants en Île-de-France) appartenant à une agglomération ou une intercommunalité de plus de 50 000 habitants, comptant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, a été relevée de 20% à 25%. Ce quota minimum est inscrit à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation. L'ancien



taux de 20 % est maintenu pour les communes appartenant à une agglomération ou à une intercommunalité dont la situation du parc de logements existant ne justifie pas un effort de production supplémentaire. Un taux de 20 % de logements locatifs sociaux a également été introduit pour les communes qui comptent plus de 15 000 habitants, et dont le nombre d'habitants a crû dans des conditions et sur une durée fixées par décret, même si elles n'appartiennent pas à une agglomération ou une intercommunalité de plus de 50 000 habitants, dès lors que leur parc de logements justifie un effort de production supplémentaire.

Lorsque les seuils prévus par l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation ne sont pas respectés, le conseil municipal doit définir, en application de l'article L. 302-8 du même code, des objectifs pluriannuels de convergence vers ce seuil.

Pour les communes ne respectant pas leurs objectifs, l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation prévoit quant à lui un mécanisme de prélèvement annuel effectué sur les ressources fiscales de la commune – dont sont exemptées les communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (soit les communes les plus pauvres) disposant de plus de 15% de logements sociaux. Ce prélèvement est proportionnel au déficit de logement social : il est fixé à un montant multiplié par la différence entre 25 % des résidences principales et le nombre de logements sociaux existants dans la commune l'année précédente. Il ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune. En outre, les dépenses liées à la construction de logements sociaux engagées par les communes peuvent s'imputer sur le montant du prélèvement à acquitter : le prélèvement est donc minoré des dépenses engagées par les communes pour créer l'offre de logements sociaux prévue par la loi. Au total, le montant des prélèvements financiers vient abonder un fonds national qui finance les logements dits « très sociaux ».

Les communes qui ne pourraient pas – ou ne voudraient pas – remplir leurs obligations en matière de construction de logements sociaux s'exposent, depuis janvier 2013, à des sanctions financières alourdies (augmentation de la majoration maximale du prélèvement). L'alourdissement depuis 2013 des contraintes pesant sur les communes se traduit aussi par un renforcement des objectifs triennaux.

Cependant, les sanctions ne sont donc pas automatiques : la procédure de constat de carence oblige le préfet et les commissions départementales consultées pour avis d'apprécier les difficultés réelles des communes et la volonté de chacune de réaliser ses objectifs. En 2015, seules 221 communes (sur 36 000) ont été considérées comme carencées au titre du bilan 2011-2013.

Quel processus pour que la proposition soit appliquée ?

Afin de renforcer les contraintes qui pèsent sur les communes comme le souhaite le candidat, **les deux leviers possibles semblent être la hausse des plafonds de majoration des sanctions ou la hausse des seuils minimum à respecter.**

En effet, **le levier ne peut pas être l'instauration d'une sanction automatique, ni être un droit de préemption de la part de l'État automatique en cas de carence.** Le législateur avait voulu le prévoir dès la loi SRU du 13 décembre 2000, mais il a été censuré par le Conseil constitutionnel. C'est précisément en raison de cette automaticité que le dispositif de sanctions à l'encontre des communes n'ayant pas réalisé l'objectif triennal de création de logements sociaux initialement prévu a été censuré. En effet, un tel dispositif ne pouvait prévoir une sanction automatique sans égard pour la nature ou la valeur des raisons ayant motivé ce retard, sans méconnaître la libre administration des collectivités territoriales



inscrite à l'article 72 de la Constitution. **Toute automaticité serait donc inconstitutionnelle.** Et, toute révision constitutionnelle sur ce point semble difficile : la libre-administration des collectivités territoriales, inscrite à l'article 72 de la Constitution, fait partie du corpus de droits et de libertés que la Constitution garantit, et il serait très largement improbable de revenir sur ce point en raison d'un effet « cliquet » des droits et libertés acquis, qui rend difficile un retour à l'arrière. D'autant que le caractère décentralisé de la République est désormais, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, inscrit à l'article 1^{er} de la Constitution.

Quant au droit pour l'État de se substituer aux maires, il existe déjà à travers le droit de préemption automatique dès la publication de l'arrêté préfectoral de carence. À titre d'exemple, en février 2016, l'État s'est substitué à trois communes des Bouches-du-Rhône afin de réaliser, après préemption et délivrance de permis de construire sur les territoires de ces communes, des logements sociaux.

HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

Au-delà de ce mécanisme de sanctions financières existe également dans le code de la construction et de l'habitation un dispositif de constat de carence aux mains du préfet, en cas de commune en infraction. L'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation relatif à la procédure de constat de carence applicable aux communes n'ayant pas atteint leur objectif de réalisation de logements sociaux a été inséré dans le code de la construction et de l'habitation par la loi du 11 décembre 2001, dite « Murcef », soit un an après la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite SRU, du 13 décembre 2000, qui avait posé les objectifs de quota de logements sociaux minimum.

L'article 302-9-1 du code prévoit, en effet, que lorsqu'une commune n'a pas tenu les engagements figurant dans le programme local de l'habitat ou, à défaut d'un tel programme, n'a pas atteint l'objectif triennal d'accroissement du nombre de logements sociaux prévu à l'article L. 302-8 du même code, le préfet informe le maire de son intention d'engager une procédure de constat de carence. Les faits ayant motivé l'engagement de la procédure sont portés à la connaissance du maire qui est invité à présenter ses observations dans un délai de deux mois. Au terme de la procédure, et après avoir tenu compte notamment de l'importance de l'écart entre les objectifs fixés et les réalisations constatées au cours de la période triennale échue, des difficultés rencontrées le cas échéant par la commune, ainsi que des projets de logements sociaux en cours de réalisation, le préfet peut, par arrêté motivé pris après avis du comité régional de l'habitat, prononcer la carence de la commune. Le même arrêté fixe, pour une durée maximale de trois ans, à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant sa signature, la majoration du prélèvement défini à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation. L'arrêté préfectoral peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le juge administratif.

Depuis 2013, le préfet ne peut prononcer la carence de la commune qu'après avis de la commission départementale chargée de l'examen du respect des obligations de réalisation des logements sociaux prévue par l'article L. 302-9-1-1. Depuis 2013 également, le plafond du prélèvement majoré fixé par le préfet est passé du double au quintuple du prélèvement mentionné à l'article L. 302-7. Le plafond du prélèvement majoré est passé de 5 % à 7,5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune figurant dans le compte administratif établi au titre de l'avant-dernier exercice, pour les communes les plus riches, c'est-à-dire celles dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 150 % du potentiel fiscal médian par habitant de l'ensemble des communes soumises au prélèvement défini à l'article L. 302-7 au 1^{er} janvier de l'année précédente.



Par ailleurs, l'arrêté de carence, dès sa publication, donne automatiquement au préfet le droit d'exercer un droit de préemption au nom de l'État sur les aliénations des biens destinés au logement. La loi ALUR du 24 mars 2014 a introduit plusieurs évolutions afin de rendre plus opérationnel l'exercice du droit de préemption par le préfet dans les communes en situation de carence. Alors qu'avant cette loi l'exercice du droit de préemption par le préfet était limité aux seules aliénations de terrains, la liste des biens préemptables est étendue à tous les types d'immeubles dès lors qu'ils sont affectés au logement.

LA PROPOSITION A L'ETRANGER

La proposition a-t-elle été appliquée / proposée à l'étranger ? Où et quand ?

Le fait de mettre en place des quotas de logement sociaux et de prévoir des sanctions financières en cas de non atteinte des quotas est peu répandu.

Le dispositif existant dans la Région de Wallonie, en Belgique, est un des seuls exemples comparables à l'étranger. Depuis 2007, les communes de la Région de Wallonie doivent atteindre un objectif de 10 % de logements sociaux²⁵. Des sanctions financières sont prévues en cas de non respect de l'objectif fixé : 10 000€ d'amende par logement manquant, par une réduction des dotations financières versées à la commune par la Région.

Pour quels effets ?

La mesure apparaît peu efficace : le quota est uniforme et ne prend pas en compte la spécificité des territoires. Le mécanisme des sanctions est peu appliqué²⁶ et conduit à pénaliser les habitants qui voient le budget de leur commune réduit. Les amendes restent l'exception car des voies de recours permettent de justifier un quota inférieur à l'objectif.

IMPACT MACROECONOMIQUE

Tout dispositif législatif qui renforcerait les contraintes quantitatives en matière de construction de logements sociaux et s'attacherait à les faire respecter aurait le caractère d'une politique d'investissements publics qui stimulerait le secteur du bâtiment, à court et moyen terme, jusqu'à atteinte des quotas minimum de logements sociaux requis. Il y aurait ainsi des effets induits sur l'emploi dans ce secteur.

L'agrandissement du parc de logements sociaux pourraient également avoir, à l'inverse, des effets macroéconomiques induits négatifs : la mobilité résidentielle dans le parc social tend à diminuer, du fait du mode d'attribution des logements sociaux qui dissuade les bénéficiaires d'un logement social de quitter leur habitation sachant qu'ils devront s'inscrire dans une nouvelle file d'attente pour réintégrer le parc social de la commune. La mobilité des travailleurs, qui est une condition de dynamisme économique, serait réduite et pourrait diminuer la croissance à moyen – long terme. La mobilité des travailleurs est notamment nécessaire pour améliorer la résilience aux chocs économiques : les

²⁵http://www.rbdh-bbrow.be/IMG/pdf/article_23_38_fr_web.pdf

²⁶<http://www.lesoir.be/486935/article/actualite/regions/2014-03-06/logements-sociaux-un-souci-communal>



travailleurs se déplacent là où il y a du travail, l' « appariement » entre offre et demande d'emploi sur le marché du travail se fait donc plus facilement.



Fiscalité des entreprises : instaurer un taux européen d'imposition des grandes sociétés

« Troisième priorité, l'agenda fiscal. Là aussi il y a des avancées possibles. Déjà, une assiette commune de l'impôt sur les grandes sociétés est en passe d'émerger. Merci qui? Merci Antoine Delcourt qui a lancé l'affaire Luxleaks et se retrouve pourtant aujourd'hui devant les tribunaux luxembourgeois. Mais le processus doit accélérer et prendre en compte non seulement l'assiette, mais aussi le taux. Car l'assiette commune, c'est bien ! Mais sans taux commun, la concurrence continue de plus belle. Et il n'est plus concevable de voir les multinationales échapper à cet impôt dont nous avons tant besoin dans les budgets nationaux que dans le budget européen. »

[Discours de Benoît Hamon](#), Saint Denis le 28 Août 2016.

COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Cette mesure constituerait une innovation dans la mesure où les discussions européennes en la matière se limitent actuellement à l'assiette de l'impôt sur les sociétés, sachant que certains États membres sont particulièrement opposés à une harmonisation des taux d'imposition. À long terme, cette mesure serait susceptible d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur et d'accroître l'incitation à investir, suscitant une hausse de la croissance potentielle.

Dans l'hypothèse où un consensus européen se dessinerait en la matière, cette proposition ne trouverait sans doute pas à s'appliquer avant 2019. En effet, la procédure applicable en matière fiscale, c'est-à-dire l'unanimité au Conseil de l'Union européenne, comporte un risque quant à la capacité de sauvegarder la substance du projet correspondant à la proposition de Benoît Hamon.

