



N° 946

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2008

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

sur les niches fiscales

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. DIDIER MIGAUD, PRÉSIDENT, GILLES CARREZ, RAPPORTEUR GÉNÉRAL,
JEAN-PIERRE BRARD, JÉRÔME CAHUZAC,
CHARLES DE COURSON ET GAÉL YANNO

Députés.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS DE M. DIDIER MIGAUD	5
AVANT-PROPOS DE M. GILLES CARREZ	9
INTRODUCTION	11
I.– MAÎTRISER LA DÉPENSE FISCALE	13
A.– UN ENJEU BUDGÉTAIRE CRUCIAL	13
1.– Un développement spectaculaire	13
<i>a) Une augmentation sensible du recours à la dépense fiscale</i>	13
<i>b) Une tendance inquiétante à la substitution de dépenses fiscales à des crédits budgétaires...</i>	18
2.– Des difficultés d'évaluation	21
<i>a) L'évaluation du coût des dépenses fiscales n'est pas fiable.</i>	21
<i>b) L'évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales reste embryonnaire.</i>	23
B.– DES RÈGLES DE GOUVERNANCE INDISPENSABLES	24
1.– Améliorer l'évaluation de la dépense fiscale	24
<i>a) Améliorer l'information sur la dépense fiscale</i>	24
<i>b) Renforcer l'expertise des dépenses fiscales</i>	26
2.– Placer la dépense fiscale sous une norme pluriannuelle	27
3.– Consolider la dépense fiscale en loi de finances	31
4.– Appliquer aux dépenses fiscales la logique de performance prévue par la loi organique relative aux lois de finances	33
II.– AMÉLIORER L'ÉQUITÉ ET L'EFFICACITÉ DE LA DÉPENSE FISCALE	36
A.– UNE ATTEINTE À L'ÉQUITÉ FISCALE	37
1.– L'utilisation des dispositions permettant de réduire l'impôt sur le revenu en diminuant son assiette	38
<i>a) En matière de revenus fonciers</i>	39
<i>b) En matière de bénéfices industriels et commerciaux</i>	40
<i>c) S'agissant des autres catégories de revenus</i>	41
<i>d) L'imputation de déficits fonciers et industriels et commerciaux</i>	41
2.– L'utilisation massive et concentrée des dispositions permettant de réduire l'impôt sur le revenu	41
3.– Une concentration sur certaines réductions d'impôt	44

B.– ENCADRER LES DÉPENSES FISCALES NON PLAFONNÉES.....	45
1.– L'aide à la réhabilitation des secteurs sauvegardés	46
a) <i>Un dispositif dont l'évaluation complète reste à faire mais qui semble avoir permis des résultats.....</i>	48
b) <i>Une clarification et un encadrement indispensables</i>	52
2.– Le régime applicable aux monuments historiques	55
a) <i>Un complément indispensable aux interventions publiques</i>	57
b) <i>La nécessité de lutter contre les possibilités d'optimisation et de simplifier l'état du droit... ..</i>	59
3.– Le régime des loueurs en meublé	60
a) <i>Un outil de défiscalisation dont l'utilisation est particulièrement mal connue</i>	63
b) <i>Une incongruité fiscale</i>	65
4.– Le soutien à l'investissement outre-mer	66
a) <i>La situation économique et sociale de l'outre-mer justifie le maintien du volume actuel des aides à l'investissement.</i>	66
b) <i>La défiscalisation, qui recouvre trois dispositifs, a produit des résultats.</i>	68
c) <i>Le dispositif actuel de défiscalisation des investissements produit des effets pervers qui doivent être corrigés.</i>	79
C.– INSTAURER UN PLAFONNEMENT GLOBAL	93
1.– Les contraintes constitutionnelles	95
2.– Le plafonnement global	98
a) <i>Les modalités envisageables</i>	98
b) <i>Le champ d'un plafonnement général</i>	102
c) <i>Le niveau d'un plafonnement général</i>	102
3.– L'impôt minimal.....	103
EXAMEN EN COMMISSION	107
CONTRIBUTIONS	119
ANNEXE 1 : LISTE DES PROPOSITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION	129
ANNEXE 2 : RAPPORT PRÉSENTANT LES MODALITÉS DE MISE EN PLACE D'UNE IMPOSITION MINIMALE SUR LE REVENU DES PERSONNES PHYSIQUES	133
ANNEXE 3 : RAPPORT ÉVALUANT L'UTILISATION ET L'IMPACT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DES DISPOSITIONS PERMETTANT À DES CONTRIBUABLES DE RÉDUIRE LEUR IMPÔT SUR LE REVENU SANS LIMITATION DE MONTANT	199
ANNEXE 4 : LES EXEMPLES ÉTRANGERS D'IMPÔT MINIMAL	261
ANNEXE 5 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA MISSION D'INFORMATION.. ..	271
ANNEXE 6 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES LORS DU DÉPLACEMENT DE LA MISSION D'INFORMATION EN OUTRE-MER	275

AVANT-PROPOS DE M. DIDIER MIGAUD

L'IMPÔT ENTRE TECHNIQUE ET PHILOSOPHIE

Aborder le thème de la réforme fiscale suppose inévitablement de faire la part des principes et de la méthode. D'un côté, la Représentation nationale est dépositaire du consentement à l'impôt, chargée d'approuver périodiquement le « contrat fiscal », codicille du contrat social, qui lie la Nation à l'État ; de l'autre, elle est le législateur qui doit demeurer soucieux de l'intelligibilité et de l'accessibilité du droit fiscal. D'un côté, il faut s'assurer que l'impôt respecte les prescriptions de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, aux termes duquel « *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable. Elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* » ; de l'autre, il s'agit de faire en sorte que l'impôt réponde à des critères de simplicité et de rendement.

Le présent rapport, issu des travaux d'une mission dont j'ai souhaité la création, n'échappe pas à cette dualité. Il recherche, à travers les propositions qu'il formule, un louable équilibre entre toutes les sensibilités de la mission. Il devra guider l'adaptation de notre système fiscal dans les tous prochains mois. J'en partage l'essentiel des conclusions, très axées sur la pratique et la méthode.

Les auditions que nous avons menées, comme les déplacements que nous avons effectués, ainsi que les données que nous avons pu consulter, nous ont permis de confirmer le constat d'une multiplication de dispositifs fiscaux dérogatoires, dont l'efficacité n'est pas évaluée et, semble-t-il, peu assurée. Le rapport propose des moyens pour parvenir à une plus grande rigueur dans leur évaluation, et à leur suppression si elles ne sont pas ou plus légitimes. C'est bien le moins que l'on puisse proposer face à l'évolution déraisonnable des niches fiscales, dont les documents budgétaires pour 2008 indiquent qu'elles sont au nombre de 486 et représentent un coût cumulé de quelque 73 milliards d'euros, soit plus du quart des recettes fiscales nettes... sans que leur ventilation par programme prévue par la LOLF, qui est déjà un progrès, fournisse une évaluation équivalente à une justification au premier euro.

À terme, sans doute faudra-t-il que l'examen du projet de loi de finances soit l'occasion de voter chaque année un véritable article de « récapitulation » des multiples niches fiscales qui, trop souvent, sont adoptées dans divers textes sans vision d'ensemble de leur impact.

Le rapport confirme également l'existence de brèches dans l'équité de l'impôt sur le revenu (IR). Il en offre une analyse exhaustive et propose des préconisations précises, qui peuvent être mises en œuvre sans délai. D'une

certaine façon, c'est la technique au secours de la philosophie : notre IR contient des failles permettant qu'il soit éludé, avec plus ou moins de bonne foi, dans des proportions qui heurtent la justice fiscale et minent le consentement à l'impôt ; cinq brèches sont bien identifiées ; colmatons-les ⁽¹⁾.

Mais *quid* de la philosophie au secours de la technique ? Que ferons-nous si, par un malheureux hasard, telle ou telle des brèches à colmater ne l'est pas avec tout le soin que nous recommandons ? Surtout, compte tenu de l'arsenal existant des quelque 189 niches fiscales propres à l'IR, qui pourra garantir qu'aucun conseiller fiscal ne sera assez habile pour offrir à des contribuables très aisés d'autres voies vers une réduction manifestement excessive, en équité, de l'impôt dû ? On voit bien qu'un plafonnement analytique, « niche par niche », n'offre pas de réponse qui soit à la hauteur de l'enjeu : outre qu'il nécessite, dispositif par dispositif, des arbitrages parfois difficiles, il ne répond pas aux questions soulevées à propos de la justice fiscale et de l'efficacité des mesures prises au regard des objectifs affichés.

C'est la raison pour laquelle il m'apparaît indispensable d'en appeler résolument, comme le fait la troisième partie de ce rapport, à une réforme fiscale de plus grande ampleur assurant qu'aucun contribuable ne pourra s'affranchir de sa juste contribution au financement des charges publiques. Une réforme fiscale pour des prélèvements plus justes, plus efficaces, plus simples et plus transparents devrait être un chantier prioritaire. C'est ce que les députés socialistes s'efforcent de proposer depuis plusieurs années déjà ; c'est le débat que j'ai personnellement contribué à faire vivre encore récemment, dans un rapport d'information de mars 2007 ⁽²⁾, comme avec des amendements déposés en loi de finances, et même dès le tout début de la législature, dans le cadre de la loi dite « TEPA » ⁽³⁾ : il me paraissait notamment impératif, alors que le Gouvernement s'employait à renforcer le bouclier fiscal, de chercher à éviter que ne s'émousse le glaive de la justice fiscale.

Un tel souci n'est d'ailleurs pas absent du présent rapport ; je m'en réjouis. En particulier, il me semble primordial de réaffirmer que la censure de l'article 78 de la loi de finances pour 2006 – dont il ne faut pas regretter les effets compte tenu du caractère très insatisfaisant voire injuste du mécanisme proposé – n'obère en rien la faculté que le législateur tient de la Constitution d'instituer un plafonnement global des niches fiscales, même si les moyens concrets d'y parvenir doivent être mûrement réfléchis. Il est remarquable que l'unanimité de la mission se soit faite sur le principe d'un plafonnement global qui, s'il est conçu de façon suffisamment large, n'est pas très éloigné, dans ses effets sinon dans son principe, d'un impôt minimum.

(1) *Au demeurant, un plafonnement de réduction d'impôt de l'ordre de 13 500 euros pour le cas général du dispositif dit « Malraux », ou de 25 000 euros pour les investissements locatifs outre-mer, tels qu'ils résultent des propositions du présent rapport, sont à mettre en regard de la cotisation moyenne d'IR, dont je rappelle qu'elle est inférieure à 1 500 euros.*

(2) *Vers l'impôt citoyen, rapport d'information de sur le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu et le rapprochement et la fusion de l'IR et de la CSG, doc. AN n° 3779 (XIIe législature), mars 2007.*

(3) *Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 relative au travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat.*

Il est possible d'être plus audacieux – et ce faisant, de contourner l'éventuelle complexité technique du plafonnement global – en instaurant, à la lumière des expériences du Canada et des États-Unis que la mission a étudiées, un impôt minimum « à la française ». Peut-être cette piste, abordée à plusieurs reprises au cours des débats fiscaux récents, notamment à mon initiative ou encore à celle de mon collègue Pierre Méhaignerie, président de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, et trop rapidement écartée par le Gouvernement dans le rapport remis au Parlement le 15 octobre dernier ⁽¹⁾, aurait-elle mérité d'être explorée plus avant, en forme de prolongement des conclusions du présent rapport.

Car l'impôt minimum alternatif paraît à bien des égards un moyen de réconcilier technique et philosophie de l'impôt. S'il a été possible en effet de mettre en place un bouclier fiscal, rien ne justifie que l'on ne parvienne pas à mettre en place ce qui pourrait constituer son « miroir » sous la forme d'un impôt minimum ; non pas un impôt universel que tous devraient acquitter quelles que soient leurs facultés contributives, ou une forme de « *flat tax* » qui substituerait une imposition proportionnelle à l'imposition progressive : à bien des égards, la CSG joue d'ores et déjà ce rôle. Mais bien un impôt alternatif, avec un abattement à la base, et dont les taux suivraient un barème alternatif propre à corriger les défauts que connaît la progressivité actuelle de l'IR. Ainsi, nous nous doterions d'un filet de sécurité, ou plutôt d'un « filet d'équité », à même de garantir qu'aucun contribuable ne réduise son impôt de manière excessive au regard de ses facultés contributives, par quelque moyen que ce soit. Ce faisant, nous donnerions corps au souhait formulé par le constituant de 1789 dans l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

*

Le rapport gouvernemental d'octobre 2007 conclut sur l'idée selon laquelle la France dispose déjà d'une imposition minimale des revenus : la contribution sociale généralisée (CSG). Certes, mais cela ne signifie pas que l'imposition globale des revenus ainsi réalisée soit suffisamment juste et efficace. Il serait même plus pertinent de réfléchir à une amélioration en profondeur de l'existant, comme je m'y essayais dans mon rapport de mars 2007. Si l'on veut lier cette réflexion aux thèmes traités dans le présent rapport, alors l'alternative est la suivante :

– soit il convient de rapprocher, voire de fusionner l'IR et la CSG afin de mettre en place un véritable impôt citoyen dans notre pays, globalement progressif et plus équitablement réparti ;

– soit, tant que le fragile pilier de l'imposition progressive des revenus en France demeure le seul IR, il convient d'assortir celui-ci d'un dispositif d'impôt minimum afin de rendre cet impôt plus citoyen qu'il ne l'est aujourd'hui.

(1) Rapport sur les modalités de mise en place d'une imposition minimale sur le revenu des personnes physiques, remis au Parlement en application de l'article 15 de la loi « TEPA », joint en annexe au présent rapport.

Voilà qui milite pour une étude objective de la mise en œuvre effective d'un impôt minimum alternatif ; faute de quoi l'on risque de reparler encore longtemps du lancinant problème des niches fiscales... nonobstant l'intérêt évident des observations et propositions du rapport de la mission et le progrès qu'entraînerait leur mise en œuvre.

AVANT-PROPOS DE M. GILLES CARREZ

La dépense fiscale est, en soi, un bon outil de politique économique et sociale. Il est en effet parfaitement légitime de créer des régimes fiscaux dérogatoires, afin de favoriser tel comportement économique ou de modifier la distribution des richesses nationales.

Cependant, les dépenses fiscales se sont, au fil des années, multipliées dans des proportions excessives. Elles ont progressivement démembré des pans entiers de notre fiscalité. Aujourd'hui, l'utilisation des « niches » fiscales permet à certains contribuables d'échapper à l'impôt, et la superposition des régimes dérogatoires nuit à l'efficacité de notre système fiscal. Ce sont ainsi les fondements de notre fiscalité qui sont mis à mal.

Comment, dans ces conditions, maîtriser les dépenses fiscales pour rendre l'impôt à la fois plus juste et plus efficace ? C'est pour tenter de répondre à cette question ambitieuse que notre commission des Finances a créé une mission d'information.

L'exercice n'était pas facile, tant le nombre et la diversité des dépenses fiscales compliquent leur évaluation, et, aux termes des nos travaux, j'ai bien conscience que nous n'avons pas épuisé pas la question.

La mission d'information a néanmoins réussi à rassembler l'ensemble des groupes politiques autour d'une quarantaine de propositions concrètes. C'est à mes yeux son principal mérite. À travers le présent rapport, le Gouvernement dispose ainsi d'une « feuille de route », susceptible de rassembler toutes les sensibilités politiques autour de trois convictions unanimes.

Première conviction : **la dépense fiscale n'est plus une question purement fiscale, elle est devenue un enjeu budgétaire crucial pour l'avenir de nos finances publiques.** Sur ce point, tous les membres de la mission d'information sont tombés d'accord pour que nous nous dotions des règles de gouvernance indispensables à la maîtrise des dépenses fiscales.

Deuxième conviction : **pour rétablir l'équité de notre fiscalité, il est indispensable d'encadrer les dépenses fiscales qui actuellement ne sont pas plafonnées**. Les plus gros contribuables optimisent en effet leur situation fiscale en recourant massivement aux dispositifs non plafonnés. La mission d'information est convaincue qu'il est possible de mettre fin à ces dérives, tout en maintenant l'aide fiscale bénéficiant aux secteurs concernés, et émet dans ce sens des propositions précises.

Enfin, troisième conviction, **un encadrement des dépenses fiscales non plafonnées n'est pas suffisant** : il n'empêchera pas aux contribuables aux revenus très élevés de combiner plusieurs dispositifs pour continuer à échapper à l'impôt. **La mission d'information s'est donc prononcée en faveur d'un plafonnement global.**

INTRODUCTION

Jusqu'à une époque récente, la dépense fiscale était considérée comme un enjeu budgétaire et fiscal secondaire. L'évolution préoccupante des comptes publics et l'instauration d'un bouclier fiscal la placent désormais au centre du débat sur l'avenir des finances de l'État.

La dépense fiscale a strictement le même effet sur l'équilibre du budget de l'État que la dépense budgétaire. Pourtant, les outils de pilotage des finances publiques mis en place depuis 2002 ⁽¹⁾ se limitent aux dépenses budgétaires, élargies depuis la loi de finances pour 2008 aux prélèvements sur recettes. Si la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) a profondément rénové la programmation et l'exécution des crédits, elle reste très discrète s'agissant du suivi de la dépense fiscale pour lequel elle se borne à prévoir une information du Parlement ⁽²⁾.

Or, le respect de la trajectoire du retour à l'équilibre d'ici 2012 dépend aujourd'hui très largement de notre capacité à maîtriser la dépense fiscale. Les outils de pilotage n'ont pas suffi à maintenir le processus de baisse du déficit public amorcé en 2005 : en 2007, le déficit est reparti à la hausse, représentant 2,7 % du produit intérieur brut (PIB), contre 2,4 % en 2006. Parallèlement, après un recul enregistré en 2006, l'augmentation de l'encours de la dette de l'État a retrouvé en 2007 un niveau comparable à ceux constatés en 2004 et en 2005. L'explosion du nombre et du coût des dépenses fiscales n'est pas étrangère à ces résultats.

À cette situation budgétaire préoccupante s'ajoute un contexte fiscal nouveau, caractérisé par l'instauration du bouclier fiscal. Depuis le 1^{er} janvier 2007, chaque contribuable dispose d'une protection contre un cumul d'impositions qui solliciterait au-delà du raisonnable sa faculté contributive, mesurée à l'aune de ses revenus.

L'existence du bouclier fiscal pose la question de l'opportunité et de la faisabilité d'un plafonnement des déductions et réductions d'impôt qui, en contrepartie du bouclier, garantirait que le contribuable paie bien une cotisation correspondant à ses facultés contributives. Faut-il déduire de la condamnation de l'impôt « spoliateur » une obligation d'impôt minimum ?

(1) Notamment : norme d'évolution des dépenses de l'État déconnectée du cycle économique, affectation des surplus de recettes fiscales à la réduction du déficit, contrat de stabilité indexant sur la seule inflation les concours de l'État aux collectivités territoriales.

(2) L'article 51 de la LOLF prévoit une information sur la dépense fiscale, globale dans le fascicule Évaluation des voies et moyens et par programme dans les projets annuels de performances.

Cette question n'est aujourd'hui pas tranchée. Pourtant, à la suite de la publication en 2003 du rapport du Conseil des impôts sur la fiscalité dérogatoire ⁽¹⁾, plusieurs amendements au projet de loi de finances pour 2004 proposaient la mise en place de dispositifs de plafonnement des dépenses fiscales. Dans le projet de loi de finances pour 2006, le bouclier fiscal s'accompagnait d'un tel dispositif. Celui-ci a été censuré par le Conseil constitutionnel pour sa complexité excessive, qui n'était pas justifiée par des motifs d'intérêt général suffisants. De fait, en l'état du droit, il existe un plafond, sans qu'en contrepartie joue un plancher.

C'est dans ce contexte que, à la demande du Président et du Rapporteur général de la commission des Finances, le Gouvernement a remis deux rapports :

– le premier, prévu par l'article 15 de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, présente les modalités de mise en place d'une imposition minimale sur le revenu des personnes physiques. Il a été rendu public le 15 octobre 2007 (*cf.* annexe 2 du présent rapport) ;

– le second, prévu par l'article 68 de la loi de finances pour 2008, évalue l'utilisation et l'impact économique et social des dispositions permettant à des contribuables de réduire leur impôt sur le revenu sans limitation de montant. Remis aux commissions des Finances le 6 mai 2008, ce document figure en annexe 3 du présent rapport.

Pour sa part, la commission des Finances a créé, le 13 novembre 2007, une mission d'information, composée du Président et du Rapporteur général de la Commission, ainsi que d'un représentant de chaque groupe politique.

Conformément aux motifs qui ont justifié sa création, la mission d'information a centré ses travaux autour de deux axes :

– comment, dans un contexte de finances publiques particulièrement tendu, assurer la maîtrise budgétaire de la dépense fiscale ?

– la dépense fiscale porte-t-elle atteinte à l'équité de notre système fiscal ?
Si oui dans quelle proportion et pour quelle efficacité socio-économique ?

(1) Conseil des impôts, 21^{ème} rapport au Président de la République, septembre 2003, La fiscalité dérogatoire – Pour un réexamen des dépenses fiscales.

I.- MAÎTRISER LA DÉPENSE FISCALE

A.- UN ENJEU BUDGÉTAIRE CRUCIAL

1.- Un développement spectaculaire

a) Une augmentation sensible du recours à la dépense fiscale

- **Le nombre et le montant des dépenses fiscales ne cessent de s'accroître.**

Les dépenses fiscales sont de plus en plus nombreuses. En 2003, le Conseil des impôts recensait 418 dépenses fiscales pour les seuls impôts d'État, hors dépenses fiscales affectant les impôts locaux et hors exonérations sociales. Le tome II de l'*Évaluation des voies et moyens*, annexé au projet de loi de finances (PLF) pour 2008, dénombre **486 dépenses fiscales**, soit une augmentation de 3,6 % par rapport à 2007. En moyenne, **près de 14 nouvelles mesures auraient donc été créées chaque année depuis 2003**. Le rythme de création de ces nouvelles dépenses a fortement tendance à s'accroître, puisque « seulement » une centaine de mesures a été créée entre le début des années 1980 et 2003, soit moins de 5 par an.

La France est le pays du G7 qui compte le plus grand nombre de dépenses fiscales, avec, en 2003, environ 200 dispositifs de plus que le Canada, l'Allemagne ou le Royaume-Uni. De surcroît, le **nombre réel de dépenses fiscales est probablement sous-estimé** ; en effet, ainsi que le relevait le Conseil des impôts, la suppression d'un dispositif dans l'annexe *Voies et moyens* ne signifie pas la suppression effective de la mesure concernée : il s'agit en général du retrait de cette mesure du périmètre de recensement, le plus souvent sans justification. Le Conseil des impôts notait par exemple qu'*« alors que le nombre des dépenses fiscales recensées n'a progressé que de 14 entre 1997 et 2003, le nombre des mesures fiscales dérogatoires (solde entre les créations et les suppressions effectives) a, lui, progressé de 59 sur la même période »*.

Le coût des dépenses fiscales est croissant. En 2003, le Conseil des impôts évaluait le coût global des mesures recensées à 50 milliards d'euros, soit 3 % du produit intérieur brut (PIB) et 20 % des recettes fiscales nettes. En 2008, la perte de recettes générée par l'ensemble des dépenses fiscales pourrait atteindre **73 milliards d'euros**, soit près de 27 % des recettes fiscales nettes et 3,8 % du PIB prévisionnels. Entre 2007 et 2008, le coût global des dépenses fiscales aurait augmenté de 7,1 %, soit plus de 4 fois la progression des dépenses budgétaires, alignée sur le niveau de l'inflation de façon à stabiliser la progression des crédits en volume. Encore faut-il préciser que ces données ne concernent que les dépenses fiscales dont le montant est connu ; en effet, une partie des mesures ne fait l'objet d'aucun chiffre.

Il faut toutefois relever que **la part des dépenses fiscales dans le PIB est relativement modeste en France** : cette part est d'environ 15 % au Canada et d'environ 6 % en Espagne. Corrélativement, les dépenses fiscales représentent dans notre pays une portion relativement faible des recettes fiscales, cette portion pouvant atteindre 60 % au Canada ou aux États-Unis.

Le recours accru à la dépense fiscale est souvent **source d'insécurité juridique**. Les aides en faveur de l'investissement locatif sont sans doute le meilleur exemple d'instabilité de la norme fiscale. Depuis 1985, les ministres successifs ont tous souhaité attacher leur nom à la création d'un nouveau dispositif. À la réduction d'impôt utilisée de 1985 à 1995 dans les aides « Quilès » et « Méhaignerie » a été substitué en 1996 le dispositif d'amortissement fiscal « Périssol », ouvrant la possibilité d'imputer le déficit foncier sur le revenu global. Une contrepartie sociale a ensuite été exigée à partir de 1998 dans le dispositif d'amortissement « Besson », avec l'instauration d'un plafonnement des loyers qui, par la suite, a été réduit dans le dispositif « Robien », créé en 2002. Aujourd'hui, ces différentes aides s'empilent du fait de leur durée d'application. L'avantage fiscal s'applique en effet généralement sur une longue période, souvent déterminée en fonction de la durée de l'engagement de location, mais parfois fixée pour une durée plus longue. Ainsi le dispositif « Périssol » (déduction au titre de l'amortissement de 10 % pendant les 4 premières années et de 2 % pour les 20 années suivantes) produira-t-il des effets encore pendant 14 ans, bien qu'il ait été mis en extinction en 1998.

- **L'essentiel des dépenses fiscales concerne l'impôt sur le revenu.**

En ce qui concerne la part de dépenses fiscales dans les recettes d'impôt sur le revenu (IR), la France ne se distingue pas significativement de ses partenaires de l'OCDE. En effet, les dépenses fiscales affectant l'IR représentent une part considérable du produit de cet impôt : plus de 65 % pour 2008, soit 39,4 milliards d'euros⁽¹⁾ de dépenses fiscales pour un produit attendu de 60,5 milliards d'euros. Les dépenses fiscales sur l'IR représentent donc près de **54 % des dépenses fiscales totales**. Parmi les 10 dépenses fiscales les plus importantes en montant, 6 sont relatives à l'IR.

(1) Cette somme correspond à l'addition des dépenses fiscales chiffrées dans l'annexe Voies et moyens ; en effet, 26 des 189 mesures propres à l'IR sont présentées, dans ce document, comme non chiffrables.

LES 10 PREMIÈRES DÉPENSES FISCALES

(en millions d'euros)

Impôt	Mesure	2008	Mission
TVA	Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans	5 400	Ville et logement
IR	Prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité	4 230	Travail et emploi
IS	Taxation au taux réduit des plus-values à long terme provenant de cession de titres de participation et de certaines parts de fonds communs de placement à risque et de sociétés de capital-risque, ainsi que, sous certaines conditions, de leurs distributions, et des produits de concession de brevets	4 000	Développement et régulation économiques
IR	Exonération ou imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie	3 200	Engagements financiers de l'État
IR	Abattement de 10 % sur les montants des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites	2 550	Solidarité, insertion et égalité des chances
IR	Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable	2 400	Écologie, développement et aménagement durables
IR	Abattement de 50 % puis de 40 % à compter des revenus 2006 sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères	1 790	Développement et régulation économique
TVA	Taux de 5,5 % pour la fourniture de logements dans les hôtels	1 750	Développement et régulation économique
IR	Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile, et de la prestation d'accueil du jeune enfant	1 700	Travail et emploi
Droits d'enregistrement	Exonération en faveur de certains contrats d'assurance maladie complémentaire	1 700	Solidarité, insertion et égalité des chances
	TOTAL	28 720	

Source : Direction du Budget

L'essentiel de la dépense fiscale sur l'IR est concentré sur une quarantaine de dispositifs. Si 8 mesures sont réputées avoir un coût nul au titre de 2008 et 25 mesures un coût inférieur à 500 000 euros, 37 mesures ont un coût supérieur ou égal à 250 millions d'euros, soit un coût cumulé de 34,2 milliards d'euros, représentant 87 % du coût total de la dépense fiscale sur l'IR.

La nature des dépenses fiscales affectant l'IR est variable. À titre indicatif, les 37 mesures mentionnées ci-dessus se répartissent, outre la prime pour l'emploi, de la manière suivante :

– 20 mesures d'exonération ou d'imposition réduite de certains revenus (pour un coût total de 17,8 milliards d'euros ; type A) ;

– 5 mesures attachées à la situation personnelle du contribuable (2,9 milliards d'euros ; type B) ;

– 11 mesures permettant au contribuable de réduire son impôt en raison d'une dépense ou d'un investissement qu'il décide de réaliser (9,3 milliards d'euros ; type C).

LES 37 DÉPENSES FISCALES SUR L'IR DE 250 MILLIONS D'EUROS OU PLUS

(en millions d'euros)

Mesure	Montant	Type
Prime pour l'emploi	4 230	
Exonération ou imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie	3 200	A
Abattement de 10 % sur le montant des pensions et retraites	2 550	A
Crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable	2 400	C
Abattement de 40 % sur les dividendes des sociétés	1 790	A
Exonération d'impôt des prestations familiales et assimilées et de l'allocation pour adultes handicapés	1 700	A
Demi-part supplémentaire pour les personnes seules ayant eu un ou plusieurs enfants à charge	1 640	B
Crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile qui s'applique lorsque l'employeur a une activité professionnelle ou est demandeur d'emploi depuis plus de 3 mois	1 260	C
Réduction des dépenses de grosses réparations ou d'amélioration des immeubles	1 100	C
Réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile qui s'applique lorsque l'employeur n'a pas d'activité professionnelle	1 040	C
Exonération des gains de cessions de valeurs mobilières réalisés dans le cadre d'un plan d'épargne par actions	1 000	A
Exonération des intérêts et primes versés dans le cadre d'un plan d'épargne logement	900	A
Exonération des sommes reçues au titre de l'intéressement, de la participation ou de l'abondement de plan d'épargne salariale	900	A
Exonération des indemnités et prestations servies aux victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles	850	B
Réduction d'impôt au titre des dons	820	C
Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants de moins de 6 ans	800	C
Taxation réduite des plus-values professionnelles à long terme et de certains produits de la propriété industrielle	600	A
Exonération des majorations de retraite ou de pension des personnes ayant eu ou élevé au moins 3 enfants	570	A
Réduction d'impôt à raison des investissements productifs dans les départements d'outre-mer	550	C
Crédit d'impôt au titre des dividendes	520	C
Déduction du revenu imposable des cotisations de retraite ou de prévoyance complémentaire versées à titre facultatif par les non-salariés et leurs conjoints collaborateurs	500	C
Exonération des gains réalisés lors des cessions à titre onéreux de titres acquis dans le cadre des dispositifs d'épargne salariale	500	A
Exonération des produits des plans d'épargne populaire	400	A
Déductions dites « Robien » hors zones de revitalisation rurale	400	C
Exonération des rémunérations au titre des heures supplémentaires	400	A
Déduction des cotisations plan d'épargne retraite populaire et assimilées	400	C
Demi-part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée des enfants à charge, accordée aux parents isolés	390	B
Demi-part supplémentaire pour les contribuables invalides	380	B
Abattement sur certains revenus de capitaux	300	A
Exonération des revenus provenant de l'épargne salariale	300	A
Exonération des intérêts des livrets A	280	A
Exonération de la retraite du combattant et des pensions assimilées	270	A
Réduction de l'impôt sur le revenu pour les contribuables qui résident dans les DOM	270	A
Abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste	260	B
Exonération des dividendes capitalisés sur un PEA	250	A
Exonération de l'allocation personnalisée d'autonomie	250	A
Exonération du salaire des apprentis	250	A

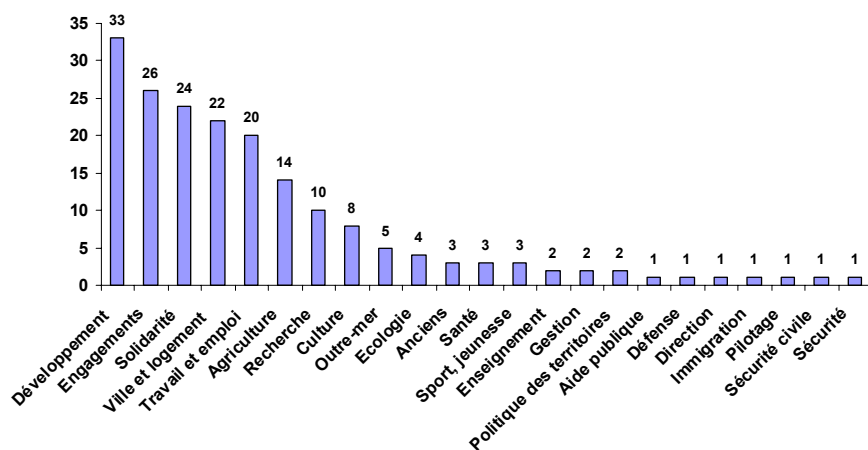
Source : Annexe Voies et moyens PLF 2008

Entre 2006 et 2008, **les dépenses fiscales sur l'IR ont augmenté 5 fois plus que les crédits de paiement** des missions auxquelles ces dépenses fiscales se rattachent⁽¹⁾ : + 7,4 % contre + 1,4 %.

Mais **le nombre des dépenses fiscales concernant l'IR a augmenté presque 2 fois plus que leur coût** : + 13 % entre 2006 et 2008. Au total, on dénombre 189 dépenses fiscales propres à l'IR.

Un nombre limité de politiques publiques concentre l'essentiel des dépenses fiscales sur l'IR. Si 23 des 34 missions du budget général sont concernées par ces dépenses, 6 missions rassemblent 75 % des 189 dispositifs concernés. C'est ce qu'illustre le graphique suivant.

NOMBRE DE DÉPENSES FISCALES SUR L'IR PAR MISSION



Source : Direction du Budget

Ce phénomène de concentration vaut également en matière de coût des dépenses fiscales. En effet, 4 missions concentrent 74 % du coût des dépenses fiscales propres à l'IR : *Solidarité, insertion et égalité des chances* (25 %), *Travail et emploi* (20 %), *Engagements financiers de l'État* (17 %), *Développement et régulation économiques* (12 %).

b) Une tendance inquiétante à la substitution de dépenses fiscales à des crédits budgétaires

L'utilisation de la dépense fiscale comme instrument de politique publique n'a, en soi, rien d'étonnant. Du point de vue de la théorie économique, l'outil fiscal peut jouer un rôle comparable à celui de l'outil budgétaire. La dépense fiscale peut ainsi modifier l'allocation globale des ressources

(1) Soit 23 des 34 missions du budget général ainsi que le compte d'affectation spéciale Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale.

économiques en favorisant certains comportements porteurs d'externalités positives, par exemple en accordant un régime favorable aux investissements en matière de recherche-développement (crédit d'impôt recherche). La dépense fiscale peut également remplir une fonction de redistribution en allégeant la charge fiscale théorique de certains contribuables modestes (exonération d'impôt de diverses prestations sociales type allocation logement).

Dans certains cas, la dépense fiscale peut même apparaître préférable à la dépense budgétaire. Le cas typique est celui d'une aide publique concernant un public large et pouvant être attribuée sans qu'il soit nécessaire de procéder à instruction très poussée. L'octroi d'une telle aide *via* une dépense budgétaire de type subvention nécessite l'intervention à grande échelle de l'administration, intervention que la simplicité des critères d'attribution de l'aide ne justifie pas. Le coût de l'aide ainsi versée est par conséquent majoré d'un surcoût administratif que l'instauration d'une dépense fiscale aurait pu permettre d'éviter.

Les caractéristiques des dépenses fiscales appellent néanmoins une vigilance particulière quant à leur usage. D'une part, à la différence des crédits budgétaires soumis au respect du principe d'annualité, **les dépenses fiscales ne doivent pas nécessairement faire l'objet d'un examen détaillé régulier par le Parlement** ; la seule autorisation de percevoir les impôts, donnée au moment du vote de la loi de finances, emporte reconduction des dispositifs dérogatoires existants. D'autre part, **les dépenses fiscales ne sont pas soumises à la norme de dépense**. Rappelons que depuis le début des années 2000, les pouvoirs publics s'astreignent, dans un souci de maîtrise des finances publiques, à faire progresser chaque année les crédits du budget de l'État selon une norme pré-établie, en général comme l'inflation (norme dite « zéro volume »). Cette norme ne concernant que les crédits budgétaires, le recours aux dépenses fiscales est perçu comme un moyen de s'exonérer des contraintes posées, avec pour conséquence une dégradation du solde budgétaire des administrations publiques.

Les dépenses fiscales sont devenues un complément habituel des crédits budgétaires dans le financement des politiques publiques. Elles représentent en moyenne un quart des ressources d'une mission. 10 missions sont constituées à plus d'un tiers par des dépenses fiscales, dont 6 par les seules dépenses fiscales propres à l'IR. Pour 8 de ces 10 missions, les dépenses fiscales sont supérieures aux crédits de paiement prévus par le PLF 2008.

MISSIONS DONT LES DÉPENSES FISCALES CONSTITUENT PLUS D'UN TIERS DES MOYENS

(en millions d'euros)

Missions	Dépenses fiscales IR	Dépenses fiscales	Crédits de paiement	Moyens (DF IR+CP)	Part DF IR	Moyens (DF+CP)	Part DF
Développement et régulation économiques	4 728	13 023	1 268	5 996	79 %	14 291	91 %
Santé	232	1 392	430	662	35 %	1 822	76 %
Outre-mer	1 057	2 809	1 730	2 787	38 %	4 539	62 %
Sport, jeunesse et vie associative	835	1 297	782	1 617	52 %	2 079	62 %
Politique des territoires	1	628	420	421	0 %	1 048	60 %
Ville et logement	3 001	10 775	7 176	10 177	29 %	17 951	60 %
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	367	3 834	2 877	3 244	11 %	6 711	57 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	10 431	14 643	12 045	22 476	46 %	26 688	55 %
Pilotage de l'économie française	8	802	844	852	1 %	1 646	49 %
Travail et emploi	7 742	9 599	12 323	20 065	39 %	21 922	44 %

Source : Direction du Budget

Si corrélation n'est pas causalité, il est toutefois troublant de constater que **l'accélération de la progression du nombre et du coût des dépenses fiscales, décrite *supra*, est concomitante de la mise en place de la norme de dépense.** En effet, plus de 200 des 486 dépenses fiscales listées dans l'annexe *Voies et moyens* ont été créées depuis 2000. Le tableau suivant présente 5 des principales augmentations de dépenses fiscales sur l'IR constatées entre 2006 et 2008 et les compare à l'évolution des crédits de paiement des missions auxquelles ces dépenses sont rattachées ; les données sont révélatrices d'une tendance inquiétante : la substitution des dépenses fiscales à des crédits budgétaires.

MISSIONS DONT LES DÉPENSES FISCALES SONT EN FORTE AUGMENTATION

(en millions d'euros)

Missions	2006 DF	2008		Évolution	
		DF	CP	DF	CP
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	276	367	2 877	33 %	- 3 %
Travail et emploi	5 982	7 742	12 323	29 %	- 6 %
Outre-mer	906	1 057	1 730	17 %	- 9 %
Enseignement scolaire	250	280	59 264	12 %	- 1 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	9 382	10 431	12 045	11 %	- 1 %

Source : Direction du Budget

En matière de substitution d'une dépense fiscale à une dépense budgétaire, la réforme du prêt à taux zéro (PTZ) introduite par la loi de finances pour 2005 fait figure d'exemple emblématique. Rappelons que le PTZ offre, notamment sous condition de ressources et d'occupation, un financement

complémentaire aux particuliers qui souhaitent réaliser sur des logements neufs ou existants des opérations de construction, d'acquisition, d'amélioration et de location-accession. Le PTZ est distribué par des établissements de crédit habilités à cet effet par convention. Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article 93 de la loi de finances pour 2005, les établissements servant le PTZ recevaient une subvention de l'État, destinée à compenser l'absence d'intérêts. En loi de finances initiale pour 2004, les crédits de paiement prévus à cet effet s'élevaient à 526,5 millions d'euros. La loi de finances pour 2005 a étendu le dispositif aux logements anciens et l'a rendu plus social et plus familial ; le Gouvernement entendait faire passer de 100 000 à 250 000 le nombre de prêts servis. Cette ambition nouvelle devait se traduire, selon les projections alors présentées, par un coût de la mesure réévalué à 1,2 milliard d'euros à échéance de 5 ans. Afin d'assumer l'augmentation de la charge du PTZ ainsi prévue, le Gouvernement a proposé de substituer au financement budgétaire un financement fiscal, *via* l'instauration d'un crédit d'impôt sur les sociétés accordé aux banques servant le PTZ nouvelle formule. Sortaient ainsi du périmètre de la norme de dépense des crédits continuant néanmoins à être versés sur fonds publics, et, au surplus, appelés en principe à s'accroître.

Ainsi décrite, la tendance à substituer des dépenses fiscales aux dépenses budgétaires est inquiétante. Elle permet en effet d'afficher un comportement vertueux en matière de dépenses publiques, traduit par le respect de la norme « zéro volume », alors que, *de facto*, les dépenses publiques ne cessent de croître. La dépense fiscale fonctionne en effet en mode « guichet » et non en crédits limitatifs. Non seulement elle n'est pas limitée par un plafond, mais elle n'est pas soumise à la régulation budgétaire. **Au contournement du principe de sincérité budgétaire s'ajoute un véritable risque de dérive des finances publiques.**

2.— Des difficultés d'évaluation

a) L'évaluation du coût des dépenses fiscales n'est pas fiable.