Au regard des positions des différents États membres de l'Union européenne en matière d'harmonisation fiscale européenne, la proposition de Benoît Hamon conduirait à réduire pour l'ensemble des entreprises le taux d'impôt sur les sociétés actuellement appliqué en France et à le fixer dans une fourchette comprise entre 12,5 % et 22,5 %. Par ailleurs, cette mesure limiterait l'incitation à l'évasion fiscale des entreprises. Il en résulterait un coût annuel pour les finances publiques compris entre 2,4 Md€ et 12,8 Md€ par an.



CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Montant estimé annuel	
Par le candidat (le cas échéant) :	-
Par l'Institut Montaigne :	7,5Md€ par an
Estimation haute :	12,8Md€ par an
Estimation médiane :	7,5Md€ par an
Estimation basse :	2,4Md€ par an
Répartition du coût	
Coût supporté par l'État	100%
Coût supporté par les Collectivités	
Coût supporté par la Sécurité sociale	

Prenant acte du fait que la Commission européenne a émis une proposition de directive relative à l'assiette commune de l'impôt sur les sociétés, Benoît Hamon propose que l'Union européenne procède également à une harmonisation des taux de l'impôt sur les sociétés. La formulation de la proposition conduit à considérer que le champ de cette proposition serait identique à celui de la proposition actuelle de la Commission européenne. Elle couvrirait donc les groupes de sociétés dont le chiffre d'affaires est supérieur à 750M€.

La proposition de Benoît Hamon se heurte à deux contraintes. La première est une contrainte politique, issue de la conjonction entre la procédure de décision à l'unanimité applicable à la fiscalité en droit de l'Union européenne et du rapport des forces entre États membres en matière d'harmonisation fiscale européenne. La disparité des taux d'imposition des bénéficiaires des sociétés observée en Europe conduit les États membres, dont les taux sont les plus réduits, à refuser une harmonisation des taux à la hausse qui les contraindrait à abandonner leur avantage comparatif en la matière.

En conséquence, il est supposé que l'harmonisation des taux proposée par Benoît Hamon conduirait à établir un taux commun situé entre le taux d'imposition sur les sociétés le plus bas (12,5%, applicable en Irlande) et le taux d'imposition moyen mesuré en Europe, soit 22,5%. Cette hypothèse est compatible avec la fixation d'un taux commun unique et contraignant compris dans cette fourchette ainsi qu'avec la définition d'un tunnel de taux, dont les bornes inférieure et supérieure seraient respectivement de 12,5% et de 22,5%, chaque État membre ayant le choix de déterminer son propre taux en la matière.



Taux d'imposition sur les bénéfices dans plusieurs pays d'Europe
(y compris les contributions exceptionnelles et additionnelles à l'impôt sur les sociétés)

en %	taux 2015	taux 2016
Belgique	34	34
Danemark	23,5	22
Allemagne	30,2	30,2
Irlande	12,5	12,5
Espagne	28	25
France	38	34,4
Italie	31,4	31,4
Pays-Bas	25	25
Autriche	25	25
Portugal	29,5	29,5
Finlande	20	20
Suède	22	22
Royaume-Uni	20	20
Union européenne (moyenne ; 28 pays)	22,8	22,5
Zone euro (moyenne ; 19 pays)	24,6	24,3
5 « grands » pays voisins (Allemagne, Italie, Espagne, Pays-Bas, R.U.)	26,9	26,3

Source : [Eurostat](#)



La seconde contrainte à laquelle la proposition de Benoît Hamon pourrait être confrontée est d'ordre constitutionnel. Depuis la décision « Métro Holding » rendue par le Conseil constitutionnel le 3 février 2016, il est considéré qu'une disposition fiscale plus favorable appliquée à une catégorie d'entreprises en application d'une réglementation européenne est susceptible de donner lieu à une rupture d'égalité devant les charges publiques au détriment des entreprises qui ne bénéficient pas de ces dispositions. En l'occurrence, cette jurisprudence du Conseil constitutionnel conduirait à contraindre le législateur français à généraliser un taux d'impôt sur les sociétés plus réduit, qui résulterait d'une directive européenne, bien que son champ couvre seulement les grandes entreprises.

Dès lors, la proposition de Benoît Hamon conduirait à étendre à toutes les entreprises un taux d'impôt sur les sociétés plus réduit que le taux actuel de 33,33%.

L'évaluation préalable de l'article 6 du projet de loi de finances pour 2017, relatif à la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés, évalue le rendement d'un point d'impôt sur les sociétés à 33,33% à 1,3 Md€. En conséquence, il est estimé que l'impact d'une réduction d'un point de pourcentage du taux d'impôt sur les sociétés est de l'ordre de 1,3 Md€. La proposition de Benoît Hamon conduisant à réduire le taux de l'impôt sur les sociétés de 8,1 (écart France / 5 « grands » pays voisins de la France) à 11,9 points de pourcentage (écart France / Union européenne)²⁷, son coût pour les finances publiques est compris entre 10,5 Md€ et 15,5 Md€ par an.

Toutefois, ce coût élevé serait susceptible d'être compensé en tout ou partie par une transformation du crédit d'impôt compétitivité emploi, dont le coût est estimé à 15,5 Md€ en projet de loi de finances pour 2017, en réduction pérenne du taux de l'impôt sur les sociétés.

Par ailleurs, l'harmonisation des taux de l'impôt sur les sociétés au sein de l'Union européenne est de nature à limiter l'incitation à l'évasion fiscale des entreprises. Malgré tout, cette incitation ne disparaîtrait pas en raison de la probable subsistance de régimes spécifiques.

L'enjeu porte donc sur la réduction des niveaux d'évasion fiscale actuellement mesurés, évalués à 1,24 % du PIB par la Commission d'enquête du Sénat sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales en 2012. Appliqué au PIB mesuré en 2015 par l'INSEE, l'évasion fiscale des entreprises peut être évaluée à 27 Md€ par an. Il est considéré que la proposition de Benoît Hamon conduirait à réduire cette évasion fiscale dans une proportion comprise entre 10% et 30%, soit 2,7 Md€ à 8,1 Md€.

En conséquence, le coût total de la mesure serait compris entre environ 2,4 Md€ et 12,8 Md€.

Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes :

Le chiffrage ne peut pas faire abstraction des contraintes liées à la position des autres États membres de l'Union européenne ni des implications de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. En effet, les règles européennes relatives à la fiscalité sont généralement prises à l'unanimité et il sera difficile de faire accepter à certains membres, comme l'Irlande, de réorienter la politique fiscale qu'ils conduisent afin de renforcer l'attractivité de leur pays.

Par ailleurs, il n'est pas tenu compte dans ce chiffrage des éventuels rapatriements de valeur ajoutée sur le territoire français : une harmonisation des taux d'imposition des bénéficiaires pourrait effectivement conduire certaines entreprises à répartir de manière différente la valeur ajoutée et les bénéfices au sein des pays européens.

²⁷ En passant par un écart au reste de la zone euro de 10,1 points de pourcentage



Un tel effet de comportement des entreprises n'est pas pris en compte ici. Il serait néanmoins vraisemblablement d'un ordre de grandeur limité comparativement aux effets décrits ci-dessus.

Sources :

- [Décision 2015-520 QPC du 3 février 2016](#)
- [Taux d'impôts sur les sociétés applicables dans les États membres de l'Union européenne, Commission européenne](#)
- [Projet de loi de finances pour 2017, Évaluations des voies et moyens](#)

MISE EN ŒUVRE

Quel processus pour que la proposition soit appliquée ?

La mise en œuvre de la proposition requiert l'élaboration d'une proposition de directive par la Commission européenne ou l'amendement de la proposition de directive, publiée en octobre 2016, relative à l'assiette commune de l'impôt sur les sociétés par les États membres au cours de sa discussion. Cette disposition devra, par la suite, faire l'objet d'une transposition en droit national, sous forme législative.

Au regard des réticences formulées dans le passé par de nombreux États membres à l'égard d'une harmonisation des taux de l'impôt sur les sociétés et de leur impact sur les délais de discussion dans les enceintes européennes, il est supposé que cette disposition ne serait pas applicable avant 2019.

La procédure applicable en matière fiscale, c'est-à-dire l'unanimité au Conseil de l'Union européenne, comporte par ailleurs un risque quant à la capacité à sauvegarder la substance du projet correspondant à la proposition du candidat.

Qui est concerné par une telle mesure ?

La baisse du taux normal de l'impôt sur les sociétés concerne l'ensemble des entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés, généralement les sociétés de capitaux, dont le chiffre d'affaires excède 7,63 M€ ainsi que celles dont le chiffre d'affaires est inférieur à ce seuil, pour la partie de leurs bénéfices qui excède 38 120€ (taux d'imposition de 15% en deçà).

HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

La proposition a-t-elle déjà été appliquée en France ? Quand ?

La proposition ayant une dimension européenne, elle n'a pas fait l'objet d'une application isolée en France.

La proposition a-t-elle déjà été avancée en France ? Quand ?

La proposition formulée par Benoît Hamon est assez récente dans le débat politique national. Si elle fait échos à des propositions d'harmonisation européenne prenant les standards français pour référence, à l'image de l'institution d'un salaire minimum européen, l'harmonisation des taux de l'impôt sur les sociétés ne constituait pas, à notre connaissance, un objectif formulé en tant que tel.



Pourtant, cette proposition constitue un fil rouge ancien des débats techniques en matière d'harmonisation fiscale.

Ainsi, dès 1992, la Commission européenne proposait, dans son rapport Ruding, de procéder à une harmonisation des taux de l'impôt sur les bénéfices dans une fourchette comprise entre 30% et 40%. Néanmoins, depuis lors, la diminution tendancielle du taux de l'impôt sur les sociétés dans les États membres de l'Union européenne conduit ces niveaux de taux à ne plus être envisageables.

Des propositions d'harmonisation ont également pris pour base le niveau des recettes générées par l'impôt sur les sociétés plutôt que son taux lui-même. Ainsi, Agnès Bénassy-Quéré a proposé (*Fiscalité des entreprises en Europe : concurrence ou harmonisation*, 2007) que les États membres établissent des normes de participation des différentes bases fiscales à la fourniture de différents biens publics. Chaque État membre demeurerait libre de fixer ses dépenses publiques au niveau qu'il souhaite. Toutefois, l'impôt sur les sociétés devrait représenter une proportion à déterminer des dépenses publiques ou des recettes fiscales totales.

LA PROPOSITION A L'ETRANGER

La proposition a-t-elle été appliquée / avancée à l'étranger ? Où et quand ?

La proposition d'un taux commun harmonisé de l'impôt sur les sociétés est peu reprise dans les débats étrangers. À ce stade, les objectifs d'harmonisation de l'impôt sur les sociétés tendent à se concentrer sur son assiette, tel que l'illustre la proposition de directive effectuée par la Commission européenne en octobre 2016. Les ministres français, allemand et italien des finances avaient certes adressé une lettre commune au Commissaire européen en charge des affaires économiques et financières en décembre 2014 afin d'encourager la Commission européenne à réaliser une proposition de directive permettant de garantir un principe général de taxation effective. Cependant, ce principe général est avant tout assimilable à un taux minimum qu'à un taux unique harmonisé. À ce jour, aucune proposition de directive n'est venue mettre ce principe en pratique.

IMPACT MACROECONOMIQUE

	à court terme	à long terme
Effets positifs de la mesure	Hausse de l'incitation à investir ; Effet signal positif sur le fonctionnement du marché intérieur	Gain de croissance potentielle Réduction de la concurrence fiscale
Effets négatifs de la mesure	Réduction des recettes fiscales Augmentation du déficit et donc augmentation des taux d'intérêts	Réduction des recettes fiscales Augmentation du déficit et donc augmentation des taux d'intérêts



Fiscalité des ménages : réformer l'impôt sur le revenu : individualisation, fusion avec la CSG et augmentation du nombre de tranches

« Je mènerai une véritable révolution fiscale. J'organiserai une refonte de l'impôt sur le revenu, devenu complexe, illisible et régressif. Je l'individualiserai, élargirai son assiette par la fusion avec la CSG, et le rendrai plus progressif par une augmentation du nombre de tranches. »

Projet de [Benoît Hamon](#)

COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

La proposition de Benoît Hamon concernant l'impôt sur le revenu est triple. Elle consiste en :

- l'individualisation du calcul de l'impôt sur le revenu ;
- l'élargissement de son assiette, par son rapprochement avec la CSG ;
- le renforcement du caractère progressif de l'IR par l'augmentation du nombre de tranches.

Benoît Hamon propose de passer d'un impôt sur le revenu calculé au niveau des ménages à un impôt individuel. Alors que la conjugalisation permet de réduire l'imposition des couples mariés ou pacsés, d'autant plus que les inégalités de revenu sont importantes au sein du couple, et inciterait ainsi à l'inactivité des femmes, sa suppression représenterait un gain pour les finances publiques d'environ 6 Md€ par an. Au-delà du quotient conjugal, la suppression du quotient familial, que le candidat n'a pas confirmé à ce stade, représenterait un gain pour les finances publiques d'environ 13 Md€ par an. Ces recettes supplémentaires seraient perçues par l'État. Elles viendraient alimenter la mise en place d'un revenu universel dont le coût est estimé à 300 Md€ par an par Benoît Hamon.

Benoît Hamon propose également de fusionner l'IR avec la CSG : ceci correspondrait notamment à un élargissement l'assiette de l'IR pour la rapprocher de celle de la CSG. Par ailleurs, Benoît Hamon propose de renforcer la progressivité du nouvel impôt en augmentant le nombre de tranches. Si cette réforme se traduirait par une hausse du rendement de l'IR, le manque de précision de la proposition ne permet pas de chiffrer précisément cette mesure.

Les pistes d'une telle réforme ont déjà été explorées. Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) et des études universitaires²⁸ en ont analysé les principaux enjeux.

²⁸ Cf. notamment C. Landais, T. Piketty, E. Saez : « Pour une révolution fiscale – Un impôt sur le revenu pour le XXI^{ème} siècle », 2011.



Cette réforme aurait pour effet de consolider les deux principaux impôts pesant sur le revenu des ménages, qui ont pourtant des modalités de calcul différentes. Une telle réforme ne va cependant pas sans difficulté : en particulier, l'IR est aujourd'hui « mité » par de nombreuses niches fiscales qui sont de surcroît distinctes des exemptions de CSG. La fusion de ces deux impôts devrait conduire à rationaliser ou à cumuler les assiettes et les niches fiscales et sociales, sans que le candidat ne donne d'orientation à ce titre. Ceci constitue la principale source d'incertitude de ce chiffrage.

CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Montant annuel estimé (en euros) :	
Par le candidat :	Impact incertain (mais +24 Md€ par an au titre de l'individualisation)
Par l'Institut Montaigne :	Impact incertain (mais +19 Md€ par an) au titre de l'individualisation)
Estimation haute :	Impact incertain (mais +21 Md€ par an au titre de l'individualisation)
Estimation médiane :	Impact incertain (mais +19 Md€ par an au titre de l'individualisation)
Estimation basse :	Impact incertain (mais +19 Md€ par an au titre de l'individualisation)
Répartition du coût	
Coût supporté par l'État	100 %
Coût supporté par les Collectivités	0 %
Coût supporté par la Sécurité sociale	0 %

I. Individualisation de l'impôt sur le revenu

A. Fonctionnement actuel de l'impôt sur le revenu et de la CSG

Dans le système actuel, l'impôt sur le revenu fait intervenir un quotient conjugal : ainsi, pour les couples mariés ou pacsés, l'imposition est réalisée conjointement et non individuellement. Le mécanisme est le suivant :

- les revenus des deux personnes du couple sont additionnés ;
- le résultat obtenu est divisé en deux parts égales (application du quotient conjugal, chaque conjoint représentant une part fiscale entière) ;
- le barème de l'impôt sur le revenu est ensuite appliqué à chacune de ces parts afin d'obtenir l'impôt total.



L'application de ce quotient conjugal a pour effet de modérer l'impôt des couples : selon les données fiscales du Gouvernement, 60 % des couples mariés ou pacsés paient ainsi moins d'impôts que s'ils étaient imposés séparément, 21 % des couples gagneraient à être imposés séparément (du fait l'existence de dispositifs spécifiques comme la prime d'activité) et 19 % ne verraient pas le montant de leur impôt modifié en cas d'imposition individuelle²⁹.

Par ailleurs, à salaire total égal au sein d'un couple, le gain obtenu grâce à ce dispositif par rapport à une imposition individuelle est d'autant plus important que les inégalités de salaire sont grandes entre les deux membres du couple, du fait du caractère progressif de l'impôt sur le revenu.

À titre d'exemple schématique, si on considère un impôt sur le revenu avec un barème simple (taux de 10 % entre 0 et 5 000€ de revenus ; taux de 20 % entre 5 000 et 10 000€ de revenus) et un revenu total du couple de 10 000€ :

- pour un couple A dans lequel les deux conjoints gagneraient exactement la même somme (5 000€), l'impôt conjugalisé et l'impôt individualisé seraient du même montant : 1 000€ ;
- pour un couple B dans lequel le premier conjoint gagnerait 8 000€ et le deuxième conjoint 2 000€, l'impôt conjugalisé serait toujours de 1 000€ tandis que l'impôt individuel serait de 1 100€ pour le premier conjoint et 200€ pour le deuxième conjoint, soit 1 300€ au total.
- Pour un couple C dans lequel le premier conjoint gagnerait 10 000€ et le deuxième conjoint 0€, l'impôt conjugalisé serait toujours de 1 000€ tandis que l'impôt individuel serait de 1 500€ pour le premier conjoint et 0€ pour le deuxième conjoint, soit 1 500€ au total.

Cette modalité de calcul est ainsi particulièrement favorable aux couples dans lesquels seule une personne travaille (couples « monoactifs »).

Elle contribuerait ainsi à maintenir les femmes en dehors de l'activité professionnelle ; même si la France présente un taux d'emploi des femmes supérieur à la moyenne européenne, avec 66,2% en 2014 contre 63,5% en moyenne dans l'Union européenne.

L'impôt sur le revenu fait également intervenir un quotient familial fonctionnant sur le même principe que le quotient conjugal : chaque enfant représente ainsi 0,5 part fiscale (1 part à partir du troisième enfant). Le revenu total du ménage est divisé par le nombre total de parts avant l'application du barème. L'impôt obtenu est ensuite multiplié par le nombre de parts.

Ce mécanisme se traduit par un amoindrissement de l'impôt pour les couples avec enfants, du fait de la progressivité de l'impôt sur le revenu (IR). Cet amoindrissement de l'IR représente un coût pour les finances publiques estimé à 12,1 Md€ pour l'impôt sur les revenus de l'année 2014³⁰. L'actualisation de ce coût pour les revenus à partir de 2017 s'établit à environ 13 Md€ par an. Une hypothèse haute

²⁹ <http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/impot-revenu-impact-du-quotient-conjugal-20140505.html>

³⁰ Source : Annexe « Voies et moyens » au PLF 2017. http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2017/pap/pdf/VMT1-2017.pdf



consiste à supprimer également toutes les niches fiscales afférentes au quotient familial³¹, soit 2,3 Md€ supplémentaires (et 11,5 Md€ sur le quinquennat).

Autre imposition portant sur le revenu, la CSG a, elle, un fonctionnement très différent de l'impôt sur le revenu. Il s'agit en effet d'un impôt d'ores et déjà individualisé, ne prenant donc pas en compte les charges familiales. Les modalités d'assiette et de recouvrement sont plus proches de celles des cotisations sociales, retenues à la source. La redistribution horizontale selon les charges familiales opérée par l'imposition sur les revenus est donc essentiellement le fait de l'IR.

B. Réforme proposée par Benoît Hamon

La réforme proposée par Benoît Hamon consiste à mettre fin au quotient conjugal afin d'individualiser l'imposition des revenus, c'est-à-dire imposer séparément les revenus des personnes mariées ou pacsées.

Dans la mesure où le quotient conjugal permet, dans la plupart des cas, de réduire l'impôt payé par les couples mariés ou pacsés, sa suppression aboutirait à un rendement supérieur de l'impôt sur le revenu.

Un rapport d'information de la délégation du droit des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes de 2014³² chiffrerait le gain attendu d'un passage à un impôt individualisé à 5 Md€ par an, soit 25 Md€ sur la durée du quinquennat. L'actualisation de ce chiffre donnerait un gain d'environ 6 Md€ par an sur le prochain quinquennat.

La réforme proposée par Benoît Hamon consisterait vraisemblablement à supprimer également le quotient familial, pour un gain pour les finances publiques de 13 Md€ par an. Le candidat n'a pas précisé s'il souhaitait supprimer le quotient familial à ce stade.

Au total, le gain serait de 19 Md€ par an.

Ces recettes seraient perçues par l'État qui perçoit intégralement le rendement de l'impôt sur le revenu.

Benoît Hamon a indiqué que cette mesure permettrait un « gain immédiat de l'ordre de 24 milliards d'euros »³³. L'ordre de grandeur retenu par Benoît Hamon semble ainsi un peu élevé par rapport au chiffre réalisé ici.

Dans le programme de Benoît Hamon, cette mesure serait l'une des sources de financement de la mise en place d'un revenu universel dont le coût total est estimé à 300 Md€ par an par le candidat. Des modalités de financement complémentaires sont envisagées par Benoît Hamon (fusion du revenu universel avec les aides au logement, les prestations familiales ou les minimas sociaux, suppression de niches fiscales, nouvelles formes d'imposition sur le patrimoine).

³¹ Correspondant aux dépenses fiscales 110102, 110103, 110104, 110107, 110109 et 110110 pour un total de 555 + 530 + 395 + 110 + 125 + 575 = 2290 M€ du document voies et moyens tome 2 annexé au PLF 2017 (http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publicque/files/farandole/ressources/2017/pap/pdf/VMT2-2017.pdf).

³² Disponible sur le site de l'Assemblée nationale : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i1875.asp>

³³ Source : <http://www.lindependant.fr/2016/10/03/benoit-hamon-ps-precise-le-financement-de-sa-proposition-de-revenu-universel,2266139.php>



L'impact de l'individualisation de l'impôt sur le revenu sur le taux d'emploi ou d'emploi des femmes est cependant plus incertain. Selon le rapport parlementaire précité, cette réforme pourrait inciter 80 000 femmes à rejoindre le marché du travail.

Par ailleurs, des incertitudes juridiques existent s'agissant de la possibilité de passer à un système d'imposition des revenus intégralement individualisé. En effet, comme le note le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport de 2015 sur l'imposition des revenus, l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui rend nécessaire la prise en compte des capacités contributives dans le système fiscal, et l'interprétation qui en est faite par le Conseil constitutionnel, pourraient s'opposer à la suppression de tout mécanisme de prise en compte des charges familiales. Ainsi, le passage à une individualisation intégrale pourrait se heurter, en France, à une censure du Conseil constitutionnel.

II. Elargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu et son rapprochement avec la CSG

L'élargissement de l'assiette de l'IR par le rapprochement de celle de la CSG consisterait à supprimer toutes les différences d'assiette existant entre les deux prélèvements. Ces difficultés d'assiettes sont de trois ordres :

1/ L'IR est un impôt pesant simultanément sur l'ensemble des revenus (salariaux, du capital, ...) tandis que la CSG porte sur des revenus catégoriels (revenus d'activité, revenus de remplacement, revenus du capital, revenus des jeux) frappés indépendamment les uns des autres.

2/ L'assiette de la CSG est sensiblement plus large que celle de l'impôt sur le revenu : au total, en 2013, l'assiette de l'IR représentait ainsi 939 Md€, contre 1 249 Md€ pour la CSG³⁴. Cet écart est dû à plusieurs différences, notamment le fait que l'assiette de la CSG intègre des revenus non imposés à l'IR (épargne salariale, certaines indemnités de rupture de contrat de travail, indemnités journalières de longue maladie et d'accident du travail, etc.) et le fait que les salaires sont imposés à l'IR nets de cotisations et frais professionnels, alors qu'ils sont imposés bruts de cotisations et avec une déduction forfaitaire de 1,75 % au titre des frais professionnels à la CSG.

3/ Les modalités de rapprochement entre des niches fiscales « mitant » l'IR et des niches sociales grevant les recettes de CSG correspondent à l'un des principaux enjeux. Dans ce cadre, deux options subsistent concernant les niches fiscales et sociales, et Benoît Hamon ne précise pas ce qu'il compte faire de celles-ci :

- soit une grande partie des niches fiscales sont cumulées. Les niches fiscales de l'IR représenteraient, en 2017, de l'ordre 32,5 Md€ (source : tome 2 des voies et moyens annexé au PLF 2017)³⁵ et celles-ci pourraient être étendues à la CSG. De la même manière, les niches sociales, grevant la CSG et représentant pour les seules exemptions d'assiettes 50,5 Md€ d'exemption de base (soit une perte de recettes de 8,7 Md€ conjointement pour la CSG, la CRDS et les contributions au fonds solidarité)³⁶, pourraient être étendues à l'IR. De telles extensions

³⁴ Source : rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de février 2015, *Impôt sur le revenu, CSG. Quelles réformes ?*

³⁵ Sans compter les niches fiscales relatives à l'imposition des entreprises assujetties à l'IR.

³⁶ Source : annexe 5 du PLFSS 2017 ; il existe par ailleurs des exonérations de contributions sociales dont le recensement n'est pas assuré par type de prélèvement dans ce document.



occasionneraient des coûts très significatifs pour les administrations publiques. Ces coûts ne peuvent être évalués simplement ;

- réciproquement, le rapprochement des assiettes pourrait conduire à supprimer ces nombreuses niches fiscales qui grèvent le rendement de l'IR.

Un *statu quo* par rapport à la situation actuelle (c'est-à-dire avec des niches « fiscales » grevant une partie seulement du nouvel impôt et simultanément des niches « sociales » grevant une autre partie du nouvel impôt) serait difficilement compatible avec l'exigence constitutionnelle de lisibilité et d'intelligibilité de la loi.

Enfin, la difficulté à supprimer le nombre de niches fiscales a été illustrée récemment par la difficulté des Gouvernements successifs à endiguer le montant et le nombre des niches fiscales et sociales. Par exemple, les conclusions de la revue de dépenses de 2015 sur les dispositifs sectoriels d'exonération de cotisations sociales (représentant 15 Md€ de coût annuel pour les finances publiques) n'ont conduit le Gouvernement qu'à proposer la diminution de 0,1 Md€ de niches sociales. Il en a été de même pour tous les Gouvernements successifs depuis au moins 20 ans.

Ces trois difficultés conduiraient mécaniquement à des transferts de charges importants entre les contribuables. En dépit du caractère surmontable de ces difficultés, il faudrait vraisemblablement que ces transferts de charges soient mis en place progressivement dans le temps afin de ne pas créer un choc macroéconomique trop important³⁷. Par ailleurs, de nombreux prélèvements proches dans leurs conceptions de la CSG, comme la CRDS, pourrait également être regroupés au sein de ce nouvel impôt.

III. Renforcement de la progressivité de l'IR par l'augmentation du nombre de tranches

La critique du caractère peu progressif, voire « régressif » de l'imposition des ménages est courante. En particulier, les travaux de Piketty, Landais et Saez³⁸ ont mis en avant le fait que le système fiscal était peu progressif jusqu'au niveau des classes moyennes puis régressif au sein des 5 % les plus riches (le taux d'imposition des plus riches étant de 49 %, contre seulement 14 % pour les 5 000 personnes les plus aisées).

Il apparaît cependant que ce défaut de progressivité du système fiscal global n'est que marginalement lié à l'impôt sur le revenu mais davantage à d'autres facteurs (plafonnement des cotisations retraite et chômage et le fait que les cotisations sociales ne s'appliquent pas aux revenus du capital qui constituent une part importante des hauts revenus³⁹).

Le caractère progressif de l'impôt sur le revenu est cependant amoindri par l'existence de niches fiscales. À titre d'exemple, le calcul de l'impôt sur le revenu met en place une déductibilité partielle de la CSG et de la CRDS (sur les 8 points de CSG et CRDS appliqués sur les revenus d'activité, 5 sont

³⁷ À titre d'exemple, la question de la déductibilité des montants représentatifs de la CSG au sein du nouvel impôt se poserait et les choix opérés conduiraient mécaniquement à des transferts de charges significatifs.

³⁸ Camille Landais, Thomas Piketty, Emmanuel Saez, *Pour une révolution fiscale*, 2011. Analyse disponible à l'adresse suivante : <http://www.revolution-fiscale.fr/le-systeme-actuel/un-systeme-regressif>

³⁹ Voir notamment l'analyse du site Fipeco : <http://www.fipeco.fr/fiche.php?url=Faut-il-fusionner-limp%C3%B4t-sur-le-revenu-et-la-CSG-?#ftnref1>



déductibles de l'assiette de l'IR). Cette réduction de l'assiette est d'autant plus importante que le revenu concerné est élevé, et nuit donc à la progressivité de l'impôt sur le revenu.

Le rapprochement de l'assiette de l'IR de celle de la CSG proposé par Benoît Hamon et analysé plus haut contribuerait ainsi au renforcement de la progressivité de l'IR, car il se traduirait vraisemblablement par une suppression des niches fiscales.

Benoît Hamon indique, par ailleurs, qu'il souhaite renforcer la progressivité de l'IR en augmentant le nombre de tranches. L'impôt sur le revenu comporte actuellement 5 tranches (la dernière tranche étant fixée à 45%).

La conjugaison d'une assiette élargie et d'un nombre de tranches plus important assurant plus de progressivité se traduirait par un rendement plus important de l'IR. Il est cependant impossible de déterminer précisément quel sera le rendement de ce nouvel impôt sur le revenu dans la mesure où le barème retenu n'a pas été indiqué par Benoît Hamon.

Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes

La proposition de Benoît Hamon relative à l'individualisation est précise et bien documentée par différents rapports. Elle ne présente donc pas de difficultés particulières.

Le reste de la proposition, relative à l'élargissement de l'assiette de l'IR et au renforcement de la progressivité, est cependant imprécise et ne peut pas être chiffrée en l'état.

Sources

- www.vie-publique.fr
- www.assemblee-nationale.fr
- www.lindependant.fr

MISE EN ŒUVRE

Quel processus pour que la proposition soit appliquée ?

La réforme de l'IR proposée pourrait être mise en œuvre par le biais d'une loi de finances.

Qui est concerné par une telle mesure ?

L'ensemble des contribuables assujettis à l'impôt sur le revenu sont concernés par une telle mesure. Tous les ménages ne s'acquittent cependant pas de l'IR : seuls 46 % des 37,4 millions de ménages payent l'IR en France.

HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

La proposition a-t-elle déjà été appliquée en France ? Quand ?

Individualisation de l'IR

Depuis sa création en 1914, l'impôt sur le revenu relève en France d'une logique d'imposition par foyer, et non par individu. Le mécanisme tel qu'il existe actuellement (quotient conjugal et quotient familial) date de la réforme de l'impôt sur le revenu intervenue en 1946, dans un objectif d'incitation à la natalité. L'IR n'a ainsi jamais été mis en place selon une logique individuelle.



Élargissement de l'assiette par le rapprochement avec la CSG

Cette proposition n'a jamais été mise en œuvre en France. L'assiette de l'IR a, au contraire, eu plutôt tendance à s'amoinrir avec la multiplication des niches fiscales.

Mise en place de nouvelles tranches dans le barème

Le barème de l'impôt sur le revenu a connu des évolutions nombreuses depuis la création de cet impôt. Par le passé, le nombre de tranches ainsi que les taux d'imposition applicables étaient plus élevés. À titre d'exemple, en 1998, l'IR était constitué de 7 tranches (contre 5 aujourd'hui) et la dernière tranche avait un taux d'imposition de 54 %.

Le nombre de tranches a ensuite diminué et les taux ont été abaissés – le taux applicable à la dernière tranche était ainsi de 40 % en 2010 et 41 % en 2011 et 2012.

Au début du quinquennat de François Hollande, une nouvelle tranche à 45 % a été créée, puis le barème de l'IR a été de nouveau revu pour n'intégrer que 5 tranches avec une dernière tranche à 45 %.

La proposition a-t-elle déjà été avancée en France ? Quand ?

Individualisation de l'IR

La proposition de l'individualisation de l'impôt sur le revenu est récurrente en France. Dans la période récente, outre le rapport parlementaire précité, l'individualisation a été notamment proposée par l'économiste Thomas Piketty dans le cadre d'une réforme fiscale de grande ampleur.

Élargissement de l'assiette par le rapprochement avec la CSG

Cet élargissement de l'assiette a également été proposé par Piketty, Landais et Saez dans le cadre de la révolution fiscale qu'ils prônaient.

Mise en place de nouvelles tranches dans le barème

La création de nouvelles tranches dans le barème de l'impôt sur le revenu est régulièrement proposée. Dans le cadre de l'élection présidentielle de 2012, le candidat François Hollande proposait en particulier de mettre en place une imposition à 75% sur les revenus dépassant 1 million d'euros. Cette taxe a finalement été transformée en taxe sur les entreprises avant d'être supprimée en 2015.

LA PROPOSITION A L'ETRANGER

Individualisation de l'impôt sur le revenu

Différents modèles d'imposition sur le revenu sont retenus en Europe, ainsi :

- de très nombreux pays proposent un système d'imposition individuelle intégral : Danemark, Finlande, Royaume-Uni, Autriche, Grèce, Hongrie, Italie, Suède, etc. Des abattements sont parfois prévus afin de prendre en compte la situation de couple (en Belgique en particulier). Dans ces pays, l'imposition individuelle a souvent simplifié la mise en place du prélèvement à la source ;



- dans plusieurs pays, le choix est offert aux époux d'une imposition conjointe ou individuelle de leurs revenus : Allemagne, Espagne ou Pologne notamment ;
- au final, peu de pays ont mis en place un système d'imposition conjugal généralisé, semblable à ce qui existe en France : seuls le Luxembourg, le Portugal et la Suisse présentent un système similaire.

Dans la période récente, on observe une tendance à l'individualisation de l'impôt sur le revenu, plusieurs pays ayant abandonné le système de conjugalisation au profit d'une individualisation (Suède en 1971, Royaume-Uni en 1990).