L'évaluation du coût des dépenses fiscales comporte des limites méthodologiques intrinsèques. D'une part, la méthode de calcul la plus utilisée, en France comme à l'étranger, consiste à mesurer la perte de recettes générée par le dispositif dérogatoire à la norme fiscale de référence, toutes choses égales par ailleurs ; cette méthode suppose le comportement des agents économiques stable, alors que l'évolution de la législation fiscale produit sans doute des effets sur les décisions des contribuables. D'autre part, il est difficile d'évaluer avec précision les coûts indirects des dépenses fiscales, dont certaines produisent des effets non neutres sur le niveau de la dépense ; ainsi que le relevait le Conseil des impôts, « *les exonérations et les abattements au titre de l'impôt sur le revenu peuvent avoir pour effet de faire passer des allocataires au-dessous des plafonds d'exclusion, voire d'augmenter le niveau des aides versées, dans les cas où le barème des allocations varie en fonction du revenu fiscal, comme c'est le cas pour les aides au logement ou les bourses* ». Un dispositif de dépenses fiscales peut

donc générer, du seul fait de son existence, un accroissement des dépenses budgétaires par effet de seuil.

Une évaluation fiable des dépenses fiscales suppose l'existence d'informations aisément exploitables. Or, la qualité des informations varie selon les dispositifs concernés. Les dépenses fiscales affectant l'impôt sur le revenu sont parmi les mieux connues. L'IR est en effet perçu sur la base des déclarations remises par les contribuables, déclarations qui permettent de réaliser des simulations de pertes de recettes, qui sont ensuite extrapolées pour fournir une évaluation du coût des dépenses fiscales. Mais les données ainsi exploitées ne sont pas inépuisables ; en effet, les obligations déclaratives des contribuables sont limitées aux informations nécessaires à l'établissement de l'impôt, et ne sauraient être alourdies afin de constituer une base de données permettant de calculer avec précision le montant des dépenses fiscales. Ainsi, la déclaration d'IR n'impose pas une décomposition systématique de la somme des dépenses fiscales dont bénéficie le contribuable déclarant. Ce que l'administration ne peut établir par simulation, elle l'estime par reconstitution de la base soustraite à l'impôt. Cette reconstitution nécessite l'exploitation de données extérieures à l'administration fiscale, issues par exemple d'études économiques. Caractérisée selon le Conseil des impôts par « *une précision très médiocre* », cette méthode est pourtant la plus utilisée pour l'estimation des dépenses fiscales concernant les impôts non déclaratifs. Parvenir à une évaluation plus fiable du coût des dépenses fiscales impliquerait donc de procéder à un retraitement massif d'informations ne figurant pas dans les bases de données fiscales ; les moyens à mobiliser seraient alors considérables.

La fiabilité des évaluations fournies par l'annexe *Voies et moyens* est donc variable. L'annexe indique d'ailleurs le niveau de fiabilité du montant de chacune des dépenses fiscales. Dans l'ordre croissant, les indicateurs de fiabilité sont les suivants : absence de chiffrage, ordre de grandeur, bonne, très bonne. Dans l'annexe *Voies et moyens* annexé au PLF 2008, la fiabilité du chiffrage des dépenses fiscales sur l'IR est assez faible : **14 % des mesures ne sont pas chiffrées ; 44 % se voient assorties d'un simple ordre de grandeur** ; la fiabilité du chiffrage est bonne pour 26 % des dispositifs et très bonne pour seulement 16 %. Une mesure réputée bien évaluée ne l'est pas nécessairement ; en effet, d'importants écarts à la prévision peuvent être constatés en exécution, ainsi que l'illustre le tableau suivant.

EXEMPLES D'ÉCARTS ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION

Dépense fiscale	PLF 2003	Constaté	PLF 2004	Constaté	PLF 2005	Constaté	PLF 2006	Constaté (PLF 2007)	Fiabilité (PLF 2007)
Exonération IR de l'APA	51	105	100	130	140	190	170	210	Bonne
Détermination du résultat imposable IS des entreprises de transport maritime à partir du tonnage de leurs navires	–	–	5	65	10	115	115	155	Bonne
Exonération partielle d'ISF des parts ou actions de sociétés objets d'un engagement collectif de conservation	–	–	75	20	150	40	25	60	Très bonne

Source : Inspection générale des finances, Rapport sur la gestion pluriannuelle des finances publiques, avril 2007

Rappelons enfin que le fascicule *Voies et moyens* ne recense pas l'ensemble des dépenses fiscales⁽¹⁾ ; de ce seul fait, la dépense fiscale ne saurait être chiffrée de façon complète.

b) L'évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales reste embryonnaire.

Les dépenses fiscales ne font l'objet d'aucune évaluation spécifique *ex ante*. Le premier Conseil de la modernisation des politiques publiques, réuni le 12 décembre 2007, a cependant décidé de définir des règles d'adoption plus strictes pour les dépenses fiscales. Au rang de ces règles figure la subordination de la création de toute dépense fiscale à la réalisation d'une étude d'impact préalable. Cette étude devra comporter une comparaison des outils fiscaux et budgétaires, afin d'évaluer la pertinence du recours à l'outil fiscal. Les modalités de mise en œuvre de cette décision devraient être arrêtées lors du prochain Conseil d'orientation des finances publiques, ce qui aura le mérite d'associer le Parlement à l'élaboration du futur régime des dépenses fiscales.

À la différence de certains de ses partenaires de l'OCDE, notamment les Pays-Bas, la France n'a pas instauré de revue systématique, *ex post*, de l'efficacité des dépenses fiscales. La direction de la Législation fiscale et les missions d'inspection réalisent des études ponctuelles sur certaines dépenses fiscales, notamment les plus coûteuses. Ainsi, l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration ont réalisé conjointement en juillet 2006 un rapport sur l'évaluation de l'impact socio-économique du dispositif de défiscalisation des investissements outre-mer. Par ailleurs, certaines évaluations

(1) Cf. supra.

résultent d'obligations légales ; il en est ainsi de l'évaluation du crédit d'impôt recherche, réalisée en application de l'article 34 de la loi de programme n° 2006-450 du 19 avril 2006.

B.- DES RÈGLES DE GOUVERNANCE INDISPENSABLES

1.- Améliorer l'évaluation de la dépense fiscale

a) Améliorer l'information sur la dépense fiscale

- **Préciser la définition de la dépense fiscale**

Le fascicule *Voies et moyens* définit les dépenses fiscales comme « *des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de la charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français* ».

Cette définition implique d'identifier la norme, ce qui n'est pas sans difficulté. Le fascicule *Voies et moyens* précise ainsi que les dispositifs dérogatoires anciens ou généraux doivent être regardés comme la norme, et par voie de conséquence exclus du recensement opéré chaque année au moment du dépôt du projet de loi de finances.

L'application des critères de généralité et d'ancienneté suscite quelques interrogations :

– **concernant d'abord la généralité de la mesure**, il apparaît en effet assez logique de considérer qu'un dispositif dérogatoire à la norme mais néanmoins appliqué à la plupart des situations fiscales constitue *de facto* la norme, ou à tout le moins une modalité du calcul de l'impôt. C'est ainsi que, depuis 1998, le quotient familial n'est plus regardé comme une dépense fiscale. Mais l'application du critère de généralité est à géométrie variable, ce qui entretient une certaine confusion. À titre d'exemple, pour le calcul de l'impôt sur le revenu, l'abattement de 10 % sur le montant des pensions et retraites est regardé comme une dépense fiscale, alors que l'abattement de 20 % sur les traitements et salaires, lorsqu'il existait, était considéré comme la norme ;

– **concernant ensuite l'ancienneté de la mesure**, il est permis de s'interroger sur la pertinence même du critère. Dès lors qu'un dispositif est dérogatoire et qu'il ne remplit pas le critère de généralité précédemment décrit, sa seule ancienneté ne devrait pas pouvoir le faire accéder au statut de norme. L'application de ce critère d'ancienneté conduit à exclusion du recensement opéré par le fascicule *Voies et moyens* des dispositifs qui conservent pourtant le caractère de dépense fiscale ; en conséquence, **il paraît opportun de supprimer le critère d'ancienneté dans la définition de la norme fiscale** et, en creux, de la dépense fiscale. D'une certaine manière, le critère d'ancienneté pourrait même

être employé à l'inverse : il n'est pas illogique de penser que plus une mesure de dépense fiscale est ancienne, plus l'examen de sa pertinence est nécessaire.

Au-delà du renouvellement de la notion de norme fiscale, il conviendrait de distinguer les différents dispositifs dérogatoires selon l'esprit qui a présidé à leur création. C'est ce que préconisait en 2003 le Conseil des impôts en suggérant de **différencier allègements structurels et instruments de politique publique**, les premiers répondant à un objectif de nature fiscale, les seconds à un but non exclusivement fiscal. Cette distinction ne manque pas de pertinence, dès lors que certains dispositifs recensés comme dépenses fiscales n'ont pas d'autre objet que d'assurer le respect des principes d'une « bonne » fiscalité ; ainsi, lorsqu'il existait, l'avoir fiscal avait pour objet de garantir la neutralité fiscale en évitant la double imposition d'un même revenu. Mais certains dispositifs classés par le Conseil des impôts comme allègements structurels auraient tout aussi bien pu figurer au rang des instruments de politique publique. Il en allait ainsi de la demi-part supplémentaire par enfant à charge à compter du troisième : censée assurer l'équité fiscale « horizontale » (entre contribuables ayant les mêmes revenus mais pas les mêmes charges), cette dépense fiscale peut également être regardée comme un instrument au service d'une politique familiale.

Malgré les difficultés que cela peut présenter, notamment en raison de la nature complexe des dépenses fiscales intervenant dans le champ de la politique familiale, il est nécessaire, dans un souci de clarté, de **fournir une typologie analytique des dépenses fiscales**. Une première catégorie se dégage clairement ; celle des dépenses fiscales attachées à la situation personnelle du contribuable ; ces mesures ont vocation à octroyer aux contribuables concernés un avantage fiscal destiné à compenser un handicap objectif, en général source de surcoûts pour le contribuable, dans un souci d'équité. Il s'agit, typiquement, des dépenses fiscales en faveur des personnes âgées, invalides, ou en situation précaire. L'avantage fiscal procuré aux contribuables par ces dépenses fiscales est un avantage « subi », résultant de leur situation objective et non de leur comportement économique. Une deuxième catégorie de dépenses fiscales a une vocation incitative, poursuivant des objectifs de politique publique. La plupart de ces mesures tendent à orienter le comportement des contribuables, leur procurant alors un avantage fiscal « choisi ». Il s'agit, notamment, des « niches » sur l'impôt sur le revenu, dont certaines seront présentées en détail plus loin dans le présent rapport. Encore une fois, la typologie des dépenses fiscales est nécessairement plus complexe que cette seule distinction entre mesures procurant un avantage subi et mesures procurant un avantage choisi ; néanmoins, une typologie analytique, même sommaire, rendrait plus lisible le fascicule *Voies et moyens*.

- **Présenter les variations du champ des dépenses fiscales**

Afin d'améliorer l'information du Parlement sur le champ des dépenses fiscales, **il conviendrait que les variations de périmètre du fascicule *Voies et moyens* soient explicitées**, précisant quelles sont les nouvelles mesures recensées et les dispositifs dont il n'est plus fait état. À ce propos, le Conseil de la

modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 a arrêté le principe de la présentation, dans une annexe au projet de loi de finances, de l'évolution de la liste des dépenses fiscales.

- **Améliorer l'information financière**

Le fascicule *Voies et moyens* présente les dépenses fiscales selon une typologie essentiellement juridique : par nature d'impôt, par missions et programmes, par bénéficiaires. Cette typologie, parfaitement légitime, ne facilite toutefois pas l'exploitation des données présentées.

Il serait utile de compléter l'information donnée au Parlement par des éléments de nature plus financière, en fournissant notamment une **totalisation du montant des dépenses fiscales** pour l'année considérée. À cette suggestion pourraient être opposées les limites méthodologiques inhérentes à une telle totalisation ; de fait, le caractère approximatif de l'évaluation du coût de chacune des dépenses fiscales, évoqué précédemment, ainsi que les éventuelles interactions entre les différentes mesures, rendent fragile un chiffrage global. Néanmoins, un tel chiffrage, entouré des précautions méthodologiques nécessaires, apparaît indispensable eu égard aux montants considérés. On peut également envisager un classement des dispositifs en fonction de leur coût ou encore de l'avantage en impôt apporté aux bénéficiaires ; la mission d'information publie ainsi une liste des principales dépenses fiscales propres à l'IR classées par coût ⁽¹⁾.

Proposition n° 1 : Améliorer le contenu de l'annexe *Voies et moyens*

1.1/ Supprimer, dans la définition de la norme fiscale, le critère d'ancienneté de la mesure

1.2/ Fournir une typologie des dépenses fiscales distinguant, *a minima*, les mesures attachées à la situation objective du contribuable et les mesures incitatives poursuivant un objectif de politique publique

1.3/ Indiquer explicitement les variations de périmètre de l'annexe

1.4/ Fournir une totalisation du montant des dépenses fiscales

b) Renforcer l'expertise des dépenses fiscales

En matière de création d'une dépense fiscale, la première question qui se pose est de connaître les motifs conduisant à préférer cette technique à la dépense budgétaire. À cette fin, il conviendra de veiller à ce que soit bel et bien mise en œuvre la décision du Conseil de la modernisation des politiques publiques évoquée *supra*, tendant à ce que la création d'une nouvelle dépense fiscale soit subordonnée à une **étude d'impact explicitant les motifs de recours à l'outil fiscal plutôt qu'à l'outil budgétaire**. Au-delà, il serait souhaitable que les

(1) Cf. p 17.

dépenses fiscales existantes les plus coûteuses fassent l'objet d'une analyse comparative de ce type. Cette démarche peut paraître lourde à mettre en œuvre, mais certains États l'appliquent d'ores et déjà, notamment les Pays-Bas.

Proposition n° 2 : Justifier le recours aux dépenses fiscales

2.1/ Soumettre la création de toute nouvelle mesure de dépense fiscale à une étude d'impact présentant les avantages comparatifs de la dépense fiscale par rapport à la dépense budgétaire

2.2/ Étendre cette obligation aux dépenses fiscales existantes les plus importantes en volume

Par ailleurs, en dépit de leur croissance continue en nombre comme en volume, les dépenses fiscales ne sont pas pleinement intégrées à la procédure budgétaire. Ainsi, c'est seulement depuis 2006 qu'elles font l'objet d'un examen lors des conférences budgétaires, réunissant la direction du Budget et les ministères dits « dépensiers ». Mais, selon les informations recueillies par la mission, l'examen des dépenses fiscales est très largement subsidiaire au regard de l'attention portée à l'évolution des crédits budgétaires. Une **plus grande prise en compte des dépenses fiscales dans les conférences de budgétisation** permettrait de s'interroger, dès les premières phases de l'élaboration du projet de loi de finances, sur l'évolution du volume de ces dépenses et, au-delà, sur leur opportunité et leur efficacité. De ce point de vue, la circulaire du ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique en date du 10 avril 2008 marque un progrès certain, prévoyant pour les 11 missions bénéficiant d'un montant total de dépenses fiscales supérieur à 1 milliard d'euros un examen spécifique en conférence de budgétisation. Aux termes de la circulaire, « *cet examen doit permettre de vérifier la cohérence des moyens budgétaires et fiscaux de l'action publique et de simplifier notre système fiscal* » et de « *dégager des propositions de recentrage ou de suppression des dispositifs dont l'efficacité n'est pas démontrée* ». La mission considère que cette initiative, heureuse mais limitée, doit être élargie à l'ensemble des dépenses fiscales.

Proposition n° 3 : Généraliser l'examen des dépenses fiscales lors des conférences budgétaires

2.– Placer la dépense fiscale sous une norme pluriannuelle

• Depuis le début des années 2000, dans un souci de maîtrise de la dépense publique, **l'État s'efforce de respecter une norme conventionnelle de progression des crédits budgétaires**. En prévision, la norme de dépense consiste à fixer un objectif de progression des dépenses nettes du budget général de l'État. Ainsi, les lois de finances pour 2004, 2005 et 2006 ont été construites sur la base d'une norme dite « zéro volume », les dépenses budgétaires progressant au même

rythme que l'inflation ⁽¹⁾. La norme appliquée à la loi de finances pour 2007 a été plus ambitieuse encore, prévoyant une réduction de la dépense en volume, basée sur une croissance des crédits du budget général inférieure d'un point à la hausse du niveau général des prix. Malgré les dépenses imprévues survenant nécessairement en cours d'exécution, la norme « zéro volume » a pu être respectée sur toute la période 2004-2006.

À diverses reprises ⁽²⁾, la commission des Finances a exprimé le souhait de voir élargi le périmètre de la norme de dépense, afin de limiter les possibilités de contournement de ladite norme. Ce souhait a été entendu par le Gouvernement, puisque la norme de dépense pour 2008 a été étendue aux prélèvements sur recettes et aux nouvelles affectations de ressources à des personnes distinctes de l'État ⁽³⁾.

• En revanche, **l'intégration des dépenses fiscales à la norme de dépense ne paraît pas souhaitable :**

– **d'une part, les dépenses fiscales ne sont pas toutes assimilables à des dépenses budgétaires.** Ainsi, les mesures poursuivant un objectif proprement fiscal ne sauraient utilement être soumises à des contraintes pesant sur des instruments de politique publique telles les dépenses budgétaires ;

– **d'autre part, l'intégration des dépenses fiscales à la norme de dépense pourrait en affaiblir le caractère contraignant.** Le pilotage infra-annuel des dépenses fiscales présente des difficultés tenant à leur nature même : au-delà des carences méthodologiques et pratiques évoquées précédemment (définition imparfaite, information incomplète, évaluation insuffisante), les dépenses fiscales sont servies « à guichet ouvert » et font par conséquent l'objet d'un chiffrage évaluatif et non limitatif. Si les dépenses fiscales étaient intégrées dans la norme de dépense, un accroissement imprévu de leur montant devrait être compensé par une réduction à due proportion des crédits budgétaires. L'évaluation du montant des dépenses fiscales est si incertaine qu'un risque de régulation sévère pèserait alors sur les crédits budgétaires. Symétriquement, le montant des dépenses fiscales pourrait être sous-évalué en prévision, favorisant l'accroissement de la dépense budgétaire ; l'inclusion de la dépense fiscale dans la norme de dépense pourrait donc rendre celle-ci plus facilement manipulable. De fait, une norme de dépense élargie aux dépenses fiscales risquerait fort de n'être pas respectée. Or, pour demeurer un véritable outil de pilotage des finances publiques, la norme de dépense doit être suffisamment réaliste pour être perçue comme contraignante.

(1) *Mesurée par l'indice des prix à la consommation hors tabac.*

(2) *Voir notamment Gilles CARREZ: Rapport d'information préalable au débat d'orientation budgétaire pour 2008, n° 67, juillet 2007 ; Rapport d'information sur les premiers éléments concernant l'exécution du budget en 2006, n° 3782, mars 2007.*

(3) *Voir Gilles CARREZ, Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2008 – tome 1, n° 276, octobre 2007.*

• **Pour autant, les possibilités de contournement de la norme de dépense offertes par la progression galopante des dépenses fiscales et leur substitution aux dépenses budgétaires ne sauraient rester sans réponse.**

La solution réside dans la **création d'une norme spécifique aux dépenses fiscales**. Il s'agirait, comme pour la norme de dépense, de plafonner conventionnellement la progression du montant total des mesures recensées dans un fascicule *Voies et moyens* rénové. Cela permettrait de suivre de près l'évolution des différents dispositifs et de leur impact sur le solde budgétaire, sans pour autant dénaturer la norme de dépense telle qu'elle existe aujourd'hui. Il faut relever que le Conseil de la modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 a souhaité la mise en place d'un plafond de dépenses fiscales, afin que la création de nouvelles dépenses fiscales ne constitue pas un moyen de contourner la norme de dépense.

Il faut tout de suite préciser les **limites intrinsèques d'une norme de dépense fiscale** :

– la première limite tient, encore une fois, aux **difficultés de chiffrage *ex ante*** du montant des dépenses fiscales, tenant à sa méthodologie et à son caractère évaluatif ;

– la deuxième limite résulte du fait que **les dépenses fiscales sont servies « à guichet ouvert », ce qui prive le Gouvernement d'outil de régulation en cours d'exécution**. L'avantage fiscal est de droit et résulte, selon le type de dépense fiscale, du montant des revenus, du montant de l'impôt dû ou encore d'un comportement économique spécifique, variables que l'administration fiscale ne peut à elle seule modifier. Seules les dépenses fiscales soumises à agrément peuvent théoriquement faire l'objet de mesures s'apparentant à un gel ou une annulation de crédits budgétaires. Mais l'agrément n'est en aucun cas un outil de régulation des montants de recettes auxquels l'État consent à renoncer ; l'agrément permet simplement à l'autorité administrative de s'assurer que les conditions ouvrant droit à la mesure d'aide fiscale sont bel et bien remplies par le demandeur ;

– la troisième limite, découlant des deux précédentes, provient de la **difficulté à sanctionner *ex post* le non-respect de la norme de dépense fiscale**. Cela étant, il n'existe pas non plus de dispositif de sanction spécifique en cas de dépassement de la progression maximale fixée par la norme de dépense, qui, rappelons-le, est purement conventionnelle.

Malgré ces limites notables, l'instauration d'une norme de dépense fiscale constituerait une **avancée considérable au regard de la situation actuelle**, essentiellement en matière d'information du Parlement :

– d'une part, cela permettrait de comparer, au moment de l'examen du projet de loi de finances, **l'évolution respective de la dépense budgétaire et de la dépense fiscale** ;

– d’autre part, cela rendrait nécessaire l’**arbitrage entre les différentes mesures existantes**. La contrainte pesant sur la progression globale des dépenses fiscales devrait favoriser les dispositifs présentant le meilleur rapport entre coût pour les finances publiques et satisfaction de l’objectif de politique publique poursuivi ;

– enfin, cela permettrait à tout le moins d’engager un **véritable débat sur l’éventuel écart constaté entre la prévision du montant de dépense fiscale et le résultat obtenu en exécution**. Intrinsèquement, une norme de dépense fiscale serait certes plus difficile à respecter que la norme de dépense budgétaire, essentiellement en raison de l’absence d’instrument de régulation infra-annuelle ; mais rien ne fait obstacle à ce que le Gouvernement justifie, dans les rapports annuels de performances (RAP), les écarts constatés entre la prévision et l’exécution. Si certains de ces écarts peuvent s’expliquer par l’évolution de la base taxable ou du comportement des agents, données largement exogènes sur lesquelles l’administration fiscale n’a pas de prise, d’autres peuvent en revanche résulter d’une évaluation *ex ante* défailante, sur laquelle un dialogue mérite d’être engagé entre les pouvoirs publics.

Cependant, la création d’une norme de dépense fiscale ne doit pas uniquement servir à renforcer l’information du Parlement : **un dépassement en exécution de la norme de dépense fiscale prévue dans la loi de finances initiale doit pouvoir être sanctionné**, en intégrant le montant du dépassement dans la norme prévue pour l’année suivante. Ainsi, si la norme de dépense fiscale prévue au moment de l’adoption de la loi de finances pour l’année *n* est dépassée au cours de l’exécution de ladite loi de finances, la norme de dépense fiscale pour l’année *n+2* devra être plus restrictive, afin de compenser l’effet sur le solde budgétaire du dépassement constaté pour l’année *n*.

L’instauration d’une norme de dépense fiscale doit remplir deux exigences principales :

– prendre en compte le stock de dépenses fiscales : il s’agit non seulement de discipliner les projets de dépenses nouvelles mais également de tenir compte du dérapage budgétaire des dépenses fiscales existantes ⁽¹⁾ ;

– intégrer l’évolution de la norme de dépenses fiscales dans la programmation pluriannuelle, en définissant un plafond sur trois ans et des plafonds annuels. La fixation du taux de progression de la norme doit être réaliste mais aucun argument convaincant ne s’oppose à l’alignement, à terme, de la norme *ad hoc* sur le « zéro volume ».

(1) Le Canada a mis en place une norme de dépense fiscale entre 1980 et 1994, en la limitant aux nouvelles dépenses créées chaque année, mais l’expérience n’a pas été probante.

Dans cette optique, **la mission reprend à son compte les propositions émises par le Rapporteur général dans son rapport d'information sur les premiers résultats de l'exécution du budget 2007** ⁽¹⁾. Elle propose donc, dès le projet de loi de finances pour 2009, de :

– faire figurer dans le fascicule *Voies et moyens* une présentation de l'exécution des dépenses fiscales du dernier exercice clos et de l'exercice en cours, mettant en évidence les éventuelles dérives constatées ;

– présenter, dans l'exposé des motifs de l'article 1^{er} de la loi de finances initiale (autorisation de percevoir les impôts), un objectif de dépenses fiscales (ODF) pour l'année ;

– inscrire dans les dispositions fiscales de la loi de finances initiale les mesures d'ajustement destinées à corriger les écarts entre l'ODF et les dépenses constatées.

À terme, une fois la définition et le suivi de la dépense fiscale mieux établis, il sera sans doute nécessaire de modifier la LOLF pour permettre au Parlement de voter chaque année l'ODF.

Proposition n° 4 : Créer une norme de dépense fiscale

4.1/ Faire figurer dans le fascicule *Voies et moyens* annexé au projet de loi de finances pour 2009 une présentation de l'exécution des dépenses fiscales du dernier exercice clos et de l'exercice en cours, mettant en évidence les éventuelles dérives constatées

4.2/ Présenter, dans l'exposé des motifs de l'article 1^{er} de la loi de finances initiale pour 2009 (autorisation de percevoir les impôts), un objectif de dépenses fiscales (ODF) pour l'année

4.3/ Inscrire dans les dispositions fiscales de la loi de finances initiale pour 2009 les mesures d'ajustement destinées à corriger les écarts entre l'objectif de dépenses fiscales et les dépenses constatées

4.4/ Modifier ensuite la LOLF pour permettre au Parlement de voter chaque année l'objectif de dépenses fiscales

3.– Consolider la dépense fiscale en loi de finances

La meilleure façon d'assurer le respect de la norme de dépense fiscale consiste à réserver la création des dépenses fiscales aux lois de finances. Deux solutions sont envisageables :

(1) Gilles CARREZ, n° 1816, avril 2008.

– une règle stricte faisant de la dépense fiscale le domaine exclusif des lois de finances. Une telle règle supposerait une modification de la Constitution. Elle ne serait en effet pas compatible avec l'article 34 de la Constitution qui met explicitement dans le domaine de la loi, sans restriction, la fixation des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures. En outre, elle porterait atteinte au droit d'initiative des parlementaires en interdisant toute disposition fiscale dans une proposition de loi et tout amendement fiscal à un projet ou à une proposition de loi ordinaire ;

– une solution moins radicale consistant à conditionner le maintien en vigueur des dépenses fiscales instaurées en loi ordinaires à leur ratification dans la plus prochaine loi de finances⁽¹⁾. Cette règle qui passerait par une modification de la LOLF permettrait aux lois sectorielles de garder une cohérence d'ensemble.

Ces deux solutions auraient cependant plus d'inconvénients que d'avantages. Une règle stricte consistant à réserver les dispositions fiscales aux lois de finances empêcherait d'utiliser la fiscalité à des fins contra-cycliques : il faudrait attendre la promulgation de la prochaine loi de finances pour qu'entrent en vigueur les mesures fiscales destinées à répondre à la conjoncture. Soumettre les dispositions fiscales votées en loi ordinaire à une validation en loi de finances donnerait à la norme fiscale une instabilité et serait source d'insécurité juridique.

C'est pourquoi la mission se prononce en faveur d'une règle plus souple et plus pragmatique consistant à **limiter dans le temps l'application des nouvelles dépenses fiscales**. En effet, une fois créées, les dépenses fiscales restent en vigueur même lorsqu'elles ont pu perdre leur utilité. Les dépenses fiscales ne doivent donc être autorisées que pour une durée limitée. Cette durée pourrait être de trois ans afin de faire correspondre le cycle d'application des dépenses fiscales avec le cadre temporel de la programmation du budget de l'État, sans porter atteinte à la sécurité juridique de la norme fiscale. Au bout de trois ans, la reconduction devra nécessiter une nouvelle intervention du législateur à l'occasion de l'examen des lois de finances qui pourront ainsi devenir le cadre d'une évaluation et d'une consolidation des dépenses fiscales.

En outre, l'exposé des motifs de **l'article 1^{er} de chaque loi de finances initiale pourrait récapituler l'ensemble des dépenses fiscales adoptées dans des lois ordinaires** depuis le vote de la dernière loi de finances. Ainsi, au moment d'autoriser la perception des impôts, le Parlement aurait une information précise sur les mesures décidées en cours d'année.

(1) Dans cet esprit, le Sénat a adopté le 22 janvier dernier la proposition de loi organique présentée par le sénateur Alain VASSELLE tendant à prévoir l'approbation par les lois de financement de la sécurité sociale des mesures de réduction et d'exonération de cotisations et de contributions de sécurité sociale adoptées en cours d'exercice.

Proposition n° 5 : Consolider la dépense fiscale en loi de finances

5.1/ Limiter l'application des nouvelles dépenses fiscales à une durée de trois ans

5.2/ Faire figurer dans l'exposé des motifs de l'article 1^{er} de la loi de finances initiale (autorisation de percevoir les impôts) un tableau récapitulant l'ensemble des dépenses fiscales adoptées depuis la dernière loi de finances initiale

4.– Appliquer aux dépenses fiscales la logique de performance prévue par la loi organique relative aux lois de finances

L'article 51 de la LOLF prévoit la présentation, dans chaque projet annuel de performances, d'une évaluation des dépenses fiscales rattachées au programme concerné. Mais, à la différence de ce qu'elle impose pour les crédits budgétaires, **la LOLF n'exige pas que les dépenses fiscales soient assorties d'objectifs et d'indicateurs de performance.**

Ainsi, **c'est uniquement à titre expérimental que la démarche de performances de la LOLF s'est étendue aux dépenses fiscales.** Dans le projet de loi de finances pour 2007, des indicateurs de performance ont été associés à une douzaine de dépenses fiscales. L'expérimentation a été poursuivie dans le PLF 2008, qui compte 13 indicateurs de performance rattachés à des dépenses fiscales, figurant dans le tableau suivant.

PERFORMANCE DES DÉPENSES FISCALES

(en millions d'euros)

Indicateurs de performance des dépenses fiscales	Dépense fiscale	2008
Part des bénéficiaires de la prime pour l'emploi précédemment au chômage ou inactifs	Prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité	4 230
Dépense de recherche-développement privée supplémentaire par euro de crédit d'impôt recherche	Crédit d'impôt en faveur de la recherche	1 390
Part du temps de tournage réalisé en France	Crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques	50
Part des dépenses effectuées en France, pour les films d'initiative française	Crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques	50
Effet de levier de la part des fonds publics dans l'acquisition de trésors nationaux et d'œuvres d'intérêt national	Réduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises ayant effectué des versements en faveur de l'achat de Trésors nationaux et autres biens culturels spécifiques	20
Amélioration de la part des bénéficiaires des chèques-vacances partant effectivement en vacances	Exonération de la contribution patronale au financement des chèques vacances	20
Effet multiplicateur des mesures fiscales en faveur des chèques-vacances sur les recettes fiscales induites	Exonération de la contribution patronale au financement des chèques vacances	20
Part des ménages primo-accédants sur le total des accédants	Crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt	500
Part des bénéficiaires du prêt à taux zéro selon leur niveau de revenu	Crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt	500
Consommation énergétique globale des logements, corrigée des variations climatiques, dont consommation d'énergie pour le chauffage	Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable	2 400
Consommation énergétique globale tous usages confondus (chauffage, eau chaude sanitaire et usages spécifiques), des bâtiments d'habitation et tertiaires, corrigée des variations climatiques	Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable	2 400
Nombre de navires de commerce sous pavillon français armés par des compagnies ayant opté pour la taxe au tonnage	Détermination du résultat imposable des entreprises de transport maritime en fonction du tonnage de leurs navires	Non chiffré
Comparaison du taux de création d'entreprises dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire par rapport à la moyenne nationale	Plusieurs dispositifs	

Source : Direction du Budget

Les premiers résultats de cette expérimentation seront connus au moment de l'examen du projet de loi de règlement pour 2007. Les rapports annuels de performances annexés à ce texte devraient en effet renseigner le Parlement sur le degré de satisfaction, par les dépenses fiscales testées, des objectifs qui leur ont été assignés.

Par ailleurs, **les RAP 2007 devraient permettre quelques améliorations en matière de présentation des dépenses fiscales**, en fournissant un classement des dépenses fiscales par objectif et une totalisation des dépenses fiscales par programme. 13 dépenses fiscales dites « à fort enjeu » font quant à elles l'objet d'une présentation plus complète, en deux parties. Une partie « *Description de la dépense fiscale* » explicite l'objectif visé par la mesure et comprend un développement sur l'évolution croisée du coût de la mesure et du nombre de bénéficiaires. Une partie « *Efficienc e de la dépense fiscale* » mesure le degré d'atteinte de l'objectif assigné au dispositif, estime l'efficacité de la dépense concernée et procède à une comparaison coûts/avantages entre dépense fiscale et dépense budgétaire. Cette démarche d'évaluation particulière sera poursuivie dans les projets annuels de performances pour 2009, et élargie à deux dépenses fiscales supplémentaires.

La mesure de la performance est nécessairement plus limitée pour les dépenses fiscales que pour les dépenses budgétaires, eu égard, à nouveau, aux caractéristiques des dépenses fiscales. Outre les difficultés de chiffrage plusieurs fois évoquées, qui créent un aléa certain sur la fiabilité des cibles définies dans les indicateurs, **la principale carence affectant la mesure de la performance des dépenses fiscales tient à l'implication des responsables de programme.** En effet, il paraît peu plausible d'associer à une dépense fiscale un indicateur d'efficacité de la gestion ; en effet, à la différence par exemple des subventions, les dépenses fiscales sont suivies pour la plupart d'entre elles par la direction générale des Impôts et non directement par le responsable du programme auquel elles sont rattachées en application de l'article 51 de la LOLF. En outre, le gestionnaire d'une mesure de dépense fiscale ne dispose d'aucun moyen d'intervention lui permettant de s'assurer, en cours d'exercice, de la réalisation des objectifs chiffrés prédéterminés.

Ces carences ne doivent pas empêcher l'extension de la démarche de performance à l'ensemble des dépenses fiscales. En dehors des indicateurs d'efficacité de la gestion, les dépenses fiscales peuvent être associées à des indicateurs mesurant l'efficacité socio-économique du dispositif, ou encore son efficacité (mesure du coût rapportée au nombre de bénéficiaires). De fait, ce sont d'ailleurs les indicateurs d'efficacité socio-économique qui ont été privilégiés dans le cadre du PLF 2008, ainsi qu'en témoigne le tableau précédent. En outre, l'absence de mécanismes de régulation infra-annuel, que l'on retrouve *mutatis mutandis* en matière de subventions « à guichet ouvert », n'empêche pas ces mesures d'être soumises à la démarche de performance.

Si l'ensemble des mesures fiscales doit à moyen terme être associé à des indicateurs de performance, il convient, dans l'immédiat, de concentrer les efforts sur les dispositifs les plus coûteux. Sur la dizaine de dépenses fiscales concernées par l'expérimentation dans le PLF 2008, seules 3 sont chiffrées à plus d'un milliard d'euros, alors que le fascicule *Voies et moyens* recense 23 dispositifs dont le coût excède un milliard d'euros.

Proposition n° 6 : Mesurer la performance des dépenses fiscales

6.1/ À moyen terme : prévoir pour les dépenses fiscales des objectifs et des indicateurs de performance comparables à ceux appliqués aux dépenses budgétaires

6.2/ À court terme : privilégier, dans cette démarche, les dépenses fiscales les plus coûteuses

II.- AMÉLIORER L'ÉQUITÉ ET L'EFFICACITÉ DE LA DÉPENSE FISCALE

Le propre d'une dépense fiscale est de permettre aux contribuables en bénéficiant « *un allègement de la charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme* ». **Dans bien des cas**, s'agissant par exemple de l'abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste ou de la prime pour l'emploi, l'objet même de la mesure est de permettre un tel allègement afin d'**accroître l'équité de notre système fiscal ou d'augmenter le pouvoir d'achat de certaines catégories de la population**. S'il convient de s'interroger régulièrement sur la légitimité de telles dépenses fiscales, on ne peut donc les critiquer à raison de leur effet sur le montant de l'impôt, qui est leur raison d'être.

Il est toutefois également **des dépenses fiscales dont l'objectif n'est pas d'alléger la charge fiscale des contribuables concernés mais de les inciter à prendre une décision**, décision que rémunère, en quelque sorte, l'avantage fiscal. Certaines de ces dépenses fiscales à vocation incitative prennent la forme d'une **exonération d'impôt ou d'une imposition réduite** de certains revenus. Ces dépenses fiscales sont nombreuses et représentent un enjeu budgétaire très important. Si elles réduisent l'impôt dû au titre des revenus bénéficiant d'un régime fiscal spécifique, **ces dispositions ne permettent toutefois pas à un contribuable de réduire l'impôt au titre d'autres catégories de ses revenus**.

En revanche, **d'autres mesures dérogatoires le permettent et ce sont celles-ci auxquelles la mission d'information s'est intéressée**, considérant que l'atteinte potentielle à l'équité fiscale est la plus forte lorsqu'une différence importante d'imposition entre deux contribuables percevant des revenus identiques et placés dans les mêmes situations personnelles peut résulter du recours volontaire à un instrument dérogatoire. La mission d'information a donc recueilli auprès de l'administration fiscale un certain nombre de données

permettant d'évaluer l'ampleur du recours à ces instruments et leurs effets sur l'équité de l'impôt sur le revenu.

Ces données font apparaître **une utilisation massive de ces instruments par certains contribuables**. Elles mettent en évidence que les mesures dérogatoires permettant de procurer un avantage en impôt dont le montant n'est pas plafonné sont naturellement celles dont les effets sont les plus importants en valeur absolue par contribuable. Ces mesures sont également celles le plus utilisées par des contribuables dont les revenus sont les plus élevés pour échapper en tout ou partie à l'impôt.

Il apparaît également que, si l'utilisation de ces mesures dérogatoires est particulièrement concentrée sur certains dispositifs, la plupart des contribuables cumulent les bénéfices tirés de diverses dépenses fiscales.

Comme l'utilisation des dispositifs non plafonnés, le cumul du bénéfice des dispositifs plafonnés est donc de nature à porter atteinte au principe à valeur constitutionnelle résultant de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen selon lequel la contribution aux charges communes « *doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ».

La mission a donc procédé à **un réexamen de la possibilité de plafonner la somme des avantages fiscaux bénéficiant à un contribuable**, qui avait été décidée par des dispositions déclarées non conformes à la Constitution de la loi de finances pour 2006, **ou d'instituer une cotisation minimale d'impôt** ⁽¹⁾.

A. – UNE ATTEINTE À L'ÉQUITÉ FISCALE

Le recours aux dispositions dérogatoires procurant un avantage en impôt est principalement connu à partir des informations figurant dans les déclarations de revenus des contribuables qui en rendent compte avec un **degré de précision très variable selon la technique fiscale utilisée**.

L'effet des mesures prenant la forme de réductions ou de crédits d'impôt est le mieux connu puisque leur bénéfice est subordonné à une déclaration spécifique (le plus souvent sous la forme d'une case dédiée de la déclaration de revenus) et que l'avantage en impôt qu'elles procurent ne dépend pas d'autres éléments relatifs à la situation fiscale du contribuable (sous réserve de la fraction non imputable mais reportable de certaines réductions d'impôt).

L'effet des mesures d'assiette est en revanche plus délicat à mesurer. L'ampleur même de leur utilisation n'est, tout d'abord, pas connue avec la même précision par l'exploitation directe des données issues des déclarations de revenu. Outre le cas des revenus exonérés d'impôt dont la déclaration n'est pas

(1) Ces deux solutions ont été étudiées par le rapport sur le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG (rapport n° 3779) présenté, sous la précédente législature, par M. Didier MIGAUD au nom de la commission des Finances.

obligatoire, **beaucoup des mesures d'assiette concernent des revenus catégoriels dont seul le solde net est reporté** sur les déclarations principales de revenus qui sont actuellement informatisées. Ainsi, par exemple, la déclaration principale de revenus d'un contribuable enregistrant un déficit de 100 000 euros au titre d'un immeuble monument historique et 110 000 euros d'autres revenus fonciers spéciaux ne sera pas distinguable, sans retraitement, de la déclaration de revenus d'un contribuable percevant 10 000 euros de revenus fonciers.

En outre, **la diminution de l'impôt entraînée par des mesures agissant sur l'assiette de l'impôt dépend bien évidemment du montant du revenu fiscal** qui conditionne le taux moyen auquel aurait été imposée la fraction du revenu à laquelle elles permettent d'échapper à l'application du barème, taux qui n'est pas nécessairement le taux marginal auquel est imposé le contribuable lorsque cette fraction se serait imputée sur plusieurs tranches du barème. Leur effet sur l'impôt dû par le contribuable dépend donc des autres éléments de sa situation fiscale de sorte que l'avantage en impôt ne peut être comparé avec celui produit par des réductions d'impôt que sous réserve soit d'un retraitement complexe (dont on verra *infra* qu'il explique en grande partie l'annulation par le Conseil constitutionnel des dispositions de la loi de finances pour 2006 prévoyant un plafonnement d'ensemble de divers avantages fiscaux), soit d'hypothèses nécessairement fragiles sur la situation fiscale des contribuables concernés.

Il est donc, en pratique, **très difficile, en l'état des données transmises à la mission par la direction générale des Impôts, de procéder à une évaluation exhaustive de l'effet en termes d'équité des nombreuses dispositions dérogatoires intervenant dans le calcul de l'impôt sur le revenu** et il est nécessaire d'analyser successivement l'effet des mesures portant sur l'assiette de l'impôt puis celui des mesures réduisant directement l'impôt.