Renforcement de la progressivité de l'impôt sur le revenu

Ainsi que l'indiquent les chiffres de l'OCDE pour 2014⁴⁰, la France présente un taux marginal d'imposition des revenus relativement élevés par rapport aux autres pays développés : l'ajout du taux marginal de l'IR (45 %), de la CSG et de la CRDS donne en effet un taux marginal d'imposition de 54,5 % en France.

Parmi les pays développés, seule la Suède présente un taux d'imposition marginal plus élevé, avec 56,9 %, l'Espagne (52 %), l'Italie (49,5 %), l'Allemagne (47,5 %) ou le Royaume-Uni (45 %) présentant des taux d'imposition marginaux moins élevés.

Cependant, par rapport à ses voisins européens, la France présente un plus grand nombre de niches fiscales, ce qui nuit à la progressivité et au rendement de l'IR. Ainsi, la France présente au total une part de l'imposition des revenus dans le PIB légèrement inférieure à la moyenne de la zone euro : 9 %, contre près de 10 % en zone euro.

Pour quels effets ?

Individualisation de l'IR

La situation des femmes dans les pays ayant mis en place une imposition individuelle est très variable. Ainsi, certains pays présentent un taux d'emploi des femmes très supérieur à la moyenne européenne (Finlande, Suède, Danemark, Allemagne) quand d'autres pays, où l'impôt est individuel, le taux d'emploi des femmes est très inférieur (Italie et Hongrie notamment).

De toute évidence, le système d'imposition ne constitue pas la seule incitation, ni même l'incitation principale à la participation des femmes au marché du travail.

⁴⁰ Retraités et analysés par Fipeco : <http://www.fipeco.fr/fiche.php?url=Limp%C3%B4t-sur-le-revenu-et-la-CSG>



IMPACT MACROECONOMIQUE

	à court terme	à long terme
Effets positifs de la mesure		Concernant l'individualisation de l'IR : plus grande participation probable des femmes au marché du travail ; Éventuelle simplification du droit des impôts
Effets négatifs de la mesure	Incertitudes créées par le changement de régime ; Éventuels impacts (+/-) sur le pouvoir d'achat des ménages atténué par la hausse de la fiscalité	



Revenu universel : création d'un revenu universel d'existence

« Je mettrai en place un revenu universel d'existence pour éradiquer la grande précarité et contribuer à définir un nouveau rapport au travail et au temps libre pour les Français.e.s. Cette révolution sociale se fera en 3 étapes : dès 2017, le RSA sera augmenté de 10% à hauteur de 600€. Il sera versé automatiquement à tous les ayant-droits ainsi qu'à tous les jeunes de 18 à 25 ans quel que soit leur niveau de ressources. Ce revenu sera ensuite étendu à l'ensemble de la population. A terme, il atteindra la somme de 750 euros. »

Projet de [Benoît Hamon](#)

CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Montant annuel estimé (en euros)	
Par le candidat (le cas échéant) :	300 Md€ par an
Par l'Institut Montaigne :	349 Md€ par an (à terme)
Estimation haute :	424 Md€
Estimation médiane :	349 Md€
Estimation basse :	305 Md€
Répartition du coût	
Coût supporté par l'État	349 Md€
Coût supporté par les Collectivités	
Coût supporté par la Sécurité sociale	

Chiffrage détaillé de la proposition

Coût brut de la mesure

- Première étape : majoration du RSA socle pour atteindre 600 €, versement automatique à tous les ayant-droit, versement d'un revenu de 600€ par mois à tous les jeunes de 18 à 25 ans quel que soit leur niveau de ressources.

Le RSA socle était de 514 € par mois en 2015, pour un montant total de dépenses de 10,5 Md€. Un RSA socle de 600 € par mois aurait représenté un montant total de 12,2 Md€, soit un surcroît de dépenses de 1,7 Md€ en 2015, toutes choses égales par ailleurs et en considérant que le taux de recours reste inchangé.

Le taux de recours actuel au RSA socle est estimé à 64 %. Si le versement automatique à tous les ayant-droit permettait d'atteindre un taux de recours de 100%, il entraînerait 6,9 Md€ de dépenses supplémentaires par an (par rapport aux 12,2 Md€ estimés précédemment). Il s'agit d'un majorant : en



réalité, le surcroît de dépenses serait moindre car le taux de non-recours au RSA est moins élevé pour les personnes éligibles à de plus gros montants de RSA. En retenant un taux de recours de 75 % (correspondant au taux de recours des personnes du quatrième quartile de RSA), le surcroît de dépenses associé à l'automatisme du versement s'élèverait à 4,1 Md€.

Le RSA socle est actuellement réservé aux personnes âgées de 25 ans ou plus. Le versement d'un RSA à tous les jeunes « *quel que soit leur niveau de ressources* » reviendrait à verser un revenu universel de 600 € par mois aux jeunes de 18-24 ans⁴¹. Selon le recensement de l'Insee, il y avait 5,4 millions de Français âgés de 18 à 24 ans en 2015. Le coût brut de cette mesure serait de 38,9 Md€ par an. Ce coût est un large majorant : le coût net de la mesure dépend de l'articulation du revenu universel jeune avec l'ensemble des aides financières directes actuellement versées aux jeunes majeurs et à leurs familles, notamment les dépenses de politique familiale en direction des familles pour les jeunes majeurs (avantages fiscaux et prestations familiales). Le Haut Conseil à la Famille estime à 6,8 Md€ le montant annuel des aides aux jeunes de 18 à 24 ans qui transitent par leurs parents (3,7 Md€ de prestations sociales, propres ou majorées pour enfant à charge, 3,1 Md€ de réductions d'IR et de TH).

En cas de suppression de ces aides (non évoquée par Benoît Hamon), le revenu universel pour les jeunes aurait un coût net de 32,1 Md€.

S'il s'agit uniquement d'ouvrir le RSA aux jeunes, c'est-à-dire sous les mêmes conditions de ressources que le RSA de droit commun, le coût brut de la mesure serait moindre. Il a été estimé à 6,6 Md€ par la DG Trésor (rapport Sirugue), ce qui ne tient pas compte des effets de rétroaction de l'ouverture du RSA aux jeunes sur les prestations familiales ni de la suppression éventuelle de la Garantie Jeunes, qui conduiraient vraisemblablement à une économie budgétaire.

Le coût brut total d'une revalorisation du RSA, de son automatisation et du versement d'un revenu universel aux jeunes serait donc compris entre 37,9 Md€ (si les aides familiales transitant par la famille étaient supprimées) et 44,7 Md€.

- Deuxième étape : revenu universel de 600 € par mois, avec condition éventuelle de ressources

La seconde étape consisterait à généraliser un revenu universel d'existence de 600 € par mois pour l'ensemble de la population (dès 18 ans), soit 7200€ par an. Benoît Hamon n'exclut pas, cependant, de retenir une condition de ressources, « *en fonction des expérimentations et de ce qui [aura été fait] pour les jeunes* ». Il évoque un plafond de ressources de [2 000€](#).

Selon le recensement de l'Insee, il y avait 51,6 millions de personnes résidant en France âgées de 18 ans ou plus en 2015. **La mesure aurait un coût total brut de 372 Md€ si elle s'appliquait à tous les résidents majeurs, sans conditions de ressources (17 % du PIB en 2015).**

Le chiffrage est plus complexe si l'on tient compte d'une éventuelle condition de ressources. Il dépend de l'unité retenue pour évaluer les ressources (foyer fiscal ou individu) et du type de ressources prises

⁴¹ Dans la mesure où le RSA socle est déjà ouvert aux jeunes âgés de 25 ans, on fait l'hypothèse que l'ouverture du RSA aux jeunes de 18 à 25 ans sous forme d'un revenu universel, annoncée par Benoît Hamon, concernerait en réalité les 18-24 ans.



en compte (salaire, revenus de remplacement, prestations sociales, etc.). En 2015, environ 70 % des individus vivant en France dans un ménage ordinaire avaient un niveau de vie inférieur à de 2 000€ par mois⁴² : **en considérant, faute de précisions complémentaires, que 70 % de la population percevrait le revenu universel, le coût brut de la mesure serait de 260 Md€ environ.**

- Troisième étape : un revenu universel de 750€ par mois

Le revenu universel d'existence doit atteindre à terme 750 € par mois, soit 9000€ par an. S'il est versé à l'ensemble de la population (de plus de 18 ans), comme évoqué sur le [site de campagne](#) de Benoît Hamon, son coût brut serait de 464 Md€ environ (21 % du PIB en 2015). Le fait de retenir une condition de ressources minorerait automatiquement ce coût : en supposant que 70 % de la population bénéficierait du revenu universel, le coût brut de la mesure serait de 325 Md€.

Sources de financement envisagées

En première année, la majoration du RSA socle et son automatisation n'impliquent pas, *a priori*, la suppression d'autres prestations. Le revenu universel versé aux 18-24 ans pourrait s'accompagner de la suppression des aides familiales à destination des familles d'enfants majeurs, qui dégagerait une source de financement de 6,8 Md€ (voir supra).

Afin de connaître le coût net de la mesure à partir de la deuxième année, qui suppose alors une réforme plus profonde du système de protection sociale, il faut savoir comment celle-ci serait financée, d'une part, comment elle s'articule avec les minima sociaux et prestations sociales existantes, d'autre part.

Benoît Hamon envisage plusieurs pistes de financement :

- **Une fusion ciblée avec les minima sociaux**, sans préciser quels seraient les minima sociaux concernés. On peut supposer que le revenu de base se substituerait aux principaux minima sociaux non spécifiques, que sont le RSA socle (10,5 Md€ en 2015⁴³) et l'allocation spécifique de solidarité (2,5 Md€). La prime d'activité (4 Md€ environ), qui a pour objet de soutenir les faibles revenus d'activité, pourrait également être supprimée si le revenu de base est cumulable avec les revenus d'activité, soit un total de 17 Md€.
- **Les prestations familiales, que Benoît Hamon estime à 53 Md€.**
Ce montant paraît surestimé. En effet, les « prestations familiales » représentent 32 Md€ si l'on inclut les allocations familiales, l'ensemble des prestations légales enfance et jeunesse (CF, ARS, ASF, AEH, AJPP) et la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE). Le montant évoqué de 53 Md€ d'économies inclut peut-être la suppression du quotient familial en sus de la suppression des allocations diverses, qui pourrait rapporter 12 Md€ environ (rapport du CPO de 2015), soit un total de 44 Md€.

Benoît Hamon évoque également la suppression des aides au logement (18 Md€, selon les annonces du candidat).

⁴² Source : « Les réformes des prestations et prélèvements intervenues en 2015 opèrent une légère redistribution des 30 % les plus aisés vers le reste de la population » in *France, portrait social*, coll. « Insee Références », édition 2016. Le niveau de vie correspond au revenu disponible par unité de consommation. Il tient donc compte de la taille du ménage.

⁴³ Dépenses pour la France entière, tous régimes confondus. Idem pour les autres prestations.



La suppression de ces aides permet donc de financer le revenu de base à hauteur de 35 Md€ (en supprimant uniquement RSA, ASS, prime d'activité et allocations logements) ou de 79 Md€ (si l'on supprime également l'ensemble des prestations familiales et le quotient familial).

- **Une réforme de la fiscalité, en individualisant l'impôt sur le revenu et en supprimant les niches fiscales « injustes et inefficaces ».**

Benoît Hamon évalue à 24 Md€ le gain résultant d'une individualisation de l'impôt sur le revenu, ce qui apparaît élevé au regard des estimations existantes : dans une note du Haut conseil de la famille (HCF) datée de 2011, il est estimé que la « conjugalisation » représente un coût pour les finances publiques proche de 5,5 Md€, si l'on suppose que les ménages chercheront à minimiser leur impôt en cas d'individualisation.

Le montant des niches fiscales est estimé à 90 Md€ pour 2017 (PLF 2017, tome II). Les principales dépenses fiscales sont le CICE, le crédit impôt recherche et l'abattement de 10 % sur le montant des pensions et des retraites. Il existe de très nombreuses niches fiscales (451 pour 2017) mais 50 % des montants sont concentrés sur 14 dépenses seulement. L'identification des niches « injustes et inefficaces » n'est pas explicitée par Benoît Hamon.

- **La lutte contre l'évasion fiscale.** La Commission d'enquête du Sénat sur l'évasion fiscale estimait à 60 Md€ le coût annuel de l'évasion fiscale pour les finances publiques en 2012, en précisant qu'il s'agissait d'une « fourchette basse ».

On peut retenir trois scénarios pour les recettes :

- un scénario minimaliste, dans lequel les dépenses « spécifiques » (prestations familiales, aide aux personnes en situation de handicap) sont préservées, et sans inclure les dépenses liées à la lutte contre l'évasion fiscale ou à la restriction des niches fiscales, plus incertaines à chiffrer : il permet de dégager 41Md€ ;
- un scénario médian, où l'on considère que les 14 dépenses fiscales les plus coûteuses sont conservées, toutes les autres étant supprimées (soit une économie budgétaire de 45 Md€), que la lutte contre l'optimisation fiscale permet de réduire celle-ci de moitié (soit un gain budgétaire de 30 Md€), mais toujours en sanctuarisant les dépenses « spécifiques » (famille et handicap) : il permet de dégager 116 Md€ ;
- un scénario maximaliste, qui supprime également les prestations familiales et le quotient familial : il permet de dégager 159 Md€.



Coût net de la mesure

En retenant l'hypothèse d'un revenu mensuel de 750€ versé à l'ensemble de la population de 18 ans ou plus (conformément au principe d'universalité le plus strict), l'instauration du revenu universel aurait un coût annuel net compris entre 305 Md€ et 424 Md€ à terme. Le coût médian serait de 349 Md€, ce qui correspond au scénario médian.

Le chiffrage du candidat (300 Md€) est proche du scénario minimaliste concernant les sources de financement potentielles.

Ce coût serait moindre si le revenu était versé sous condition de ressources : il serait compris entre 213 Md€ et 297 Md€ pour un revenu versé uniquement aux individus dont le niveau de vie est inférieur au 7^{ème} décile de la distribution des niveaux de vie (soit environ 2000 € par mois).

Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes :

Le chiffrage du coût brut suppose que le revenu d'existence est versé à l'ensemble de la population majeure, sans prendre en considération les interactions possibles avec d'autres prestations sociales, notamment de nature contributives. Or, certaines simulations considèrent parfois que les retraités et les demandeurs d'emploi indemnisés ne percevraient pas le revenu d'existence, afin de ne pas remettre en cause le caractère assurantiel de notre système de protection sociale. **Ainsi, si la mesure ne concernait ni les personnes de 65 ans et plus, ni les demandeurs d'emploi indemnisés, son coût total brut serait de 332 Md€ (contre 464 Md€).**

Le chiffrage net ne tient pas compte des effets de rétroaction de l'introduction d'un revenu universel sur le montant d'autres prestations sociales (prime d'activité par exemple), dont le montant pourrait diminuer en raison de l'augmentation des ressources du ménage. L'impact fiscal de la mesure est également ignoré.

Le coût de la mesure, en cas de versement sous condition de ressources, est impossible à chiffrer précisément : cela supposerait une définition précise de l'unité retenue pour évaluer les ressources (foyer fiscal ou individu) et du type de ressources prises en compte (salaire, revenus de remplacement, prestations sociales, etc.).

Côté recettes, les gains liés à la lutte contre l'évasion fiscale sont particulièrement difficiles à estimer, parce que le montant global de l'évasion fiscale est lui-même difficile à évaluer, d'une part, parce qu'il est difficile de prédire l'efficacité d'une telle politique, d'autre part. La simplification que représente la suppression de plusieurs aides pourrait induire des économies de gestion, qui ont été chiffrées à 10 Mds€ par la fondation Jean Jaurès et l'IFRAP. Benoît Hamon n'évoque pas ces économies.

Enfin, ce chiffrage est statique et ne tient pas compte de l'impact de la mesure sur les comportements, notamment sur la participation au marché du travail, ni des coûts « évités » grâce à l'augmentation du niveau de vie d'une partie de la population, difficilement quantifiables (minoration des dépenses d'urgence sociale, meilleur accès aux soins, impact positif de la réduction des inégalités sur la délinquance, etc.). Si le revenu d'existence réduit le taux d'activité, il en résultera une diminution des ressources fiscales et des cotisations sociales pour l'État : son coût budgétaire serait accru. Au contraire,



si le revenu d'existence augmente le taux d'activité (en diminuant le salaire de réserve⁴⁴ par exemple), il aura un effet positif sur les recettes budgétaires, ce qui minorerait son coût net pour les finances publiques.

Sources

- Bocquet E., Sénat, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales*, 17 juillet 2012.
- Comité national d'évaluation du RSA, Annexe 1, *Le non recours au RSA et ses motifs*, décembre 2011
- Conseil des Prélèvements Obligatoires *Impôt sur le revenu, CSG : quelles réformes ?*, février 2015
- Coutelle C., Assemblée Nationale, *Rapport d'information au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes, sur la question des femmes et du système fiscal*, 10 avril 2014.
- Percheron D., Sénat, *Rapport d'information au nom de la mission d'information sur l'intérêt et les formes possibles de mise en place d'un revenu de base en France*, 13 octobre 2016.
- Projet de Loi de finances pour 2017, tome II, Evaluation des voies et moyen
- [Base statistique de la CAF](#)

MISE EN ŒUVRE

La création du revenu universel d'existence devra être inscrite dans une loi et fera ensuite l'objet de décrets, afin d'en préciser les modalités.

La suppression du RSA socle, actuellement financé par les départements, nécessiterait une négociation entre l'État et l'Association des départements de France, qui pourrait soulever des difficultés : les discussions sur une possible recentralisation du RSA ont échoué en juin 2016.

Le revenu d'existence étant universel, l'ensemble de la population française serait concernée. Certaines personnes pourraient être plus particulièrement concernées par la suppression d'une partie des prestations sociales : les ménages avec enfants, en cas de suppression des allocations familiales, si le revenu d'existence est individualisé et ne tient pas compte de la structure du foyer ; les adultes en situation de handicap, si l'AAH est supprimée, puisque le montant mensuel de base de l'AAH (810€ par mois environ) est supérieur au montant annoncé du revenu universel d'existence ; les personnes bénéficiant actuellement des niches fiscales ou pratiquant l'évasion fiscale.

HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

Le revenu universel d'existence n'a jamais été appliqué en France. De nombreuses propositions de « revenu universel » ou « revenu de base » ont toutefois été formulées récemment dans le débat public. Dans son rapport de janvier 2016, le Conseil national du numérique a proposé « *d'éclairer et d'expertiser les différentes propositions et expérimentations autour du revenu de base* ». Une mission sénatoriale a

⁴⁴ Le salaire de réserve correspond au niveau de salaire en-dessous duquel les travailleurs refusent une offre d'emploi. L'introduction d'un revenu d'existence, cumulable avec les revenus d'activité, peut avoir pour effet de diminuer le salaire d'activité perçu comme « acceptable » par une personne souhaitant reprendre un emploi.



été constituée en mai 2016 afin d'examiner cette question : dans son rapport, rendu public en octobre 2016, elle préconise de mettre en œuvre des expérimentations, pour une durée de trois ans et sur des territoires volontaires. Le département de la Gironde s'est porté candidat à une telle expérimentation : une étude préalable a été lancée, elle devrait rendre ses conclusions en février 2017 pour un début d'expérimentation en 2018⁴⁵.

Plusieurs « think tank » ont publié des rapports consacrés à la faisabilité d'un revenu de base (Fondation Jaurès) ou d'une allocation unique (Ifrap), mais ils envisagent des réformes très différentes en pratique (prise en compte ou non de la structure du foyer, modalités très variables de financement de ce revenu, suppression d'un nombre plus ou moins importants de dispositifs existants...etc.). Pour la Fondation Jaurès, qui propose la réforme la plus proche de celle défendue par Benoît Hamon, un revenu de base de 750 euros par mois aurait un coût brut de 504 milliards (336 Md€ pour 500€ par mois et 675 Md€ pour 1 000€).

LA PROPOSITION A L'ETRANGER

Au Canada, entre 1974 et 1979, deux villes ont expérimenté un revenu versé sans condition (MINCOME), sous la forme d'impôt négatif (Winnipeg et Dauphin). La mise en place de ce revenu n'a pas engendré de baisse significative du temps de travail⁴⁶.

Depuis 1982, l'Alaska reverse les revenus du pétrole et du gaz à ses résidents installés depuis plus de 5 ans, soit 157€ par mois en 2015. Ce montant n'est cependant pas comparable au niveau d'un revenu d'existence et la spécificité de sa source de financement limite l'intérêt d'une comparaison avec le cas français.

Des expérimentations commencent à être mises en œuvre en Europe, mais principalement centrées sur les ménages bénéficiaires de minima sociaux :

- en Finlande, une expérimentation devrait débuter le 1^{er} janvier 2017 et durer deux ans. 2 000 chômeurs de 25 à 58 ans percevront 560€ par mois à la place des différentes prestations auxquelles ils avaient droit. L'évaluation est prévue en 2019 ;
- aux Pays-Bas, une trentaine de municipalités se sont engagés depuis janvier 2016 dans une expérimentation du revenu universel, dont la ville d'Utrecht (300 000 habitants, 4^e ville du pays, 300 citoyens participants). Six groupes d'au moins 50 personnes, bénéficiaires du chômage ou des minima sociaux, ont été définis. L'un de ces groupes demeure sous le régime de Sécurité sociale actuel (groupe témoin). Parmi les cinq autres, un seul reçoit un revenu de base inconditionnel (900 € par mois pour un adulte seul et 1 300 € pour un foyer) tandis que les trois autres groupes expérimentent des règles différentes.
- en Suisse, en revanche, un projet de revenu de base à 2 000€ a été rejeté à près de 76% lors d'un référendum organisé en juin 2016.

IMPACT MACROECONOMIQUE

⁴⁵ <http://www.la-croix.com/Economie/France/La-Gironde-veut-experimenter-revenu-base-2016-10-07-1200794515>

⁴⁶ Rapport au Premier Ministre, *Repenser les minima sociaux – Vers une couverture socle commune*, par Christophe Sirugue, avril 2016.



La mise en place d'un revenu universel d'existence pourrait avoir un impact fort sur l'équilibre du marché du travail, en modifiant l'arbitrage travail-loisir et les paramètres de la négociation salariale :

- **du côté de l'offre de travail**, il pourrait modifier l'arbitrage entre travail et loisirs, en désincitant au travail si le revenu de base est proche du salaire de réserve⁴⁷, ce qui se traduirait soit par une augmentation des temps partiels, soit par une diminution des taux d'activité, avec un impact négatif sur la croissance ;
- **du côté de la demande de travail**, il pourrait entraîner une diminution des salaires, au profit d'une augmentation des marges des entreprises (effet d'aubaine). Cet effet serait probablement différencié selon les branches : les salaires diminueraient dans les branches où les difficultés à recruter et les taux de marge sont faibles, par exemple dans le secteur de la construction. Si l'augmentation des marges des entreprises se révèle favorable à l'investissement, cela aurait un effet positif sur la croissance de long terme. Toutefois, cela pourrait également modifier la structure productive de l'économie, en faveur des secteurs moins qualifiés, où le revenu universel permet de diminuer les salaires : ces secteurs sont relativement peu productifs et peu innovants.