1.— L'utilisation des dispositions permettant de réduire l'impôt sur le revenu en diminuant son assiette

Comme cela a été rappelé, si l'assiette de l'impôt sur le revenu peut être réduite en application de diverses dispositions permettant soit l'exonération totale ou partielle de certains revenus soit l'imputation directe sur le revenu global de certaines charges (principalement les pensions alimentaires et certaines cotisations sociales notamment des cotisations volontaires d'épargne pour la retraite), la **mission d'information s'est intéressée à des mesures permettant l'imputation de certains déficits catégoriels sur le revenu global**, à la seule exception du régime applicable aux propriétaires d'immeubles monuments historiques qui permet, dans certains cas, l'imputation directe d'un déficit sur le revenu global.

Aux termes de l'article 1 A du code général des impôts, **l'impôt sur le revenu frappe, en principe, un revenu net global résultant de l'agrégation de revenus nets relevant de plusieurs catégories connaissant chacune des règles spécifiques** (traitements, salaires, pensions et rentes ; revenus fonciers ; bénéfices industriels et commerciaux ; bénéfices non commerciaux ; bénéfices agricoles ;

revenus de capitaux mobiliers ; plus-values de cessions ; rémunération de certains dirigeants et associés de sociétés).

En principe, un déficit catégoriel s'impute donc sur le revenu global, soumis au barème progressif. Cette règle conditionne la détermination d'un véritable revenu net, agrégeant les revenus des différentes catégories et n'est pas contestable dans son principe. Ainsi, par exemple, dans un couple comprenant un salarié et un indépendant, c'est par application de cette règle que les salaires du premier peuvent être réduits de l'éventuel déficit professionnel du second.

Des tempéraments ont été apportés à cette règle pour éviter une optimisation fiscale par la constitution délibérée de déficits temporaires permettant d'effacer pour tout ou partie d'autres revenus sur l'année mais conduisant, en réalité, à un enrichissement du foyer fiscal.

Sont concernés les déficits que l'on pourrait qualifier de « déficits patrimoniaux » résultant d'un investissement du contribuable et accroissant son patrimoine, c'est-à-dire principalement les éventuels déficits fonciers ou constatés dans la catégorie des revenus mobiliers ainsi que les autres déficits non professionnels. Pour ces catégories, une dérogation générale au principe de l'imputation est donc prévue et organise **le cantonnement dans la catégorie concernée du déficit** qui n'est imputable que sur des revenus de même nature.

Ce sont les dérogations particulières à cette dérogation générale qui sont susceptibles de constituer des dispositions permettant l'optimisation. Elles sont présentées ci-après par catégorie de revenus.

a) En matière de revenus fonciers

Si les déficits fonciers ne sont imputables que sur les revenus fonciers des années suivantes, **l'imputation sur le revenu global est possible** :

– **dans la limite de 10 700 euros** par foyer fiscal, pour la fraction de ces déficits résultant de dépenses autres que les intérêts d'emprunt (plafond porté à 15 300 euros s'agissant des déficits constatés sur les logements amortis au titre du dispositif Périssol) sous condition qu'ils concernent des logements que le contribuable prend l'engagement de louer pendant les 3 années suivantes ;

– **sans limitation de montant**, s'agissant des déficits :

– provenant de dépenses, autres que les intérêts d'emprunt, au titre de travaux de restauration effectués sur des logements loués à usage de résidence principale pendant 6 ans compris dans des secteurs sauvegardés et assimilés, et spécialement autorisés (**régime Malraux**) ;

– provenant d'**immeubles historiques** et assimilés selon des modalités et au titre de dépenses variables selon la nature de l'immeuble

(classé, inscrit, agréé, labellisé), son affectation et son ouverture ou non au public ;

– issus de **dépenses de grosses réparations** (à l'exclusion des intérêts d'emprunt éventuellement contractés pour les financer) payées par les nus-proprétaires d'immeubles dont le **démembrement** de propriété résulte d'une succession ou d'une donation entre parents et affectés à la location pendant au moins 3 ans ;

– résultant de dépenses autres que les intérêts d'emprunt liées :

– aux opérations de réhabilitation complète de parties communes d'immeubles situés dans les **zones franches urbaines** (dispositif issu de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville), dans le cadre de conventions approuvées par le préfet et sous l'engagement de louer le logement pendant au moins 6 ans ;

– aux opérations de maintien et de protection du **patrimoine naturel** (dispositif issu de la loi de finances rectificative pour 2006).

Une différence de nature doit être notée au sein des déficits fonciers imputables entre ceux résultant d'un amortissement de la valeur du bien par détermination de la loi (divers dispositifs en faveur de l'investissement locatif) et les autres.

Dans le premier cas, c'est bien l'acquisition (donc l'enrichissement patrimonial) qui est directement financée en déduction du revenu imposable dans la limite du montant amorti, d'une part, et du plafond d'imputation, d'autre part, puisque l'ensemble des déficits résultant de ces dispositifs ne sont imputables que sous plafond.

Dans les autres cas, le contribuable va financer par une déduction du revenu imposable des travaux permettant d'accroître la valeur de son immeuble donc lui offrant ainsi une plus-value ultérieure, qui sera, en principe, elle-même imposée. Du point de vue du contribuable, l'opération peut donc s'analyser comme un transfert de l'impôt au barème vers le régime nettement plus favorable des plus-values immobilières de la fraction déduite de son revenu imposable au titre du déficit imputé.

b) En matière de bénéfices industriels et commerciaux

Les déficits d'activités industrielles et commerciales non professionnelles créées ou reprises depuis 1996 ne peuvent être imputés que sur des bénéfices tirés d'activités semblables, l'activité non professionnelle étant celle qui ne comporte pas une participation personnelle, directe et continue

de l'un des membres du foyer fiscal **sauf dans le cas particulier des loueurs en meublé** qui sont considérés comme professionnels dès lors qu'ils sont, d'une part, inscrits au registre du commerce et des sociétés (RCS) et, d'autre part, qu'ils perçoivent plus de 23 000 euros TTC par an de recettes de cette activité (ou plus de la moitié de leurs revenus d'activité).

c) S'agissant des autres catégories de revenus

Les **déficits agricoles** ne sont imputables sur le revenu global que lorsque la somme des revenus nets des autres catégories est inférieure à 100 000 euros pour le foyer fiscal.

Les **déficits constatés dans la catégorie des revenus de capitaux mobiliers** ainsi que des pertes à l'occasion de cessions de valeurs ne peuvent être imputés que sur des bénéfices de même nature.

d) L'imputation de déficits fonciers et industriels et commerciaux

Selon les informations transmises par le ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, **595 550 foyers ont imputé des déficits fonciers ou des déficits industriels et commerciaux sur leur revenu global 2006** pour un montant moyen de 6 932 euros.

90 % de ces foyers ont imputé un déficit inférieur ou égal à 10 700 euros, plafond d'imputation de droit commun des déficits fonciers, dont 88 300 (soit 15 % de la population totale) ont imputé un déficit égal à 10 700 euros.

Près de 60 000 foyers ont donc imputé un déficit supérieur à 10 700 euros. La moitié d'entre eux ont imputé un déficit inférieur à 20 234 euros et 1 %, soit **595 foyers, ont imputé un déficit supérieur à 219 000 euros** et dont le montant moyen a été de 406 287 euros. Le contribuable ayant imputé le montant le plus élevé de déficit foncier et/ou industriel et commercial a réduit, à ce titre, son revenu global de 5 395 102 euros.

Ces imputations ne rendent naturellement pas compte du montant réel des économies d'impôt rendues possibles par des dépenses fiscales prenant la forme de mesures d'assiette et affectant des revenus catégoriels, les déficits qu'elles permettent le cas échéant de créer venant d'abord s'imputer sur les autres revenus relevant de la même catégorie.

2.– L'utilisation massive et concentrée des dispositions permettant de réduire l'impôt sur le revenu

L'impôt sur le revenu repose sur la combinaison d'un barème progressif avec le revenu dont la dernière tranche impose les revenus dépassant 67 546 euros (pour les revenus perçus en 2007) au taux de 40 % et de l'imposition au taux proportionnel de certains revenus, notamment des plus-values. À même

distribution relative entre revenus soumis au barème et revenus imposés à un taux proportionnel, **le taux moyen d'imposition devrait donc, toutes choses égales par ailleurs, croître avec le niveau de revenu** et le taux moyen d'imposition des revenus imposés au barème devrait tendre, aux niveaux de revenus les plus élevés, vers le taux marginal d'imposition.

En pratique, il n'en est rien : en moyenne, plus un très gros contribuable a des revenus élevés, moins il paie d'impôt en proportion. Ainsi, pour les 5 000 contribuables déclarant les montants de revenus ⁽¹⁾ les plus importants, le taux moyen d'imposition ⁽²⁾ décroît avec le revenu : ce taux moyen, qui est de 36 % pour les 5 000 contribuables dont les revenus sont les plus élevés n'est que de 35,2 % pour les 1 000 contribuables dont les revenus sont les plus élevés, de 32,5 % pour les 100 contribuables dont les revenus sont les plus élevés et de 24,2 % pour les 10 contribuables dont les revenus sont les plus élevés ⁽³⁾.

Il convient, en outre, de noter que les taux moyens d'imposition ainsi calculés comparent au seul revenu imposé au barème un impôt comprenant l'impôt au taux proportionnel acquitté au titre d'autres revenus. En prenant comme référence non le seul revenu imposable au barème mais le revenu fiscal de référence (qui inclut notamment des revenus exonérés et des revenus imposés au taux proportionnel), le taux moyen d'imposition est sensiblement plus faible et entame sa décroissance plus précocement dans la distribution des revenus.

Ainsi, si les 25 000 contribuables dont les revenus imposables sont les plus élevés acquittent un impôt moyen égal à 25,2 % de leur revenu fiscal de référence, le taux moyen d'imposition (sur le revenu fiscal de référence) n'est plus que de 24,4 % pour les 1 000 contribuables dont les revenus imposables sont les plus élevés et est inférieur à 20 % pour les 10 contribuables dont les revenus sont les plus élevés.

On constate donc **une véritable « régressivité » de fait de l'impôt.** Celle-ci, qui n'apparaît qu'aux niveaux de revenus les plus élevés, ne s'explique pas principalement par la diminution, avec le niveau de revenus, de la part des revenus soumis au barème. De manière relativement surprenante, cette part est en effet croissante avec le revenu aux niveaux de revenus les plus élevés puisque la base d'imposition soumise à imposition proportionnelle représente en moyenne 24,9 % du revenu imposable au barème des 10 000 foyers fiscaux dont le revenu brut global est le plus élevé mais moins de 18 % pour les 100 foyers fiscaux dont le revenu brut global est le plus élevé.

Le facteur déterminant semble donc être l'effet des réductions et crédits d'impôt dont l'utilisation est croissante avec le niveau de revenu. Ainsi, **si moins de 10 % des 100 000 contribuables** dont les revenus imposables

(1) Imposables au barème.

(2) Taux rapportant l'impôt effectivement dû (y compris l'impôt dû au taux proportionnel) au revenu imposable au barème.

(3) Ces chiffres comme ceux présentés ci-après sont relatifs à l'imposition des revenus de 2006.

sont les plus élevés **réduisent leur impôt** (y compris l'impôt dû au taux proportionnel) **de plus de 25 %**, c'est le cas du **quart des 1 000 contribuables** dont les revenus imposables sont les plus élevés et de **la moitié des 10 contribuables** dont les revenus imposables sont les plus élevés.

Ces résultats moyens traduisent des utilisations d'ampleur très variable des réductions et crédits d'impôt. Si, à tous niveaux de revenus, beaucoup de contribuables réduisent peu en valeur absolue ou ne réduisent pas du tout l'impôt résultant du barème, certains le font, en revanche, de manière tout à fait massive.

Ainsi, en imputant des réductions et crédits d'impôt, 116 des 1 000 contribuables ayant déclaré les revenus imposables les plus élevés au titre de 2006 ont réduit leur impôt effectivement dû de près de 93 % de l'impôt résultant du barème et de plus de 75 % de la somme de l'impôt résultant du barème et de l'impôt proportionnel. Chacun de ces contribuables a ainsi réduit son impôt de plus d'un million d'euros.

Il est même des contribuables aux revenus exceptionnellement élevés ne payant pas du tout d'impôt ou obtenant une restitution du Trésor public constituant un impôt négatif. Cela a été le cas, au titre des revenus de 2006, de 150 des 10 000 contribuables dont les revenus imposables sont les plus élevés et dont le revenu fiscal de référence était de l'ordre du million d'euros. Cela a même été le cas de contribuables déclarant des revenus imposables parmi les 100 plus élevés du pays et auxquels le Trésor public a restitué, en moyenne, 230 euros au titre de leur impôt sur le revenu de 2006 alors que leur revenu fiscal de référence moyen était supérieur à 11,9 millions d'euros.

La très forte concentration du recours aux réductions et crédits d'impôt est également attestée par les chiffres suivants :

– les 100 000 contribuables réduisant le plus leur impôt en valeur absolue le réduisent chacun, en moyenne, de 15 240 euros (pour une dépense fiscale totale de 1 524 millions d'euros) ;

– les 10 000 contribuables réduisant le plus leur impôt en valeur absolue le réduisent chacun, en moyenne, de 67 290 euros (pour une dépense fiscale totale de 673 millions d'euros) ;

– les 1 000 contribuables réduisant le plus leur impôt en valeur absolue le réduisent chacun, en moyenne, de 295 880 euros (pour une dépense fiscale totale de 295 millions d'euros) ;

– les 100 contribuables réduisant le plus leur impôt en valeur absolue le réduisent chacun, en moyenne, de 1 132 160 euros (pour une dépense fiscale totale de 113 millions d'euros), soit 85 % de la cotisation d'impôt résultant du barème.

Il convient de noter que ces chiffres ne correspondent pas nécessairement à un gain net pour les contribuables concernés, soit que la réduction d'impôt résulte de dispositifs évitant une double imposition d'un revenu (par exemple, les crédits d'impôt au titre de revenus encaissés à l'étranger), soit qu'il s'agisse du cas particulier de la réduction d'impôt pour investissement productif outre-mer dont on verra *infra* qu'elle est le plus souvent acquise dans le cadre d'un montage organisant une restitution partielle du bénéfice de l'avantage fiscal à l'exploitant ultramarin.

3.– Une concentration sur certaines réductions d'impôt

Bien qu'il existe de très nombreux réductions et crédits d'impôt et que de très nombreux contribuables cumulent le bénéfice d'un nombre élevé d'entre eux, l'analyse de la situation fiscale des contribuables dont les revenus sont les plus élevés et des contribuables réduisant leur impôt de montants très élevés met en évidence le poids prédominant de quelques dispositifs.

Ainsi, pour **les 100 000 foyers fiscaux** dont le revenu brut global est le plus élevé, **plus de 80 % du montant total des réductions et crédits d'impôt imputés résulte du recours à 4 dispositifs** :

– la réduction d'impôt pour **investissement productif outre-mer** (qui représente, seule, **près de 40 %** du montant total des réductions et crédits d'impôt imputés) ;

– la réduction d'impôt pour **l'emploi d'un salarié à domicile** (**17,2 %** du montant total des réductions et crédits d'impôt imputés) ;

– les crédits d'impôt au titre de **conventions internationales** et évitant les doubles impositions (**16,8 %** du montant total des réductions et crédits d'impôt imputés) ;

– la réduction d'impôt pour **l'investissement dans le logement outre-mer** (**6,8 %** du montant total des réductions et crédits d'impôt imputés).

Le phénomène est encore plus marqué pour les contribuables réduisant le plus leur impôt. Pour ces contribuables, qui recherchent le plus activement à optimiser leur situation fiscale personnelle, ce sont très clairement les avantages fiscaux liés à l'outre-mer qui prédominent si massivement que les autres dispositifs en deviennent quasiment anecdotiques.

Ainsi, les 20 contribuables réduisant le plus leur impôt en valeur absolue et parvenant à un impôt nul ou négatif (avec une restitution moyenne du Trésor public de 751 euros pour un revenu imposable moyen supérieur à 2 millions d'euros) imputent, en moyenne, un montant total de réductions et de crédits d'impôt de 801 343 euros dont **plus de 97 % au titre des investissements outre-mer** dont l'essentiel (85 % du total, soit 679 670 euros) au titre de la

réduction d'impôt pour investissement productif outre-mer et le solde (12,2 % du total, soit 98 424 euros) au titre de la réduction d'impôt pour l'investissement dans le logement outre-mer.

Privilégiée par des contribuables à très hauts revenus et pour des montants très élevés, cette utilisation des incitations à l'investissement à l'outre-mer aboutit à **l'hyper-concentration de leur bénéfice**.

S'agissant de l'investissement dans le **logement outre-mer** (article 199 *undecies* A du code général des impôts), on constate ainsi que **10 % des utilisateurs bénéficient de 43 % de la dépense fiscale** et que le dernier centile des utilisateurs bénéficie d'une dépense fiscale équivalente à celle consacrée aux 45 premiers centiles.

Cette hyper-concentration est encore plus marquée s'agissant de **l'investissement productif outre-mer** (article 199 *undecies* B du code général des impôts). Pour ce dispositif, **5 % des utilisateurs bénéficient de près de 45 % de la dépense fiscale** (soit environ 235 millions d'euros). Chacun de ces 555 contribuables réduit ainsi son impôt, en moyenne, de plus de 420 000 euros. **Les 44 foyers bénéficiant des réductions d'impôt les plus élevées au titre de ce dispositif représentent une dépense fiscale de près de 80 millions d'euros**, soit un montant équivalent à la somme de celles estimées au titre du régime Malraux et du dispositif en faveur des monuments historiques pour l'ensemble de leurs bénéficiaires ou à la dépense fiscale supportée au titre des 70 premiers centiles des bénéficiaires de la réduction d'impôt pour l'investissement dans le logement outre-mer.

B.- ENCADRER LES DÉPENSES FISCALES NON PLAFONNÉES

Sur le plan de la technique fiscale, **on peut distinguer les dispositions agissant sur l'assiette de l'impôt** (en permettant à un contribuable de réduire son revenu imposable soumis au barème progressif d'imposition, par une déduction directe du revenu global ou par la création d'un déficit catégoriel imputable sur le revenu global) **de celles affectant directement son montant** (réductions et crédits d'impôt permettant de diminuer directement l'impôt résultant du barème dit droits simples).

La mission d'information a particulièrement étudié les dispositions ouvrant droit à un avantage fiscal non plafonné, à savoir :

– parmi les mesures d'assiette :

– le régime dit « **Malraux** » permettant l'imputation sans limite sur le revenu global de certains déficits fonciers subis à l'occasion d'opérations de réhabilitation d'immeubles loués sis dans des secteurs urbains faisant l'objet d'une protection particulière ;

– le régime applicable aux **monuments historiques** et aux immeubles assimilés qui permet également l'imputation sans limite sur le revenu global de certains déficits fonciers ou l'imputation directe de certaines charges sur le revenu global ;

– le régime des **loueurs de locaux d'habitation meublés** qui permet d'imposer dans la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux (dont les déficits sont imputables sans limite sur le revenu global) des revenus de location d'immeubles ;

– parmi les mesures affectant directement l'impôt, les **réductions d'impôt ouvertes au titre d'investissements réalisés outre-mer**.

1.– L'aide à la réhabilitation des secteurs sauvegardés

Traditionnellement appelé « régime Malraux », parce qu'il ne concernait initialement que des immeubles sis dans des secteurs sauvegardés créés par la loi n° 62-903 du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière dite « loi Malraux », le dispositif fiscal dérogatoire applicable aux revenus et charges de certains immeubles réhabilités est, en réalité, très postérieur à ce texte puisqu'il trouve son origine dans la loi de finances pour 1977. En interdisant l'imputation d'un déficit foncier sur le revenu global, cette loi a, en effet, prévu un dispositif dérogatoire pour les déficits supportés dans le cadre des opérations groupées de restauration immobilière.

La loi de finances rectificative du 22 juin 1993 ayant, malgré un assouplissement du dispositif (durée de location ramenée de 9 ans à 6 ans et suppression des conditions relatives aux ressources du locataire et au niveau du loyer), fortement réduit l'avantage relatif accordé en raison de ces opérations en autorisant, sous un plafond, l'imputation des déficits fonciers de droit commun sur le revenu global, la crainte d'un arrêt de l'investissement privé dans les centres urbains dégradés et d'un report de la charge sur les communes a conduit à une réforme du dispositif à l'occasion de la loi de finances rectificative pour 1994.

En l'état du droit, qui résulte pour l'essentiel de cette réforme, les propriétaires d'immeubles affectés à l'habitation et situés dans certaines zones peuvent déduire de leurs revenus fonciers certaines charges spécifiques principalement liées à des travaux de réhabilitation et imputer sur leur revenu global, sans limitation de montant, l'éventuel déficit supporté au titre de ces immeubles.

Le bénéfice du dispositif est conditionné :

– par la **localisation de l'immeuble** qui doit être sis soit dans un secteur sauvegardé, défini aux articles L. 313-1 à L. 313-3 du code du patrimoine, doté d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur, soit, sous réserve que les travaux

aient été déclarés d'utilité publique, dans une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) définie à l'article L. 642-1 du code du patrimoine ou dans un secteur sauvegardé non encore doté d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur ;

– par **l'engagement du propriétaire d'affecter le logement à la location** non meublée à usage de résidence principale du locataire pendant une durée d'au moins **6 ans** ;

– par **la nature des travaux** réalisés qui doivent aboutir à la restauration complète d'un immeuble bâti, engagée à l'initiative du propriétaire lui-même ou d'une collectivité publique directement ou par l'intermédiaire d'un organisme (établissement public d'aménagement, société d'économie mixte, association agréée sans but lucratif, organisme d'HLM) chargé par elle de l'opération.

Lorsque ces conditions sont réunies, sont autorisées :

– **la déduction de certaines dépenses** énumérées à l'article 31 du code général des impôts et qui sont, outre les dépenses déductibles en application du droit commun des revenus fonciers :

– les frais d'adhésion à des associations foncières urbaines de restauration ;

– le coût des travaux de démolition imposés par l'autorité délivrant le permis de construire et prévus soit par la déclaration d'utilité publique (DUP) soit par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) rendu public ;

– le coût des travaux de reconstitution de toitures ou de murs extérieurs imposés par la DUP ou prévus par le PSMV et rendus nécessaires par les démolitions,

– le coût des travaux de transformation ou de réaffectation en logement de tout ou partie de l'immeuble ;

– **l'imputation sur le revenu global sans limitation de montant des déficits** résultant des charges déductibles (y compris les charges déductibles en application du droit commun) **à l'exclusion des intérêts d'emprunt.**

En pratique, ces règles permettent au contribuable optimisant sa situation fiscale par un investissement dans un immeuble sous le régime Malraux de déduire de son revenu imposable le coût des travaux de rénovation, coût généralement compris entre une et deux fois le prix d'achat de l'immeuble, et de profiter pleinement de la charge déductible en résultant même en l'absence d'autres revenus fonciers grâce à la possibilité d'imputation illimitée sur le revenu global. En supposant que les travaux valorisent le bien à due concurrence de leur prix, **le contribuable va donc se constituer un patrimoine immobilier**

partiellement financé par une économie d'impôt, celle-ci représentant, pour un contribuable imposé au taux marginal supérieur, de 20 à 26 % du coût complet de l'immeuble, travaux inclus.

a) Un dispositif dont l'évaluation complète reste à faire mais qui semble avoir permis des résultats

Si la réhabilitation de certains quartiers constituant des secteurs sauvegardés constitue incontestablement **de magnifiques réussites**, il est difficile de déterminer dans quelle mesure ces succès sont imputables aux outils issus de la loi Malraux et, *a fortiori*, à l'avantage fiscal aidant à la réhabilitation des logements des secteurs sauvegardés.

L'évaluation complète de la dépense fiscale reste donc à faire. La direction de l'Architecture et du patrimoine a toutefois eu le mérite de faire réaliser, en septembre 2007, une évaluation combinant l'analyse de certaines données nationales et l'examen de la situation particulière de 7 villes (Bayonne, Bordeaux, Dieppe, Marseille, Perpignan, Sedan et Troyes). Cette évaluation ainsi que des données publiques ou communiquées à la mission par l'administration fiscale permettent de donner quelques éléments d'appréciation du dispositif.

- **L'utilisation du dispositif et son coût direct**

Au titre des revenus de 2005, 3 540 foyers ont déclaré des revenus ou charges au titre de 6 160 locaux sis dans l'un des 97 secteurs sauvegardés ou dans l'une des 550 zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager.

La dépense fiscale correspondante est estimée au titre de 2008 à **50 millions d'euros** dans le fascicule *Voies et moyens* annexé au projet de loi de finances.

Ce chiffre, qui n'est qu'un ordre de grandeur, apparaît faible. En effet, selon des données issues de l'exploitation des fichiers fiscaux figurant dans l'étude remise à la mission par le ministère de la Culture, le déficit total imputé sur leurs revenus fonciers par des contribuables imputant un déficit supérieur à 15 300 euros (plafond d'imputation au titre du régime Périssol qui est en extinction) s'élevait, au titre des revenus de 2005, à 435 millions d'euros.

Ces déficits ne peuvent correspondre, outre à des dispositifs dont la portée est extrêmement limitée (grosses réparations d'immeubles dont la propriété a été démembrée, opérations de réhabilitation complète de parties communes d'immeubles situés dans les zones franches urbaines et opérations de maintien et de protection du patrimoine naturel) et dont le coût n'est d'ailleurs pas estimé dans le fascicule *Voies et moyens*, qu'à la mise en œuvre du régime Malraux ou de celui applicable aux monuments historiques.

Selon les informations communiquées par la direction générale des impôts à la mission, le taux marginal moyen d'imposition des contribuables bénéficiant du régime Malraux est estimé à 31,2 % et le taux marginal moyen d'imposition des contribuables bénéficiant du régime applicable aux immeubles historiques est estimé à 31,7 % au titre de l'imposition de leurs revenus de 2005. L'imputation sur leurs revenus du montant global des déficits fonciers supérieurs à 15 300 euros leur permettait donc, en 2005, de réduire leur impôt d'environ 140 millions d'euros, soit à un montant égal au double de la somme de l'estimation des dépenses fiscales au titre du régime Malraux (50 millions d'euros) et de l'imputation de déficits fonciers supportés au titre de monuments historiques (20 millions d'euros).

Les services fiscaux soulignent que ce montant ne correspond pas à la somme des dépenses fiscales des mesures permettant l'imputation de déficits fonciers supérieurs à 10 700 euros pour deux raisons principales. La première est que le total de 435 millions d'euros correspond à la somme des déficits supérieurs à 10 700 euros mais non à la somme de la fraction de ces déficits supérieure à 10 700 euros. Une part correspond donc à la fraction inférieure à 10 700 euros de déficits supérieurs à ce montant. La seconde raison est que les règles de droit commun n'interdiraient pas l'imputation intégrale de cette somme si ces déficits étaient traités comme les autres déficits fonciers. Leur fraction supérieure au plafond d'imputation pourrait, en effet, être reportée sur les revenus fonciers des années suivantes (pendant 10 années).

La portée de ces arguments ne doit toutefois pas être surestimée. On notera, en effet, en sens inverse que :

– la prise en compte de la fraction des déficits inférieure au plafond d'imputation de droit commun ne change pas l'ordre de grandeur dans la mesure où, sur la base d'environ 6 000 contribuables concernés, la fraction des déficits inférieure au plafond d'imputation de droit commun peut être estimée à environ 64 millions d'euros ($6\,000 \times 10\,700$) de sorte que le montant des déficits dont l'imputation n'est possible qu'en l'application des règles dérogatoires est probablement de l'ordre de 370 millions d'euros (d'où un avantage en impôt d'environ 110 millions d'euros encore très supérieur à la somme de l'estimation des dépenses fiscales) ;

– le montant des déficits compris entre 10 700 euros et 15 300 euros n'est pas pris en compte dans ce calcul alors même que si ces déficits peuvent résulter de l'application du dispositif Périssol, certains correspondent aussi à l'application du régime Malraux ou du régime des monuments historiques ;

– le report en avant du déficit foncier serait effectivement possible en l'absence de la dépense fiscale mais pas pour ceux des contribuables qui n'imputent pas chaque année des déficits fonciers spéciaux supérieurs au plafond de droit commun et (en tout état de cause) pas pour la fraction des déficits

supérieure à 107 000 euros (montant maximal imputable en 10 exercices à raison de 10 700 euros de déficit imputé par an) ;

– les dépenses fiscales propres aux régimes étudiés par la mission ne résultent pas seulement des possibilités d'imputation des déficits correspondants mais aussi de règles spécifiques de déductibilité de charges, dont les déficits ne rendent compte que pour la fraction qui n'« efface » pas d'autres revenus fonciers.

Pour l'ensemble de ces raisons, l'estimation de la dépense fiscale supportée au titre du régime Malraux et du régime des monuments historiques apparaît donc basse. On notera d'ailleurs que l'étude remise à la mission par le ministère de la Culture chiffre, elle, la dépense fiscale imputable au régime Malraux, au titre de 2005, **entre 100 et 130 millions d'euros**.

• **Les retombées économiques et fiscales**

Selon l'étude communiquée à la mission par la direction de l'Architecture et du patrimoine :

– le chiffre d'affaires annuel des travaux relatifs à des immeubles bénéficiant du régime Malraux peut être estimé à 400 millions d'euros ;

– le nombre d'emplois direct généré serait de l'ordre de 3 800 ;

– la recette directe de TVA s'élèverait à environ 22 millions d'euros (5,5 % de 400 millions d'euros).

Ces chiffres, qui sont à rapprocher de la dépense fiscale au titre du dispositif estimée, dans la même étude, entre 100 et 130 millions d'euros, apparaissent comme des ordres de grandeur vraisemblables.

• **L'évaluation de l'avantage consenti au contribuable bénéficiaire**

L'étude du ministère de la Culture compare notamment le rendement pour un contribuable imposé au taux marginal d'un investissement foncier selon qu'il bénéficie du régime Malraux (sous l'hypothèse d'une location du logement à un loyer conventionné), du dispositif Robien recentré ou du dispositif Borloo neuf.

Pour un montant d'investissement identique (de 220 000 euros), l'étude conclut à un avantage fiscal total actualisé de 53 823 euros dans le cadre du régime Malraux, de 32 434 euros dans le cadre du dispositif Borloo (60 % de l'avantage du régime Malraux) et de 23 817 euros dans le cadre du dispositif Robien recentré (44,2 % de l'avantage du régime Malraux).

Malgré cet avantage fiscal supérieur pour le régime Malraux, l'étude conclut qu'en prenant en compte les revenus nets locatifs, le rendement global de l'investissement réalisé dans le cadre de ce régime est modeste et inférieur à celui rendu possible par le dispositif Borloo. La valeur actualisée du revenu net (y

compris économies d'impôt) de l'investissement sur 15 ans s'établit, en effet, selon l'étude, à 103 714 euros pour un investissement dans le cadre du dispositif Borloo, à 100 392 euros pour un investissement dans le cadre du régime Malraux et à 83 692 euros pour un investissement dans le cadre du dispositif Robien recentré.

À l'examen, ces résultats semblent toutefois d'une grande fragilité.

Même sous les hypothèses retenues, dont on verra qu'elles sont très contestables, le résultat est très dépendant du taux d'actualisation choisi. Le régime Malraux assure un avantage fiscal immédiat qui prend fin dès le terme des travaux alors que l'avantage fiscal des dispositifs Borloo joue sur une longue période (15 ans dans l'hypothèse retenue pour le Borloo d'une prolongation de deux périodes successives de 3 ans ; 9 ans pour le Robien recentré). Il est donc bien évident qu'un taux d'actualisation faible (soit une faible préférence pour le revenu présent vis-à-vis du revenu futur) diminue fortement l'intérêt relatif du régime Malraux. Or, en l'espèce, il a été retenu un taux d'actualisation de 2 %. Les mêmes flux financiers actualisés à des taux supérieurs produisent des résultats très différents et le rendement global de l'investissement dans le régime Malraux devient le plus élevé dès un taux d'actualisation de 3,2 %.

Par ailleurs, et surtout, les hypothèses retenues paraissent contestables. Les loyers perçus sous chacun des trois régimes sont, en effet, supposés identiques. Ils correspondent à un loyer conventionné (fixé à 7 euros par m², soit 2,4 % de la valeur du bien) et indexé de 2 % par an pendant 15 ans. Cette hypothèse est crédible pour l'investissement sous le dispositif Borloo neuf (pour laquelle elle correspond au plafond de loyer en zone C) puisque le maintien de ce niveau de loyer conditionne l'acquisition par l'investisseur d'avantages fiscaux pendant la première période de 9 ans puis pendant les deux périodes supplémentaires de 3 ans chacune. En revanche, elle apparaît bien moins fiable sous le dispositif Robien (pour lequel l'engagement locatif n'est que de 9 ans et le maintien ultérieur d'un niveau de loyer faible n'apporte aucun avantage fiscal à l'investisseur) et, *a fortiori*, sous le régime Malraux qui ne prévoit qu'un engagement locatif de 6 ans sans condition relative au niveau du loyer. Sous ces hypothèses qui plafonnent de fait le rendement locatif à un niveau que seul l'avantage fiscal du dispositif Borloo est conçu pour compenser, il n'est donc pas étonnant que ce soit ce dispositif qui s'avère, au final, le plus avantageux.

Pour comparer l'effet du régime Malraux et du dispositif Borloo, on retiendra donc des hypothèses plus vraisemblables :

– la perception au titre du logement sous le régime Malraux d'un loyer libre correspondant à une rentabilité brute de 4,5 % ;

– un taux d'actualisation de 3 % ;

– une réalisation des travaux dans le logement sous le régime Malraux au cours de la première année et l'absence de loyer au cours de cette période.

Sous ces hypothèses :

– **c'est clairement le régime Malraux qui accorde la rentabilité la plus élevée** à l'investisseur, avec une valeur actualisée sur 15 ans du revenu net (y compris économies d'impôt) de l'investissement **supérieure de près de 30 % à celle obtenue sous le dispositif Borloo** ;

– l'avantage fiscal total actualisé s'établit, dans le cas d'un recours au régime Malraux, au double de celui accordé dans le cadre du dispositif Borloo et à 2,7 fois celui accordé dans le cadre du dispositif Robien ;

– l'avantage fiscal total actualisé représente 9,9 % du prix du logement sous le dispositif Robien, 13 % du prix du logement sous le dispositif Borloo et 26,4 % du prix du logement sous le régime Malraux.

b) Une clarification et un encadrement indispensables

Le régime Malraux peut aujourd'hui être un outil de réduction de l'impôt, commercialisé comme tel par des professionnels spécialisés au profit de gros contribuables.

Si l'immense majorité des bénéficiaires du régime n'en tire aujourd'hui qu'un bénéfice modeste, certains en profitent massivement. Il a ainsi été indiqué à la mission que l'administration fiscale estimait qu'au titre des revenus de 2005, 60 % des contribuables déclarant des revenus d'immeubles relevant du régime Malraux imputaient moins de 4 041 euros de déficit sur leur revenu global alors que 10 % de ces contribuables imputaient chacun plus de 77 063 euros.

La mission estime donc, en premier lieu, prioritaire de plafonner l'avantage fiscal afférent au régime Malraux, comme le recommande d'ailleurs l'étude communiquée à la mission par la direction de l'Architecture et du patrimoine qui juge « *indispensable d'améliorer l'image du Malraux par une diminution des avantages consentis aux contribuables* ».

Le niveau de ce plafond peut être apprécié au regard des dispositions relatives au plafonnement de certains avantages fiscaux de la loi de finances pour 2006 déclarées non conformes à la Constitution. La rédaction initiale du projet de loi prévoyait, en effet, de plafonner la somme des avantages fiscaux concernés, dont l'imputation d'un déficit au titre du régime Malraux, à 8 000 euros. Il en résultait implicitement que le Gouvernement de l'époque estimait opportun un plafonnement maximal du déficit imputable au titre du régime Malraux à 30 700 euros pour un contribuable dont les revenus effacés par ce déficit auraient été imposés au taux marginal supérieur.

On se souvient que le projet de loi avait été, notamment sur ce point, sensiblement assoupli au cours de la discussion parlementaire. Au terme de celle-ci, le texte adopté conduisait, en effet, à minorer l'avantage fiscal obtenu au titre du régime Malraux d'une fraction des dépenses de restauration des logements

comprise entre 50 et 75 % de leur montant selon l'immeuble. En pratique, et en supposant un déficit égal au montant des travaux, ces règles permettaient donc une imputation d'un déficit maximal d'environ 60 000 à 120 000 euros selon la nature de l'immeuble, pour un contribuable dont les revenus effacés par ce déficit auraient été imposés au taux marginal supérieur.

On notera que ces calculs reposent sur l'hypothèse très majorante selon laquelle le contribuable concerné ne bénéficie d'aucun autre avantage fiscal plafonné. En supposant que l'avantage afférent au régime Malraux apporte à ses bénéficiaires la moitié de la somme des avantages fiscaux dont le plafonnement était prévu, le plafonnement implicite du déficit imputable s'établissait, dans le projet de loi initial, à environ 20 700 euros et, dans le texte définitivement adopté, entre 41 000 et 82 000 euros.

Ces montants correspondent à peu près, s'agissant des données sur l'imposition des revenus de 2005, à des plafonds d'imputation sur le revenu global de déficits au titre du régime Malraux sous lesquels on trouve 70 % des bénéficiaires pour un plafond à environ 25 000 euros, 80 % des bénéficiaires pour un plafond à environ 45 000 euros et 90 % des bénéficiaires pour un plafond à environ 77 000 euros.

Au regard de ces chiffres et en continuité avec les décisions prises en 2006, la mission estime donc raisonnable un plafond de déficit imputable de l'ordre de 45 000 euros ou un dispositif assurant un avantage en impôt équivalent.

Pour des opérations étalées sur 3 exercices fiscaux, un tel plafond permettrait de tirer pleinement parti de l'avantage fiscal jusqu'à 135 000 euros de travaux. L'étude communiquée à la mission par direction de l'Architecture et du patrimoine estimant le coût complet des travaux de réhabilitation entre 1 900 et 2 600 euros du m², ce plafond permettrait la prise en compte d'opérations portant sur des logements de 52 à 71 m² en l'absence de subvention complémentaire et sur des logements de 74 à 101 m² dans l'hypothèse de subventions (versées par l'Agence nationale de l'habitat ou les collectivités locales) couvrant 30 % du coût des travaux.

Il convient en outre de noter, comme le souligne le rapport du Gouvernement évaluant l'utilisation et l'impact économique et social des dispositions permettant à des contribuables de réduire leur impôt sur le revenu sans limitation de montant, que le risque d'une segmentation des immeubles relevant du régime Malraux en petits logements, d'une part, « *n'est pas avéré* » dans la mesure où « *la taille des logements est dictée par la configuration de l'immeuble à restaurer et la surface des étages* » et où des règles d'urbanisme peuvent permettre de le prévenir et, d'autre part, pourrait être évité par le recours plus important à des montages interposant des sociétés civiles immobilières.

La mission estime, en deuxième lieu, souhaitable de **transformer l'avantage fiscal au titre des opérations relevant du régime Malraux en une réduction d'impôt**, la technique fiscale du déficit imputable actuellement retenue présentant deux inconvénients majeurs.

Le premier est de conduire à un avantage en impôt dépendant du taux marginal d'imposition. Il en résulte donc un avantage en impôt croissant, toutes choses étant égales par ailleurs, avec le revenu du contribuable, à rebours du principe à valeur constitutionnelle posé par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen selon lequel la contribution aux charges communes *« doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés »*.

En outre, comme on le verra *infra*, l'avantage en impôt variant selon la situation fiscale du contribuable, son éventuelle inclusion dans un dispositif de plafonnement couvrant un ensemble de mesures bénéficiant au contribuable est rendue plus difficile puisqu'une double liquidation de l'impôt devient nécessaire pour comparer la cotisation d'impôt qui serait due sans l'application du dispositif à celle qui serait dû en l'appliquant.

Le second inconvénient de cette technique d'imputation est qu'elle aboutit à une moindre fiabilité de l'information sur la dépense fiscale en résultant, celle-ci ne pouvant être estimée que très imparfaitement faute de déclaration explicite de l'avantage en impôt correspondant. Il en résulte d'ailleurs que l'estimation de la dépense fiscale imputable au dispositif n'est qu'un ordre de grandeur.

Il conviendrait donc de transformer le dispositif en une réduction d'impôt, dont l'assiette serait le montant des charges déductibles actuellement spécifiques au régime Malraux, prises en compte dans la limite du plafond précédemment évoqué.

Le taux de cette réduction d'impôt pourrait être fixé, dans le cas général, à 30 %, le taux marginal moyen d'imposition des contribuables bénéficiant actuellement du régime étant estimé par le Gouvernement, pour le dernier exercice pour lequel la donnée est disponible, à 31,2 %.

Le taux de la réduction d'impôt pourrait, en outre, être modulé selon le poids des contraintes d'urbanisme supportées par les propriétaires. Dans les secteurs sauvegardés, où les prescriptions sont les plus contraignantes, le taux plein s'appliquerait. En revanche, un taux minoré, égal, par exemple, à 20 %, s'appliquerait dans les ZPPAUP.

Enfin, la mission estime également opportun de **rénover les règles encadrant le bénéfice du régime Malraux**.

Celui-ci n'est pas actuellement ouvert aux propriétaires occupants. Cette restriction entrave la réhabilitation de certains immeubles. La réduction d'impôt proposée pourrait donc être **ouverte**, éventuellement à un taux spécifique

minoré ⁽¹⁾, **aux propriétaires occupants** pour leur résidence principale, ainsi d'ailleurs éventuellement qu'aux opérations portant sur des locaux professionnels, sous réserve d'un engagement de conservation du bien.

Par ailleurs, pour les logements loués, les contraintes imposées au contribuable devraient être rapprochées de celles prévues par les autres régimes fonciers spéciaux, en particulier, **en portant la durée de l'engagement locatif au moins à 9 ans.**

Proposition n° 7 : Encadrer et rénover le régime Malraux

7.1/ Convertir le dispositif en une réduction d'impôt et moduler son taux selon le poids des contraintes d'urbanisme supportées (30 % dans les secteurs sauvegardés, 20 % dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager)

7.2/ Plafonner l'assiette de cette réduction d'impôt à 45 000 euros par an

7.3/ Ouvrir le bénéfice du dispositif aux locaux professionnels et, sous réserve d'un engagement de conservation du bien, aux propriétaires occupants pour leur résidence principale

7.4/ Pour les logements loués, porter la durée de l'engagement locatif à 9 ans

2.– Le régime applicable aux monuments historiques

Les immeubles historiques au sens fiscal, à savoir non seulement les immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques, mais aussi d'autres immeubles présentant un intérêt patrimonial et bénéficiant soit d'un agrément des services fiscaux soit d'un label délivré par la Fondation du patrimoine après avis favorable du service départemental de l'architecture et du patrimoine, ouvrent droit à un régime fiscal dérogatoire au regard de l'impôt sur le revenu.

Ce régime est d'une rare complexité puisque les règles applicables varient selon que l'immeuble produit ou non des recettes, selon sa nature (immeuble classé, inscrit, agréé ou labellisé), selon son ouverture ou non au public et, enfin, selon qu'il est ou non occupé (le cas échéant, partiellement) par son propriétaire.

Lorsque l'immeuble historique ne produit pas de recettes, certaines charges qui lui sont afférentes sont directement déductibles du revenu global de son propriétaire.

Les charges correspondantes sont, en principe, celles résultant des travaux réalisés par l'administration des affaires culturelles ou subventionnés (pour leur part restant à la charge du propriétaire) ainsi que les autres charges foncières pour

(1) Par exemple, au taux de 25 % applicable prévu par l'article 199 undecies A pour les dépenses de réhabilitation d'un logement constituant la résidence principale d'un contribuable ultra-marin.

la totalité de leur montant si l'immeuble est classé ou inscrit et qu'il est ouvert au public ou pour 50 % de leur montant si l'immeuble est classé ou inscrit et qu'il est fermé au public ou si l'immeuble est agréé par l'administration fiscale et ouvert au public.

Des dispositions plus restrictives s'appliquent s'agissant des immeubles faisant partie du patrimoine national à raison du label délivré par la Fondation du patrimoine mais qui ne sont ni classés, ni inscrits, ni agréés. Pour ces immeubles, et à la condition qu'ils soient visibles de la voie publique, seules sont déductibles les charges correspondant aux travaux de réparation et d'entretien et, pour les immeubles habitables, aux seuls travaux de cette nature afférents aux murs, aux façades et aux toitures. La déduction est égale à 50 % du montant des charges sauf pour les charges résultant de travaux subventionnés à hauteur de 20 % au moins dont l'intégralité du montant est déductible.

Enfin, sont également déductibles les primes d'assurance, notamment les primes d'assurance habitation des propriétaires occupants.

Lorsque l'immeuble historique produit des recettes, qui peuvent être soit des loyers au titre de leur location totale ou partielle (lorsque le monument historique comprend des logements ou des locaux professionnels loués) soit des recettes afférentes à sa visite, celles-ci constituent des revenus imposés dans la catégorie des revenus fonciers selon des modalités particulières.

En premier lieu, outre les charges foncières qui sont imputables dans les conditions de droit commun⁽¹⁾, le propriétaire peut imputer la totalité des charges résultant de l'éventuelle ouverture au public (tels que les frais de promotion du monument, l'acquisition d'équipements de billetterie ou la rémunération de personnels gérant les visites), ce qui apparaît naturel puisque ces charges sont effectivement engagées en vue de l'acquisition du revenu tiré des visites. Il peut, en outre, être procédé à une déduction forfaitaire au titre des frais de visite pour un montant de 1 525 euros ou de 2 290 euros lorsque le monument comprend un parc ou un jardin ouvert au public.

En second lieu, l'éventuel déficit est imputable sur le revenu global sans limitation de montant par dérogation à la règle générale selon laquelle le déficit foncier net n'est imputable sur le revenu global que dans la limite de 10 700 euros par an. Il convient de noter que le régime d'imputation applicable aux monuments historiques est, sur ce point, particulièrement avantageux puisque le déficit est, en outre, imputable sur le revenu global y compris pour sa partie provenant des intérêts d'emprunt, possibilité qui n'est ouverte, hors le cas des monuments historiques, que dans le cas particulier des déficits résultant de travaux supportés en application de l'article 605 du code civil et qu'il ne l'est notamment pas s'agissant des immeubles relevant du régime Malraux.

(1) Sous réserve, le cas échéant, de la fraction de ces charges correspondant aux locaux dont le propriétaire se réserve la jouissance qui est imputable, selon des modalités particulières décrites infra, sur le revenu global.

Enfin, dans le cas où l'immeuble procurant des recettes et ouvert au public est occupé en tout ou partie par son propriétaire, la fraction des charges foncières correspondant aux locaux dont le propriétaire se réserve la jouissance (qui peut être évaluée forfaitairement à 25 % du total de ces charges) est directement déductible du revenu global pour l'intégralité de son montant si l'immeuble est classé ou inscrit ou pour 50 % de son montant si l'immeuble est agréé. Pour les immeubles labellisés, les charges déductibles des revenus fonciers au titre de cet immeuble (qui sont définies selon des règles particulières qui ont été rappelées *supra*) sont réparties, au *pro rata* des surfaces entre les locaux dont le propriétaire se réserve la jouissance et les autres locaux, la fraction correspondant aux locaux dont le propriétaire se réserve la jouissance s'imputant sur le revenu global et le solde sur les revenus fonciers.

a) Un complément indispensable aux interventions publiques

Il ne fait pas de doute que le régime des monuments historiques présente des différences essentielles par rapport aux autres dispositifs étudiés par la mission. D'une manière générale, il ne semble pas constituer, dans la plupart des cas, un instrument de réduction de l'impôt utilisé dans le cadre d'une optimisation patrimoniale au même titre que d'autres régimes tel que le régime Malraux.

Les contraintes propres aux monuments historiques et le coût de leur entretien et de leur restauration rendent notamment difficile de profiter du régime fiscal dérogatoire pour financer par la réduction d'impôt qu'il rend possible des travaux valorisant le bien dans la perspective d'une plus-value de cession après l'achèvement de ces travaux.

Selon les représentants de l'association « La demeure historique », l'avantage fiscal (soit, au plus, un avantage en impôt de 40 % du montant déduit pour les contribuables dont les revenus sont les plus élevés) serait du même ordre de grandeur que le montant des surcoûts techniques (liés à la qualité des prestations exigées par le service des monuments historiques) et administratifs (études requises au titre du contrôle scientifique et technique, maîtrise d'œuvre spécialisée, constitution des dossiers) résultant des contraintes pesant sur les monuments protégés.

En outre, comme le souligne le rapport du Gouvernement évaluant l'utilisation et l'impact économique social des dispositions permettant à des contribuables de réduire leur impôt sur le revenu sans limitation de montant, ces immeubles donnent lieu à peu de transactions et sont notamment très rarement commercialisés par des opérateurs spécialisés dans les produits de défiscalisation.

Enfin, ce dispositif est très clairement l'un de ceux dans lesquels la dépense fiscale vient directement se substituer à une dépense budgétaire. Comme le rappellent à juste titre les représentants des propriétaires privés de monuments historiques, en l'absence des ressources qu'ils apportent à la conservation de ceux-ci et dont l'avantage fiscal favorise la mobilisation, l'État devrait soit accroître

fortement ses subventions soit accepter la dégradation éventuellement irréversible de certains monuments dont la conservation présente pourtant un intérêt public (reconnu à l'occasion de leur classement) ou est jugé désirable par l'autorité administrative (dans le cas des monuments inscrits).

- **Les éléments disponibles sur l'utilisation du dispositif et son coût direct**

2 600 foyers ont déclaré, au titre de 2005, des revenus ou des charges au titre de 3 800 locaux ayant le caractère de monument historique ou d'immeuble assimilé. 43 % de ces foyers disposent d'immeubles ne produisant pas de loyers.

La dépense fiscale correspondante est estimée à **10 millions d'euros au titre des charges directement déduites du revenu global** des propriétaires et à **20 millions d'euros au titre des règles spécifiques d'imputation sur le revenu global des déficits fonciers** supportés au titre de monuments historiques. Ces deux estimations ne constituent que des ordres de grandeur.

Selon les représentants de l'association « La demeure historique », la dépense fiscale serait « *un peu supérieure* ». Cette association évalue, en effet, la dépense fiscale à environ 33 millions d'euros en estimant le montant total net des dépenses déductibles à 98 millions d'euros (pour un échantillon de monuments historiques partiel mais proche de la population totale)⁽¹⁾ et en ventilant l'imputation de ces sommes pour 60 % sur des contribuables imposés au taux marginal, pour 30 % sur des contribuables imposés à 30 % et pour 10 % sur des contribuables imposés à des tranches inférieures, soit à un taux moyen d'imposition de 33,7 %, taux vraisemblable et même légèrement supérieur au taux marginal moyen d'imposition des revenus des contribuables bénéficiant du régime au titre de leurs revenus de 2005 communiqué par l'administration fiscale à la mission (soit 31,7 %).

- **Les retombées économiques et fiscales**

Les représentants de l'association « La demeure historique » contestent la réalité d'une « *dépense fiscale globale* » au titre des monuments historiques en estimant que la somme des prélèvements fiscaux et sociaux (contributions et cotisations sociales des salariés) versés au titre de monuments historiques excède celle de la dépense fiscale prévue au titre de l'impôt sur le revenu.

(1) Ce montant est le solde des recettes perçues (estimées à 48 millions d'euros) et des dépenses déductibles qui seraient de l'ordre de 146 millions d'euros :

- le montant annuel des travaux restant à la charge des propriétaires des monuments historiques et assimilés serait de l'ordre de 70 millions d'euros, dont 58 millions d'euros de dépenses déductibles ;
- le montant annuel des rémunérations brutes des salariés assurant le gardiennage, l'entretien et la visite de ces monuments serait de l'ordre de 92 millions d'euros, dont 56 millions d'euros de dépenses déductibles ;
- les principales autres dépenses (assurance, intérêts d'emprunt, taxe foncière et frais de procédure) représenterait un montant de l'ordre de 40 millions d'euros dont 32 millions d'euros de dépenses déductibles.

L'association estime, en effet, la somme de ces prélèvements fiscaux et sociaux à 91,7 millions d'euros, dont :

– 57,2 millions d'euros au titre, d'une part, des contributions et cotisations sociales des salariés (46,8 millions d'euros) et, d'autre part, de la TVA sur les travaux et les recettes commerciales (10,4 millions d'euros) ;

– 34,5 millions d'euros au titre de l'imposition du patrimoine que constituent les monuments historiques (impôt de solidarité sur la fortune, droits de mutation) et des impôts directs locaux.

L'association note que cette évaluation ne prend pas en compte la contribution directe des monuments historiques à l'économie nationale et aux finances publiques et, notamment, leur contribution à l'attractivité touristique du territoire.

b) La nécessité de lutter contre les possibilités d'optimisation et de simplifier l'état du droit

La grande diversité des monuments historiques et le coût souvent très élevé de certains travaux les concernant rendent délicat le plafonnement du bénéfice tiré de ce régime sans en remettre en cause substantiellement l'efficacité. Du point de vue de l'équité fiscale, ce plafonnement s'impose, en outre, moins que s'agissant de dispositifs dans le cadre desquels de véritables produits financiers de défiscalisation sont proposés aux contribuables.

Des ajustements du dispositif visant d'une part à éviter son utilisation dans une perspective d'optimisation fiscale et d'autre part à assurer une meilleure adéquation entre l'avantage fiscal et les contraintes supportées par les contribuables sont néanmoins souhaitables.

Pour lutter contre l'utilisation du dispositif dans une logique d'optimisation fiscale et éviter les rares abus à l'occasion desquels le dispositif constitue un instrument de défiscalisation, deux réformes sont nécessaires.

En premier lieu, il conviendrait de **réserver le bénéfice du régime aux contribuables prenant l'engagement de conserver l'immeuble concerné pendant 10 ans et, le cas échéant, de maintenir son ouverture au public durant la même période.**

En second lieu, afin d'éviter l'utilisation du régime à des fins spéculatives par des opérateurs financiers, il conviendrait de **ne pas ouvrir son bénéfice aux immeubles mis en copropriété** à l'avenir afin d'éviter des opérations de découpe.

Pour assurer une meilleure adéquation entre l'avantage fiscal et les contraintes supportées par les contribuables, il apparaît souhaitable de **plafonner le bénéfice tiré chaque année du régime des monuments historiques pour les monuments qui ne sont pas ouverts au public.**

Il conviendra naturellement de prévoir des tempéraments à cette règle générale pour tenir notamment compte de la situation particulière des monuments temporairement fermés en raison, par exemple, des travaux qui y sont conduits.

Proposition n° 8 : Moderniser le régime applicable aux monuments historiques

8.1/ Subordonner le bénéfice du dispositif à un engagement de conserver l'immeuble pendant 10 ans et, le cas échéant, de maintenir, pendant la même période, son ouverture au public

8.2/ Interdire le bénéfice du dispositif aux immeubles nouvellement mis en copropriété

8.3/ Plafonner le déficit annuellement imputé au titre des monuments historiques qui ne sont pas ouverts au public

3.– Le régime des loueurs en meublé

La location à titre habituel de locaux à usage d'habitation meublés est considérée comme une activité commerciale dont les revenus sont imposés dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux.

Ce rattachement aux bénéfices industriels et commerciaux est avantageux pour trois raisons principales.

En premier lieu, il permet, à la condition de percevoir des recettes brutes inférieures à 76 300 euros par an, de bénéficier du **régime micro-BIC qui ouvre droit à un abattement de 71 %**. Le niveau de cet abattement, défini dans la perspective d'activités commerciales, est évidemment hors de proportion avec les charges réelles supportées par le bailleur. Par comparaison, on rappellera que le régime micro applicable aux revenus fonciers ne prévoit qu'un abattement de 30 % et qu'il n'est, en outre, applicable, qu'aux foyers fiscaux dont les recettes annuelles brutes sont inférieures à 15 000 euros.

En second lieu, l'imposition dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux **permet d'amortir** l'immeuble et le mobilier loués. Cet amortissement n'est admis en déduction du revenu imposable que dans la limite du montant du loyer acquis et ne peut, par lui-même, créer de déficit. Il permet, en revanche, d'effacer des revenus imposables. En outre, les amortissements qui ne peuvent être comptabilisés en l'absence de résultat positif peuvent être **différés sans limitation de durée**, faculté qui est au cœur de nombreux montages d'investissements pour la location en meublé.

Enfin, en troisième lieu, **l'imputation des déficits** supportés au titre d'une activité industrielle et commerciale obéit, comme cela a été précédemment rappelé, à des règles propres. Un tel déficit n'est, en particulier, reportable sur le

revenu global que lorsque l'activité est exercée à **titre professionnel**. Il l'est, dans ce cas, sans limitation de montant.

Pour toutes les autres activités industrielles et commerciales, l'exercice est non professionnel lorsqu'il ne comporte pas « *la participation personnelle, directe et continue* » de l'un des membres du foyer fiscal « *à l'accomplissement des actes nécessaires à l'activité* » aux termes du dernier alinéa du I de l'article 151 *septies* du code général des impôts. Une définition dérogatoire s'applique toutefois aux loueurs en meublé, le VII du même article 151 *septies* disposant que « *les loueurs professionnels s'entendent des personnes inscrites en cette qualité au registre du commerce et des sociétés qui réalisent plus de 23 000 euros de recettes annuelles ou retirent de cette activité au moins 50 % de leur revenu* ».

La spécificité du régime des loueurs en meublé n'est donc pas de permettre l'imputation sans limitation de montant puisque celle-ci est possible pour tout déficit industriel et commercial professionnel. Sa spécificité réside plus précisément dans le fait qu'une activité de location en meublé peut être considérée comme professionnelle alors qu'elle constitue une simple opération d'investissement, sans participation personnelle du contribuable à l'exploitation.

On notera également qu'à la différence des déficits fonciers (à l'exception du cas particulier des monuments historiques), les déficits industriels et commerciaux reportés sur le revenu global peuvent résulter des intérêts d'emprunt et des autres charges financières.

Par ailleurs, il convient de rappeler que le loueur en meublé peut également bénéficier d'avantages fiscaux substantiels au titre d'impôts autres que l'impôt sur le revenu notamment :

– le bénéfice du régime des **plus-values professionnelles** (et notamment l'exonération complète de plus-values dès lors que l'activité est exercée depuis au moins 5 ans et que les recettes brutes annuelles n'excèdent pas 250 000 euros hors taxes en moyenne au cours des deux derniers exercices) ;

– l'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée, qui permet de **recupérer la TVA** en cas d'acquisition d'un logement neuf, pour les logements appartenant à des résidences avec services dont l'exploitant offrent des services para-hôteliers ;

– pour le calcul des **droits de mutation à titre gratuit**, le bénéficiaire, sous les conditions de droit commun, des mesures en faveur de la transmission des entreprises et notamment de l'abattement de 75 % et des possibilités de report du paiement des droits ;

– les immeubles loués meublés à titre professionnel ne sont pas pris en compte dans l'assiette de **l'impôt sur la fortune** lorsque le foyer fiscal tire plus de 50 % de ses revenus d'activité de leur location (ce qui revient notamment à exonérer de l'assiette de l'impôt sur la fortune les immeubles loués meublés à titre

professionnel par des contribuables n'exerçant pas ou plus d'autre activité professionnelle).

Enfin, il convient de noter que l'éventuel déficit supporté au titre de la location en meublé peut, en s'imputant sur d'autres revenus industriels et commerciaux ou sur des revenus non commerciaux, **réduire l'assiette de cotisations sociales de non salariés** constituée, en application de l'article L. 131-6 du code de la sécurité sociale, par leur revenu professionnel fiscal global.

Le régime des loueurs en meublé offre donc des avantages fiscaux nombreux.

En pratique, les montages les plus optimisants permettent de cumuler un avantage en impôt immédiat grâce à un déficit imputable créé principalement par les frais d'acquisition du logement (notamment les droits d'enregistrement), puis d'assurer ensuite un revenu locatif échappant à l'impôt en étant effacé d'abord par les intérêts d'emprunt (éventuellement maximisés par des montages organisant un financement remboursable *in fine*), puis par le stock des amortissements qui n'ont pas été antérieurement utilisés.

Soit, par exemple, un contribuable imposé au taux marginal acquérant, à Paris, un appartement ancien valant 600 000 euros. Il supporte à ce titre environ 38 500 euros de frais d'acquisition et il garnit l'appartement de meubles d'une valeur de 30 000 euros.

En supposant un financement intégral par un prêt amortissable sur 20 ans au taux total de 5 %, le montant total annuel de remboursement s'établit à environ 53 000 euros dont environ 33 000 euros d'intérêts au titre de la première année.

Le loyer annuel est initialement de 23 000 euros. Les charges et taxes supportées par le propriétaire s'élèvent à 4 000 euros. Le loyer comme la somme des charges sont supposés augmenter de 2 % par an.

La première année, le contribuable enregistra un résultat fiscal de 23 000 (loyers) – 4 000 (charges) – 33 000 (intérêts) – 38 500 (frais d'acquisition) soit un résultat net négatif de 52 500 euros, d'où une économie potentielle d'impôt de 21 000 euros. En trésorerie, ce contribuable devra déboursier 34 000 euros.

La deuxième année, l'avantage fiscal diminue fortement du fait de la disparition de l'imputation des frais d'acquisition tandis que la charge de trésorerie reste équivalente.

Progressivement, le déficit fiscal de l'exploitation se réduit du fait de l'allègement progressif du montant des intérêts déductibles et, à partir de la neuvième année, le loyer revalorisé net des charges devient supérieur au montant des intérêts restant à payer. Toutefois, des montages optimisants organisent le financement de l'opération par un prêt remboursable *in fine*, maintenant la charge d'intérêt constante pendant toute la durée du prêt.

Après le remboursement du prêt ou progressivement au fil de la diminution du montant des intérêts déductibles, il peut être tiré parti des règles permettant l'amortissement du mobilier (sur 5 à 10 ans) et de l'immeuble hors foncier (sur 20 à 30 ans). Au cours des premières années, ces amortissements n'ont pas été utilisés en l'absence d'un résultat le permettant. Un stock d'amortissements différés a donc été constitué dont la reprise progressive permet d'effacer fiscalement le revenu tiré des loyers.

En pratique, le contribuable bénéficiera donc successivement d'un avantage fiscal immédiat lui permettant de réduire l'impôt au titre de ses autres revenus par l'imputation du déficit initial, puis d'une exonération fiscale de fait de ses revenus locatifs pendant 20 à 30 ans et enfin, s'il conserve le bien et si le niveau de ses recettes le lui permet, de l'abattement extraordinairement favorable du régime micro-BIC soit 71 %.

a) Un outil de défiscalisation dont l'utilisation est particulièrement mal connue

L'utilisation du régime fiscal de la location meublée ne fait l'objet d'**aucune information publique**. On notera, en particulier, que le dispositif n'étant pas considéré comme une dépense fiscale, son coût et son nombre de bénéficiaires ne sont pas mentionnés dans le fascicule *Voies et moyens* annexé au projet de loi de finances.

Le nombre des contribuables relevant de ce régime est inconnu. Pour les seuls contribuables relevant du régime réel (à l'exclusion donc de ceux relevant du régime micro) et s'agissant de l'imposition des revenus de 2005, le **Gouvernement estime que le chiffre de 43 000 loueurs en meublé dont environ 8 000 exerçant à titre professionnel constitue un ordre de grandeur majorant**. Malgré l'imprécision du chiffre, on notera que le nombre de contribuables concernés semble donc très supérieur à celui des contribuables relevant du régime Malraux (environ 3 500) ou du régime des monuments historiques (environ 2 600).

Le rapport du Gouvernement évaluant l'utilisation et l'impact économique et social des dispositions permettant à des contribuables de réduire leur impôt sur le revenu sans limitation de montant, élaboré à partir d'informations plus complètes que celles transmises à la mission, indique que le nombre de contribuables relevant du régime des loueurs en meublé professionnels *« enregistre une forte hausse depuis le début des années 2000, avec une multiplication par 2,4 entre 2001 et 2005 »*.

Le nombre de locaux loués meublés, que permettent d'évaluer les rôles de taxe professionnelle, **s'établirait à environ 35 000**, répartis comme suit :

Type de meublés	Nombre de locaux
M1 (locaux d'habitation personnelle loués à titre de gîte rural)	1 093
M2 (locaux d'habitation personnelle classés « meublé de tourisme »)	2 599
M3 (locaux d'habitation personnelle loués meublés autres que ceux visés aux 1 et 2 de l'article 1459 du code général des impôts)	30 839
Total	34 531

La part de ces logements loués par des contribuables redevables de l'impôt sur le revenu (plutôt que par des sociétés redevables de l'impôt sur les sociétés) n'étant pas connue, cette donnée reste toutefois d'un intérêt très limité pour estimer l'ampleur du recours au dispositif du point de vue de l'impôt sur le revenu.

On notera toutefois que nous sommes ici sur un ordre de grandeur 5 à 10 fois supérieur à celui du nombre de locaux relevant du régime Malraux (environ 6 100) ou du régime des monuments historiques (environ 3 800).

Certains de ces logements font partie de résidences offrant des services (résidences pour étudiants, résidences médicalisées notamment établissements d'hébergement de personnes âgées dépendantes, résidences non médicalisées pour personnes âgées, résidences de tourisme, résidences d'affaires) et la Fédération des promoteurs constructeurs estime qu'environ 30 % des logements des résidences avec services nouvelles sont acquis par des investisseurs les louant sous le régime des loueurs en meublé professionnels.

Le Gouvernement n'a pas transmis à la mission d'éléments sur **le coût du dispositif**. Le rapport évaluant l'utilisation et l'impact économique social des dispositions permettant à des contribuables de réduire leur impôt sur le revenu sans limitation de montant apporte toutefois quelques précisions sur ce point. Au titre de l'impôt sur les revenus de 2005 (donc hors avantages fiscaux au titre d'autres impôts) et pour les seuls loueurs professionnels, ce rapport indique que l'ordre de grandeur des déficits imputés sur le revenu global serait d'environ 110 millions d'euros, en précisant que ce chiffre est « *vraisemblablement inférieur à la réalité* ». Le rapport précise que « *pour [...] estimer le coût budgétaire, il convient de [...] multiplier [ce montant] par un taux d'imposition* » et indique « *à titre indicatif* » qu'« *un taux moyen d'imposition de 16,5 % (taux marginal moyen constaté globalement sur l'IR dans la catégorie des BIC en 2005) aboutirait à un coût de 18 millions d'euros* ». Le taux retenu semble toutefois faible. En outre, une part importante du coût du régime des loueurs en meublé (professionnels ou non) résulte non de l'impact de l'imputation du déficit (seul étudié par le rapport précité compte tenu du champ retenu) mais de sa capacité à alléger considérablement l'imposition des revenus fonciers tirés de la location meublée.

On notera également que si la population des loueurs professionnels a plus que doublé entre 2001 et 2005, le montant total des déficits qu'ils imputent aurait, au cours de la même période, été multiplié par 4,5. Le recours à ce régime semble donc connaître une évolution particulièrement dynamique.

Les **bénéficiaires du régime applicable aux loueurs professionnels** sont, par construction, aisés puisqu'ils doivent être propriétaires d'un ou plusieurs immeubles produisant des recettes supérieures à 23 000 euros par an ce qui correspond à une valeur des immeubles de l'ordre d'au moins 500 000 euros.

b) Une incongruité fiscale

Le régime des loueurs en meublé présente plusieurs spécificités dont la légitimité paraît d'autant plus fragile qu'aucune contrepartie n'est exigée des contribuables en bénéficiant.

Le dispositif est, en effet, ouvert non seulement à des logements neufs mais aussi à des logements anciens et, en tout état de cause, sans aucune condition quant aux modalités de la location. Le seul critère conditionnant le bénéfice du régime est, en effet, la présence de meubles dans le logement, présence dont on peine à voir pourquoi les pouvoirs publics l'encouragent. En particulier, on peut se demander pourquoi un logement ancien loué meublé aux conditions du marché peut, sans aucune condition, être intégralement amorti lorsque l'amortissement d'un logement loué nu constitue un avantage fiscal qui n'est ouvert que dans certains régimes spéciaux contraignants pour les propriétaires (engagements de durée de location, conditions de ressources des locataires, conditions de loyers et limitation du bénéfice des dispositifs aux logements neufs ou aux logements anciens réhabilités) et dans lesquels cet amortissement n'est, en outre, que partiel (au plus 65 % de la valeur du bien dans le cas du dispositif Borloo et 50 % dans le cas du dispositif Robien recentré).

L'ensemble des avantages du régime des loueurs professionnels en meublé mérite donc d'être remis à plat.

C'est manifestement le cas s'agissant des conditions particulières dans lesquelles cette activité peut être considérée comme professionnelle. Les deux critères imposés, l'inscription au registre du commerce et des sociétés, d'une part, et un montant annuel de recettes supérieur à 23 000 euros ou à 50 % du revenu total, d'autre part, ne garantissent en effet nullement la réalité de l'activité professionnelle et permettent au contraire à un pur investisseur d'être considéré comme un professionnel.

Il est toutefois vrai que l'application du critère de droit commun (la participation personnelle, directe et continue de l'un des membres du foyer fiscal à l'accomplissement des actes nécessaires à l'activité) n'est probablement pas systématiquement adaptée à tous les cas de location en meublé. Ainsi, la gestion

d'un appartement loué meublé à l'année donne probablement peu d'occasions pour assurer cette participation personnelle, directe et continue.

On ne peut dès lors que se demander si la vraie difficulté n'est pas plutôt, en amont, dans **la soumission au régime des activités commerciales d'une activité qui est, en réalité, bien souvent, de nature foncière**. Il convient donc de distinguer dans les activités de location en meublé celles d'entre elles qui présentent un certain caractère commercial (exploitation de chambres d'hôte, par exemple) et qui pourraient conserver le bénéfice du régime des bénéfices industriels et commerciaux des autres dont les revenus ont vocation à être imposés selon les modalités de droit commun applicables aux revenus fonciers.

Bien qu'ils constituent manifestement des investissements à caractère, en réalité, non professionnel, un traitement particulier pour les logements compris dans celles des résidences dont le développement nécessite un encouragement fiscal spécifique pourrait être envisagé, éventuellement sous réserve de contreparties spécifiques (par exemple, des engagements relatifs aux loyers de l'exploitant).

Par ailleurs, même pour des locations présentant un caractère commercial marqué, le bénéfice de l'abattement prévu par le régime micro-BIC n'apparaît pas justifié et il conviendrait de prévoir l'application d'un abattement au même taux que celui prévu par le régime micro-foncier (soit 30 %).

Proposition n° 9 : Normaliser le régime des loueurs en meublé professionnels

9.1/ Réserver le bénéfice du dispositif aux revenus locatifs présentant un réel caractère commercial (exploitation de chambres d'hôte, par exemple) ou, éventuellement, un intérêt général particulier (notamment les résidences avec services dont le développement est prioritaire)

9.2/ Appliquer, dans les autres cas, le droit commun des revenus fonciers

9.3/ Ramener à 30 % le taux de l'abattement applicable dans le cadre du régime micro aux revenus locatifs imposés dans la catégorie des revenus industriels et commerciaux

4.— Le soutien à l'investissement outre-mer

a) La situation économique et sociale de l'outre-mer justifie le maintien du volume actuel des aides à l'investissement.

La situation économique et sociale de l'outre-mer, globalement dégradée par rapport à celle de la métropole, a justifié la mise en place de dispositifs propres de soutien à l'activité économique. Les spécificités des territoires ultramarins, dont certaines constituent de véritables handicaps, sont bien connues : étroitesse des marchés, éloignement résultant de l'insularité (à l'exception de la Guyane), phénomènes climatiques et naturels présentant des

risques pour le tissu économique local (cyclones, séismes). Ces spécificités sont d'autant plus préjudiciables aux économies ultramarines que celles-ci sont peu ouvertes sur l'extérieur, à la différence d'autres petites économies insulaires qui, telles les régions ultrapériphériques ibériques, ont connu un développement certain. Ainsi, le taux d'ouverture ⁽¹⁾ moyen des départements d'outre-mer (DOM) est de 18 %, tandis que celui des Canaries atteint 27 % et celui de Madère 44 % ⁽²⁾. En dépit d'une croissance plus dynamique depuis le début des années 1990 ⁽³⁾, les données macro-économiques témoignent encore d'un décalage considérable entre l'outre-mer et la métropole, essentiellement en matière de taux de chômage, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous. Par ailleurs, les données relatives au revenu minimum d'insertion (RMI) témoignent des difficultés rencontrées par une partie importante de la population ; à titre d'exemple, au 30 septembre 2007, les bénéficiaires du RMI représentaient 7,2 % de la population en Guadeloupe contre 1,7 % en métropole.

SITUATION ÉCONOMIQUE DE L'OUTRE-MER

	Population	Évolution (en %)	PIB/tête (en euros)	Évolution (en %)	Taux de chômage (en %)	Évolution (en %)	Inflation (en %)
Guadeloupe	447 000	0,8	16 612 (2005)	0,6	27,3	1,3	2,1
Martinique	400 000	0,7	18 084 (2005)	nd	25,2	2	2,4
La Réunion	785 221	1,4	15 350 (2005)	5,5	29,1	- 2,8	2,6
Guyane	202 000	3,8	11 969 (2003)	-6,9	29,1	2,6	2,1
Mayotte	191 000	4,1	3 960 (2001)	nd	25,6	- 3,4	1,4
Polynésie française	259 800	1,4	17 071 (2003)	2,4	11,7 (2002)	nd	2,7
Nouvelle-Calédonie	236 528	1,8	20 388 (2004)	nd	16,3 (2004)	nd	2,9
Saint-Pierre-et-Miquelon	6 125	- 3	26 073	nd	9,1	1,2	1,8
Wallis-et-Futuna	14 944 (2003)	nd	nd	nd	15,2 (2003)	nd	2,5
Saint-Martin	29 112 (1999)	nd	14 500 (1999)	nd	26,5 (1999)	nd	2,1
Saint-Barthélemy	6 852 (1999)	nd	26 000 (1999)	nd	4,3 (1999)	nd	2,1
Métropole	61 044 684	0,56	27 272 (2005)	2,4	9,5	- 0,3	1,7

Les données sont celles de 2006, sauf indication contraire entre parenthèses. L'évolution est calculée par rapport à l'année n-1. Certaines données ne sont pas disponibles (nd).

Source : Secrétariat d'État à l'outre-mer

En conséquence de cette situation relativement dégradée, l'outre-mer bénéficie de dispositifs spécifiques destinés à soutenir l'activité et l'emploi. Tel est l'objectif final des mesures de soutien à l'investissement et notamment des

(1) Rapportant le niveau des exportations et le niveau des importations au produit intérieur brut, le taux d'ouverture mesure le degré d'internationalisation d'une économie.

(2) Pour information, le taux d'ouverture de l'Île Maurice atteint 120 %.

(3) Cf. infra.

mécanismes dits de « défiscalisation », régime d'incitation à l'investissement prenant la forme d'une déduction du revenu imposable d'un certain pourcentage de l'investissement réalisé ou d'une réduction de l'impôt dû à hauteur d'une fraction de l'investissement. L'outre-mer bénéficie depuis 1952 d'un système d'aide fiscale à l'investissement. Celui-ci a d'abord pris la forme d'une exonération des bénéficiaires sous condition de réemploi sur place. À partir de 1980, un dispositif de défiscalisation proprement dit a été mis en place. Ce dispositif a été amplifié par la loi dite « Pons » (loi de finances rectificative n° 86-824 du 11 juillet 1986). Depuis 1986, le dispositif a connu une évolution assez heurtée, retracée avec précision dans le rapport annuel sur les conditions de mise en œuvre de l'agrément prévu en faveur des investissements réalisés outre-mer, remis chaque année au Parlement par le Gouvernement en application de l'article 120 de la loi de finances pour 1992. Le dispositif actuel résulte de la loi de programme pour l'outre-mer n° 2003-660 du 21 juillet 2003, dite « LOPOM » ou encore « loi Girardin ». La défiscalisation est prévue en faveur des investissements réalisés jusqu'au 31 décembre 2017 dans les DOM, en Nouvelle-Calédonie, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF). Peuvent en bénéficier les contribuables domiciliés en France au sens de l'article 4 B du code général des impôts (CGI) et qui réalisent des investissements outre-mer, à l'exclusion des contribuables ayant leur domicile fiscal à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les TAAF.

En préalable aux développements qui vont suivre et notamment aux propositions de réforme du dispositif actuel de défiscalisation, il faut rappeler que la mission d'information considère qu'**il est indispensable de maintenir le volume d'aide à l'investissement dont bénéficie l'outre-mer**. Les différentes pistes d'évolution suggérées dans le présent rapport n'ont d'autre objet que de renforcer l'efficacité de la dépense fiscale à destination de l'outre-mer, afin d'en favoriser le développement économique.

b) La défiscalisation, qui recouvre trois dispositifs, a produit des résultats.

- **La défiscalisation des investissements outre-mer recouvre trois dispositifs.**

Avant même de présenter les trois dispositifs prévus par le code général des impôts, il faut préciser que **l'investissement peut prendre deux formes distinctes** :

– l'investissement peut être réalisé « **en direct** », par l'entreprise ultramarine exploitant ledit investissement. Cette possibilité est ouverte seulement dans les DOM et pour les entreprises des collectivités d'outre-mer (COM) et de Nouvelle-Calédonie n'acquittant ni impôt sur le revenu ni impôt sur les sociétés (IS). Seuls 10 % des investissements sont réalisés en direct ;

– l’investissement peut également être « **externalisé** ». L’investissement est réalisé par une structure du type société en nom collectif (SNC), puis loué à une structure exploitante outre-mer. L’entreprise locale partage alors le bénéfice de la défiscalisation avec un « monteur » en défiscalisation et des contribuables, métropolitains ou ultramarins. Elle verse pendant 5 ans un loyer qui correspond à la couverture du remboursement de l’emprunt contracté par la SNC pour compléter le financement du bien. Le contribuable rétrocède à l’entreprise locale une part importante de l’avantage fiscal (60 % pour les montages IR et 75 % pour les montages IS) ⁽¹⁾.

– Les investissements productifs ouvrant droit à une réduction de l’impôt sur le revenu

L’article 199 *undecies* B du code général des impôts prévoit que les personnes physiques domiciliées fiscalement en France peuvent bénéficier d’une réduction d’impôt lorsqu’elles réalisent outre-mer certains investissements productifs dans le cadre d’une entreprise soumise à l’IR.

Ouvrent droit à réduction les **investissements productifs** neufs, l’acquisition de logiciels nécessaires à l’utilisation des investissements, ainsi que les travaux de rénovation ou de réhabilitation d’hôtels, de résidences de tourisme et de villages de vacances classés.

Seuls les investissements réalisés dans les secteurs dits « éligibles » peuvent bénéficier de la défiscalisation. Depuis l’entrée en vigueur de la LOPOM, l’éligibilité est devenue la règle, l’article 199 *undecies* B du CGI dressant désormais la liste des seuls secteurs non éligibles, liste retracée dans le tableau ci-dessous.

SECTEURS NON ÉLIGIBLES ET EXCEPTIONS

Secteurs non éligibles	Exceptions
Commerce	
Restauration, cafés, débits de tabac, débits de boisson	Restaurants de tourisme classés
Conseil ou expertise	
Recherche et développement	
Éducation, santé et action sociale	
Banque, finance et assurance	
Toutes activités immobilières	
Navigation de croisière, locations sans opérateur, réparation automobile	Location de véhicules automobiles et de navires de plaisance
Services fournis aux entreprises	Maintenance, activités de nettoyage et de conditionnement à façon, centres d’appel
Activités de loisirs, sportives et culturelles	Activités s’intégrant à titre principal à une activité hôtelière ou touristique (hors jeux de hasard et d’argent) Production et diffusion audiovisuelles et cinématographiques
Activités associatives	
Activités postales	

Source : Code général des impôts

(1) Le détail d’un montage type sera présenté infra.

L’octroi de l’avantage fiscal est subordonné à l’obtention d’un agrément lorsque l’investissement :

– est réalisé dans un secteur dit « sensible » (transports, navigation de plaisance, agriculture, pêche maritime et aquaculture, industrie charbonnière et sidérurgie, construction navale, fibres synthétiques, industrie automobile, rénovation et réhabilitation d’hôtel, de résidence de tourisme et de village de vacances classé) ;

– concerne une entreprise en difficulté ;

– a pour objet de permettre l’exploitation d’une concession de service public local à caractère industriel ou commercial ;

– excède 1 million d’euros par programme et par exercice. Ce seuil est abaissé à 300 000 euros si l’investissement est réalisé par des personnes physiques agissant à titre non professionnel.

La délivrance de l’agrément est elle-même subordonnée à un certain nombre de conditions :

– l’investissement doit présenter un intérêt économique pour le territoire concerné ;

– l’investissement doit s’intégrer à la politique d’aménagement du territoire et de l’environnement ;

– l’investissement doit garantir la protection des investisseurs et des tiers ;

– l’investissement doit avoir pour but de créer ou maintenir des emplois dans le territoire où il est réalisé ;

– le bénéficiaire de l’agrément doit respecter ses obligations fiscales et sociales ;

– le bénéficiaire de l’agrément doit s’engager à ce que puissent être vérifiées sur place les modalités de réalisation et d’exploitation de l’investissement.

En matière de délivrance de l’agrément, la compétence est partagée entre l’échelon central et l’échelon déconcentré, selon des règles présentées dans le tableau ci-dessous.

RÉPARTITION DE LA COMPÉTENCE EN MATIÈRE D'AGRÈMENT

Agrément donné par le directeur des services fiscaux	Agrément donné par le Ministre (bureau des agréments de la direction générale des Impôts)
Investissement inférieur à 1,5 million d'euros	Investissement supérieur à 1,5 million d'euros
	Projet concernant plusieurs DOM
	Investissement réalisé dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie
	Sociétés concessionnaires d'un service public industriel et commercial
	Apport au capital de sociétés en difficulté

Les investissements agréés ouvrent droit à une **réduction d'impôt en principe égale à 50 % du montant de l'investissement** diminué des éventuelles subventions publiques dont cet investissement bénéficie.

Le taux de la réduction est majoré lorsque :

– l'investissement est réalisé en Guyane, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon ou à Wallis-et-Futuna (60 %) ;

– l'investissement est réalisé dans le secteur de la production d'énergies renouvelables (majoration de 10 points) ;

– l'investissement a pour objet la rénovation ou la réhabilitation d'hôtels, de résidences de tourisme et de villages de vacances classés (60 % hors DOM et 70 % dans les DOM) ;

– l'investissement est réalisé dans un DOM et dans le secteur de la navigation de plaisance (70 %).

La réduction d'impôt est imputable sans limitation sur l'IR dû par le contribuable au titre de l'année de réalisation de l'investissement. Si le montant de la réduction d'impôt excède l'impôt dû, l'excédent constitue une créance sur l'État, reportable sur 5 ans. À l'issue de ce délai, la créance est soldée par l'État dans la limite d'un investissement total plafonné à 1,525 million d'euros⁽¹⁾.

Un régime particulier, dit de rétrocession, s'applique lorsque les immobilisations constituées par l'investissement sont données en location. Le propriétaire peut bénéficier de la réduction d'impôt mais il doit rétrocéder au moins 60 % de cette réduction à l'entreprise locataire sous forme de diminution du loyer. Ce taux est ramené à 50 % pour les investissements réalisés à compter du 21 juillet 2003 dont le montant est inférieur à 300 000 euros.