Si cette réforme n'est pas financée intégralement par une diminution des prestations sociales existantes et une augmentation des impôts à due concurrence, mais par de l'endettement, elle pourrait également avoir un effet inflationniste (hausse du pouvoir d'achat). Elle permettrait de lutter contre la pauvreté (en termes absolus) et d'augmenter la demande, ce qui a un effet positif sur la croissance à court terme si l'offre de biens et services n'est pas contrainte.

Les impacts macroéconomiques seraient hétérogènes sur le territoire, en raison de la disparité des niveaux de vie alors que le revenu universel serait identique partout sur le territoire. La désincitation du travail serait plus forte dans les régions où le niveau de vie est relativement plus faible, et le choc de demande plus fort.

Enfin, cette réforme pourrait avoir d'importants effets redistributifs entre les ménages, qui dépendent de la façon dont elle s'articule avec la politique familiale, le système des retraites et l'assurance chômage.

	à court terme	à long terme
Effets positifs de la mesure	Si hausse du pouvoir d'achat, choc positif de demande favorable à la croissance et diminution de la pauvreté (absolue)	Augmentation de l'investissement favorable à la croissance potentielle (dans les secteurs où les salaires diminueraient)
Effets négatifs de la mesure	Diminution du taux d'activité	Modification de la structure productive en faveur des secteurs peu qualifiés, moins innovants

⁴⁷ Le salaire de réserve correspond au niveau de salaire en-dessous duquel les travailleurs refusent une offre d'emploi. L'introduction d'un revenu d'existence, cumulable avec les revenus d'activité, peut avoir pour effet de diminuer le salaire d'activité perçu comme « acceptable » par une personne souhaitant reprendre un emploi.



Droit de vote des étrangers : accorder le droit de vote aux élections locales aux étrangers extra-communautaires

« Accorder le droit de vote aux élections locales aux étrangers extra-communautaires »

[Benoît Hamon](#)

COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Benoît propose d'accorder le droit de vote aux étrangers extra-communautaires pour les élections locales. Cette proposition peut s'entendre comme la participation aux seules élections municipales, ou aux élections municipales ainsi qu'aux élections départementales et régionales.

Le chiffrage de la proposition impose de déterminer le collège électoral supplémentaire ouvert par l'octroi du droit de vote aux étrangers extra-communautaires.

En 2010, un peu plus de 230 000 étrangers communautaires étaient inscrits sur les listes électorales en France, soit moins du quart des étrangers communautaires en âge de voter présents en France.

Selon le rapport sur la proposition de loi constitutionnelle (N° 2223) de M. Jean-Marc Ayrault, Mme Sandrine Mazetier et M. Manuel Valls visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France, les étrangers extra-communautaires en âge de voter représenteraient une population de l'ordre de 1,84 million d'individus. En supposant un taux d'inscription sur les listes électorales de 25 %, la proposition de loi constitutionnelle précitée estimait à 460 000 le nombre d'électeurs supplémentaires.

Cette même proposition de loi estimait en outre que les étrangers en âge de voter représenteraient en moyenne 3,74 % de la population en âge de voter totale, moins de 2 % de la population totale en âge de voter dans 47 départements, entre 2 % et 5 % de cette population dans 43 départements et plus de 5 % de cette population dans 10 départements :

Département	Proportion d'étrangers non communautaires dans la population en âge de voter
Moyenne nationale	3,74%
Guyane (973)	37,19%
Seine-Saint-Denis (93)	17,75%
Paris (75)	10,48%



Val-de-Marne (94)	8,66%
Hauts-de-Seine (92)	8,47%
Val-d'Oise (95)	8,21%
Yvelines (78)	5,31%
Alpes-Maritimes (06)	4,81%
Essonne (91)	5,43%

Source : Proposition de loi constitutionnelle (N° 2223) de M. Jean-Marc Ayrault, Mme Sandrine Mazetier et M. Manuel Valls visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France, février 2010.

L'augmentation du corps électoral peut avoir un effet sur les dépenses budgétaires consacrées par l'État pour l'organisation des élections. Cependant, le coût des élections n'étant pas strictement proportionnel à la taille du corps électoral, il est complexe de déterminer le surcoût pour les finances publiques de cette proposition, ce qui reviendrait à calculer le coût marginal d'un électeur pour les élections locales.

À ce coût récurrent, s'ajouterait le coût administratif d'inscription sur les listes électorales, non évaluable à ce jour.

Sources :

- [Proposition de loi constitutionnelle \(N°2223\)](#) de M. Jean-Marc Ayrault, Mme Sandrine Mazetier et M. Manuel Valls visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France, février 2010.

MISE EN ŒUVRE

La Constitution et, partant, le code électoral réservent aux citoyens français le droit de vote. Ce principe est inscrit à l'article 3 de la Constitution, qui dispose : « *sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques* ». Elire et être élu sont donc réservés aux seuls nationaux. Une seule dérogation est permise dans le texte constitutionnel, s'agissant des élections municipales : en vertu de l'article 88-3 de la Constitution, introduit en application du traité du 7 février 1992 communément connu sous le nom de « *Traité de Maastricht* », et s'agissant des seules élections municipales, le droit de vote et d'éligibilité peut être accordé aux ressortissants de l'Union résidant en France, sous réserve de réciprocité dans le pays duquel l'intéressé est ressortissant.

Comme cela est indiqué précédemment, une modification constitutionnelle est donc nécessaire pour mettre en œuvre cette proposition. Elle peut se faire selon plusieurs modalités :



- soit introduire un nouvel article dans la constitution rédigé sur le modèle de l'article 88-3, selon un certain parallélisme des formes en gardant l'exigence de réciprocité, en limitant les élections locales aux seules élections municipales, en interdisant l'accèsion aux fonctions de maire ou d'adjoint – comme cela est le cas pour les ressortissants de l'Union européenne – et en précisant que ces citoyens ne peuvent participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs ;
- soit amender directement l'article 3 de la Constitution pour ne plus réserver aux seuls nationaux le droit de vote (modification du quatrième et dernier alinéa, en ajoutant aux nationaux les étrangers résidant en France). Cela paraît toutefois assez improbable étant donné qu'il s'agit seulement d'accorder aux étrangers le droit de vote pour les élections locales.

Les conditions à réunir pour que soit adoptée une révision constitutionnelle sont inscrites à l'article 89 de la Constitution. Le caractère strict de ces conditions est directement lié à la possibilité de mise en œuvre de cette réforme :

- l'initiative en l'espèce serait du Président de la République, sur proposition du Premier ministre (1er alinéa de l'article 89) ;
- le projet de révision de la Constitution devrait être voté par chacune des deux assemblées en termes identiques ;
- après cette adoption par les deux assemblées, le Président aura le choix soit de faire valider la révision par référendum, soit de la faire valider par le Parlement convoqué en Congrès (majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés requise).

En revanche, il est à noter qu'en cas de changement de la Constitution, le Conseil constitutionnel refuse de se prononcer jusqu'à maintenant sur le contenu. Si la révision de la Constitution est adoptée par le Congrès, celle-ci serait donc bien adoptée. La seule soupape de sécurité serait que le Conseil constitutionnel (alors qu'il ne l'a encore jamais fait, et notamment pas en 1992 à la suite de la révision constitutionnelle qui a introduit l'article 88-3) estime que cela revient à toucher à la forme républicaine du Gouvernement, qui aux termes du dernier alinéa de l'article 89, « ne peut faire l'objet d'une révision ».

[Le coût de l'organisation des élections](#), Rapport d'information n° 123 (2015-2016) de M. Hervé Marseille, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 28 octobre 2015.

HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

La Constitution du 3 septembre 1791 ne prévoyait aucune condition de nationalité à l'exercice du droit de vote et la Constitution de 1793 définissait trois catégories d'étrangers pouvant participer à la souveraineté nationale *via* le droit de vote, mais elle ne fut jamais appliquée.

La proposition a déjà fait l'objet de nombreuses déclinaisons et prises de position de la part des responsables politiques. Parmi ces propositions :

- François Mitterrand en 1981 propose d'accorder le droit de vote aux étrangers « *vivant depuis plus de 5 ans sur le sol français* ». C'est la 80e proposition sur les 101 qu'il avance ;



- une proposition de loi constitutionnelle a été déposée sur initiative parlementaire à l'Assemblée nationale en 2000, mais n'a pas été transmise au Sénat et n'a donc pas pu aboutir ;
- en 2010-2011, une proposition de loi constitutionnelle en ce sens est rejetée par l'Assemblée nationale ;
- en 2012, plusieurs candidats à l'élection présidentielle se prononcent en faveur de l'octroi du droit de vote aux étrangers extra-communautaires pour les élections locales. François Hollande l'avait inscrit dans son programme, tandis que Nicolas Sarkozy s'y opposait.

LA PROPOSITION A L'ETRANGER

Dans de nombreux États européens, le droit de vote et d'éligibilité n'est pas l'apanage des nationaux et des citoyens de l'Union. Le Royaume-Uni l'accorde, depuis 1948, aux résidents « citoyens du Commonwealth » pour toutes les élections. Les étrangers non-communautaires sont électeurs et éligibles aux élections locales, sous une condition de durée de résidence variant entre trois et cinq ans :

- en Irlande depuis 1963 ;
- en Suède depuis 1975 ;
- au Danemark depuis 1981 ;
- aux Pays-Bas depuis 1985 ;
- en Estonie depuis 1993 ;
- en Finlande depuis 1996 ;
- en Slovénie et en Lituanie depuis 2002.

Ils sont électeurs mais non éligibles :

- au Luxembourg depuis 2003 et en Belgique depuis 2004 ;
- ainsi que, sous réserve de réciprocité, en Espagne, au Portugal, en République tchèque et à Malte.

Hors de l'Union européenne, les résidents étrangers ont le droit de vote, et parfois d'éligibilité, aux élections municipales en Norvège, en Islande, dans quelques cantons suisses, dans l'État du Maryland, en Argentine, en Uruguay, au Pérou, au Venezuela, ou encore au Burkina Faso. Au Chili et en Nouvelle-Zélande, ils sont électeurs, mais non éligibles, aux scrutins locaux et nationaux.

Ce qui paraît donc, en France, un droit lié à la nationalité – et maintenant à la citoyenneté européenne – est, dans de nombreux autres pays, davantage lié à la résidence : peuvent participer aux affaires publiques ceux qui ont fixé dans le pays le centre de leurs intérêts de façon stable et effective.