(1) Ainsi, si un contribuable réalise en 2008 un investissement de 1,525 million d'euros défiscalisé à hauteur de 50 % et que son IR dû au titre de chacune des années 2008 à 2013 est de 100 000 euros, son impôt sera de facto annulé pendant ces 6 années, à l'issue desquelles la somme de 162 500 euros lui sera versée par l'État (soit 50 % de 1 525 000 euros – 6 x 100 000 euros).

Les bénéficiaires de la défiscalisation sont soumis à des obligations de conservation de l'investissement. L'entreprise qui investit est tenue de conserver et de maintenir dans leur affectation les biens acquis pendant 5 ans ou pendant leur durée normale d'utilisation si elle est inférieure. Dans les mêmes conditions, le contribuable doit conserver les parts de la société de personnes qui a réalisé l'investissement. En cas de non-respect de ces obligations, la réduction d'impôt est en principe reprise au titre de l'année au cours de laquelle intervient la cession, le changement d'affectation de l'investissement, la cessation de l'activité éligible ou la cession des parts sociales.

Près de 10 000 contribuables bénéficient du dispositif prévu à l'article 199 *undecies* B du CGI.

– Les investissements ouvrant droit à une déduction de l'assiette de l'impôt sur les sociétés

En application des **articles 217 *undecies* et 217 *duodecies* du CGI**, les sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés (IS) peuvent déduire de leur résultat les investissements directs (productifs et immobiliers) effectués outre-mer, ainsi que les souscriptions au capital de certaines sociétés.

En ce qui concerne les **investissements directs**, ouvrent droit à déduction les investissements productifs neufs (soumis aux mêmes conditions d'agrément que ceux réalisés dans le cadre d'une entreprise soumise à l'IR) ainsi que l'acquisition ou la construction de logements neufs à usage locatif, sous respect de certaines conditions (engagement de louer l'immeuble nu pendant au moins 6 ans à des personnes qui en font leur résidence principale et plafonnement des ressources du locataire et du montant du loyer). La déduction est égale au prix de revient des immobilisations (hors taxe sur la valeur ajoutée et subventions publiques). Le propriétaire non-utilisateur du bien peut pratiquer la déduction s'il loue le bien pendant 5 ans et s'il rétrocède à la société utilisatrice du bien 75 % de l'avantage fiscal procuré par la déduction. Les obligations de conservation du bien sont identiques à celles pesant sur les bénéficiaires de la réduction d'IR.

Les entreprises soumises à l'IS peuvent également déduire de leurs résultats l'intégralité des **souscriptions réalisées à l'occasion de la constitution ou de l'augmentation de capital de certains types de sociétés** : sociétés de développement régional des DOM, sociétés dont l'activité est exercée exclusivement outre-mer dans un secteur éligible, sociétés ayant pour objet exclusif l'acquisition ou la construction de logements neufs à usage locatif affectés au secteur intermédiaire⁽¹⁾, sociétés en difficulté exerçant exclusivement outre-mer dans des secteurs éligibles. Les sociétés bénéficiaires de la souscription doivent être soumises à l'IS et consacrer au moins 90 % de leurs actifs à l'exercice d'une activité dans les secteurs éligibles. Un agrément est nécessaire en cas de souscription au capital de sociétés concessionnaires de service public et de

(1) Le secteur intermédiaire regroupe les logements dont le loyer et plafonné et qui doivent être donnés en location à des personnes dont le revenu ne dépasse pas un certain seuil.

souscriptions supérieures à 1 million d'euros. Les sociétés bénéficiaires de la déduction doivent conserver les titres souscrits pendant au moins 5 ans (6 ans dans le secteur du logement). Les sociétés bénéficiaires de la souscription doivent réaliser les investissements l'ayant motivée dans un délai de 12 mois. Les règles de conservation des investissements sont les mêmes que celles applicables aux investissements directs.

– Les investissements non productifs ouvrant droit à une réduction de l'impôt sur le revenu

En application de l'**article 199 undecies A du CGI**, les personnes physiques ayant leur résidence fiscale en France métropolitaine ou dans les DOM peuvent bénéficier d'une réduction d'IR lorsqu'elles réalisent des investissements dans le secteur du logement ou lorsqu'elles souscrivent au capital de certaines sociétés.

Dans le **secteur du logement**, la réduction s'applique aux investissements suivants :

– construction ou acquisition d'un logement neuf affecté pendant au moins 5 ans à un usage de résidence principale (du propriétaire ou d'un locataire) ;

– travaux de réhabilitation réalisés sur un logement achevé depuis plus de 40 ans, affecté au même usage dans les mêmes conditions ;

– souscription au capital de sociétés dont l'objet exclusif est de construire des logements neufs donnés en location pendant 5 ans à des personnes qui en font leur résidence principale ;

– souscription au capital de sociétés civiles de placement immobilier qui s'engagent à affecter intégralement le produit des souscriptions annuelles à l'acquisition de logements neufs affectés pour 90 % au moins à usage d'habitation, et à donner les immeubles en location pendant au moins 5 ans à des locataires qui en font leur résidence principale.

La base de la réduction d'impôt est égale au prix de revient de l'investissement et son taux est variable : 25 % pour l'acquisition ou la construction d'un logement affecté à l'habitation principale du contribuable, ainsi que pour les travaux de réhabilitation ; 40 % pour les investissements réalisés dans le secteur locatif libre ; 50 % pour les investissements réalisés dans le secteur locatif intermédiaire. Ce taux peut être majoré de 4 points lorsque des équipements utilisant des sources d'énergie renouvelable sont installés dans le logement et de 10 points lorsque le logement est situé dans une zone urbaine sensible des DOM ou de Mayotte.

La réduction d'impôt s'applique, au taux de 50 %, aux **souscriptions réalisées au capital de certaines sociétés** : sociétés de développement régional d'outre-mer ; sociétés soumises à l'IS dont l'activité réelle est exercée outre-mer

dans les secteurs éligibles ; sociétés dont l'objet est le financement d'entreprises exerçant leur activité exclusivement outre-mer dans les secteurs éligibles, si ces entreprises affectent le capital à l'acquisition et à l'exploitation d'investissements productifs neufs (Sofiom) ; souscription au capital d'entreprises en difficulté ; souscription au capital de sociétés qui réalisent des investissements nécessaires à l'exploitation d'un service public industriel et commercial local. Les sociétés bénéficiaires doivent effectuer les investissements productifs dans les 12 mois suivant la clôture de la souscription (ou achever les fondations des immeubles dans les 2 ans suivant la clôture de la souscription) et maintenir l'affectation des biens défiscalisés pendant au moins 5 ans. Les Sofiom ont quant à elles des obligations propres, à savoir financer au minimum 10 entreprises exerçant leur activité dans les secteurs éligibles, sans lien de capital entre elles. Les entreprises bénéficiaires sont soumises aux mêmes obligations que les sociétés hors Sofiom. Les obligations des souscripteurs sont variables : tout souscripteur doit conserver les titres pendant au moins 5 ans, mais le contribuable souscrivant au capital d'une Sofiom doit rétrocéder 60 % de la réduction d'impôt à l'entreprise qui acquiert et exploite l'investissement.

Doivent faire l'objet d'une procédure d'**accord préalable** les opérations supérieures à 4,6 millions d'euros et les souscriptions au capital de sociétés en difficulté.

Ce sont près de 30 000 contribuables qui bénéficient des dispositions de l'article 199 *undecies* A du CGI.

Le tableau ci-dessous récapitule, pour mémoire, les différents seuils d'agrément applicables aujourd'hui.

SEUILS D'AGRÉMENT

Seuil d'agrément	Type d'investissement
Au premier euro	<ul style="list-style-type: none"> - Dans les secteurs sensibles - Rénovation ou réhabilitation d'établissements hôteliers - Dans une entreprise en difficulté - Dans une concession de service public
300 000 euros	<ul style="list-style-type: none"> - Dans un secteur sensible, mais réalisé par une entreprise exerçant outre-mer depuis plus de deux ans - Montage locatif dans un secteur non sensible
1 million d'euros	<ul style="list-style-type: none"> - Investissement direct (sans montage locatif) dans un secteur non sensible - Souscription au capital de certaines sociétés : société de développement régional, Sofiom
4,6 millions d'euros	Dans le secteur du logement (procédure d'accord préalable)

- **La défiscalisation des investissements outre-mer a, sans nul doute, produit des résultats positifs.**

Si la situation économique et sociale de l'outre-mer demeure globalement moins favorable que celle de la métropole, **les collectivités ultramarines sont entrées dans une dynamique de développement assez soutenue depuis une quinzaine d'années.** Depuis le début des années 1990, la croissance du PIB y a été en moyenne nettement supérieure à celle de l'hexagone, de 1 à 2 points selon

les territoires. Entre 2001 et 2005, le taux de croissance annuel moyen du PIB ultramarin (+ 3,7 %) a largement dépassé celui du PIB national (+ 1,5 %). À l'exception de Mayotte et de la Guyane, l'outre-mer a connu une progression du PIB par habitant plus dynamique que la métropole : + 2,5 % par an contre + 2 % en moyenne. Entre 2001 et 2005, l'écart a été encore plus conséquent : + 2,8 % par an en moyenne contre + 0,8 %. La Réunion est particulièrement dynamique. Ainsi, entre 1993 et 2002, l'écart entre son PIB par habitant et celui de la France entière s'est réduit de près de 5 points : alors que le PIB réunionnais représentait seulement 48,5 % du PIB national en 1993, il atteignait 53,3 % en 2002. À l'inverse, la Guyane pâtit d'un accroissement rapide de sa population et de l'étroitesse extrême de son marché, facteurs qui concourent à expliquer le recul du PIB par tête constaté en 2006 (- 6,9 %).

Globalement plus dynamique qu'en métropole, la croissance ultramarine est tirée, notamment, par un niveau d'investissement supérieur.

Entre 1993 et 2002, le taux d'investissement⁽¹⁾ national a été stable, autour de 19 % ; sur la même période, le taux d'investissement des DOM, plus fluctuant, a été en moyenne supérieur de 6 points. Ce constat permet d'affirmer, *a minima*, que la défiscalisation des investissements outre-mer joue sans doute un rôle positif sur le niveau de formation brute de capital fixe (FBCF), et donc, par un effet classique de multiplicateur, sur le niveau global d'activité. Ainsi que l'énonçaient l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration dans un rapport de juillet 2006⁽²⁾, « *dans la mesure où elle constitue une aide à l'investissement, [la défiscalisation] contribue directement au développement de l'appareil productif, ainsi qu'à sa modernisation. À ce titre, son existence même, ainsi que l'engagement de pérennité à long terme inclus dans la LOPOM, créent un contexte favorable aux anticipations des chefs d'entreprise.* ». Selon le secrétariat d'État à l'outre-mer, les dispositifs de défiscalisation expliqueraient environ 20 % des quelque 7 milliards d'euros de FBCF enregistrés outre-mer en 2006.

Lors de son déplacement en Guadeloupe et en Martinique, en janvier 2008, la mission d'information a pu se rendre compte de l'utilité de la défiscalisation des investissements pour les territoires en ayant bénéficié ; la modernisation des équipements industriels, notamment, n'aurait sans doute pas pu se réaliser sans l'aide apportée par les mesures d'aide fiscale. Mais l'impact positif de la défiscalisation sur le développement économique de l'outre-mer demeure assez largement intuitif, faute d'instruments d'évaluation suffisamment performants.

(1) Mesuré en rapportant la formation brute de capital fixe à la valeur ajoutée brute.

(2) Rapport sur l'évaluation de l'impact socio-économique du dispositif de défiscalisation des investissements outre-mer.

- **L'évaluation de la défiscalisation des investissements outre-mer doit être améliorée.**

Une meilleure évaluation de la défiscalisation passe d'abord par une plus grande qualité de l'information disponible. En l'état, les données sont assez frustes, ce qui est d'autant plus regrettable que les mesures de défiscalisation constituent des dépenses fiscales très conséquentes. Le projet annuel de performances du programme *Conditions de vie outre-mer*, annexé au projet de loi de finances pour 2008, évalue à 960 millions d'euros la dépense fiscale totale générée par la défiscalisation, soit plus du tiers des dépenses fiscales rattachées à la mission *Outre-mer* : 230 millions d'euros au titre de l'article 199 *undecies* A du CGI, 550 millions d'euros au titre de l'article 199 *undecies* B et 180 millions d'euros au titre des articles 217. Ces montants ont considérablement augmenté depuis 2003 ; à cette date, ils s'élevaient, respectivement, à 115, 140 et 85 millions d'euros.

DÉTAIL DE LA DÉPENSE FISCALE EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER

(en millions d'euros)

Objet de la mesure	2007	2008
Dépenses fiscales contribuant au programme <i>Emploi outre-mer</i>		
Imputation sur le revenu global des déficits industriels et commerciaux non professionnels provenant de la location d'un hôtel situé dans les DOM avec travaux	3	3
Exonération, sur agrément, des bénéficiaires en cas de création d'activité nouvelle dans les DOM	≤ 0,5	0
Exonération des bénéfices réinvestis dans l'entreprise pour les sociétés de recherche et d'exploitation minière dans les DOM	≤ 0,5	≤ 0,5
Prise en compte réduite des résultats provenant d'exploitations dans les DOM (jusqu'en 2017)	85	90
Exonération des rémunérations versées dans le cadre des contrats aidés pour les Rmistes dans les DOM	nc	nc
Exonération de TVA de matières premières et des produits pétroliers dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion.	80	80
Déductibilité de la TVA afférente à certains produits exonérés.	200	200
Total pour le programme	369	373
Dépenses fiscales contribuant au programme <i>Conditions de vie outre-mer</i>		
Déduction des investissements productifs réalisés outre-mer	nc	nc
Réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements situés outre-mer	220	230
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements productifs réalisés outre-mer (avant le 31 décembre 2007)	500	550
Réduction d'impôt sur le revenu (30 % en Guadeloupe, Martinique et Réunion, et 40 % en Guyane)	250	270
Réduction de l'imposition forfaitaire au taux de 16 % des plus-values réalisées outre-mer	4	4
Déduction des investissements productifs réalisés outre-mer (jusqu'en 2017)	160	180
Réduction de 50 % des tarifs des droits d'enregistrement et de timbre en Guyane	2	2
Exonération de TVA des transports maritimes de personnes et de marchandises dans la limite de chacun des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion	nc	nc
Régime de TVA des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion	1 040	1 070
Exclusion des DOM du champ d'application de la TIPP	130	130
Total pour le programme	2 306	2 436
Total pour la mission <i>Outre-mer</i>	2 702	2 809

Source : Projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances pour 2008

nc : non chiffrable

L'information relative à la défiscalisation outre-mer connaît les mêmes carences que l'information relative à la dépense fiscale en général, carences évoquées *supra* dans le présent rapport. L'existence d'un mécanisme d'agrément permet cependant de recueillir un certain nombre de données, consignées pour l'essentiel dans le rapport annuel sur les conditions de mise en œuvre de l'agrément prévu en faveur des investissements réalisés outre-mer, remis chaque année au Parlement en application de l'article 120 de la loi de finances pour 1992. L'encadré suivant présente quelques données significatives extraites du rapport pour l'année 2006.

La procédure d'agrément en 2006

Au titre de l'année 2006, **539 nouvelles demandes d'agrément** ont été présentées, dont 285 au bureau des agréments, pour un montant total d'investissements de 1 773 millions d'euros. L'immense majorité des demandes d'agrément a concerné le dispositif prévu à l'article 199 *undecies* B du CGI : 398 demandes contre 135 au titre des articles 217 *undecies* et 217 *duodecies* et seulement 6 demandes d'accord préalable au titre de l'article 199 *undecies* A.

Dans le même temps, **560 dossiers ont été traités**, dont 291 par le bureau des agréments, pour un montant total de 1 534 millions d'euros environ.

Sur ces 560 dossiers, **381 ont obtenu un agrément**, soit 68 %. 76 ont reçu une réponse négative et 103 ont fait l'objet d'un désistement ou d'un classement sans suite.

Le montant total de projets agréés en 2006 s'est élevé à **852 millions d'euros** (462,2 pour le « 199 B », 319,5 pour le « 217 » et 70,3 pour le « 199 A »), contre 552,8 en 2005.

En ce qui concerne la **répartition géographique**, 3 collectivités ont concentré environ 67 % des montants défiscalisés. La Réunion est le principal bénéficiaire des investissements défiscalisés (107 dossiers agréés pour 187,24 millions d'euros). Suivent la Polynésie française (34 dossiers pour 187 millions d'euros) et la Nouvelle-Calédonie (30 dossiers pour 152 millions d'euros). Le montant unitaire des dossiers agréés est nettement plus important dans les collectivités du Pacifique que dans les DOM, ce qui s'explique par la lourdeur des investissements qui y sont réalisés à titre principal : hôtellerie en Polynésie et exploitation du nickel en Nouvelle-Calédonie.

Tous les **secteurs aidés** ont connu en 2006 une hausse du montant d'investissements sauf la pêche, les industries de transformation et le secteur des énergies renouvelables. 4 secteurs ont connu une augmentation très importante de l'aide à l'investissement : l'hôtellerie (+ 198 %), les télécommunications (+ 172 %), les transports (+ 69 %) et l'industrie (+ 66 %). Les secteurs les plus aidés sont les transports (215 millions d'euros), le logement (130,5 millions d'euros) et l'hôtellerie (119,5 millions d'euros).

Au-delà de l'information disponible, c'est surtout l'évaluation de l'efficacité socio-économique de la défiscalisation qui est lacunaire. L'article 38 de la LOPOM prévoit pourtant qu'à compter de 2006, le Gouvernement remet tous les 3 ans au Parlement un rapport évaluant l'impact socio-économique des mesures de défiscalisation. Mais les différents travaux conduits sur ce sujet ont conclu à la quasi-impossibilité de réaliser une véritable

évaluation. Dans leur rapport précité, l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration constataient que « *l'évaluation de l'impact socio-économique de la défiscalisation est difficile à établir faute d'outils statistiques et méthodologiques* ». Le Conseil économique et social, dans un avis rendu en juillet 2006, estimait qu'« *il ne lui appartient pas de réaliser une évaluation proprement dite, mais plutôt, conformément à sa mission, de rendre un avis faisant apparaître le point de vue des partenaires économiques et sociaux* »⁽¹⁾. Dans un rapport d'étape remis le 6 décembre 2006, la Commission nationale d'évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer⁽²⁾ déclarait n'être « *pas à même de conduire une véritable évaluation d'impact* » de la défiscalisation⁽³⁾. Interrogé au sujet de l'efficacité de la défiscalisation par le Rapporteur spécial des crédits de la mission *Outre-mer* pour 2008, le secrétariat d'État à l'Outre-mer a reconnu qu'il « *ne dispose pas d'outils permettant de mesurer l'effet direct des aides à l'investissement qui ont été ainsi accordées sur les performances globales du secteur économique concerné* ».

La difficulté à évaluer l'impact réel de la défiscalisation des investissements sur l'économie ultramarine fait donc l'objet d'un parfait consensus. Cette difficulté tient, pour l'essentiel, à des considérations techniques et méthodologiques très clairement exposées dans le rapport d'inspection précité. Techniquement, l'évaluation de la défiscalisation se heurtait, en 2006, à l'absence de comptes récents. Seuls des comptes dits « rapides » étaient disponibles pour 2004 et, exclusivement à La Réunion, pour 2005. Le rapport subordonnait alors la réalisation d'une évaluation rigoureuse à une plus grande maturité de l'appareil statistique. Or, le mécanisme des comptes rapides a été institué en 2003 seulement ; l'expérience accumulée depuis devrait en principe permettre la production de données statistiques plus riches, laissant espérer une évaluation plus fiable.

Au-delà de ces difficultés techniques, l'évaluation de l'impact socio-économique de la défiscalisation rencontre des obstacles méthodologiques, qui tiennent principalement à l'imperfection d'un raisonnement « toutes choses égales par ailleurs ». En effet, comment isoler, dans l'ensemble des dispositifs de soutien à l'économie ultramarine, les effets de la seule défiscalisation ? En particulier, l'impact de la défiscalisation sur l'emploi est très délicat à évaluer. Rappelons que la loi de finances pour 1998 a ajouté aux conditions de délivrance de l'agrément la création ou le maintien d'emploi dans le territoire bénéficiaire de la défiscalisation. Mais l'effet de la défiscalisation sur l'emploi est difficilement estimable. D'une part, d'autres dispositifs poursuivent, encore plus directement, un objectif d'accroissement de la demande de travail, tout particulièrement le régime spécifique d'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale

(1) M. Alain SAUBERT, Évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003.

(2) Composée de parlementaires et de représentants de l'administration, la CNELOM était chargée de dresser un premier bilan de l'application de la LOPOM.

(3) Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer : évaluation des mesures de défiscalisation des investissements et d'exonération des charges sociales.

applicable outre-mer⁽¹⁾. D'autre part, les données disponibles, qui font état des seules créations nettes d'emplois attribuées à la défiscalisation, ne peuvent rendre compte ni du nombre d'emplois que l'aide fiscale à l'investissement permet de maintenir, ni du nombre d'emplois indirectement créés. Ainsi, les projets qui bénéficient de la défiscalisation la plus importante en volume (logement, achat de moyens de transports,...) ne sont pas nécessairement les plus créateurs d'emplois directs. En conséquence, le coût moyen pour le budget de l'État d'un emploi créé grâce à la défiscalisation, retracé dans le tableau ci-après pour l'année 2006, ne saurait constituer à lui seul une mesure fiable de l'efficacité du dispositif issu de la loi Girardin.

COÛT DES EMPLOIS CRÉÉS PAR LA DÉFISCALISATION

(en milliers d'euros)

2006	Nombre d'emplois créés	Montant d'investissements agréés	Coût budgétaire	Coût par emploi
Guadeloupe	89	118 178	58 026	652
Guyane	107	61 776	34 341	321
Martinique	151	122 294	54 516	361
Réunion	380	187 241	77 010	203
DOM	727	489 489	223 893	308
Mayotte	130	21 821	12 023	92
Polynésie	181	187 164	93 242	515
Nouvelle-Calédonie	136	151 846	75 087	552
Saint-Pierre et Miquelon	1	646	388	388
Wallis-et-Futuna	4	1 303	782	196
COM	452	362 780	181 522	402
DOM + COM	1 179	852 269	405 415	344

Source : Direction générale des Impôts

c) *Le dispositif actuel de défiscalisation des investissements produit des effets pervers qui doivent être corrigés.*

- **La forte croissance du « plein droit » dans le secteur productif laisse craindre la défiscalisation d'investissements peu opportuns.**

Les investissements outre-mer non soumis à agrément bénéficient de plein droit des dispositifs de défiscalisation : la seule réalisation de l'opération ouvre droit à l'avantage fiscal prévu par le code général des impôts. La défiscalisation de plein droit est une dépense fiscale parfaitement classique : alors que l'agrément permet de suivre l'évolution des recettes auxquelles l'État renonce

(1) Pour la plupart des employeurs, exonération totale dans la limite d'un plafond de rémunération égal au SMIC majoré, selon les entreprises concernées, de 30, 40 ou 50 %.

volontairement et de s'assurer de la pertinence des projets aidés, le plein droit ne fait l'objet d'aucun suivi spécifique. La direction générale des Impôts ne dispose donc pas de données agrégées permettant de connaître avec précision le montant total de la dépense fiscale associée au plein droit ou encore la ventilation de cette dépense entre les différents secteurs économiques. Les données relatives au plein droit sont donc purement estimatives, se déduisant notamment de la différence entre l'évaluation de la dépense fiscale globale, retracée dans les documents budgétaires, et le montant des investissements agréés.

La grande imperfection qui caractérise l'estimation du plein droit a été relevée par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration qui, dans leur rapport de 2006, ont dû combiner plusieurs sources incomplètes pour se faire une idée du volume du plein droit et de son évolution : une « *démarche de terrain* » consistant en la rencontre, sur place, d'opérateurs de la défiscalisation ; l'exploitation d'une étude de la Chambre de commerce et d'industrie de Guadeloupe ; une « *démarche estimative* », consistant en l'exploitation des données fournies par des cabinets métropolitains spécialisés dans le montage d'opérations de défiscalisation outre-mer. Conscientes des limites méthodologiques d'une telle évaluation, les Inspections générales parvenaient néanmoins à la conclusion suivante : **l'explosion du plein droit depuis le vote de la LOPOM**, passé d'environ 240 millions d'euros en 2003 à 420 millions d'euros en 2005, puis 500 millions d'euros en 2006.

La mission d'information n'a pu obtenir de chiffrage plus précis ou plus récent, mais cette tendance à la progression du plein droit a été confirmée par l'ensemble de ses interlocuteurs. À l'avenir, la connaissance du plein droit devrait toutefois être améliorée grâce à la publication du décret n° 2007-1661 du 23 novembre 2007, qui a instauré une obligation déclarative pour chaque investissement bénéficiaire de la défiscalisation. La déclaration doit préciser, entre autres, la nature et le secteur de l'investissement, la collectivité sur le territoire de laquelle est situé ou exploité l'investissement, le montant de l'avantage fiscal, la part de rétrocession, le nombre d'emplois éventuellement créés. Les premières données issues de cette déclaration devraient être disponibles en 2009.

La tendance à la progression du plein droit s'explique très probablement par le relèvement des seuils d'agrément par la loi Girardin. Pour les investissements réalisés directement par les entreprises exerçant leur activité dans un secteur non sensible, le seuil de l'agrément a été porté de 760 000 euros à 1 million d'euros. Pour les investissements réalisés dans les secteurs sensibles par des entreprises exerçant leur activité exclusivement outre-mer depuis plus de deux ans, le seuil de l'agrément est passé de 150 000 euros à 300 000 euros.

Destiné à accélérer le processus d'investissement en limitant aux opérations les plus conséquentes l'examen administratif du projet, **le relèvement des seuils d'agrément est potentiellement générateur d'effets pervers.** En effet, dès lors qu'aucune obligation propre à l'octroi d'un agrément ne doit être

remplie en régime de plein droit, peuvent bénéficier de la défiscalisation des investissements dont l'utilité économique finale est limitée. Lors de son déplacement en Guadeloupe et en Martinique, puis lors des auditions conduites en métropole, la mission d'information a été particulièrement sensibilisée à la forte croissance du parc de véhicules dans les DOM, sans doute plus importante que la croissance des besoins. Au-delà des véhicules utilitaires, sont également concernés les véhicules particuliers, dont certains bénéficieraient de la défiscalisation. La mission d'information doit préciser que la quasi-totalité de ses interlocuteurs a jugé cette pratique très contestable. Il convient donc de veiller à ce que la défiscalisation favorise des investissements productifs économiquement justifiés, évitant ainsi que des opérations quelque peu douteuses décrédibilisent un dispositif d'aide dont, encore une fois, les collectivités ultramarines ont besoin pour poursuivre leur développement.

Différentes mesures pourraient être prises afin d'éviter les effets pervers éventuels de la défiscalisation de plein droit. D'une part, et *a minima*, il conviendrait d'étendre aux entreprises bénéficiaires des investissements de plein droit l'obligation de produire un document attestant qu'elles sont bien à jour du paiement de leurs cotisations fiscales et sociales, obligation qui pèse d'ores et déjà sur les entreprises bénéficiaires d'investissements défiscalisés sous agrément. Il s'agit là d'une mesure d'équité, tendant à lever le soupçon qui pourrait peser, le plus souvent indûment, sur les exploitants bénéficiaires de la défiscalisation. D'autre part, il paraît opportun d'abaisser certains seuils d'agrément, afin de permettre à l'administration fiscale de s'assurer de l'utilité socio-économique de l'investissement défiscalisé ; le seuil applicable aux investissements réalisés directement par les entreprises exerçant leur activité dans un secteur non sensible (1 million d'euros actuellement) pourrait être ramené à 500 000 euros.

Par ailleurs, **le dispositif de contrôle des investissements défiscalisés de plein droit pourrait être amélioré.** Outre le contrôle fiscal de droit commun, l'administration des impôts dispose d'un outil spécifique aux investissements défiscalisés. L'article L. 45 du livre des procédures fiscales dispose en effet que *« les agents mandatés par le directeur général des impôts peuvent contrôler sur le lieu d'exploitation le respect des conditions liées à la réalisation, l'affectation et la conservation des investissements productifs ayant ouvert un droit au bénéfice des dispositions des articles 199 undecies A, 199 undecies B, 217 undecies et 217 duodecies du code général des impôts et prévues aux mêmes articles »*. Interrogée au sujet de la pratique de cette disposition, la direction de la Législation fiscale a reconnu ne pas disposer de données précises. Selon les informations qu'a pu recueillir la mission d'information lors de son déplacement en Guadeloupe et en Martinique, la lourdeur de la procédure prévue par l'article L. 45 du Livre des procédures fiscales, nécessitant l'intervention du directeur général des impôts lui-même, limiterait sa mise en œuvre. Un assouplissement de la procédure paraît nécessaire afin de pouvoir mettre en œuvre le dispositif de contrôle spécifique ; il pourrait par exemple être envisagé de supprimer l'intervention du directeur général des impôts et de donner au directeur des services fiscaux l'initiative des contrôles.

Proposition n °10 : Rendre plus transparente la défiscalisation de plein droit dans le secteur productif en outre-mer

10.1/ Rendre obligatoire la production d'une attestation fiscale et sociale pour les exploitants bénéficiaires d'un investissement défiscalisé de plein droit

10.2/ Ramener à 500 000 euros le seuil d'agrément des investissements réalisés directement par les entreprises exerçant leur activité dans un secteur non sensible

10.3/ Donner au directeur des services fiscaux l'initiative des contrôles spécifiques aux investissements défiscalisés

10.4/ Exclure du bénéfice de la défiscalisation l'achat de véhicules particuliers

- **Dans les secteurs de l'hôtellerie et de la plaisance, les conditions d'agrément pourraient être revues.**

Lors de son déplacement en Guadeloupe et en Martinique, la mission d'information a pu se rendre compte des difficultés du secteur touristique dans des îles qui ne manquent pourtant pas d'atouts. Le maintien d'un soutien aux activités du secteur touristique paraît donc nécessaire. Néanmoins, les modalités actuelles de défiscalisation des investissements hôteliers et plaisanciers, supports et vecteurs de flux touristiques, ne sont pas pleinement satisfaisantes.

L'investissement réalisé dans un DOM dans le secteur de la **navigation de plaisance** ouvre droit, pour les investisseurs, à une réduction d'impôt sur le revenu égale à 70 % du montant dudit investissement, soit 20 points de plus que le taux normalement appliqué. Cette majoration se justifiait par le souci de permettre le renouvellement de la flotte, en particulier aux Antilles. Selon le secrétariat d'État à l'Outre-mer, les études les plus récentes conduisent à penser que cet objectif est atteint. En conséquence, le maintien d'un tel taux de réduction d'impôt peut créer un appel de fonds en direction de l'investissement plaisancier, sans véritable lien avec les besoins en la matière. Cet effet pervers, qui contribue à entretenir une forme de soupçon sur la défiscalisation, est amplifié par le fait que la durée de conservation d'un navire de plaisance, fixée actuellement à 5 ans, est assez faible et peut donc favoriser des stratégies d'investissement privilégiant la rentabilité financière à court terme ou la création d'un fructueux marché de l'occasion, et non la viabilité économique du projet support. La mission d'information propose donc de réviser les conditions d'agrément en matière d'investissement dans le secteur de la plaisance, en ramenant à 50 % le taux de réduction d'impôt et en allongeant de 5 à 8 ans la durée minimale de détention du navire défiscalisé.

La nécessité d'allonger le délai plancher de conservation du bien est plus évidente encore en matière d'**investissement hôtelier**, eu égard à la durée moyenne d'amortissement d'un tel investissement. L'allongement de la durée minimale de conservation du bien permettrait de limiter les investissements mal calibrés conduisant, après quelques saisons d'exploitation non rentable, à la fermeture de l'établissement ou à son découpage en appartements, tendance

malheureuse à laquelle la mission d'information a été sensibilisée lors de son déplacement en Guadeloupe et en Martinique. Par ailleurs, l'hôtellerie bénéficie d'un régime de défiscalisation plus favorable que le régime normal, ainsi que le détaille l'encadré ci-dessous.

Le régime de défiscalisation des investissements hôteliers

Dans les DOM, les travaux de rénovation et réhabilitation d'hôtels, de résidences de tourisme et de villages de vacances classés bénéficient d'un régime particulier :

– la réduction d'impôt est majorée à 70 % ;

– lorsque l'hôtel est donné en location, la société de personnes qui a réalisé l'investissement peut déduire de son revenu imposable la totalité des amortissements pratiqués, par dérogation aux règles générales applicables en la matière ;

– lorsque l'hôtel est donné en location, le contribuable peut imputer sur son revenu global les déficits provenant des travaux ayant donné lieu à la réduction d'IR. Cette « détunnelisation » des revenus permet donc une double défiscalisation (*double shot*). Cette mesure, de même que celle qui précède, est applicable aux opérations réalisées jusqu'au 31 décembre 2008 et se trouve subordonnée à l'octroi d'un agrément. Il serait inopportun de les prolonger au-delà de la date prévue ;

– les conseils généraux peuvent en outre exonérer de taxe de publicité foncière ou de droit d'enregistrement les acquisitions d'immeubles que l'acquéreur s'engage à affecter à l'exploitation d'un hôtel, d'une résidence de tourisme ou d'un village de vacances classé.

Il n'est pas certain que ce régime spécifique permette de résoudre les problèmes structurels dont souffre le tourisme outre-mer. Plus favorable que la moyenne, ce régime présente, à la manière du dispositif applicable en matière de plaisance, un risque d'effet pervers qu'il ne faut pas négliger. Surtout, ainsi que le relevaient dans leur rapport de juillet 2006 l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration, « *ce n'est pas le processus de défiscalisation qui est à améliorer, mais la politique de développement touristique dont il constitue un outil. Or, cette politique se cherche encore dans les départements français d'Amérique, notamment aux Antilles. La défiscalisation ne saurait compenser ce manque* ». La mission d'information propose donc, en matière d'investissement hôtelier, un régime identique à celui suggéré pour la plaisance.

Proposition n °11 : Réformer les conditions de défiscalisation dans l'hôtellerie et la plaisance en outre-mer

11.1/ Allonger de 5 à 8 ans le délai minimum de détention du bien défiscalisé

11.2/ Ramener à 50 % le taux de la réduction d'impôt

11.3/ Supprimer les possibilités de double défiscalisation (dispositif dit *double shot*)

• **La défiscalisation des investissements locatifs doit permettre de répondre aux besoins de logement social.**

En matière d'investissement locatif, la loi prévoit un seuil d'accord préalable très élevé pour les opérations de défiscalisation soumises au régime prévu à l'article 199 *undecies* A du CGI : 4,6 millions d'euros. La place du plein droit est donc particulièrement importante, ce qui ne permet pas d'avoir une vision très claire du volume de la défiscalisation ni de ses effets.

En outre, ce dispositif engendre **un certain nombre d'effets pervers**, rapportés notamment dans un rapport d'audit de modernisation consacré au logement social outre-mer ⁽¹⁾ :

– le seuil élevé favorise le « saucissonnage » des opérations, destiné à échapper à la procédure de contrôle *a priori* que constitue l'accord préalable ;

– les calculs de rentabilité conduisent les promoteurs à privilégier des logements de type F2, alors que les besoins de la population domienne se concentrent plutôt sur des logements de type F4 ;

– l'aide fiscale à l'investissement locatif contribue au renchérissement du foncier, lui-même partiellement explicatif de la hausse du coût des opérations locatives.

Ces effets pervers sont renforcés par trois circonstances. D'une part, lorsqu'elle trouve à s'appliquer, la procédure de contrôle administratif prévue en matière d'investissement locatif (l'accord préalable) est plus souple qu'en matière d'investissement productif (l'agrément) : à la différence de l'agrément, l'accord préalable ne peut être repris par l'administration fiscale. D'autre part, la loi ne prévoit pas de mécanisme de rétrocession de l'avantage fiscal en matière d'investissement locatif, ce qui peut favoriser des stratégies d'optimisation fiscale sans lien direct avec la satisfaction des besoins locatifs. Enfin, l'avantage fiscal procuré par la réalisation d'un investissement locatif « 199 *undecies* A » n'est pas plafonné. Or, il ressort des données dont dispose la mission d'information qu'un plafonnement de la réduction d'IR à 25 000 euros par contribuable et par an

(1) *Mission d'audit de modernisation*, Rapport sur la politique du logement social outre-mer (DOM et Mayotte), avril 2006.

permettrait à 95 % des ménages qui défiscalisent sur la base de l'article 199 *undecies* A du code général des impôts de continuer à bénéficier de ce dispositif. Le plafonnement de l'avantage fiscal à ce niveau assez élevé permettrait donc de préserver le financement de l'investissement locatif, tout en s'inscrivant dans la démarche consensuelle de la mission d'information, tendant à renforcer l'équité de notre système fiscal.

Les caractéristiques actuelles du dispositif ne sont pas particulièrement favorables au développement du logement social. La loi n'interdit pas la défiscalisation des investissements réalisés dans ce secteur, mais elle ne prévoit pas de dispositif spécifiquement incitatif. Or, les besoins en la matière sont considérables, évalués à 15 000 nouveaux logements par an par le secrétariat d'État à l'Outre-mer. Il apparaît donc nécessaire de prévoir un dispositif de défiscalisation tendant à orienter l'épargne privée vers la construction de logements sociaux, au besoin en réorientant vers ce secteur l'aide actuellement accordée aux secteurs libre et intermédiaire. Il s'agirait de prévoir une extinction progressive de l'avantage fiscal accordé aux contribuables investissant dans ces secteurs et d'en faire bénéficier ceux qui souscrivent à des projets répondant aux caractéristiques du logement social, en réservant le bénéfice de la défiscalisation aux opérations portées par des bailleurs sociaux qui en assureraient la gestion. Telle est d'ailleurs l'orientation générale du projet de loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence économique outre-mer, actuellement en préparation.

Proposition n °12 : Réformer la défiscalisation des investissements locatifs en outre-mer

- 12.1/ Substituer l'agrément à l'accord préalable
- 12.2/ Fixer le seuil d'agrément à 1 million d'euros
- 12.3/ Prévoir un mécanisme de rétrocession de l'avantage fiscal
- 12.4/ Plafonner à 25 000 euros par contribuable et par exercice la réduction d'impôt
- 12.5/ Recentrer la défiscalisation des investissements locatifs sur le logement social

d) La dépense fiscale générée par la réduction d'impôt pour les investissements productifs pourrait être mieux utilisée.

- **Le montage type conduit à une « évaporation fiscale » très élevée.**

En matière de défiscalisation des investissements outre-mer, la procédure la plus utilisée, en montant global comme en nombre de dossiers, est celle prévue à l'article 199 *undecies* B du code général des impôts. Les développements

suivants s'efforcent de décrire la mécanique d'un montage type, à savoir un investissement externalisé réalisé par une société en nom collectif (SNC) qui va louer le bien concerné à une société exploitante, celle-ci ne pouvant pas ou ne souhaitant pas réaliser directement l'investissement. Dans un souci de clarté, la présentation est très simplifiée.

Soit une entreprise ultramarine exerçant ses activités dans un secteur éligible. Cette entreprise (l'exploitant) souhaite pouvoir utiliser un bien de production, d'une valeur de 100. L'exploitant s'adresse à un intermédiaire (le cabinet de défiscalisation) qui se charge d'organiser le financement du bien. À cette fin, une société en nom collectif (SNC) est constituée entre des personnes physiques souhaitant bénéficier de la réduction d'impôt permise par la réalisation de l'investissement (les apporteurs de capacité fiscale). La SNC opte pour la transparence fiscale : ses membres seront redevables de l'impôt sur le revenu et non de l'impôt sur les sociétés. La SNC procède à l'investissement, qu'elle finance de la manière suivante :

- 50 par un emprunt contracté auprès d'établissements bancaires ;
- 30 par les fonds propres apportés par les membres de la SNC ;
- 20 par le dépôt de garantie de l'exploitant, caution de son implication réelle dans le projet ⁽¹⁾.

La réduction d'impôt, à répartir entre les membres de la SNC à raison de leurs parts sociales respectives, s'élève à 50, soit 50 % du montant de l'investissement. Pour obtenir le gain net produit par l'opération au profit des apporteurs de capacité fiscale, il faut retirer de ces 50 :

– la commission perçue par les cabinets de défiscalisation pour couvrir les frais de montage et de gestion de la SNC (soit environ 6 en moyenne) ;

– 60 % de l'avantage fiscal (soit 30), qui doivent être rétrocédés à l'exploitant sous la forme d'une réduction des loyers versés par celui-ci à la SNC pendant 5 ans, soit la durée minimale pendant laquelle la SNC doit conserver l'investissement.

Pour un investissement de 100, l'avantage fiscal net au profit du contribuable est donc de 14 (soit 50 - 6 - 30).

Pendant les 5 années minimales de conservation du bien, la SNC perçoit les loyers versés par l'exploitant et rembourse ainsi les établissements bancaires

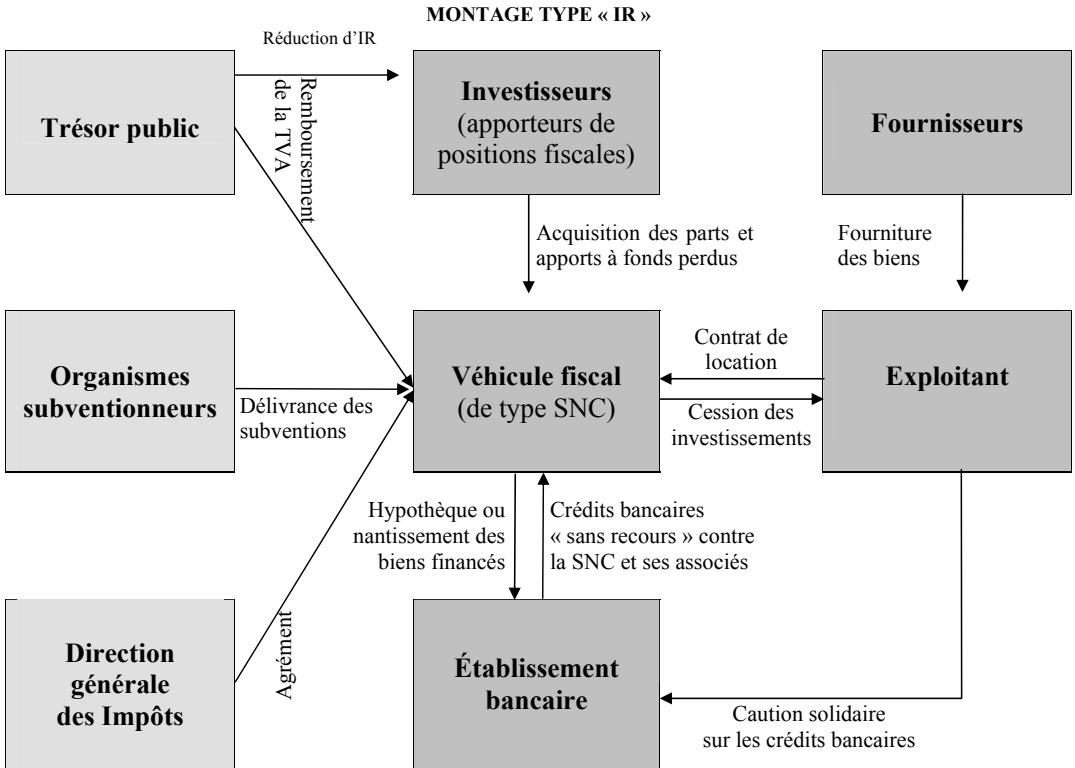
(1) En réalité, le dépôt de garantie est plutôt de 10 %, le différentiel étant financé par différentes subventions, notamment par remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée non perçue récupérable (TVA NPR). Les subventions n'entrent pas dans la base de calcul de l'avantage fiscal. Afin de conserver une base de 100 facilitant la présentation du montage, le raisonnement a été volontairement simplifié. L'intégration des subventions au montage en modifie l'équilibre économique, soit en conduisant à une rétrocession effective supérieure et à un avantage en impôt moindre à apport fiscal constant du contribuable, soit en permettant à celui-ci un apport inférieur.

qui ont apporté 50 dans le montage. Au terme de ces 5 ans, la SNC revend le bien à l'exploitant. Le bien est en général cédé à l'euro symbolique : les loyers versés pendant 5 ans, le dépôt de garantie apporté initialement par l'exploitant et le montant de la rétrocession ont en principe permis d'en couvrir le coût total. Pour l'exploitant, le gain permis par ce montage se résume donc à la rétrocession d'une partie de l'avantage fiscal procuré à la SNC, rétrocession qui lui permet d'acquérir le bien au terme d'une location-vente à loyer bonifié.

L'aide perçue par l'entreprise grâce à ce montage (soit 30 sous forme de rétrocession) aura coûté 50 à l'État, en termes de moins-values fiscales (30 au profit de l'exploitant + 14 au profit des membres de la SNC + 6 au profit du cabinet de défiscalisation). **40 % des recettes auxquelles l'État renonce volontairement dans l'objectif de concourir au développement économique de l'outre-mer⁽¹⁾ sont *in fine* captés par d'autres destinataires que les exploitants ultramarins.** Cette part de la dépense fiscale s'assimile à de l'« évaporation fiscale », à de la « perte en ligne », à tout le moins au regard de l'objectif final poursuivi par la défiscalisation, à savoir le développement économique de l'outre-mer.

Le schéma ci-dessous présente, pour mémoire, le montage type permettant de financer un investissement par une SNC constituée d'apporteurs de capacité fiscale souhaitant bénéficier d'une réduction de leur impôt sur le revenu.

(1) Soit 20 sur 50.



Source : SOFICO Investissements

- **L'évaporation fiscale ne saurait être regardée comme la contrepartie justifiée d'un risque réel.**

À l'exposé qui précède, il pourrait être rétorqué que la « perte en ligne » constitue la contrepartie des risques pris par ceux qui la perçoivent, à savoir les apporteurs de capacité fiscale et les cabinets de défiscalisation.

En théorie, l'apporteur de capacité fiscale s'expose à deux types de risques : un risque économique en cas de défaut de paiement des loyers par l'entreprise exploitante et un risque fiscal en cas de reprise de l'agrément ⁽¹⁾, qui a pour conséquence de rendre exigible l'avantage en impôt préalablement accordé.

De fait, l'occurrence de ces deux risques est très faible. En ce qui concerne le risque économique, la mission d'information a pu constater que la plupart des montages comprennent une clause de non-recours par laquelle les banques renoncent à poursuivre la SNC en cas de défaut de remboursement de l'emprunt consécutivement à une défaillance de l'exploitant. La responsabilité de l'exploitant se substitue dès lors à celle de la SNC. En ce qui concerne le risque

(1) Ou de redressement consécutif à un contrôle fiscal de droit commun.

fiscal, la direction de la Législation fiscale a fourni à la mission d'information les données retracées dans le tableau ci-dessous, qui concernent les réductions d'IR pour investissement productif mais également pour investissement locatif.

REPRISES D'AVANTAGE FISCAL RÉSULTANT DE CONTRÔLES FISCAUX

	Nombre de contribuables contrôlés	Montant total des reprises (en euros)	Montant moyen de reprise (en euros)
2005	35	7 497 597	214 217
2006	56	14 231 424	254 133
2007	50	9 069 581	181 392
Total	141	30 798 602	218 430

Source : Direction de la législation fiscale

Le montant moyen de reprise est assez faible, représentant en 2006 (année au cours de laquelle les reprises ont été plutôt nombreuses) moins de 2,2 % de la dépense fiscale générée la même année par l'application des articles 199 *undecies* A et B du code général des impôts. Les reprises ainsi réalisées le sont sur la base de contrôles fiscaux de droit commun et non sur la base du dispositif spécifique créé par l'article L. 45 du livre des procédures fiscales, évoqué précédemment.

- **Le soutien financier à l'investissement productif outre-mer pourrait être significativement accru, à dépense fiscale constante.**

La description du montage type faite *supra* montre qu'il résulte des investissements défiscalisés *via* une SNC une perte en ligne de produit fiscal, qui ne profite nullement à l'outre-mer. Seul le contribuable souhaitant réduire sa cotisation d'impôt sur le revenu et le cabinet de défiscalisation qui l'assiste dans cette démarche bénéficie de cette partie de la dépense fiscale consentie par l'État.

Or, il paraît possible d'accroître le soutien apporté aux investissements réalisés outre-mer, en restituant aux exploitants la perte en ligne.

Le mécanisme actuel de défiscalisation des investissements productifs présente un atout principal, notamment lorsqu'il est réalisé sous le seuil d'agrément : sa rapidité. En effet, l'absence de tout mécanisme de contrôle *a priori* et l'existence d'un marché concurrentiel de « monteurs en défiscalisation » permettent la réalisation en un temps limité, parfois en seulement quelques semaines, des investissements de montant modeste. En conséquence, **il ne paraît pas nécessaire de remettre en cause le principe même de la réduction d'IR pour les investissements réalisés outre-mer sous le seuil d'agrément.**

En revanche, il n'existe pas d'obstacle majeur à plafonner l'avantage fiscal que chaque contribuable peut tirer d'un investissement réalisé outre-mer sous le seuil d'agrément. Selon les informations recueillies par la mission d'information, 50 % des foyers fiscaux qui bénéficient des dispositions de

l'article 199 *undecies* B du code général des impôts en tirent un avantage fiscal inférieur à 20 000 euros. En plafonnant à 20 000 euros la réduction d'impôt, la moitié des contribuables investissant actuellement sous le régime de cet article pourraient continuer à en bénéficier, sous réserve de réaliser des opérations sous le seuil d'agrément, et ce sans même voir leur avantage en impôt réduit. L'autre moitié des contribuables concernés par l'article 199 *undecies* B pourra continuer d'investir outre-mer mais verra sa réduction d'impôt limitée à 20 000 euros par an. Pour ce type d'investissement, les cabinets de défiscalisation devraient donc parvenir sans peine à réunir un tour de table suffisant pour qu'une SNC puisse réaliser l'investissement. Par exemple, pour un investissement de 500 000 euros, ne nécessitant donc pas d'agrément, l'avantage fiscal total serait de 250 000 euros ; il suffirait donc de réunir 13 contribuables dont la réduction d'impôt serait plafonnée à 20 000 euros chacun pour réaliser l'investissement, sans même prendre en compte le financement bancaire et le dépôt de garantie de l'exploitant. Le flux de capitaux nécessaire au financement des « petits » investissements ultramarins serait donc maintenu.

Pour les investissements supérieurs au seuil d'agrément, une réorientation en profondeur de la défiscalisation paraît nécessaire.

S'agissant des **investissements dans les DOM**, la mission d'information propose de substituer à la réduction d'impôt sur le revenu prévue à l'article 199 *undecies* B un mécanisme de **crédit d'impôt sur les bénéfices** ⁽¹⁾. Dans ce nouveau schéma, une entreprise réalisant un investissement productif outre-mer dans un secteur éligible bénéficierait d'une réduction de son IR ou de son IS (selon le régime fiscal auquel elle se trouve soumise) à hauteur d'un pourcentage du montant de l'investissement ; si le montant de la réduction excède l'impôt dû, l'État verse la différence à la société ⁽²⁾.

Un tel mécanisme ne pourrait s'appliquer directement dans les **collectivités d'outre-mer** et en **Nouvelle-Calédonie**. En effet, ces territoires jouissent d'une autonomie fiscale et définissent eux-mêmes le régime d'imposition des bénéfices. Il conviendrait donc de leur proposer de mettre en place un mécanisme de **crédit d'impôt similaire** à celui préconisé pour les DOM et dont le coût leur serait compensé par l'État.

À défaut, un mécanisme alternatif pourrait être envisagé pour ces territoires, autour d'un **prêt bonifié** à destination des entreprises y réalisant des investissements productifs. Sur le modèle du prêt à taux zéro existant en matière de logement, les établissements bancaires recevraient un crédit d'impôt en compensation d'une réduction totale ou partielle des intérêts demandés aux exploitants réalisant l'investissement. Le niveau du crédit d'impôt correspondrait à

(1) Ce crédit d'impôt sur les bénéfices serait également applicable pour les investissements réalisés sous le seuil d'agrément, par les exploitants ne souhaitant pas recourir au montage « IR ».

(2) Dans un souci de clarté, il conviendrait de supprimer le mécanisme de déduction prévue aux articles 217 *undecies* et *duodecies* du code général des impôts. Cette modification de technique fiscale aurait l'avantage de s'inscrire dans une démarche globale tendant à faire prendre à la plupart des avantages en impôt la forme d'une réduction, démarche présentée en détail infra.

une part de l'investissement, actualisée sur la durée du prêt de façon à ce que l'exploitant bénéficie *in fine* d'une aide fiscale comparable à celle accordée aux exploitants domiens.

Cette réforme du dispositif de défiscalisation présenterait deux atouts principaux :

– accroître le soutien apporté à l'investissement productif outre-mer en supprimant l'évaporation fiscale. Dans le dispositif actuellement en vigueur, l'exploitant ultramarin ne perçoit que 30, sous forme de réduction des loyers, pour un investissement de 100 défiscalisé à hauteur de 50 %. Un crédit d'impôt sur les bénéfices permettrait, à dépense fiscale constante, d'accroître significativement le soutien public à l'investissement ;

– fournir à l'exploitant un avantage immédiat. Le mécanisme actuel de la rétrocession permet à l'exploitant de réduire les loyers versés à la SNC pendant le délai minimum de conservation du bien par celle-ci. L'avantage de 30 est donc entièrement perçu à l'issue d'une exploitation d'au moins 5 ans. L'aide apportée par un crédit d'impôt sur les bénéfices aurait un caractère plus immédiat, permettant soit la réduction du montant de l'impôt dû, soit la perception du produit d'une créance détenue sur l'État.

Le dispositif proposé permettrait de cibler la dépense fiscale selon l'importance et le secteur de l'investissement, à travers une **architecture à trois étages** : une réduction d'IR plafonnée pour les investissements les moins importants (au-dessous du seuil d'agrément), un crédit d'impôt sur les bénéfices pour les opérations les plus conséquentes (au-dessus du seuil d'agrément) et un prêt bonifié pour le cas particulier des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie.

La mission tient à rappeler ici que l'objectif poursuivi par les propositions qu'elle formule est bien d'accroître l'aide fiscale bénéficiant directement au développement économique de l'outre-mer.

À l'évolution du dispositif ainsi proposée, il pourrait être objecté que l'aide fiscale apportée par le crédit d'impôt sur les bénéfices ne permettrait pas, à la différence d'un montage en réduction d'IR, de financer l'intégralité de l'investissement. Dans un schéma de crédit d'impôt sur les bénéfices au taux moyen de 50 % ⁽¹⁾ et pour un investissement de 100, l'exploitant disposerait de 70, soit 50 d'avantage en impôt et 20 en fonds propres. Pour financer l'investissement, il lui manque donc 30, qui, dans un montage IR, sont apportés par les établissements bancaires. L'exploitant doit donc convaincre une banque de lui prêter 30, sachant que les montages IR ont notamment pour objet de pallier une certaine frilosité des établissements bancaires à l'égard des entreprises ultramarines. Mais dans un schéma de crédit d'impôt sur les bénéfices, l'assise

(1) Le taux serait bien évidemment ajusté pour tenir compte des différents niveaux de réduction d'impôt existant actuellement.

financière de l'exploitant est plus solide, dès lors qu'il bénéficie dès la réalisation de l'investissement d'un apport en trésorerie considérable. En outre, le besoin de financement bancaire serait moindre que dans un montage IR car l'avantage en impôt serait nettement supérieur. Par ailleurs, le projet d'investissement devra être agréé par l'administration fiscale et donc présenter des garanties de rentabilité de nature à faciliter l'emprunt bancaire. Enfin, il faut rappeler que les exploitants sont d'ores et déjà, dans la plupart des montages IR, les débiteurs réels des banques du fait des clauses de non-recours. Il est donc permis de penser que les banques s'assurent de la solidité du projet et de la capacité de remboursement de l'exploitant avant d'octroyer un prêt à une SNC.

Proposition n° 13 : Instituer un dispositif d'aide à l'investissement productif en outre-mer à trois étages

13.1/ Pour les investissements sous le seuil d'agrément, maintenir la réduction d'impôt sur le revenu actuellement en vigueur, en la plafonnant à 20 000 euros par contribuable et par an

13.2/ Pour les investissements dans les départements d'outre-mer dépassant le seuil d'agrément, créer un crédit d'impôt sur les bénéfices

13.3/ Pour les investissements dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie dépassant le seuil d'agrément, compenser le coût de l'instauration, par les territoires concernés, d'un crédit d'impôt sur les bénéfices ou instaurer un prêt à taux bonifié

Selon les informations recueillies par la mission d'information, certaines pistes de réforme proposées dans le présent rapport pourraient figurer dans le projet de loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence économique outre-mer, actuellement en préparation. Ce texte devrait comporter des mesures dont l'analyse dépasse le cadre du présent rapport d'information, mais qui pourraient réorienter utilement le soutien au développement de l'outre-mer vers des dispositifs territorialisés. Il s'agirait notamment de créer des zones franches globales d'activité au sein desquelles les entreprises, selon leur secteur d'activité, bénéficieraient d'un régime fiscal préférentiel destiné à faciliter leur développement. La proposition de substitution d'un crédit d'impôt sur les bénéfices à une réduction d'IR, destinée à soutenir plus directement les entreprises, s'inscrit donc dans une démarche similaire à celle de la future loi de programme. Il conviendra néanmoins de veiller à ce que les dispositions de ce texte n'alourdissent pas le poids de la dépense fiscale ; la mission d'information est en effet convaincue qu'il est possible, sans renoncer à maîtriser nos finances publiques, d'œuvrer plus efficacement en faveur du développement économique de l'outre-mer.

C.– INSTAURER UN PLAFONNEMENT GLOBAL

Si la défiscalisation des plus gros contribuables se concentre sur les dépenses fiscales non plafonnées examinées *supra*, de nombreux contribuables combinent l'utilisation de plusieurs dispositifs. Dans l'hypothèse où chaque dispositif serait individuellement plafonné, les quelques contribuables dont les revenus sont extrêmement élevés ne pourraient plus réduire leur impôt dont le montant brut atteint plusieurs millions d'euros dans des proportions très significatives. En revanche, la combinaison de plusieurs dispositifs continuerait à permettre à des contribuables aux revenus très élevés d'échapper très largement voire totalement à l'impôt. En effet, en cumulant les diverses réductions d'impôt incitant à des investissements, à l'exception de celles étudiées dans le présent rapport, un couple marié soumis à imposition commune peut réduire son impôt de plus de 100 000 euros comme l'illustre le tableau ci-après.

(en euros)

Dispositif	Plafond de la réduction d'impôt pour un couple
Réduction d'impôt au titre des investissements dans les résidences de tourisme (art. 199 <i>decies</i> E du CGI)	25 000
Réduction d'impôt au titre des travaux réalisés dans des logements touristiques (art. 199 <i>decies</i> F du CGI)	20 000
Réduction d'impôt au titre des souscriptions au capital de SOFICA (art. 199 <i>unvicies</i> du CGI)	18 000
Réduction d'impôt au titre des souscriptions de parts de fonds d'investissement de proximité majoritairement investis en Corse (art. 199 <i>terdecies</i> -0 du CGI)	12 000
Réduction d'impôt au titre des souscriptions au capital de sociétés non cotées (art. 199 <i>terdecies</i> -0 du CGI)	10 000
Réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds communs de placement dans l'innovation (art. 199 <i>terdecies</i> -0 du CGI)	6 000
Réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds d'investissement de proximité (art. 199 <i>terdecies</i> -0 du CGI)	6 000
Réduction d'impôt au titre des investissements dans une résidence hôtelière à vocation sociale (art. 199 <i>decies</i> II du CGI)	4 166
Réduction d'impôt au titre des investissements forestiers (art. 199 <i>decies</i> H du CGI)	2 850
Total	104 016

En ajoutant à ces divers dispositifs, les réductions d'impôt en faveur d'investissements outre-mer plafonnées aux niveaux proposés par la mission, une réduction d'impôt supplémentaire de 45 000 euros serait possible.

Enfin, l'imputation d'un déficit foncier de 10 700 euros (procurant un avantage en impôt maximal de 4 280 euros) et, en retenant les propositions de la mission, l'imputation d'une réduction d'impôt au titre d'un investissement Malraux d'un montant maximal de 13 500 euros seraient également possible, permettant un montant total de diminution de l'impôt de 166 796 euros.

On notera que ce montant minore la réalité de l'avantage fiscal total possible puisqu'il ne prend pas en compte ni les revenus fonciers éventuellement effacés au titre des amortissements Borloo ou Robien dont le montant n'est, en l'état du droit, pas plafonné (mais dont l'effet sur les revenus autres que fonciers l'est du fait du plafonnement du déficit imputable), ni les revenus exonérés.

Il n'est, en outre, pas exclu que cet hypothétique contribuable utilisant de manière systématique les possibilités de réduction d'impôt pourrait également bénéficier de dispositifs trouvant leur contrepartie dans des prestations et non dans l'acquisition d'un patrimoine, comme la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile.

Une diminution totale de l'impôt de l'ordre de 200 000 euros, permettant à un couple avec deux enfants gagnant, ensemble, environ 50 000 euros par mois d'annuler totalement leur impôt, ne serait donc pas impossible même en procédant, comme le propose la mission, au plafonnement des dispositifs dont le bénéfice est actuellement ouvert sans limitation de montant.

La mission a recueilli des données sur l'utilisation à leur plafond des principales réductions d'impôt à caractère patrimonial. Pour chacun des dispositifs suivants, le nombre de foyers fiscaux en bénéficiant au plafond s'établissait, au titre de l'imposition des revenus de 2006, comme suit :

Dispositif	Nombre de bénéficiaires au plafond
Réduction d'impôt au titre des investissements dans les résidences de tourisme (art. 199 <i>decies</i> E à G du CGI)	4 035
Réduction d'impôt au titre des souscriptions au capital de SOFICA (art. 199 <i>unvicies</i> du CGI)	1 585
Réduction d'impôt au titre des souscriptions au capital de sociétés non cotées (art. 199 <i>terdecies-0</i> du CGI)	11 678
Réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds communs de placement dans l'innovation (art. 199 <i>terdecies-0</i> du CGI)	7 853
Réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds d'investissement de proximité (art. 199 <i>terdecies-0</i> du CGI)	3 190
Réduction d'impôt au titre des souscriptions au capital de Sofipêche (dispositif en extinction)	3

Par ailleurs et surtout, seuls 152 foyers fiscaux utilisaient à leur plafond au moins trois des réductions d'impôt figurant dans le tableau ci-dessus.

En pratique, un cumul systématique des dispositifs utilisés à leur plafond apparaît donc, à l'heure actuelle, comme une hypothèse d'école. Le plafonnement proposé par la mission des avantages fiscaux aujourd'hui ouverts sans limitation de montants pourrait toutefois modifier cette situation et conduire à un report partiel des contribuables concernés vers d'autres dispositifs.

Ce risque justifie d'étudier la possibilité de mettre en place un encadrement global du bénéfice tiré des différents avantages fiscaux, qui peut prendre la forme soit d'un plafonnement de celui-ci, soit d'une imposition minimale.

On se souvient qu'un tel encadrement, sous la forme d'un plafonnement, avait été décidé par la loi de finances pour 2006 mais que les dispositions correspondantes avaient été jugées non conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel. On présentera donc les enseignements pouvant être tirés de cette expérience avant d'examiner les deux voies envisageables d'un encadrement global du bénéfice tiré des différents avantages fiscaux.

1.— Les contraintes constitutionnelles

La loi de finances pour 2006 avait prévu un plafonnement de l'avantage en impôt pouvant être obtenu par un contribuable au titre de certaines dépenses fiscales, en limitant l'avantage total en impôt obtenu au titre des mesures prises en compte à 8 000 euros par foyer fiscal ou à 13 000 euros pour les foyers dont au moins l'un des membres est titulaire de la carte d'invalidité ou qui comptent à charge au moins un enfant donnant droit au complément d'allocation d'éducation de l'enfant handicapé. Ces plafonds étaient majorés de 1 000 euros pour chaque enfant à charge et pour chacun des membres du foyer fiscal âgé de plus de 65 ans.

N'entraient pas dans le champ du plafonnement les avantages fiscaux accordés à raison d'une activité professionnelle (prime pour l'emploi, crédit d'impôt formation par exemple), d'une situation subie (réductions d'impôt au titre de la prestation compensatoire ou pour hébergement en établissement de long séjour, crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes âgées ou handicapées) ou d'astreintes particulières (notamment les charges foncières et déficits afférents aux monuments historiques), ainsi que ceux qui ne se traduisent pas par des contreparties (réductions d'impôt au titre du mécénat). En outre, aucun revenu exonéré n'était soumis au plafonnement.

Seuls 17 dispositifs entraient, en conséquence, dans le champ du plafonnement de droit commun. Il s'agissait d'avantages encourageant les contribuables à procéder à des investissements ou des dépenses au titre desquels une contrepartie leur est apportée sous forme de retour sur investissement ou de prestation figurant dans la liste ci-après.

Souscriptions d'actions de SOFICA (article 163 <i>sepdecies</i>)
Pertes en capital subies par les créateurs d'entreprise (article 163 <i>octodecies</i> A)
Réduction d'impôt pour investissements forestiers (article 199 <i>decies</i> H)
Réduction d'impôt pour souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital de sociétés, dite réduction d'impôt Madelin (article 199 <i>terdecies</i> -0 A)
Réduction d'impôt pour souscriptions de parts de fonds communs de placement dans l'innovation, FCPI (article 199 <i>terdecies</i> -0 A VI)
Réduction d'impôt pour souscriptions en numéraire de parts de fonds d'investissement de proximité, FIP (article 199 <i>terdecies</i> -0 A VI <i>bis</i>)
Crédit d'impôt pour revenus distribués (article 200 <i>septies</i>)
Déduction au titre de l'amortissement « Robien » pour les investissements réalisés à compter du 1 ^{er} janvier 2006
Déduction au titre de l'amortissement « Robien ZRR » et « Daubresse » pour les investissements réalisés à compter du 1 ^{er} janvier 2006
Imputation sans limitation des déficits « Secteurs sauvegardés ou assimilés Malraux » pour les autorisations de travaux données après le 1 ^{er} janvier 2006
Réduction d'impôt pour investissements locatifs dans le secteur touristique (article 199 <i>decies</i> E, EA, F et G)
Crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur du développement durable et des économies d'énergie (article 200 <i>quater</i> et 200 <i>quater</i> A)
Crédit d'impôt en faveur de l'acquisition de véhicules propres (article 200 <i>quinquies</i>)
Crédit d'impôt pour primes d'assurance contre les loyers impayés (article 200 <i>nomies</i>)
Réduction d'impôt pour emploi d'un salarié à domicile (article 199 <i>sexdecies</i>)
Crédit d'impôt pour frais de garde des jeunes enfants (article 200 <i>quater</i> B)
Réduction d'impôt au titre de la souscription de la déclaration de revenus par voie électronique associée au paiement de l'impôt correspondant par voie de prélèvement ou électronique (article 199 <i>novodecies</i>)

S'ajoutaient à ces dispositifs ceux encourageant l'investissement outre-mer soumis à un plafond spécifique (égal au montant le plus élevé du plafond de droit commun ou d'un montant égal à 15 % du revenu imposable du contribuable).

Au cours de la discussion parlementaire, deux modifications substantielles au dispositif avaient été apportées.

La première concernait les avantages fiscaux afférents aux investissements réalisés outre-mer. Alors que le projet de loi initial soumettait l'avantage en impôt correspondant à un plafond spécifique, le texte adopté par le Parlement ne plafonnait plus les avantages fiscaux afférents aux investissements réalisés dans outre-mer mais prévoyait que « *les conditions dans lesquelles [ces investissements] pourront être pris en compte dans le plafonnement [...] seront fixées après la transmission par le Gouvernement à l'Assemblée nationale et au Sénat du rapport d'évaluation prévu à l'article 38 de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer* ».

La seconde modification concernait l'avantage résultant du régime Malraux. Cet avantage était, dans le texte initial, pris en compte dans le plafonnement à hauteur du montant du déficit net foncier dépassant le plafond d'imputation de droit commun (soit 10 700 euros). Dans le texte définitif, il était pris en compte à hauteur du même montant minoré des deux tiers des dépenses de restauration effectuées sur des logements situés dans des secteurs sauvegardés et de la moitié des dépenses de restauration effectuées sur des logements situés dans le périmètre d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur.

Il n'est donc pas excessif de dire que le plafonnement prévu par la loi de finances pour 2006 restait d'une portée limitée et qu'il ne répondait pas, en particulier, au problème d'équité posé par l'effet des avantages fiscaux non plafonnés. Ces éléments ont contribué à l'annulation de ces dispositions par le Conseil constitutionnel à l'occasion de sa décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005.

Celle-ci repose principalement sur l'objectif constitutionnel d'intelligibilité de la loi, objectif de portée générale mais auquel le Conseil attribue une portée particulière en matière fiscale, d'une part, au regard de l'article 14 de la Déclaration de 1789, aux termes duquel « *tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* » et, d'autre part, dans la mesure où « *la justification des dispositions fiscales incitatives est liée à la possibilité effective, pour le contribuable, d'évaluer avec un degré de prévisibilité raisonnable le montant de son impôt selon les diverses options qui lui sont ouvertes* » (considérant 79), possibilité conditionnant l'égalité réelle des contribuables devant l'impôt. Le Conseil estime toutefois que « *des motifs d'intérêt général suffisants peuvent justifier la complexité de la loi* » (considérant 80).

En l'espèce, le Conseil a jugé :

– que le dispositif proposé présentait une complexité excessive, en particulier en raison du calcul nécessaire pour assurer la conversion en réduction d'impôt des avantages se traduisant par une déduction de l'assiette du revenu imposable (considérant 83) ;

– que cette complexité « *ne trouve sa contrepartie dans aucun motif d'intérêt général véritable* » (considérant 88) dans la mesure où « *le gain attendu, pour le budget de l'État, du dispositif de plafonnement des avantages fiscaux [...] est sans commune mesure avec la perte de recettes résultant des dispositions* » de la même loi (considérant 87) instaurant un plafonnement des impôts directs (bouclier fiscal) et réformant l'impôt sur le revenu (réduction du nombre de tranches du barème et intégration de l'abattement de 20 % notamment).

2.— Le plafonnement global

L'éventuelle instauration d'un plafonnement général, c'est-à-dire couvrant la somme des avantages en impôt tirés des dispositifs entrant dans son champ, supposerait de définir ses modalités, son champ et son niveau.

a) Les modalités envisageables

La définition des modalités d'un éventuel plafonnement général est fortement encadrée par les contraintes constitutionnelles précédemment rappelées.

Toutefois, ces contraintes n'interdisent pas la mise en place d'un plafonnement général, ni même celle d'un plafonnement général aussi complexe que celui alors proposé. **Elles n'interdisent, en réalité, qu'un plafonnement aussi complexe au regard de son intérêt général**, c'est-à-dire principalement, au regard de la décision du Conseil constitutionnel, du supplément de recettes produit.

Un plafonnement similaire à celui décidé par la loi de finances pour 2006 mais dégageant un supplément de recettes fiscales supérieur pourrait donc, théoriquement, être conforme à la Constitution. Cela supposerait d'étendre le champ des avantages fiscaux concernés par le plafonnement (limité dès le dépôt du projet de loi à 17 dispositifs et, en outre, réduit au cours de la discussion parlementaire) et/ou de diminuer le montant du plafond, modifications qui augmenteraient mécaniquement le supplément de recettes produit par la mesure.

On notera, en outre, qu'il y a manifestement un intérêt général à mettre en place un plafonnement, compte tenu de l'effet du recours aux avantages fiscaux du point de vue de l'équité fiscale et du principe de progressivité de l'impôt, principe lui-même à valeur constitutionnelle et pourtant peu mis en œuvre jusqu'à présent par le Conseil constitutionnel. Bien qu'il ait été rappelé par le Gouvernement dans ses observations sur le recours dirigé contre la loi de finances pour 2006, cet objectif d'intérêt général n'a pas été explicitement évoqué par le Conseil dans sa décision, mais il est vrai que l'avantage tiré des dispositifs dont l'utilisation affecte le plus la progressivité de l'impôt (en particulier les réductions d'impôt afférentes aux investissements outre-mer) n'était pas pris en compte par le plafonnement qui lui a été soumis et que seul l'un des dispositifs dont le bénéfice n'est pas plafonné (le régime Malraux) entrerait dans le champ de celui-ci. Là encore, une extension du champ des dispositifs concernés par le plafonnement serait donc de nature à accroître l'intérêt général qui y serait attaché.

Pour autant, il n'est pas sûr que des améliorations du plafonnement décidé par la loi de finances pour 2006 présentent un intérêt général suffisant pour justifier sa complexité. **Il convient donc de rechercher un dispositif plus simple.**

L'élément majeur de complexité du dispositif de 2006 résultait de la difficulté de rendre comparables les avantages fiscaux affectant le revenu imposable et ceux affectant directement le montant de l'impôt dû. C'est, en effet, le calcul nécessaire pour assurer la conversion en réduction d'impôt des avantages se traduisant par une déduction de l'assiette du revenu imposable qui a été jugé particulièrement complexe par le Conseil constitutionnel.

Cette difficulté pourrait être levée en transformant systématiquement en réductions d'impôt ceux des avantages fiscaux affectant l'assiette de l'impôt qui ont vocation à entrer dans le champ du plafonnement, préalable technique permettant ensuite le fonctionnement simple (c'est-à-dire sans retraitement en vue du calcul de l'avantage en impôt) d'un plafonnement d'ensemble.

Cette conversion a d'ailleurs déjà été engagée, s'agissant, au cours des dernières années, de l'avantage attaché aux souscriptions aux sociétés de financement d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles (SOFICA), converti en réduction d'impôt par l'article 102 de la loi de finances rectificative pour 2006, et de la possibilité de déduire les pertes en capital subies lors d'une création d'entreprise, abrogée par l'article 59 de la loi de finances pour 2007 au profit d'un renforcement de la réduction d'impôt au titre des souscriptions au capital de PME.

La même préoccupation a également conduit la commission des Finances, suivie par l'Assemblée puis par le Sénat, à transformer en réduction d'impôt l'avantage fiscal afférent aux dépenses de conservation des objets mobiliers classés que le projet de loi de finances rectificative pour 2007 proposait d'instituer sous la forme d'une déduction du revenu imposable.

Compte tenu des conversions déjà réalisées, les principaux dispositifs qu'il pourrait être nécessaire de transformer en réductions d'impôt sont, outre le régime Malraux (dont la mission propose la transformation en réduction d'impôt), **les incitations à l'investissement locatif en tant qu'elles accordent un avantage fiscal sous la forme d'un amortissement de l'immeuble loué** et, si son inclusion dans un plafonnement global est jugée opportune⁽¹⁾, la déductibilité des cotisations et versements visant à constituer une retraite complémentaire.

La conversion en réduction d'impôt des mesures d'assiette est, en outre, souhaitable indépendamment de la problématique du plafonnement dans un souci de justice fiscale puisque le propre des mesures d'assiette est de conduire à un avantage en impôt dépendant du taux marginal d'imposition et donc

(1) Cette question a été soulevée par les auteurs de la saisine du Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 2006 qui contestaient la constitutionnalité du plafonnement global adopté en dénonçant notamment, au regard du principe d'égalité, le fait que les déductions autorisées au titre des cotisations ou primes d'épargne retraite n'entraient pas dans son champ. Les requérants estimaient que le recours à « des instruments d'épargne privée qui n'ont aucun caractère obligatoire pour le contribuable » ne pouvait être assimilé à une situation subie par le contribuable. Le Conseil ayant décidé de déclarer le dispositif contraire à la Constitution compte tenu de sa complexité, il n'a pas examiné ce grief.

à un avantage en impôt croissant, toutes choses étant égales par ailleurs, avec le revenu du contribuable, à rebours du principe à valeur constitutionnelle posé par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen selon lequel la contribution aux charges communes « *doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ».

Il en résulte également que la conversion en réduction d'impôt dont le taux sera nécessairement identique pour tous les contribuables d'une mesure d'assiette offrant un avantage en impôt variant selon la situation fiscale du contribuable produit mécaniquement **des effets redistributifs**. Elle diminue en effet l'avantage en impôt pour ceux dont le revenu déduit aurait été imposé à un taux moyen supérieur à celui du taux de la réduction d'impôt se substituant à la mesure d'assiette et accroît, à l'inverse, l'avantage en impôt pour ceux dont le revenu déduit aurait été imposé à un taux moyen inférieur.

Ces effets redistributifs impliquent probablement, notamment pour ne pas remettre en cause l'équilibre économique d'opérations engagées, de maintenir le bénéfice des dispositions actuelles aux investissements passés, et de n'appliquer qu'à des investissements futurs un nouveau régime prenant la forme d'une réduction d'impôt. Il en résulterait la juxtaposition des dispositifs à titre transitoire mais pendant une période relativement longue (le dispositif Borloo pouvant assurer un avantage fiscal pendant 15 ans) au cours de laquelle l'application du plafonnement resterait donc, de fait, partielle.

Les conséquences concrètes, en termes de répartition de la charge fiscale entre contribuables et en termes de produit de l'impôt, de l'éventuelle conversion en réduction d'impôt de mesures d'assiette doivent être analysées de manière plus approfondie et la mission n'est pas en mesure de procéder aux simulations correspondantes. Il conviendra de juger, au vu de leurs résultats, de la faisabilité d'une telle réforme.

Dans l'hypothèse où la conversion des mesures d'assiette poserait trop de difficulté ou dans l'attente de la réforme correspondante (qui ne produira de toute façon ses effets que de manière progressive), il peut être envisagé de **limiter le plafonnement aux seuls réductions et crédits d'impôt** pour lesquels un retraitement de l'avantage obtenu n'est pas nécessaire.

Cette solution ne prendrait évidemment pas en compte l'effet des mesures d'assiette, inconvénient dont la portée pourrait être limitée par la conversion en réduction d'impôt de la seule mesure d'assiette actuellement non plafonnée et ayant vocation à l'être, à savoir le régime Malraux, conversion proposée par la mission.

On aboutirait, sous réserve de cette conversion préalable, à un plafonnement, qui, comparé à celui proposé en 2006, n'exclurait en pratique de son champ que l'effet des amortissements prévus dans les régimes en faveur de l'investissement locatif (Borloo, Robien et dispositifs similaires en extinction).

L'effet de ces dispositions sur les revenus non fonciers est d'ores et déjà plafonné par la limitation à 10 700 euros du montant annuel imputable au titre d'un déficit foncier. Tout se passerait donc comme si un avantage fiscal supplémentaire permettant de réduire l'impôt dû au titre de revenus non fonciers dans la limite maximale de 4 280 euros (10 700 euros imposés au taux marginal supérieur) était autorisé. Au regard du bénéfice total pouvant être tiré du cumul des réductions et crédits d'impôt, ce montant est très limité et l'effet de l'imputation de ce déficit peut donc être négligé sans remettre véritablement en cause l'efficacité d'ensemble du plafonnement.

Le véritable inconvénient de cette solution serait donc simplement de ne pas permettre de prendre en compte l'avantage en impôt résultant des facultés d'amortissement ouvertes par ces régimes fonciers en tant qu'elles viennent réduire des revenus fonciers, l'avantage en impôt correspondant pouvant en l'espèce être substantiel.

Pour résoudre partiellement cette difficulté, une voie envisageable pourrait être de **compléter le plafonnement relatif aux réductions et crédits d'impôt par un second plafonnement indépendant concernant les mesures affectant l'assiette de l'impôt**. Sous réserve que le plafonnement propre aux mesures d'assiette ne soit pas fixé en montant d'avantage en impôt mais en montant (relatif ou absolu) de réduction de l'assiette, un tel système permettrait de faire l'économie d'un retraitement complexe de l'effet des mesures d'assiette.

Cette formule permettrait, en outre, de prendre en compte de manière simple (dans le plafonnement propre aux mesures d'assiette) l'avantage résultant de l'exonération totale ou partielle d'impôt de certains revenus. Elle n'est, toutefois, pas pleinement satisfaisante du point de vue de l'égalité.

En premier lieu, elle permettrait par construction à un contribuable utilisant des mesures relevant des deux catégories de bénéficier d'un avantage potentiel en impôt plus important que celui n'utilisant que des avantages fiscaux relevant de la même technique fiscale. Toutefois, on constate déjà le même phénomène en raison des plafonds spécifiques à chaque dispositif : un contribuable ayant saturé le plafond d'un avantage fiscal ne peut plus obtenir d'avantage en impôt qu'en recourant un autre dispositif, de même que, dans un système de double plafonnement, un contribuable ayant saturé le plafond propre aux réductions et crédits d'impôt ne pourra plus obtenir d'avantage en impôt qu'en recourant à des mesures d'assiette.

En second lieu, il va de soi qu'un plafonnement des mesures d'assiette exprimé en montant de réduction de celles-ci produit des effets différents selon la situation fiscale du contribuable et que son effet serait d'autant plus rigoureux (du point de vue du seul critère pertinent *in fine*, à savoir l'effet sur l'impôt dû) que le taux marginal d'imposition du contribuable est faible.

La mission propose donc que l'ensemble des réductions et crédits d'impôt soit soumis à un plafonnement et souhaite que les mesures d'assiette soient, dans la mesure du possible, converties en réduction d'impôt pour être intégrées progressivement dans le plafonnement global.

b) Le champ d'un plafonnement général

Un plafonnement réellement général, c'est-à-dire couvrant l'intégralité des avantages fiscaux bénéficiant à un contribuable, n'est probablement pas souhaitable compte tenu des différences de nature entre les diverses dépenses fiscales dont peut bénéficier un contribuable. On voit par exemple mal pourquoi un contribuable invalide (et bénéficiant notamment, à ce titre, d'une demi-part supplémentaire lui procurant un avantage en impôt) ne pourrait pas, de ce fait, bénéficier dans les mêmes proportions qu'un contribuable valide d'autres avantages fiscaux.

Il conviendrait donc de procéder à **un tri entre les différents avantages fiscaux pour n'en retenir que certains dans le champ du plafonnement**. La ligne de partage pourrait reposer sur la distinction entre les dépenses fiscales subies qui ne seraient pas prises en compte dans le plafonnement et des autres dépenses fiscales qui auraient vocation à l'être. Ce tri avait été opéré s'agissant du plafonnement prévu par la loi de finances pour 2006. Le champ alors retenu (au stade du projet de loi initial) mériterait d'être complété, notamment pour l'actualiser compte tenu des évolutions du droit intervenues depuis lors, et peut-être ajusté, mais ne nécessiterait probablement pas d'être intégralement remis à plat.

c) Le niveau d'un plafonnement général

Le niveau d'un plafonnement général peut être exprimé de manière absolue (en euros d'avantage en impôt ou, dans l'hypothèse d'un plafonnement propre aux mesures d'assiette, de réduction d'assiette) ou de manière relative.

Un plafonnement **en relation avec le revenu perçu ou avec l'impôt potentiellement dû** (impôt résultant du barème) pourrait garantir qu'aucun contribuable n'échappe totalement à l'impôt. Un plafonnement selon de telles modalités assurerait donc **une forme d'impôt minimal** et une disposition symétrique du « bouclier fiscal ».