ÉTATS EUROPÉENS ACCORDANT LE DROIT DE VOTE AUX ÉTRANGERS

Pays	Etrangers non communautaires concernés	Elections locales concernées	Condition de résidence	Droit d'éligibilité
Belgique	Tous	Elections municipales	5 ans	Non



Danemark	Tous	Elections municipales et des conseils de comté	3 ans	Oui
Espagne	Ressortissants des États accordant le droit de vote aux Espagnols	Elections municipales		Oui
Estonie	Tous	Elections municipales		Non
Finlande	Tous	Elections municipales	2 ans	Oui
Irlande	Tous	Elections municipales		Oui
Islande	Tous	Elections municipales	5 ans	Oui
Luxembourg	Tous	Elections municipales	5 ans	Non
Norvège	Tous	Elections municipales et de quartier	3 ans	Non
Pays-Bas	Tous	Elections communales	5 ans	Oui
Portugal	Ressortissants des États lusophones et des États accordant le droit de vote aux Portugais	Elections municipales et des conseils de paroisse	2 ans pour les États lusophones ; 3 ans dans les autres cas	Oui, sous réserve de réciprocité (durée allongée de 2 ans)
Royaume-Uni	Ressortissants des États du Commonwealth	Elections locales		Oui
Suède	Tous	Elections municipales et des conseils de comté	3 ans	Oui

Source : Proposition de loi constitutionnelle (N° 2223) de M. Jean-Marc Ayrault, Mme Sandrine Mazetier et M. Manuel Valls visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France, février 2010.

Les enjeux et les effets de cette proposition sont avant tout sociétaux et identitaires : quels attributs attache-t-on à la citoyenneté ? L'un des attributs les plus significatifs de la citoyenneté demeurant le droit de vote. Pour les partisans de cette mesure, il s'agit d'élargir la représentation démocratique locale à des populations qui en sont aujourd'hui écartées. Pour ses opposants, cette proposition dilue la portée de la citoyenneté nationale et est suspectée d'instrumentalisation politique.



Cumul des mandats : ne pas revenir sur la loi mettant fin au cumul des mandats et limiter le cumul dans le temps à trois mandats

« J'imposerai le non-cumul des mandats dans le temps. Il faut limiter la professionnalisation de la politique et donner plus de diversité et de représentativité à nos élus (3 mandats identiques consécutifs maximum). »

[Projet de Benoît Hamon](#)

COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Pratique très développée en France, le cumul de mandats, qui désigne l'exercice simultané de mandats électoraux nationaux ou européens (au Sénat, à l'Assemblée nationale ou au Parlement européen) et de fonctions électives locales (au sein de l'exécutif d'une commune, d'un département ou d'une région) divise les candidats de la Primaire de la droite et du centre.

La pratique du cumul est aujourd'hui encadrée par la loi organique n°2014-125 et la loi n°2014-126 du 14 février 2014. Ces deux lois interdisent aux parlementaires (députés, sénateurs et députés européens) de cumuler leur mandat avec une fonction exécutive locale. Cette interdiction est applicable à compter du premier renouvellement des assemblées parlementaires suivant le 31 mars 2017.

Benoît Hamon souhaite conserver la nouvelle législation et la renforcer. Il propose de limiter à trois le nombre de mandats de député, de sénateur et de député européen exercés consécutivement.

MISE EN ŒUVRE

L'article 25 de la Constitution dispose que : « une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée [...], le régime des inéligibilités et des incompatibilités ». Les dispositions relatives aux incompatibilités des mandats parlementaires avec des fonctions exécutives locales relèvent donc d'une loi organique, tout comme la restriction du nombre de mandats dans le temps qui constitue un nouveau cas d'inéligibilité. Les lois organiques obéissent à une procédure spécifique.

L'article 23 de la Constitution dispose quant à lui que: « les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle. » Une révision constitutionnelle est donc nécessaire pour prohiber de manière effective le cumul d'une fonction ministérielle et d'une fonction exécutive locale.

Pour leur part, les incompatibilités relatives aux mandats parlementaires ont notamment été encadrées par la loi organique du 30 décembre 1985 puis par la loi organique du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux (concernant les parlementaires nationaux) et par la loi du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice (incompatibilités applicables aux élus locaux, aux députés européens et incompatibilités entre fonctions exécutives locales).



Plus récemment et à la suite des engagements pris lors de la campagne présidentielle de 2012, deux lois ont été adoptées le 14 février 2014 : une loi organique concernant les députés et sénateurs et une loi ordinaire pour les députés européens. Ces lois étendent les incompatibilités des mandats nationaux/ locaux en interdisant le cumul d'un mandat parlementaire avec un mandat exécutif local (maire, maire d'arrondissement, maire délégué, adjoint au maire, président et vice-président de conseils régionaux, départementaux, d'intercommunalités et de toute assemblée territoriale). Toutefois, la loi ne met pas fin au sens strict du terme au cumul des mandats. En effet, un parlementaire pourra cumuler cette fonction avec celle de conseiller municipal, conseiller régional, conseiller général ou de conseiller communautaire. Ces nouvelles dispositions entreront en vigueur au premier renouvellement des assemblées parlementaires suivant le 31 mars 2017.

Qui est concerné par une telle mesure ?

Les membres du Gouvernement, les élus locaux et nationaux sont les principales personnes concernées par cette mesure.

HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

Promue depuis longtemps mais régulièrement ajournée, l'interdiction du cumul d'un mandat parlementaire et d'une fonction exécutive locale correspond à une tendance de fond déjà identifiée par Michel Debré en 1955, qui qualifiait le cumul des mandats de « règle de la politique française ». Ainsi, lors des élections présidentielles de 2012, de très nombreux candidats (François Hollande, Eva Joly, François Bayrou, Marine le Pen, Jean-Luc Mélenchon) s'étaient prononcés en faveur d'une [interdiction du cumul des mandats](#) (cette interdiction étant plus ou moins large).

Deux missions de réflexion, mises en place par les Présidents Nicolas Sarkozy (« comité Balladur » de 2007) et François Hollande (« commission Jospin » de 2012), se sont par ailleurs prononcées en faveur de la limitation du cumul des mandats.

- En 2007, le "Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions", présidé par Edouard Balladur, préconisait une interdiction du cumul entre un mandat parlementaire et des fonctions exécutives locales afin d'accroître la disponibilité des parlementaires et d'accompagner ainsi le renforcement du poids du Parlement au sein des institutions de la Ve République. Cette proposition n'a toutefois été reprise ni par le projet de loi constitutionnelle soumis au Parlement, ni par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.
- En novembre 2012, "la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique", présidée par Lionel Jospin, a préconisé une interdiction du cumul d'un mandat parlementaire et d'une fonction exécutive locale, ainsi que le cumul d'une fonction ministérielle et l'exercice de toute fonction locale (mandat exécutif et mandat simple). La Commission a en effet considéré que la limitation du cumul des mandats constituait la "pierre de touche" d'une rénovation de la vie publique et qu'elle était un élément majeur dans la restauration de la confiance des citoyens envers leurs élus. Cette mesure permettrait de restreindre les situations de conflits d'intérêt que crée le cumul des mandats. En outre, elle pourrait favoriser le renouvellement du personnel politique.

L'interdiction portée par les lois du 14 février 2014 a ainsi pris en compte les arguments présentant le cumul d'un mandat parlementaire et de fonctions exécutives locales comme l'institutionnalisation d'un



conflit d'intérêts, un vecteur d'absentéisme et un frein à la diversité, à la féminisation et au renouvellement de la représentation. Elle a écarté l'argument de "l'ancrage sur le terrain" que permettrait le cumul, le constitutionnaliste Guy Carcassonne ayant par exemple rappelé de longue date que le mode de scrutin uninominal garantissait la proximité avec les électeurs.

Dans sa décision du 13 février 2014, le Conseil constitutionnel a conclu qu'en l'espèce ces interdictions *"n'excèdent pas manifestement ce qui est nécessaire pour protéger la liberté de choix de l'électeur, l'indépendance de l'élu ou prévenir les risques de confusion ou de conflit d'intérêts"*.

Dans la pratique, certains gouvernements ont déjà respecté l'interdiction de cumul d'une fonction ministérielle et de toute fonction électorale locale cette forme de non cumul (comme le gouvernement Jospin de 1997 à 2002). La charte de déontologie du gouvernement en vigueur depuis mai 2012 exclut la possibilité de cumuler une fonction exécutive locale. Une exemption a toutefois été accordée depuis décembre 2015 au ministre de la Défense Jean-Yves Le Drian, élu président de la région Bretagne.

La limitation des mandats dans le temps a déjà fait l'objet, en 2013, d'une initiative de membres du groupe PS à l'Assemblée nationale mais s'est heurtée à un avis défavorable du gouvernement. Dans un discours consacré à la démocratie et prononcé le 8 septembre 2016, le Président de la République a fait part de sa volonté d'aller plus loin en matière de réglementation du cumul, en se déclarant favorable à la réduction du cumul des mandats dans le temps.

Dans les faits, plus de la moitié des parlementaires actuellement élus ont effectué au moins deux mandats consécutifs. À l'Assemblée, trois députés poursuivent actuellement leur neuvième mandat. Le président de l'Assemblée nationale, Claude Bartolone exerce son huitième mandat. Dans l'histoire de la Ve République, Didier Jullia détient le record du nombre de mandats (11) exercés à l'Assemblée, pour 45 années de présence, suivi par Jean Tibéri, avec 10 mandats et 44 années de présence.

LA PROPOSITION A L'ETRANGER

La France apparaît très largement comme une exception en Europe en matière de cumul des mandats. D'après les statistiques rassemblées en 2012 par la commission Jospin puis plus récemment par l'observatoire de la vie politique et parlementaire, 82% des députés et 77% des sénateurs exercent au moins un autre mandat électif, (41% des députés et 46% des sénateurs cumulant avec une fonction exécutive locale).

Le cumul n'existe nulle part ailleurs qu'en France avec autant d'intensité. Comme le souligne Laurent Bach dans l'étude « Faut-il abolir le cumul des mandats ? » publiée en mai 2012, jamais plus d'un tiers d'une assemblée nationale européenne ne détient en parallèle un mandat local; surtout, rarissimes sont les cas de cumul avec une fonction de maire ou une présidence d'exécutif local. D'après l'étude de Laurent Bach, le nombre de députés ayant en 2011 au moins un mandat local était le suivant.

États-Unis (fédéral)	Royaume-Uni	Italie	Espagne	Allemagne (fédérale)	Suède	France
0 %	3 %	7 %	20 %	24 %	35 %	83 %



À l'étranger, les principes qui inspirent les législations (lorsqu'elles existent) limitant le cumul des mandats témoignent du souci de respecter l'égalité des citoyens dans l'accès aux charges publiques, de prévenir les pressions sur les électeurs et garantir la sincérité des élections, et d'assurer tant la bonne administration des collectivités publiques que l'impartialité des titulaires de mandats. En Allemagne, un mandat au *Bundestag* est incompatible avec une fonction exécutive au sein d'un Land et la fonction de président de *Kreis* (intercommunalité) ou de maire. En Italie, les mandats de parlementaire et les fonctions de ministre sont incompatibles avec les fonctions de président de région, de province et de maire dans des collectivités de plus de 5 000 habitants (le seuil de 20 000 habitants a été abaissé il y a quelques années).

Statistiquement, l'écart entre la France et les autres grandes démocraties libérales est d'autant plus frappant qu'il n'existe pas toujours chez nos voisins de règles visant à prohiber le cumul parlementaire - élu local (Royaume-Unis, Pays-Bas). Toutefois, cette absence d'interdit s'accompagne souvent, à l'étranger, d'une incitation financière négative, visant à dissuader les parlementaires tentés par le cumul, en leur interdisant de cumuler les rémunérations, ou en plafonnant ces dernières (Espagne notamment). En revanche, au-delà de la limitation du nombre de mandats confiés à l'exécutif dans certains régimes présidentiels ou semi-présidentiels, aucun pays ne s'est engagé à ce stade dans la restriction du nombre de mandats parlementaires réalisés de manière consécutive.