Toutefois, cette solution présenterait plusieurs inconvénients. Le premier serait de permettre un avantage en impôt croissant avec le revenu ou l'impôt potentiel, caractéristique dont la compatibilité avec le principe à valeur constitutionnelle de progressivité de l'impôt mériterait d'être démontrée. Cet inconvénient pourrait toutefois être en grande partie levé par la combinaison d'un plafonnement en valeur absolue et d'un plafonnement proportionnel (soit une règle du type : « nul ne peut réduire sa cotisation d'impôt de plus de N % ni de plus de N euros ») qui rendrait toutefois plus complexe le dispositif.

Le second inconvénient d'une telle solution serait d'aboutir à un plafond très faible en valeur absolue pour ceux des contribuables aux faibles revenus. Là encore, la difficulté pourrait être réglée par un élément de complexité supplémentaire, par exemple en excluant du plafonnement proportionnel les contribuables les plus modestes.

Enfin, un plafonnement proportionnel aboutirait à faire varier d'année en année le niveau du plafond en fonction de l'évolution des revenus du contribuable. Dans l'hypothèse où des avantages fiscaux produisant des effets sur plusieurs années (ce qui est le cas des règles d'amortissement des régimes Borloo ou Robien) seraient inclus dans le champ du plafonnement, cette caractéristique pourrait priver un contribuable dont les revenus diminueraient d'un avantage fiscal attendu et ayant déterminé son investissement.

L'option d'un **plafonnement en valeur absolue** qui avait été retenue en 2006 paraît donc préférable. Elle a le mérite de la simplicité et elle contribue, en outre, à accroître la progressivité effective de l'impôt (l'avantage en impôt maximal étant fixe, il représente, toutes choses étant égales par ailleurs, une part de l'impôt dû décroissante avec le revenu), même s'il est vrai qu'elle permet à un contribuable potentiellement imposé pour un montant inférieur ou égal au plafond d'échapper totalement à l'impôt.

Pour l'application de ce plafond aux investissements productifs en outremer, il conviendra de tenir compte du fait que l'avantage net obtenu par le contribuable peut être inférieur au montant brut de la réduction d'impôt.

Proposition n° 14 : Instaurer un plafonnement global des dépenses fiscales

14.1/ Plafonner, en valeur absolue, la somme des réductions et crédits d'impôt dont peut bénéficier un contribuable, à l'exclusion des dépenses fiscales liées à sa situation personnelle (dépenses fiscales « subies »)

14.2/ Dans la mesure du possible, convertir en réductions d'impôt les avantages fiscaux qui prennent la forme de mesures d'assiette et qui ont vocation à être pris en compte dans le plafonnement

3.– L'impôt minimal

Davantage encore que celui de plafonnement général, le concept d'impôt minimal peut recouvrir une grande diversité de solutions techniques.

Certaines d'entre elles peuvent être d'ailleurs très proches d'une forme de plafonnement qui en assure, en quelque sorte, la définition en creux, le plafonnement de la réduction de l'impôt pouvant assurer, s'il est mis en place selon des modalités adaptées, la garantie du paiement d'un minimum d'impôt. On notera toutefois que la réflexion précédemment conduite sur le plafonnement s'est, pour les raisons qui ont été indiquées, explicitement inscrite dans la logique d'un plafonnement du seul effet de certains avantages fiscaux. Un tel mécanisme ne

peut donc, en réalité, garantir le paiement d'un impôt minimal puisque ceux des avantages non pris en compte dans le champ du plafonnement pourraient venir annuler le minimum d'impôt garanti par ledit plafonnement.

La première question devant être tranchée dans la perspective de l'instauration d'une forme d'impôt minimal est donc probablement celle de savoir si la neutralisation de l'effet de l'intégralité des avantages fiscaux doit être recherchée, y compris s'agissant de ceux des avantages correspondant à des situations subies par le contribuable et ayant pour objet même d'améliorer l'équité de l'impôt pour tenir compte de situations particulières.

Dans l'hypothèse où cela serait le cas, seule option de nature à garantir effectivement le paiement d'un impôt minimal, la neutralisation en tout ou partie de l'effet de certains avantages fiscaux (demi-part supplémentaire pour les contribuables invalides, abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste ou exonération des prestations sociales par exemple) nécessiterait des adaptations.

À cet égard, une solution pourrait être de **ne soumettre à l'impôt minimal que les contribuables dépassant un certain montant de revenus (ou d'impôt) ou d'instaurer une franchise d'impôt minimal**. Dans une certaine mesure, cette solution reviendrait à placer sous conditions de ressources le plein bénéfice des avantages fiscaux. En tout état de cause, même dans cette hypothèse, le traitement spécifique de certains avantages fiscaux (notamment des dispositifs permettant d'éviter la double imposition) serait néanmoins nécessaire.

Il conviendrait donc probablement d'assortir un éventuel impôt minimal de règles de calcul propres préservant l'équité et aboutissant à préserver, dans le champ de l'impôt minimal, l'effet de certains avantages fiscaux. On aboutirait donc à **un dispositif s'apparentant de fait à un impôt alternatif**, c'est-à-dire à un impôt supposant un calcul spécifique, parallèle au calcul de l'impôt de droit commun et imposant donc une double liquidation de l'impôt, contrainte qui permet aussi une grande souplesse et notamment la définition fine du niveau de progressivité souhaité.

Ce sont d'ailleurs sous la forme d'impôt alternatif que les mécanismes d'impôt minimal existent aux **États-Unis** et au **Canada** ⁽¹⁾, seuls États de l'OCDE ayant mis en place des dispositifs de ce type. Ces exemples étrangers, présentés en annexe du présent rapport, ne sont toutefois pas très riches d'enseignements et ne permettent pas, en tout état de cause, de se prononcer sur la pertinence du principe d'un impôt minimal. Le dispositif canadien a, en effet, été conçu avec des objectifs très peu ambitieux tandis que le dispositif applicable aux États-Unis présente de multiples défauts qui ne sont pas consubstantiels à sa nature d'impôt minimal alternatif mais qui résultent des modalités techniques retenues au fil des années.

(1) Ces deux dispositifs sont présentés dans l'annexe 4 du présent rapport.

La réflexion sur les modalités d’instauration d’un éventuel impôt minimal alternatif en France ne peut donc guère s’appuyer sur ces exemples étrangers. Elle peut, en revanche, être nourrie par les éléments apportés par le **rapport présentant les modalités de mise en place d’une imposition minimale sur le revenu des personnes physiques** remis par le Gouvernement au Parlement en octobre 2007 en application de l’article 15 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur de l’emploi, du travail et du pouvoir d’achat.

Celui-ci souligne, en effet, que **la solution technique la plus satisfaisante** (à savoir l’instauration d’une imposition minimale proportionnelle à une cotisation d’impôt de référence) nécessiterait **un double calcul de l’impôt**, option que ledit rapport écarte en jugeant que ce double calcul « *ne présente pas nécessairement les caractères de lisibilité et de simplicité requis par la jurisprudence du Conseil constitutionnel* »⁽¹⁾.

Cette analyse doit toutefois être appréciée en étant conscient des **limites de l’étude conduite** dans le cadre de ce rapport. Après avoir écarté l’option d’un impôt minimal universel touchant tous les contribuables même les plus modestes, celui-ci s’est, en effet, concentré sur l’analyse d’options techniques organisant un impôt minimal de remplacement visant « *à corriger les situations les plus extrêmes* »⁽²⁾ en dégageant un produit fiscal de l’ordre de 200 millions d’euros⁽³⁾ versé par 6 500 à 19 000 contribuables selon l’option retenue. On se souvient que le rapport conclut qu’il serait « *plus opportun de procéder à un réexamen sélectif des quelques dispositifs fiscaux qui procurent, dans certaines situations, un avantage jugé excessif par rapport à leur objet* »⁽⁴⁾.

Une telle conclusion n’est guère étonnante compte tenu des hypothèses retenues. Il est, en effet, probablement peu pertinent d’instaurer un impôt minimal produisant environ 200 millions d’euros quand le plafonnement au niveau très élevé de 150 000 euros d’avantage en impôt du seul dispositif fiscal en faveur de l’investissement productif outre-mer assurerait un produit fiscal supérieur et quand la somme des dépenses fiscales relatives à l’impôt sur le revenu dont le coût est chiffré est de l’ordre de 39 milliards d’euros. De même, on peut probablement imaginer un dispositif affectant plus de quelques milliers de contribuables sans nécessairement mettre à contribution 35 millions de foyers fiscaux.

Pour les mêmes raisons, il est clair qu’un dispositif aussi peu ambitieux présenterait probablement effectivement une certaine fragilité du point de vue constitutionnel, l’intérêt général susceptible d’être mis en balance avec sa complexité étant limité. En revanche, comme cela a été rappelé, la jurisprudence constitutionnelle semble pouvoir être interprétée comme n’interdisant pas la complexité d’une double liquidation sous réserve qu’un intérêt général suffisant y soit attaché.

(1) Rapport présentant les modalités de mise en place d’une imposition minimale sur le revenu des personnes physiques, page 24.

(2) Ibid, p. 15.

(3) Ibid, p. 16.

(4) Ibid, p. 27.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 5 juin 2008, la commission des Finances, de l'économie générale et du Plan a procédé, en application de l'article 145 du Règlement, à l'examen du présent rapport.

Le Président Didier Migaud a présenté la mission d'information sur les niches fiscales, dont il est membre avec MM. Gilles Carrez, Charles de Courson, Jérôme Cahuzac, Gaël Yanno et Jean-Pierre Brard. Celle-ci s'inscrit dans un ensemble de travaux et de débats sur la dépense fiscale. Notamment, lors de la dernière législature, le Président Pierre Méhaignerie et M. Gilles Carrez avaient pris position en faveur d'un plafonnement global des niches, et le Gouvernement l'avait d'ailleurs proposé dans la loi de finances pour 2006.

Le rapport de la mission d'information constate une prolifération des niches fiscales ces dernières années : il en dénombre 486, dont 189 pour le seul impôt sur le revenu, alors que le Conseil des prélèvements obligatoires en dénombrait 418 en 2003. Elles représentent un coût cumulé de 73 milliards d'euros, soit plus du quart des recettes fiscales nettes de l'État. Le débat sur la maîtrise de la dépense publique doit donc impérativement prendre en compte la dépense fiscale.

Le Gouvernement a remis un rapport, le 15 octobre dernier, sur les modalités de mise en place d'une imposition minimale du revenu des personnes physiques. Ce rapport, considéré comme insuffisant, a suscité la création de la mission d'information au sein de la commission des Finances. Celle-ci a participé à de nombreuses réunions de travail avec la direction de la législation fiscale, a effectué un déplacement dans les Antilles et s'est intéressée plus particulièrement aux niches fiscales non plafonnées. Si la dépense fiscale en faveur des investissements outre-mer est importante, l'objectif de la mission d'information n'est pas de diminuer l'effort financier de l'État en direction de ces territoires, mais bien d'assurer une plus grande efficacité des dispositifs fiscaux. M. Gaël Yanno a collaboré de façon constructive aux travaux de la mission en attirant l'attention de ses membres sur les possibles effets pervers de telle ou telle proposition ou sur le risque d'incompréhension des ultra-marins si un dispositif considéré comme source de dynamisme économique était remis en cause. Au cours des travaux de la mission, un nouveau rapport a été remis par le Gouvernement, centré sur l'évaluation de cinq niches fiscales non plafonnées affectant l'impôt sur le revenu. Le rapport de la mission d'information innove en ce sens qu'il constitue un travail collégial de l'ensemble des membres de la mission, chacun pouvant exprimer sa position par une contribution ou un avant-propos. Le Rapporteur général et les membres de la mission doivent être remerciés pour le travail constructif qu'ils ont mené sur un sujet difficile.

Le rapport se prononce en faveur d'un plafonnement global des avantages fiscaux. Cependant, pour certains membres de la mission, cette proposition doit constituer un premier pas vers une autre réforme plus ambitieuse mais surtout plus conforme à la justice, à la transparence et à l'efficacité de notre système fiscal, qui consiste en la mise en place d'un impôt minimum alternatif.

La meilleure maîtrise des dépenses fiscales est un sujet d'actualité. Le Premier ministre l'a évoquée lors de la dernière Conférence des finances publiques. Le rapport constate que les dépenses fiscales augmentent quatre fois plus vite que les dépenses budgétaires. La commission des Finances a donc un rôle essentiel à jouer pour éviter que, dans chaque projet de loi, soit adopté un nouveau dispositif sans évaluation de son impact. Le retour à l'équilibre du budget de l'État impose de maîtriser la progression des dépenses mais aussi de préserver ses recettes.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a souligné que la mission fait des propositions très opérationnelles pour répondre à deux problématiques : la maîtrise de la dépense publique et l'équité de la dépense fiscale. Le contexte actuel est favorable à une réforme ambitieuse. Lors des débats à l'Assemblée nationale sur la réforme des institutions, a été inscrit dans la Constitution l'objectif d'équilibre des comptes publics. De plus, lors de la dernière Conférence des finances publiques, a été acté le fait de travailler dans un cadre pluriannuel, ce qui devrait permettre de mieux évaluer l'impact et l'évolution de la dépense fiscale. Le précédent gouvernement avait tenté, dans la loi de finances pour 2006, de mettre en place un plafonnement global des dépenses fiscales. Cette disposition a cependant été annulée par le Conseil constitutionnel en raison de sa complexité et son inintelligibilité. La commission des Finances a demandé au Gouvernement de poursuivre la réflexion sur ce sujet. Un premier rapport a été remis en octobre dernier au Parlement. Il montre de façon assez convaincante les limites d'un dispositif d'impôt minimal. Un deuxième rapport, remis au mois d'avril dernier, propose de plafonner les cinq dépenses fiscales qui ne le sont pas, ce qui constitue une innovation majeure.

La mission d'information a pour objectif de contribuer à une meilleure maîtrise des finances publiques mais aussi à une plus grande efficacité de la dépense fiscale. Cette dernière n'est en effet pas rejetée en tant que telle, mais il est parfois nécessaire d'en améliorer l'efficacité. Il est impératif d'éviter que, dans chaque projet de loi, soit adopté un nouveau dispositif fiscal sans étude d'impact préalable. Par exemple, hier, alors même que se tenait la dernière réunion de la mission, a été adopté par l'Assemblée un amendement au projet de loi de modernisation de l'économie prévoyant le rattrapage des seuils d'imposition pour les micro-entreprises. Cela représente un coût de 100 millions d'euros alors que la commission des Finances proposait un amendement moins onéreux prévoyant une indexation pour l'avenir de ces seuils.

Le Président Didier Migaud a fait observer qu'un amendement de M. Charles de Courson au projet de loi de modernisation de l'économie sur la réévaluation des seuils d'imposition pour les micro-entreprises représente un coût d'un milliard d'euros. Malgré ce coût très important, l'article 40 de la Constitution ne lui est pas opposable car il s'agit d'une perte de recettes gageable.

Le Rapporteur général a indiqué que le coût du projet de loi de modernisation de l'économie est évalué à 300 millions d'euros. Compte tenu des amendements déposés sur ce texte, ce coût pourrait doubler. C'est précisément pour répondre à la multiplication des dispositifs fiscaux que la mission propose de mettre en place, en plus de la norme de dépenses budgétaires, une norme de dépenses fiscales. Certes, il ne peut s'agir d'une norme aussi stricte que celle mise en place pour les dépenses budgétaires, car la dépense fiscale est servie à « guichet ouvert ». Cependant cette norme, inspirée de l'Objectif national de dépenses d'assurance-maladie (ONDAM), permettrait d'activer des mécanismes de correction en cas de dérapage. En outre, le rapport propose que de nouvelles dépenses fiscales ne puissent être créées que pour une durée limitée à trois ans. Certains membres de la mission considèrent que les dépenses fiscales doivent relever du domaine exclusif des lois de finances. Le rapport ne fait pas de proposition en ce sens car une telle mesure priverait les parlementaires de toute initiative en matière fiscale en cours d'année, mais la réflexion se poursuit sur ce sujet. Il est important aujourd'hui de faire preuve de pédagogie à l'égard des autres commissions et d'inciter les parlementaires à évaluer l'impact et le coût des dépenses fiscales qu'ils proposent. Par exemple, les auteurs de l'amendement au projet de loi de modernisation de l'économie sur la réserve spéciale d'autofinancement, qui représente un coût d'un milliard d'euros, ont pris conscience qu'il affectait substantiellement les comptes sociaux. Mais cette pédagogie doit aussi s'exercer à l'égard des services de l'État. Ainsi, un rapport récent remis par l'ancien directeur de la Foire internationale d'art contemporain à Mme Christine Albanel sur les moyens d'aider l'art contemporain a fait 20 propositions de dépense fiscale sur 25 réformes envisagées. Il suggère notamment de créer un prêt à taux zéro pour l'acquisition d'œuvres d'art contemporain. L'impact de telles mesures doit être impérativement évalué de façon précise et rigoureuse.

M. Jean-François Lamour a souhaité savoir à qui serait confiée la mission d'évaluer *a priori* l'impact fiscal et social des niches proposées. On connaît trop, en effet, les biais inhérents aux évaluations *pro domo*. Quelle capacité les parlementaires auraient-ils de remettre en cause des évaluations « clés en main » ? En revanche, l'évaluation *a posteriori* est beaucoup plus objective puisqu'elle peut s'appuyer sur les effets concrets des mesures votées.

Le Président Didier Migaud a répondu qu'il existe en effet deux types d'évaluation : *ex ante* et *ex post*. Sur les mesures entièrement nouvelles, il faut s'en remettre aux services du ministère des Finances, dont l'analyse peut ensuite être appréciée par les parlementaires. Mais l'expérience montre que de telles évaluations comportent toujours une marge d'erreur, d'ailleurs positive ou

négative. Au-delà, il s'agit de n'autoriser des mesures fiscales dérogatoires que pour une durée limitée et de faire régulièrement le point de leur efficacité à partir de résultats précis.

Le Rapporteur général, faisant référence au débat sur l'évaluation des politiques publiques ouvert par la réforme constitutionnelle, a appelé de ses vœux la mise en place d'une structure de coordination des travaux d'évaluation des commissions de l'Assemblée nationale. En parallèle, le délai plus important qui pourrait être laissé prochainement aux commissions pour examiner les textes inscrits à l'ordre du jour devrait permettre une évaluation systématique de leur impact sur les finances publiques. Cela dit, ce qui est envisageable pour les projets et les propositions de loi sera cependant beaucoup plus difficile à mettre en place pour les amendements.

Le Président Didier Migaud a précisé que la mission d'information commune à la commission des Finances et à la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales sur les exonérations de cotisations sociales doit prochainement achever ses propres travaux.

M. Hervé Mariton a souhaité opérer une distinction entre la limitation de la hausse des dépenses fiscales et la baisse desdites dépenses. Cette dernière orientation signifie une augmentation de l'impôt, qui relève d'un choix politique, probablement peu au goût de l'actuelle majorité. Par ailleurs, comment intégrer dans la réflexion de la mission d'information les annonces de M. Jean-Louis Borloo concernant l'évolution de la fiscalité écologique ?

Le Rapporteur général a répondu qu'il s'agit de protéger les recettes publiques pour l'avenir et non d'augmenter les prélèvements obligatoires. En effet, si l'on n'y prend garde, l'altération du niveau des recettes fiscales causée par la multiplication des mesures dérogatoires ne permettra pas d'atteindre l'objectif de retour à l'équilibre budgétaire en 2012. Ce retour n'est, pour le moment, pas compatible avec l'objectif d'une diminution de quatre points du poids des prélèvements obligatoires dans le PIB.

Le Président Didier Migaud, rappelant son expérience de membre de la Commission sur la dette publique présidée par M. Michel Pébereau, a regretté que l'on oublie trop souvent une importante préconisation du rapport de cette commission : préserver les recettes publiques tant que l'équilibre budgétaire n'aura pas été atteint. Faire disparaître le déficit en 2012 requiert le maintien du niveau des prélèvements obligatoires, ce dont nos partenaires européens ne doutent pas un instant, eux qui sont souvent surpris par les annonces que les pouvoirs publics peuvent formuler en matière fiscale, notamment à propos de la TVA. L'institution du bouclier fiscal ou de niches supplémentaires réduit mécaniquement les prélèvements ; la suppression ou le plafonnement de quelques niches l'augmente tout aussi mécaniquement ; c'est le solde qui compte. En l'occurrence, l'évolution des recettes de l'impôt sur le revenu ne laisse pas d'inquiéter.

Le Rapporteur général a indiqué que le rapport de la mission propose l'inclusion, dans l'exposé des motifs de l'article premier du projet de loi de finances de l'année, d'un tableau récapitulatif de l'ensemble des dépenses fiscales nouvelles votées depuis la précédente loi de finances.

M. Hervé Mariton s'est interrogé sur la distinction, au regard des avantages fiscaux, entre ceux qui relèvent d'une situation subie par le contribuable et ceux qui prennent en compte une démarche volontaire de sa part. Cette distinction avait été mal faite dans la loi de finances pour 2006, mais la question demeure inévitablement posée.

Le Président Didier Migaud a entièrement souscrit à la nécessité de distinguer entre le « subi » et le « choisi ».

Le Rapporteur général a poursuivi en indiquant que le rapport de la mission d'information demande l'amélioration de cette distinction dans le tome II de l'annexe *Voies et moyens*. Cette distinction n'est toutefois pas toujours évidente. Ainsi, le Président Didier Migaud a demandé l'inclusion dans le corps du rapport d'une note de bas de page pour préciser que les dépenses liées à l'épargne retraite peuvent ne pas être considérées comme « subies » par le contribuable. C'est un point de débat, car la situation de notre régime de retraite par répartition peut faire penser le contraire. Quant à la prise en compte de la situation familiale du contribuable, le quotient familial, en tant que tel, n'est pas aujourd'hui considéré comme une dépense fiscale, à la différence de plusieurs mécanismes dérogatoires de majoration de ce quotient.

M. François Goulard a estimé que le sujet abordé par le rapport renvoie à la conception d'ensemble de la politique fiscale. Il est illusoire de croire qu'une solution à la prolifération des dépenses fiscales pourra être trouvée tant qu'il existera, par exemple, une disposition spécifique aux limeurs de cadres de bicyclette dans le département de la Loire. Une politique fiscale cohérente exige le monopole d'un seul texte de loi comme support des mesures dérogatoires, faute de quoi la surenchère perdurera, avec le soutien de majorités de circonstance. La situation actuelle provoque deux inconvénients majeurs. En premier lieu, un déficit d'évaluation des dépenses fiscales nouvelles, qui conduit le Gouvernement à proposer des chiffres mouvants dont les hypothèses de calcul ne sont jamais fournies. En second lieu, la persistance de bien des illusions sur les bénéficiaires réels d'une mesure fiscale dérogatoire. Par exemple, une diminution d'impôt sur les sociétés peut, selon les cas, profiter à l'actionnaire, aux salariés ou aux consommateurs.

Citant son cas personnel, M. François Goulard a indiqué avoir, il y a quelques années, participé à l'achat d'un bateau amarré outre-mer, en profitant d'un avantage fiscal. L'année au cours de laquelle l'investissement a été effectué a engendré un bénéfice immédiat pour l'investisseur ; l'exploitation s'est ensuite déroulée normalement. Mais, lors de la revente, il est apparu que l'exploitant était à ce point indelicat que le prix de cession a été de trois fois inférieur à la valeur

normale du bien. En définitive, cette opération a occasionné une perte de recette fiscale pour l'État, les acheteurs y ont perdu et l'économie locale n'y a rien gagné. Voilà une démonstration du fait que la dépense fiscale est une machine à fabriquer de la non-efficacité économique. En tout état de cause, c'est être mal informé que de croire que la dépense fiscale profite toujours au premier bénéficiaire apparent.

M. Michel Bouvard a estimé qu'il faut être très ferme dans l'exigence de cantonnement de la dépense fiscale en loi de finances. Il est également nécessaire d'améliorer la vision consolidée, par mission du budget de l'État, des dépenses fiscales aujourd'hui présentées dans les projets annuels de performances, en prévoyant des objectifs et des indicateurs d'efficacité. Il faut se féliciter que le rapport de la mission d'information démontre également la dégressivité de l'impôt sur le revenu en haut du barème du fait des niches existantes. S'agissant du plafonnement des avantages qui ne sont pas encore limités, il faut cependant être prudent dans l'appréhension du dispositif « Malraux » en faveur des secteurs urbains sauvegardés. En effet, s'il est tout à fait pertinent de l'ouvrir aux locaux professionnels, ou aux locaux occupés par leurs propriétaires, sous réserve d'assortir cette ouverture de conditions précises d'utilisation et de conservation des locaux, on ne peut négliger la très grande disparité des situations rencontrées. Le chiffrage du surcoût propre aux bâtiments situés en secteur sauvegardé, tel qu'il apparaît dans le rapport, correspond aux estimations habituellement publiées par le ministère des finances ; or ce chiffrage ne tient aucun compte du surcoût réel des travaux, qui est très variable d'un immeuble à l'autre. Un plafonnement de l'avantage fiscal est donc légitime, mais seulement s'il est pondéré par d'autres éléments. Par ailleurs, il faut souligner que les crédits budgétaires consacrés par l'État à l'entretien du patrimoine baissent régulièrement ; l'efficacité de la dépense fiscale du dispositif « Malraux » doit aussi être analysée à cette aune.

M. Marc Le Fur a fait observer que, si la révision constitutionnelle est adoptée, le débat en séance se fera sur le texte adopté par la commission saisie au fond. Ainsi, par exemple, la commission des Affaires économiques pourra inclure des dispositions fiscales, et les débats en séance publique s'inscriront dans un schéma plus dépensier que celui prévu par le projet du Gouvernement. La loi organique qui suivra nécessairement la révision constitutionnelle devra s'atteler au problème, par exemple en prévoyant une saisie pour avis de la commission des Finances sur les textes comportant des dépenses fiscales. Si le plafonnement global est une bonne proposition, sa mise en œuvre suppose cependant d'additionner des éléments disparates, les dépenses fiscales passant à la fois par des réductions de base, des réductions d'impôt et des crédits d'impôt.

Le Président Didier Migaud a indiqué qu'il s'agit effectivement d'un problème qui devra être résolu à l'occasion des prochains projets de loi de finances.

M. Marc Le Fur s'est interrogé sur les conséquences de l'intégration dans un plafond global des avantages fiscaux destinés à tenir compte de la situation familiale des contribuables. Il a relevé que des contribuables de plus en plus nombreux se font domicilier au Maroc pour bénéficier de la convention fiscale qui est plus favorable que le régime dont jouit l'outre-mer.

M. François Scellier a estimé indispensable de remettre de l'ordre dans un domaine où l'on perd les objectifs et le sens premier des impôts, à savoir assurer les recettes de l'État. Les objectifs économiques et sociaux qui ont justifié la création des dépenses fiscales privent l'État de ses recettes, ajoutent à la complexité de la législation fiscale et vont à l'encontre du principe de non compensation des créances et des dettes. L'efficacité de la dépense fiscale doit aller au-delà de l'analyse qui est faite par le ministère des Finances. Ainsi une déduction fiscale en matière d'environnement favorise le travail des entreprises environnementales et accroît les recettes de TVA. S'atteler au plafonnement des niches fiscales constitue un travail monumental car les crédits d'impôt sont très populaires, notamment auprès des professionnels du logement.

Le Président Didier Migaud a approuvé le fait qu'il faille aller au-delà du raisonnement purement comptable sur la perte directe de recettes fiscales. Ainsi l'abaissement du taux de TVA à 5,5 % pour les travaux d'amélioration et d'entretien des logements a des effets sociologiques, économiques et psychologiques, notamment pour lutter contre le blanchiment et le travail au noir.

Le Rapporteur général a confirmé que la réduction du taux de TVA pour les travaux dans les logements impacte de multiples recettes, notamment sociales. Au final, cette réduction est autofinancée à 50 %.

M. Jean-Pierre Brard a fait part de son adhésion au rapport de la mission d'information qui a le mérite d'apporter plus de transparence et de favoriser la confiance, la fiabilité et la pérennité de la législation fiscale. On ne peut résoudre les difficultés de notre pays en accumulant les privilèges. Certes, les opinions peuvent diverger sur l'impôt minimal. Mais le rapport, auquel sont jointes les contributions des membres de la mission, montre qu'il est possible que, sur des sujets importants, la commission des Finances trouve un consensus. Le plafonnement global des niches fiscales, même s'il est trop modeste, va dans le bon sens car il fait contrepoids au bouclier fiscal. Ceci dit, le plus gros du travail reste à faire car il faut traduire les propositions du rapport dans une loi de finances.

M. Gaël Yanno a remercié les membres de la mission d'information pour leur écoute des problèmes de l'outre-mer, écoute qui devra d'ailleurs être développée. La « loi Girardin » a prévu un engagement fort de l'État sur 15 ans (2003-2017) pour soutenir les économies dans les collectivités d'outre-mer. S'il n'est pas choquant de réviser cette loi au bout de cinq ans, cela ne doit pas aboutir à remettre en cause les principes mêmes sur lesquels elle est fondée. L'absence d'évaluation de la « loi Girardin » est regrettable. Il est également regrettable

qu'en absence d'une telle évaluation, fleurissent ici et là des « anecdotes » sur les déductions fiscales outre-mer, anecdotes qui ne démontrent rien. Certes quelques excès minent la crédibilité de certaines mesures, mais ils ne justifient pas de remettre en cause les principes mêmes de la « loi Girardin », comme le fait malheureusement parfois le rapport de la mission d'information. Il est regrettable de fustiger les contribuables métropolitains qui investissent en outre-mer. Si un contribuable investit 100, il peut certes déduire 100 de son impôt, mais au bout de cinq ans il abandonne 80, qui sont investis dans l'économie d'outre-mer. Ces sommes confortent les fonds propre des entreprises, qui peuvent ainsi investir.

M. Jean-Louis Dumont a indiqué que le groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche (SRC) a exprimé sa satisfaction devant la création et les travaux de la mission. L'inflation de création des niches fiscales ces dernières années aboutit à une « débudgétisation » regrettable. Il faut remédier au caractère simplificateur des explications contenues dans les annexes au projet de loi de finances et à l'absence fréquente d'étude d'impact. Au-delà, le groupe SRC se prononce pour un impôt minimal et une progressivité de la contribution citoyenne. M. Jean-Louis Dumont a par ailleurs demandé si les 73 milliards d'euros de dépenses fiscales incluent le dispositif « de Robien ».

Le Président Didier Migaud a répondu que le dispositif « de Robien », qui constitue bien une dépense fiscale, est comptabilisé dans les 73 milliards d'euros.

M. Jean-Louis Dumont a demandé qui serait en charge de l'évaluation des dépenses fiscales, dans un contexte d'absence de culture en la matière. Les indicateurs, notamment ceux figurant dans les projets et rapports annuels de performances, sont trop souvent définis en fonction des résultats que l'on veut afficher en fin d'année. Ces pratiques, qui heureusement ne sont pas généralisées, doivent être dénoncées si on veut être efficace. La révision constitutionnelle prévoit une évaluation des politiques publiques, mais ne dit pas qui en aura la charge. Le Conseil économique et social avait réalisé il y a une vingtaine d'années, sous le rapport de M. Marcel Lair, un remarquable travail d'évaluation sur l'efficacité du financement du logement social, mais il avait fait l'objet de contestations dans le monde politique de l'époque. M. Jean-Louis Dumont a en outre rappelé qu'il est parfois difficile d'appréhender concrètement l'effet de certains investissements outre-mer.

Le Rapporteur général a expliqué que, sur environ 200 niches fiscales relatives d'impôt sur le revenu, cinq d'entre elles ne sont pas plafonnées et posent dès lors un réel problème d'équité fiscale. Il s'agit de l'aide à la réhabilitation des secteurs sauvegardés (dispositif « Malraux »), du régime en faveur des monuments historiques, de l'avantage fiscal pour les loueurs en meublé professionnels, de l'aide à l'investissement productif outre-mer et de l'aide à l'investissement dans le logement outre-mer.

Le contrôle sur pièces et sur place effectué à la direction de la législation fiscale par la mission d'information a permis de révéler que les contribuables qui ont les revenus les plus élevés utilisent massivement et de manière concentrée les dépenses fiscales non plafonnées. Ainsi, les 100 000 contribuables réduisant le plus leur impôt en valeur absolue le réduisent chacun en moyenne de 15 240 euros. Si l'on se limite à 1 000 contribuables, ceux-ci réduisent leur impôt de près de 300 000 euros en moyenne. Quant aux 100 plus gros contribuables, ils réduisent leur impôt de plus d'un million d'euros en moyenne. Or, il apparaît que les contribuables à très haut revenu optimisent leur situation fiscale en recourant principalement aux cinq dispositifs dépourvus de plafonnement.

Parmi ceux-ci, les dispositifs relatifs à l'outre-mer sont ceux qui sont les plus difficiles à encadrer. La législation actuelle permet à un contribuable d'« acheter » une future réduction d'impôt : en investissant par exemple 100 euros dans l'économie outre-mer, il obtiendra en retour, en moyenne, une réduction d'impôt d'environ 130 euros, ce qui équivaut en quelque sorte à réaliser un investissement d'une rentabilité de 30 %. Le problème posé par ces opérations est, comme pour les SOFICA dans le secteur cinématographique il y a quelques années, qu'elles sont réservées de fait à quelques connaisseurs et spécialistes de montages économiques sophistiqués. Cela consiste par exemple à constituer une société en nom collectif (SNC) entre personnes physiques souhaitant bénéficier de la réduction d'impôt permise par la réalisation d'un investissement. Ce dernier est généralement financé pour environ la moitié par un prêt bancaire, ce qui augmente l'effet de levier de l'opération, l'avantage fiscal étant calculé sur l'investissement total – y compris la partie financée par emprunt. De surcroît, l'investisseur n'est pas exposé à un grand risque économique, la plupart des montages comprenant une clause par laquelle les banques renoncent à poursuivre la SNC en cas de défaut de remboursement de l'emprunt dû à une défaillance de l'exploitant. Le seul risque est donc finalement celui d'une reprise de l'agrément fiscal par les services des impôts.

La défiscalisation outre-mer a produit des résultats, mais au prix d'une « évaporation » fiscale trop élevée : sur une dépense fiscale totale de 550 millions d'euros, seuls 350 bénéficient à l'économie locale, le solde (200 millions d'euros) servant à rémunérer les investisseurs et les intermédiaires. Il importe donc de mieux encadrer ces dépenses fiscales, mais sans pour autant décourager l'investissement en outre-mer. C'est d'ailleurs l'un des effets pervers de la récente proposition du Gouvernement qui prévoit de plafonner l'avantage fiscal à 40 000 euros ou à 15 % du revenu imposable. Il serait donc préférable de réfléchir à un accroissement de la part de la dépense fiscale bénéficiant directement au développement économique de l'outre-mer, en substituant à la réduction d'impôt sur le revenu en faveur des contribuables métropolitains un crédit d'impôt sur les bénéfices en faveur des acteurs économiques ultra-marins. S'agissant du cas particulier des collectivités d'outre-mer qui sont fiscalement autonomes, il pourrait être envisagé de compenser par l'État le coût du crédit d'impôt qu'elles pourraient instaurer dans leur propre système fiscal. Un mécanisme de prêt bonifié aux

entreprises pourrait en outre être étudié, dans la limite des capacités du système bancaire des collectivités d'outre-mer.

La mission propose également, comme le Gouvernement, d'encadrer les autres dépenses fiscales non plafonnées. Le dispositif « Malraux » serait plafonné, tout en étant ouvert aux locaux professionnels et aux propriétaires occupants. Pour sa part, le régime des loueurs en meublé professionnels doit se voir appliquer le droit commun des revenus fonciers quand il n'a pas de réel caractère commercial.

Le Rapporteur général a enfin estimé qu'on ne saurait se limiter à un plafonnement dispositif par dispositif et renoncer à un plafonnement global des dépenses fiscales, faute de quoi les contribuables les plus aisés parviendraient toujours à combiner les différents dispositifs pour échapper, parfois totalement, à l'impôt.

M. Michel Bouvard a attiré l'attention sur la difficulté technique de l'encadrement du régime « Malraux » et des dispositions en faveur des monuments historiques. À la différence par exemple de la réduction « de Robien », ces dispositifs font peser une grande incertitude sur l'investisseur, du fait de l'apparition progressive au cours des travaux de contraintes nouvelles dues par exemple à la classification en secteur sauvegardé. Il y a en outre une grande inégalité de traitement fiscal des dépenses de restauration d'immeubles situés dans des zones protégées selon qu'elles sont engagées par les bailleurs ou par les propriétaires occupants. Enfin, en limitant le bénéfice de l'imputation des déficits sur le revenu global pour le calcul de l'impôt sur le revenu aux seuls locaux à usage d'habitation, la législation actuelle néglige la question, pourtant cruciale, du maintien des commerces de proximité.

M. Jean-François Lamour s'est interrogé sur la manière dont serait perçue l'économie de 100 millions d'euros à laquelle aboutirait le plafonnement des niches préconisé par le rapport, fort modeste en regard de l'augmentation de 25 milliards d'euros de la dépense fiscale en cinq ans.

Après que **le Rapporteur général** eut indiqué que le présent rapport, centré sur la question de l'équité fiscale, ne concerne que le plafonnement des cinq niches qui ne le sont pas déjà, **le Président Didier Migaud** a fait observer que cette démarche est indépendante de celle pouvant conduire à remettre en cause certaines niches fiscales en elles-mêmes.

M. Jean-François Lamour s'est néanmoins étonné du décalage de ce premier niveau d'annonces avec les objectifs visés par la commission des Finances, qui a fait de l'évaluation le cœur de sa démarche. Une annonce qui serait perçue comme décevante dans l'opinion, après un travail de grande ampleur de la part de la mission d'information, poserait un problème de crédibilité. Et ce d'autant plus que la mise en œuvre des accords du « Grenelle de l'environnement » porte en elle la crainte d'une dérive supplémentaire de la dépense fiscale.

Le Président Didier Migaud a insisté sur le fait que ces propositions d'équité fiscale ne sont que le premier temps de la démarche d'évaluation de la commission des Finances : après le plafonnement général, c'est l'examen de l'utilité même de certaines niches fiscales qui doit aboutir à des résultats plus prometteurs en termes de maîtrise des dépenses publiques.

Reconnaissant l'importance d'expliquer l'esprit et la logique des travaux de la mission d'information, le Rapporteur général a tenu à rappeler que le passage de 50 à 70 milliards d'euros de dépenses trouve son explication dans des mécanismes ayant souvent leur utilité, comme la transformation du prêt à taux zéro en dispositif fiscal, les mesures liées aux services à la personne ou le volet fiscal de la loi TEPA. Mais l'état des finances publiques impose de protéger les recettes face à l'explosion de la dépense fiscale : les Français doivent en être conscients. De même, l'égalité entre contribuables oblige à résoudre le problème d'iniquité – et d'évaporation financière pour les entreprises – que constitue l'effet d'aubaine dont profitent les revenus les plus élevés, davantage tentés que les autres de concentrer leurs ressources dans les cinq mécanismes actuellement non plafonnés.

La dernière étape de la démarche initiée par la commission des Finances consistera, en fonction d'une distinction à établir entre dépenses choisies et dépenses subies, à proposer un plafonnement global de toutes les dépenses fiscales, suffisamment simple pour n'encourir aucun risque constitutionnel. Transformer en réduction d'impôt un nombre substantiel de dispositifs est une piste intéressante. Bien qu'insuffisant pour financer, par exemple, le revenu de solidarité active, l'enjeu budgétaire d'un plafonnement global est d'importance puisqu'il permet d'envisager des économies comprises, selon les hypothèses, entre 600 millions et un milliard d'euros.

En application de l'article 145 du Règlement, la Commission a alors *autorisé* la publication du présent rapport.

CONTRIBUTIONS

CONTRIBUTION DU GROUPE DU NOUVEAU CENTRE

Le groupe du Nouveau Centre partage le constat effectué par la mission d'information :

– la poursuite de la très forte croissance des dépenses fiscales (23 milliards d'euros supplémentaires, soit + 46 % en 5 ans) est incompatible avec le redressement des finances publiques ; il convient donc de maîtriser ces dépenses en fixant une norme des dépenses fiscales dans la loi de finances ;

– l'utilisation massive des dépenses fiscales aboutit à rendre dégressif un impôt sur le revenu en principe progressif.

Le groupe du Nouveau Centre, qui estime que le rétablissement de la progressivité de l'impôt sur le revenu constitue un impératif, est favorable :

– dans un premier temps, à un plafonnement de chacune des 5 dispositions fiscales dont l'impact n'est pas plafonné, selon des modalités spécifiques à chacun de ces dispositifs ; les solutions proposées par le rapport de la mission d'information paraissent raisonnables mais doivent faire l'objet, avant le vote de la prochaine loi de finances, d'une concertation la plus large ;

– dans un second temps, à l'étude du mécanisme le mieux adapté pour aboutir à un plafonnement global par foyer fiscal de l'ensemble des dépenses fiscales. Il apparaît qu'un plafond en valeur pour les petits et moyens contribuables et un plafonnement en pourcentage du revenu pour les contribuables les plus aisés pourrait constituer un mécanisme adapté à cet objectif.

CONTRIBUTION DE M. JÉRÔME CAHUZAC, MEMBRE DU GROUPE SOCIALISTE, RADICAL, CITOYEN ET DIVERS GAUCHE

La commission des finances, à l'initiative de son Président et avec le concours du Rapporteur général, a pu utilement mener un travail approfondi sur la question des niches fiscales, dont la réforme est essentielle pour des raisons d'efficacité et de justice fiscale.

Ce travail est l'aboutissement d'une démarche engagée depuis plusieurs années par les députés socialistes, et relancée lors du débat sur le projet de loi pour le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat (TEPA) à l'été 2007. Désormais, le travail législatif doit s'engager rapidement pour mettre en oeuvre les réformes prônées par le rapport.

Dès 2003 et la publication par le Conseil des impôts de son rapport sur les dispositifs fiscaux dérogatoires, les députés socialistes avaient proposé des amendements à la loi de finances pour introduire dans notre droit fiscal un mécanisme de plafonnement global des avantages cumulés dont peuvent disposer les contribuables au titre des multiples niches fiscales.

Parallèlement, les députés socialistes ont constamment combattu les propositions visant à instaurer de nouvelles niches fiscales, souvent proposées sans aucune évaluation préalable et au mépris de la justice fiscale. Un des exemples les plus probants est sans doute le relèvement massif du plafond de la réduction d'impôt pour emploi de salariés à domicile.

On ne peut d'ailleurs que déplorer le constat fait par le rapport d'une accélération notable du rythme de création des nouvelles niches fiscales depuis 2003, avec 14 mesures nouvelles par an contre moins de 5 par an entre 1980 et 2003.

Le travail de la mission, qui reconnaît l'ampleur et les dangers des niches fiscales pour l'équilibre de nos comptes publics et leur impact sur le respect du principe posé à l'article 13 de la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, rejoint donc les convictions des députés socialistes.

Le plafonnement des avantages fiscaux est rendu plus urgent et même impératif depuis l'introduction dans notre droit fiscal du « bouclier fiscal », qui constitue une brèche sans précédent dans la justice fiscale en permettant à des contribuables disposant de patrimoines et de revenus importants de s'exonérer pour des montants massifs de leur imposition due notamment au titre de l'ISF.

L'évaluation constante de la dépense fiscale, en terme de coût et d'efficacité, est une nécessité aussi impérieuse que celle de la dépense budgétaire. L'effet sur la dégradation des comptes publics d'une dépense fiscale est en effet identique à celui d'une dépense budgétaire. À cet égard, une plus grande qualité d'information dans le cadre du fascicule « Voies et Moyens » du PLF doit être désormais une obligation pour le gouvernement.

De même, l'intégration des dépenses fiscales dans une norme d'évolution annuelle est intéressante et souhaitable. Elle permettrait d'éviter le comportement de plus en plus affirmé des gouvernements depuis 2002, consistant, pour respecter en apparence la norme de dépense budgétaire, à transformer des dépenses budgétaires en dépenses fiscales. Ce mécanisme est d'autant plus pervers qu'il conduit à retirer de la démarche d'évaluation pourtant au coeur de la LOLF des dépenses publiques importantes.

Il est aussi très insatisfaisant puisqu'une dépense fiscale est reconduite mécaniquement en loi de finances, sauf décision expressément contraire ; alors qu'une dépense budgétaire suppose un vote annuel explicite pour être maintenue. Ainsi, sauf à accepter la dévalorisation du rôle du Parlement en matière budgétaire, il serait insupportable que le pouvoir exécutif persiste à substituer aux dépenses budgétaires des dépenses fiscales.

Enfin, le principe d'une récapitulation en LFI de l'ensemble des niches introduites en cours d'année est bienvenu. Reste qu'il faudra trouver les moyens de donner une traduction juridique plus forte que celle proposée dans le rapport.

La proposition de plafonnement des niches actuellement non plafonnées est également bienvenue. On ne peut que souscrire aux orientations du rapport en la matière, sous réserve que les plafonds choisis pour chacun des dispositifs ne soient pas d'un niveau manifestement trop élevé.

Concernant les dispositifs relatifs à l'Outre-Mer, les députés socialistes approuvent l'engagement pris de voir le total de la dépense fiscale aujourd'hui engagée être effectivement consacré aux départements ultra-marins. Actuellement, une partie de cette dépense (40%) est accordée à des intermédiaires et aux contribuables métropolitains sans effet positif pour les économies locales d'Outre-mer. Ce montant pourrait, sous la forme d'une dépense budgétaire, utilement abonder un fonds d'aide aux collectivités d'Outre-mer pour assurer le financement de leurs investissements publics ou l'amélioration des services publics locaux, tels les transports en commun.

Mais cette approche ne règle pas la question posée de la justice fiscale. Comme le reconnaît le rapport, il est à craindre que les contribuables qui jusqu'ici avaient recours à ces niches non plafonnées n'en viennent à développer des stratégies de cumul de multiples niches pour parvenir au même résultat, à savoir la diminution massive voire l'annulation de leur cotisation au titre de l'impôt progressif sur le revenu.

Qui plus est, les exemples des tentatives passées incitent à la prudence. La majorité pourrait fort bien choisir de ne pas mettre en application le plafonnement de certaines niches, ou y renoncer in fine.

À cet égard, la prise de position unanime de la mission en faveur de la mise en place d'un plafonnement global des avantages fiscaux constitue une proposition essentielle. Seul un tel dispositif sera à même d'assurer le respect de l'exigence de justice fiscale.

Cette exigence est aujourd'hui clairement bafouée, comme le démontrent les chiffres édifiants produits dans le cadre du rapport. Personne ne pourrait justifier la pérennité des situations mises en lumière par la mission : 100 contribuables parviennent à réduire leur impôt d'un montant moyen supérieur à 1,13 million d'euros, et leur cotisation due au titre de l'impôt sur le revenu de plus de 85% en moyenne ; et 10 000 contribuables parviennent à une réduction moyenne supérieur à 67 000 euros.

Reste qu'il y a parfois loin de la volonté affichée aux mesures réellement prises. L'exemple du mécanisme proposé en loi de finances pour 2006 par le précédent gouvernement, issu de l'actuelle majorité, est à cet égard édifiant.

Le mécanisme, finalement censuré par le Conseil constitutionnel en raison de sa grande complexité, présentait en effet de graves lacunes du point de vue de la justice fiscale. La discussion parlementaire avait conduit à sortir du plafonnement les dispositifs liés aux monuments historiques et à l'Outre-mer. Enfin, le produit attendu était négligeable, de l'ordre de 40 millions d'euros, preuve de sa faible d'efficacité.

En réalité, ce dispositif n'avait été présenté que comme un « contre-feu » pour justifier la mise en place du bouclier fiscal dont le coût était estimé à l'époque à plus de 400 millions d'euros, soit 10 fois plus.

Il faudra veiller à ce que le plafonnement global aujourd'hui proposé soit un dispositif efficace avec un rendement conséquent.

À cet égard, un dispositif d'imposition minimale alternative, qui accompagnerait une réforme en profondeur de l'imposition sur le revenu pour assurer la progressivité de notre système fiscal serait préférable.

L'imposition alternative ne peut se contenter d'être une forme de « flat tax », permettant aux contribuables les plus aisés d'échapper à la nécessaire progressivité de l'impôt. À cet égard, le raisonnement tenu parfois selon lequel la CSG représenterait déjà une forme d'imposition minimale en remplacement de l'IRPP n'est pas acceptable.

Le rapport apporte une critique juste et argumentée des analyses du gouvernement sur le projet de mise en place d'une forme de plafonnement global. Celui-ci avait en effet choisi de refuser a priori tout dispositif de ce type, et s'est contenté d'une analyse partielle et partiale. En posant dès l'origine des contraintes très fortes (faible rendement et très faible nombre de contribuables concernés), le gouvernement avait condamné a priori le dispositif qu'il prétendait évaluer.

Telle n'a heureusement pas été la démarche du rapport, dont le groupe socialiste approuve la position ouverte sur la nécessité de continuer le travail entamé pour préciser le projet d'une véritable imposition minimale alternative. Cette réforme, essentielle, reste à faire.

CONTRIBUTION DE M. GAËL YANNO

Le présent rapport propose de modifier de manière substantielle les cinq dépenses fiscales qui procurent un avantage non plafonné déductible de l'impôt sur le revenu. Serait ainsi remis en cause le mécanisme de défiscalisation, connu sous le nom de « loi Girardin », que la précédente législature a mis en place en 2003 au profit de l'outre-mer pour les quinze années à venir.

Les collectivités ultra-marines ont en commun un besoin élevé d'investissements productifs, qui seuls peuvent permettre le nécessaire rattrapage du niveau de développement de la métropole. Il faudrait sans doute d'ailleurs parler *des* outre-mer tant la situation de ces collectivités et des populations qui les occupent est diverse.

S'il peut apparaître utile d'apporter au dispositif issu de la loi dite « Girardin » un certain nombre d'améliorations au vu de sa mise en œuvre depuis cinq ans, sa philosophie générale doit, à mon sens, être préservée.

Bien plus que la recherche d'une correction des excès du dispositif, les propositions présentées dans ce rapport constituent une remise en cause de cette philosophie générale.

Je voudrais en premier lieu corriger une interprétation erronée du dispositif actuellement en place. Les contribuables qui réduisent fortement leur impôt sur le revenu en réalisant des investissements outre-mer n'échappent en aucun cas à l'impôt, contrairement à ce qui est souvent affirmé. Ils s'acquittent en réalité d'une forme d'impôt choisi : en échange d'un avantage fiscal se traduisant par une réduction d'impôt sur le revenu, ils consentent à abandonner la plus grande partie de leur économie d'impôt (entre 60 et 70 %) au profit d'entreprises d'outre-mer, en réalisant à fond perdu un investissement dont ils perdront au terme de 5 ans la propriété, contribuant, ainsi, au développement économique de la collectivité concernée.

J'ai pu apprécier au plus près du terrain les effets positifs de la défiscalisation telle qu'elle est prévue par la loi Girardin, et je considère en conséquence que les réformes proposées dans le présent rapport porteraient atteinte au rattrapage économique de l'outre-mer.

Grâce à la mobilisation d'une épargne disponible en métropole ou en outre-mer, la réduction d'impôt prévue à l'article 199 *undecies* B du code général des impôts permet, grâce à un apport en fonds propres immédiat, le financement d'investissements qui, sans ce dispositif et en raison de la frilosité des établissements bancaires, ne verraient autrement pas le jour.

Certains projets vitaux pour l'économie locale ne seraient tout simplement plus finançables, par manque de fonds propres, tandis que d'autres le seraient dans des conditions très difficiles et à un coût bien trop élevé. Le transport, l'agriculture, l'hôtellerie sont autant de secteurs essentiels pour l'économie d'outre-mer qui sans apport de fonds propres n'auraient pas les moyens financiers de développer ou renouveler leurs investissements.

La réforme de ce dispositif proposée par le présent rapport limiterait fortement l'investissement productif outre-mer, d'une part en accroissant les besoins de financement bancaire et d'autre part en raison de l'instauration d'un plafonnement global.

1. Cette limitation de l'investissement productif, liée à l'accroissement des besoins de financement bancaire, se fera ressentir tant dans les 4 départements d'outre-mer que dans les 6 collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie.

1.1 Cela est vrai pour le mécanisme proposé dans **les 4 départements d'outre-mer** – Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion - à savoir le remplacement de la réduction d'impôt sur le revenu actuellement consentie aux personnes physiques par un crédit d'impôt sur les bénéfices au profit de l'exploitant ultra-marin (proposition 13.2).

Dans le schéma actuel, grâce à l'apport à fonds perdus des contribuables, le prêt bancaire est limité à 50/60 % de l'investissement réduisant ainsi la prise de risque des banques et du même coup rendant possible le financement du projet.

En revanche, dans le schéma proposé dans le rapport, le prêt bancaire à mettre en place à l'origine du projet d'investissement devra atteindre la quasi-totalité de la valeur totale de cet investissement.

La mise en place d'un crédit d'impôt au profit d'une entreprise située dans un département d'outre-mer ne pourra donc avoir les mêmes effets incitatifs sur l'investissement productif que le dispositif actuel. Il rendra, en effet, impossible la réalisation de certains investissements, faute d'autofinancement suffisant, condition indispensable pour l'obtention d'un prêt bancaire.

1.2 Mais cela est d'autant plus vrai pour **les 6 collectivités d'outre-mer** – Mayotte, St Barthélémy, St Martin, St Pierre & Miquelon, Wallis & Futuna, Polynésie Française - **et pour la Nouvelle-Calédonie**, pour lesquelles le dispositif « crédit d'impôt » est inopérant du fait de leur autonomie fiscale. Le rapport propose, pour ces collectivités, l'instauration d'un prêt à taux bonifié au profit des exploitants ultra-marins (proposition 13.3). Par définition, la bonification ne pourrait porter que sur les intérêts d'emprunt, et non sur le capital. Par conséquent, les projets d'investissement seraient rendus quasi totalement dépendants du comportement des établissements bancaires. Or, l'offre bancaire dans ces collectivités, loin d'être pléthorique, est peu concurrentielle.

La proposition de mettre en place par convention fiscale un crédit d'impôt me paraît difficilement réalisable.

2. L'instauration d'un plafonnement global conduira à des arbitrages qui défavoriseront la défiscalisation outre-mer au profit d'autres défiscalisations.

La proposition d'un plafonnement global des dépenses fiscales (proposition 14), c'est-à-dire d'un plafonnement en valeur absolue des réductions et crédits d'impôt, dont peut bénéficier un contribuable, à l'exception des dépenses fiscales liées à la situation personnelle du contribuable, conduira nécessairement le contribuable à procéder à des arbitrages entre les différents dispositifs fiscaux.

Pour comparer ces dispositifs, le contribuable prendra en compte l'économie fiscale nette lui revenant et l'enrichissement patrimonial que lui procure son investissement. Les investissements outre-mer sont constitués quasiment exclusivement d'opérations de portage au terme desquelles l'investisseur ne conserve en fait que 20 % environ de l'économie d'impôt obtenue. En tant qu'opération de portage, le gain du contribuable se limite à cette économie d'impôt nette, sans aucune valorisation à terme de son patrimoine contrairement à d'autres dispositifs de défiscalisation qui permettent de constituer un patrimoine par le biais d'économies d'impôt. Comment imaginer, dans ce cas, un arbitrage en faveur des investissements outre-mer qui consommeront une base 100 de plafonnement et feront constater un gain net de 20 quand tous les autres investissements défiscalisés, de nature patrimoniale, permettront à la fois un gain fiscal et la constitution d'un patrimoine ?

Dans ce contexte, il n'y aura plus d'épargne privée pour s'intéresser aux articles 199 *undecies* A (logement social) ou 199 *undecies* B (investissements productifs). Le double effet d'un plafond calculé en valeur faciale de la réduction d'impôt sans prise en compte de la part rétrocédée et d'un plafond global, tous dispositifs confondus, sera particulièrement dommageable pour l'économie des outre-mers.

En conclusion, les propositions de réforme avancées dans le rapport, telles qu'elles sont formulées en l'état, risqueraient de tarir sérieusement les sources de financement des investissements productifs dans l'outre-mer français qui en ont particulièrement besoin.

CONTRIBUTION DE M. JEAN-PIERRE BRARD

Le traitement de la question de la dépense fiscale, des niches, est une nécessité pour restaurer un peu de justice fiscale, s'agissant d'une masse financière qui devrait atteindre 73 milliards d'euros en 2008 et de plusieurs milliers de foyers fiscaux très aisés qui sont, de fait, exonérés du paiement de l'impôt sur le revenu, et parfois bénéficient d'une restitution du Trésor public.

En effet, l'analyse de l'impact des niches fiscales, selon les niveaux de revenus de leurs bénéficiaires, fait apparaître qu'elles sont particulièrement profitables pour les plus hauts revenus, ce qui est préoccupant quand on sait qu'elles se multiplient au rythme moyen de 14 créations par an depuis 2003 et que les choix politiques du Président de la République sont de nature à impulser une accélération à ce rythme, avec les lois « Travail, emploi, pouvoir d'achat » pour des dépenses fiscales d'un montant de plus de 10 milliards, et « Modernisation de l'économie », dont on aimerait connaître le coût en la matière.

Le rapport emploie même, de façon très judicieuse, le néologisme de régressivité, de fait, de l'impôt, par le jeu des réductions et crédits d'impôts. Malheureusement il manque quelque peu de volontarisme quant aux mesures de nature à remédier de manière globale et significative à cette anomalie et à la recherche des moyens pour rétablir la progressivité de l'impôt, voire conférer aux niches importantes un caractère redistributif, contribuant à l'amélioration de la justice fiscale, au lieu de la dégrader.

Le rapport traite particulièrement et en détail de quatre mécanismes fiscaux ouvrant droit à un avantage fiscal non plafonné et propose diverses mesures de transparence, d'encadrement et de plafonnement utiles pour réduire l'évaporation fiscale générée par ces dispositifs. Hélas, il ne traite pas de la même manière le bouclier fiscal dont les effets sont extrêmement inégalitaires, avec des restitutions de plusieurs centaines de milliers d'euros, quand ce n'est pas davantage, pour les plus riches des contribuables, alors que la restitution médiane était de 800 euros en 2007. Il y a donc là, à l'évidence, matière à plafonnement de l'avantage fiscal pour le plus grand bénéfice des finances publiques.

Le rapport traite l'importante question du plafonnement du montant des niches fiscales par foyer fiscal. Cette question avait fait l'objet d'une disposition trop timide et alambiquée, dans la loi de finances pour 2006, disposition qui fut censurée par le Conseil constitutionnel. Les propositions qui sont faites sur ce registre sont encore trop modestes au regard des enjeux financiers et des dérives actuelles, surtout si on les rapproche de la montée en puissance du bouclier fiscal, amplifiée par le passage au plafond de 50 %. La conversion en réductions d'impôt des avantages fiscaux, prenant actuellement la forme de mesures d'assiette et ayant vocation à être prises en compte dans le plafonnement, conversion préconisée par le rapport, promet d'être une œuvre de longue haleine.

L'impôt minimal serait la mesure la plus efficace et la plus claire, mais son traitement est lapidaire dans le rapport qui l'expédie en deux pages. Il est regrettable que

derrière des considérations techniques, des réticences idéologiques bloquent les avancées sur ce sujet.

Le rapport comporte aussi un volet en quelque sorte préventif et traitant des propositions relatives à la création des niches fiscales, à leur évaluation précoce et à la maîtrise de leur masse dans le budget, conformément à l'esprit de la loi organique sur les lois de finances. Il est tout à fait nécessaire que le Parlement soit complètement éclairé avant de créer une niche fiscale et que toute nouvelle dépense fiscale soit soumise à une étude d'impact, comportant des dimensions sociale et, le cas échéant, environnementale, étude présentant les avantages comparatifs de la dépense fiscale par rapport à la dépense budgétaire.

S'agissant de l'évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales, l'obligation d'y procéder trois ans après leur création et la mise en place d'indicateurs de performance doivent permettre au Parlement d'être informé et de décider du devenir de la niche ainsi évaluée. Pour ce qui est de la mise en place d'un objectif global annuel de dépenses fiscales, l'ODF il pose la question des mécanismes d'ajustement qui ne sauraient en aucun cas affecter les niches à caractère social et ne sont pas précisés dans le rapport.

ANNEXE 1 :

LISTE DES PROPOSITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

I.- MAITRISER LA DÉPENSE FISCALE

Proposition n° 1 : Améliorer le contenu de l'annexe *Voies et moyens*

1.1/ Supprimer, dans la définition de la norme fiscale, le critère d'ancienneté de la mesure

1.2/ Fournir une typologie des dépenses fiscales distinguant, *a minima*, les mesures attachées à la situation objective du contribuable et les mesures incitatives poursuivant un objectif de politique publique

1.3/ Indiquer explicitement les variations de périmètre de l'annexe

1.4/ Fournir une totalisation du montant des dépenses fiscales

Proposition n° 2 : Justifier le recours aux dépenses fiscales

2.1/ Soumettre la création de toute nouvelle mesure de dépense fiscale à une étude d'impact présentant les avantages comparatifs de la dépense fiscale par rapport à la dépense budgétaire

2.2/ Étendre cette obligation aux dépenses fiscales existantes les plus importantes en volume

Proposition n° 3 : Généraliser l'examen des dépenses fiscales lors des conférences budgétaires

Proposition n° 4 : Créer une norme de dépense fiscale

4.1/ Faire figurer dans le fascicule *Voies et moyens* annexé au projet de loi de finances pour 2009 une présentation de l'exécution des dépenses fiscales du dernier exercice clos et de l'exercice en cours, mettant en évidence les éventuelles dérives constatées

4.2/ Présenter, dans l'exposé des motifs de l'article 1^{er} de la loi de finances initiale pour 2009 (autorisation de percevoir les impôts), un objectif de dépenses fiscales (ODF) pour l'année

4.3/ Inscrire dans les dispositions fiscales de la loi de finances initiale pour 2009 les mesures d'ajustement destinées à corriger les écarts entre l'objectif de dépenses fiscales et les dépenses constatées

4.4/ Modifier ensuite la LOLF pour permettre au Parlement de voter chaque année l'objectif de dépenses fiscales

Proposition n° 5 : Consolider la dépense fiscale en loi de finances

5.1/ Limiter l'application des nouvelles dépenses fiscales à une durée de trois ans

5.2/ Faire figurer dans l'exposé des motifs de l'article 1^{er} de la loi de finances initiale (autorisation de percevoir les impôts) un tableau récapitulant l'ensemble des dépenses fiscales adoptées depuis la dernière loi de finances initiale

Proposition n° 6 : Mesurer la performance des dépenses fiscales

6.1/ À moyen terme : prévoir pour les dépenses fiscales des objectifs et des indicateurs de performance comparables à ceux appliqués aux dépenses budgétaires

6.2/ À court terme : privilégier, dans cette démarche, les dépenses fiscales les plus coûteuses

II.- AMÉLIORER L'ÉQUITÉ ET L'EFFICACITÉ DE LA DÉPENSE FISCALE

Proposition n° 7 : Encadrer et rénover le régime Malraux

7.1/ Convertir le dispositif en une réduction d'impôt et moduler son taux selon le poids des contraintes d'urbanisme supportées (30 % dans les secteurs sauvegardés, 20 % dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager)

7.2/ Plafonner l'assiette de cette réduction d'impôt à 45 000 euros par an

7.3/ Ouvrir le bénéfice du dispositif aux locaux professionnels et, sous réserve d'un engagement de conservation du bien, aux propriétaires occupants pour leur résidence principale

7.4/ Pour les logements loués, porter la durée de l'engagement locatif à 9 ans

Proposition n° 8 : Moderniser le régime applicable aux monuments historiques

8.1/ Subordonner le bénéfice du dispositif à un engagement de conserver l'immeuble pendant 10 ans et, le cas échéant, de maintenir, pendant la même période, son ouverture au public

8.2/ Interdire le bénéfice du dispositif aux immeubles nouvellement mis en copropriété

8.3/ Plafonner le déficit annuellement imputé au titre des monuments historiques qui ne sont pas ouverts au public

Proposition n° 9 : Normaliser le régime des loueurs en meublé professionnels

9.1/ Réserver le bénéfice du dispositif aux revenus locatifs présentant un réel caractère commercial (exploitation de chambres d'hôte, par exemple) ou, éventuellement, un intérêt général particulier (notamment les résidences avec services dont le développement est prioritaire)

9.2/ Appliquer, dans les autres cas, le droit commun des revenus fonciers

9.3/ Ramener à 30 % le taux de l'abattement applicable dans le cadre du régime micro aux revenus locatifs imposés dans la catégorie des revenus industriels et commerciaux

Proposition n° 10 : Rendre plus transparente la défiscalisation de plein droit dans le secteur productif en outre-mer

10.1/ Rendre obligatoire la production d'une attestation fiscale et sociale pour les exploitants bénéficiaires d'un investissement défiscalisé de plein droit

10.2/ Ramener à 500 000 euros le seuil d'agrément des investissements réalisés directement par les entreprises exerçant leur activité dans un secteur non sensible

10.3/ Donner au directeur des services fiscaux l'initiative des contrôles spécifiques aux investissements défiscalisés

10.4/ Exclure du bénéfice de la défiscalisation l'achat de véhicules particuliers

Proposition n° 11 : Réformer les conditions de défiscalisation dans l'hôtellerie et la plaisance en outre-mer

11.1/ Allonger de 5 à 8 ans le délai minimum de détention du bien défiscalisé

11.2/ Ramener à 50 % le taux de la réduction d'impôt

11.3/ Supprimer les possibilités de double défiscalisation (dispositif dit *double shot*)

Proposition n° 12 : Réformer la défiscalisation des investissements locatifs en outre-mer

12.1/ Substituer l'agrément à l'accord préalable

12.2/ Fixer le seuil d'agrément à 1 million d'euros

12.3/ Prévoir un mécanisme de rétrocession de l'avantage fiscal

12.4/ Plafonner à 25 000 euros par contribuable et par exercice la réduction d'impôt

12.5/ Recentrer la défiscalisation des investissements locatifs sur le logement social

Proposition n° 13 : Instituer un dispositif d'aide à l'investissement productif en outre-mer à trois étages

13.1/ Pour les investissements sous le seuil d'agrément, maintenir la réduction d'impôt sur le revenu actuellement en vigueur, en la plafonnant à 20 000 euros par contribuable et par an

13.2/ Pour les investissements dans les départements d'outre-mer dépassant le seuil d'agrément, créer un crédit d'impôt sur les bénéfices

13.3/ Pour les investissements dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie dépassant le seuil d'agrément, compenser le coût de l'instauration, par les territoires concernés, d'un crédit d'impôt sur les bénéfices ou instaurer un prêt à taux bonifié

Proposition n° 14 : Instituer un plafonnement global des dépenses fiscales

14.1/ Plafonner, en valeur absolue, la somme des réductions et crédits d'impôt dont peut bénéficier un contribuable, à l'exclusion des dépenses fiscales liées à sa situation personnelle (dépenses fiscales « subies »)

14.2/ Dans la mesure du possible, convertir en réductions d'impôt les avantages fiscaux qui prennent la forme de mesures d'assiette et qui ont vocation à être pris en compte dans le plafonnement

ANNEXE 2 :

**RAPPORT PRÉSENTANT LES MODALITÉS DE MISE EN PLACE
D'UNE IMPOSITION MINIMALE SUR LE REVENU DES PERSONNES
PHYSIQUES**

**RAPPORT PRESENTANT LES MODALITES DE MISE EN PLACE D'UNE
IMPOSITION MINIMALE SUR LE REVENU DES PERSONNES
PHYSIQUES**

REMIS AU PARLEMENT
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 15 DE LA LOI N° 2007-1223 DU 21 AOUT 2007 EN
FAVEUR DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DU POUVOIR D'ACHAT.

OCTOBRE 2007

Rapport sur les modalités de mise en place d'une imposition minimale sur le revenu des personnes physiques en application de l'article 15 de la loi n°2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

Introduction

I. – La situation actuelle de l'impôt sur le revenu

1) Les caractéristiques de l'impôt sur le revenu français

- a) Un impôt fortement « personnalisé »
- b) Un barème récemment resserré
- c) Un impôt dont le poids relatif est en diminution
- d) Un impôt concentré
- e) Un impôt rendu complexe par la multiplication des dispositifs dérogatoires
- f) Un impôt progressif parfois éladé

2) Comparaison avec la CSG

3) Les expériences de limitation du cumul des avantages fiscaux

- a) Les tentatives précédentes de réforme
 - 1) La suppression de certaines niches fiscales
 - 2) Le plafonnement des niches fiscales
- b) L'apport des exemples étrangers
 - 1) Exemple des Etats-Unis
 - 2) Exemple du Canada
 - 3) Portée de chaque solution

II. – La nature d'un impôt minimal français

1) Le choix de l'objectif

- a) Impôt minimal universel
- b) Impôt minimal de remplacement

2) Les contraintes de l'exercice

- a) Les difficultés d'élaboration d'un dispositif alternatif
- b) Les contraintes constitutionnelles et juridiques
 - le principe d'égalité et la contribution proportionnée aux charges publiques
 - l'intelligibilité du dispositif
 - l'absence de rétroactivité

III. Les options étudiées

1) Typologie

- a) Imposition minimale forfaitaire sur les recettes brutes
- b) Plancher d'imposition inspiré du plafonnement des impositions directes
- c) Imposition minimale proportionnelle au revenu
- d) Imposition minimale proportionnelle à une cotisation d'impôt de référence

2) Mécanisme de pondération

- « Franchise » d'impôt minimal

3) Analyse

- a) Imposition minimale forfaitaire sur les recettes brutes
- b) Plancher d'imposition inspiré du plafonnement des impositions directes
- c) Imposition minimale proportionnelle au revenu
- d) Imposition minimale proportionnelle à une cotisation d'impôt de référence

Liste des annexes

- Annexes 1 et 2. Données fondamentales de l'impôt sur le revenu
- Annexe 3. Phases de calcul de l'impôt sur le revenu
- Annexe 4. Graphique de l'évolution des taux d'imposition moyens par déciles de revenus
- Annexe 5. Tableau récapitulatif des avantages fiscaux par nature
- Annexe 6. Exposé des exemples, américain et canadien, de mise en place d'une imposition minimale
- Annexe 7. Fiche de chiffrage
- Annexe 8. Exposé du principe de retraitement pour le calcul de l'imposition minimale des charges déductibles des revenus fonciers au titre des régimes spéciaux

Introduction

L'article 15 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, prévoit la présentation au Parlement, le 15 octobre 2007, d'un rapport sur les modalités de mise en place d'une imposition minimale sur le revenu des personnes physiques.

Le présent rapport a pour objet de présenter différentes options pour créer, le cas échéant, une imposition minimale qui concernerait les Français aux revenus les plus élevés.

Après avoir rappelé les caractéristiques actuelles de l'impôt sur le revenu, le rapport présentera les objectifs et les contraintes qui encadrent la création d'un impôt minimal. L'étude d'exemples étrangers permettra de compléter cette analyse.

Les pistes étudiées sont présentées et analysées dans la troisième partie.

I. - La situation actuelle de l'impôt sur le revenu

1) Les caractéristiques de l'impôt sur le revenu français

a) *un impôt fortement « personnalisé »*

L'impôt sur le revenu des personnes physiques est fortement personnalisé.

En premier lieu, il repose sur la notion de foyer fiscal dont la composition est prise en compte par le système du quotient familial. Ainsi, l'impôt sur le revenu français est conçu comme un impôt dont le montant doit être proportionné aux facultés contributives de chaque contribuable, celles-ci s'appréciant en fonction de l'importance des revenus du foyer fiscal et du nombre de personnes à charge.

Le système du quotient, instauré en 1948, constitue une spécificité française. Les autres pays étrangers (à l'exception du Luxembourg) accordent plutôt des déductions forfaitaires pour compenser les charges de famille. Il s'agit tantôt d'un abattement sur le revenu imposable (Belgique, Pays-Bas, Japon) tantôt d'une réduction d'impôt (Autriche, Italie, Irlande, Royaume-Uni) ou encore d'un crédit d'impôt (Etats-Unis, Norvège). En Allemagne, les familles peuvent choisir entre un système d'abattement forfaitaire ou de crédit d'impôt, selon leur niveau de revenu.

En second lieu, la situation personnelle du contribuable est également prise en compte au travers d'avantages fiscaux spécifiques : exonérations à caractère familial ou social (allocations familiales, indemnités journalières de maladie...), abattements sur le revenu imposable (pour les personnes âgées par exemple), réductions d'impôt ou crédits d'impôt (frais de scolarité, frais de garde des jeunes enfants à l'extérieur du domicile...).

Ces différents dispositifs sont généralement cumulables entre eux.

b) *Un barème récemment resserré*

Depuis 1990, le nombre de tranches du barème et le taux de la dernière tranche d'imposition ont été plusieurs fois diminués. Ainsi le nombre de tranches du barème a été réduit de 13 tranches situées entre 0 % à 56.80 % en 1990, à 7 tranches en 1994, puis à 5 tranches en 2006 situées entre 0 % et 40 %.

Il est précisé que l'impôt sur le revenu net à payer ne résulte pas exclusivement de l'application du barème mais contient également une composante proportionnelle (imposition des plus-values de cession de valeurs mobilières, revenus soumis au prélèvement forfaitaire libératoire).

Resserrement du barème à 5 tranches. A compter des revenus de 2006, l'article 76 de la loi de finances pour 2006 a supprimé l'abattement de 20 % dont bénéficiaient la plupart des revenus d'activité et de remplacement, afin d'en intégrer les effets dans les taux du barème. L'article 75 de la loi précitée a, pour sa part, modifié de manière structurelle le barème en diminuant le nombre de tranches et en ajustant les taux.

Celui-ci s'établit comme suit, pour l'imposition des revenus de l'année 2006 :

- 5,5 % pour la fraction supérieure à 5 614 € et inférieure ou égale à 11 198 € ;
- 14 % pour la fraction supérieure à 11 198 € et inférieure ou égale à 24 872 € ;
- 30 % pour la fraction supérieure à 24 872 € et inférieure ou égale à 66 679 € ;
- 40 % pour la fraction supérieure à 66 679 €.

Ces nouvelles dispositions profitent à la très grande majorité des contribuables puisque les foyers fiscaux précédemment imposés au taux de 19,14 % ou de 26,26 %, et désormais imposés à un taux marginal de 14 %, sont les principaux bénéficiaires de ce nouveau barème.

Suite à cette réforme, le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu en France se situe désormais dans la moyenne de ce qui est pratiqué au niveau des impôts d'Etat des pays de l'OCDE.

Evolution par pays du taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu (y compris impôt local)

Taux	en 2007
Allemagne	45 %
Belgique	50 %
Espagne	45 %
Etats-Unis	35 %
France	40 %
Italie	43 %
Pays-Bas	52 %
Royaume-Uni	40 %
Moyenne	43,75 %

Source Direction de la Législation fiscale

c) un impôt dont le poids relatif est en déclin

L'impôt sur le revenu représente un produit de 58,2 milliards d'euros au titre des revenus de 2006 alors que son produit s'élevait à 56 milliards d'euros au titre de l'année précédente.

Evolution des recettes de l'IR

Années budgétaires	Projets de lois de finances (en M€)	
	Evaluations proposées	Evaluations révisées
1998		46 868
1999		48 888
2000		52 798
2001		53 388
2002		51 420
2003		53 066
2004		53 457
2005		56 980
2006		58 180
2007	67,096	

Sources : Documents budgétaires des projets de lois de finances - évaluation des voles et moyens (recettes) - tome 1. Documents budgétaires des projets de lois de finances rectificatives.

Pris individuellement, il représente une faible part de l'ensemble des prélèvements obligatoires et son rendement est plus faible que celui de la CSG (71,7 Milliards d'euros de recettes constatées en 2005 et 76,1 milliards d'euros évaluées pour 2006).

Ainsi, le poids de l'impôt sur le revenu français, CSG non comprise (6,5 % des prélèvements obligatoires¹ contre 9 % en 1990)², est sensiblement inférieur à la moyenne de celui des pays de l'Union européenne (environ 23 %).

d) Un impôt concentré

Sur un nombre total d'environ 35 millions de foyers fiscaux, 48 % ne sont pas imposables au titre de l'imposition des revenus de 2005, tandis que les 10 % des foyers les plus aisés paient 72 % de l'impôt sur le revenu pour 36 % des revenus déclarés.

e) Un impôt rendu complexe par la multiplication des dispositifs dérogatoires

Multiplication des dépenses fiscales. L'impôt sur le revenu se caractérise par une assiette relativement étroite en raison de multiples exonérations, abattements, déductions, réductions et crédits d'impôt, plus communément désignés « niches fiscales ».

Le Conseil des Prélèvements Obligatoires (anciennement Conseil des Impôts), dans son XXII^{ème} rapport au Président de la République, rendu en 2003, recensait pour les impôts dont les recettes sont affectées à l'Etat, 418 dispositifs dérogatoires en 2003 dont 174 pour le seul impôt sur le revenu³, soit globalement une centaine de plus qu'au début des années quatre-vingts.

Le Conseil des Prélèvements Obligatoires notait que « la multiplication de telles dispositions fiscales dérogatoires pourrait [...] aller à l'encontre de l'esprit de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dont l'article 13 prévoit que l'indispensable contribution commune doit être également répartie entre les citoyens, en raison de leurs facultés ».

Le tableau suivant illustre, en nombre et en montant, l'évolution du poids des dépenses fiscales les plus importantes en montant.

Dépenses fiscales supérieures à 1 milliard d'euros (en millions d'euros)

N°impôt	Nature de la dépense fiscale	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
140119	Exonération des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation	3 680	3 950	3 250	3 300	3 600	2 800	3 200
110227	Prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité	2 145	2 145	2 435	2 700	3 240	4 230	4 230
120401	Abattement de 10 % sur le montant des pensions et retraites	1 995	2 130	2 050	2 190	2 350	2 330	2 550
140101	Exonération des intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement	1 780	1 880	1 740	1 550	1 500	1 000	900
110102	Demi-part supplémentaire pour les contribuables seuls ayant eu un ou plusieurs enfants à charge (plafonnée lorsque le dernier enfant a plus de 25 ans)	1 520	1 510	1 540	1 500	1 550	1 500	1 540
120202	Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile et de l'aide à la scolarité	1 570	1 600	1 640	1 700	1 600	1 600	1 700
130201	Revenus fonciers : déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration	Non listée	Non listée	940	1 000	1 270	1 100	1 100
110214	Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile	1 360	1 370	1 715	1 850	2 050	2 100	1 040

¹ Données 2004. Source DGTPE FIPU 2.

² 17 % des prélèvements obligatoires si on tient compte de la CSG.

³ Le nombre prévisionnel des dépenses fiscales pour l'exécution du budget 2008 est de 200 en matière d'impôt sur le revenu.

N°Impôt	Nature de la dépense fiscale	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
110246	Credit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois							1 260
110222	Credit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable	220	330	355	400	990	1 500	2 400
150708	Exonération des gains de cessions de valeurs mobilières réalisés dans le cadre d'un plan d'épargne en actions	1 050	870	Non listée	500	1 000	1 000	1 000

Sources : *Projet de loi de finances pour 2003 (XXIème rapport du CPO) et Evaluation des Voies et moyens, Tome II, Projet de loi de finances pour 2007 (actualisé projet PLF 2008)*

Des dépenses fiscales protéiformes. Les avantages fiscaux se présentent sous différentes formes et modalités : réductions d'impôt ou crédits d'impôt mais aussi, revenus exonérés, avantages en quotient familial, déductions spécifiques aux revenus catégoriels, charges déductibles du revenu global...

Ces avantages peuvent intervenir à toutes les phases de la détermination de l'impôt sur le revenu :

- exonération de revenus (salaire des apprentis, prestations familiales, allocations à caractère social, expatriés, impatriés...);
- abattement spécifique pratiqué sur le revenu brut catégoriel (abattement de 10 % sur les pensions de retraite, abattement forfaitaire pour les loueurs en meublé);
- charge spécifique admise en déduction d'un revenu catégoriel (ex : pour les revenus fonciers, déductions en faveur de l'investissement locatif « Besson », « Robien » ou « Borloo »);
- charge admise en déduction du revenu global (ex : déduction sans limite des déficits fonciers pour les monuments historiques ou le dispositif d'investissement locatif « Malraux », déduction des cotisations de retraite complémentaire);
- abattement spécial sur le revenu net global (ex : abattement pour contribuables âgés de plus de 65 ans);
- avantage de quotient familial (ex : demi-part supplémentaire pour les personnes seules ayant ou ayant eu des enfants à charge);
- réduction d'impôt (ex : réductions d'impôt pour emploi d'un salarié à domicile ou pour les dons effectués au profit d'organismes d'intérêt général, réduction d'impôt pour investissement dans les DOM);
- crédit d'impôt (ex : crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale, crédit d'impôt en faveur de la mobilité professionnelle, prime pour l'emploi...).

Dispositifs de plafonnement. Ces dépenses sont presque toujours plafonnées mais les modalités diffèrent : soit le montant de la dépense réalisée est plafonné (réduction d'impôt en faveur de l'investissement dans les résidences de tourisme), soit il s'agit de l'avantage en impôt (crédit d'impôt en faveur de l'acquisition d'un véhicule peu polluant).

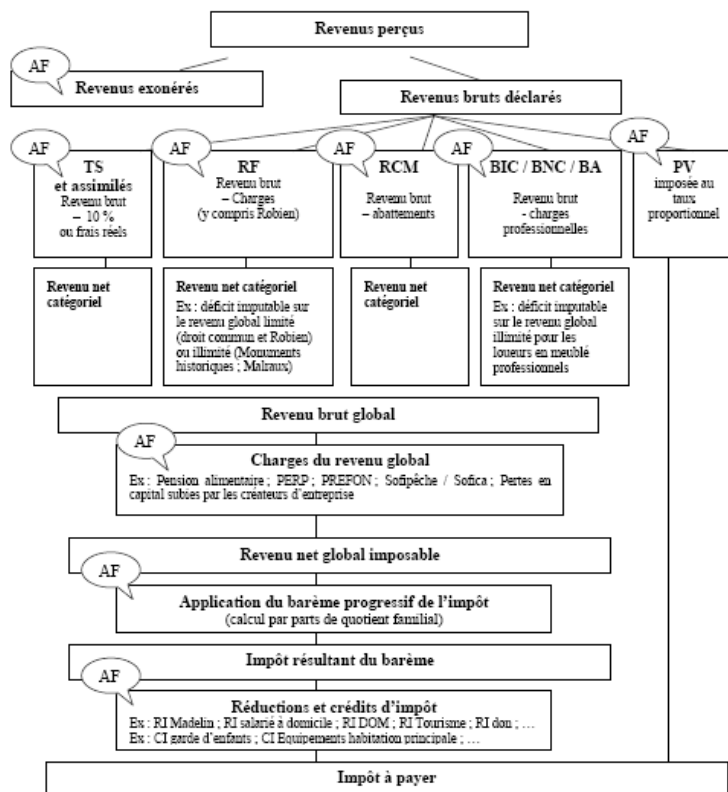
Il peut s'agir également d'une limite en fonction du revenu imposable (réduction d'impôt en faveur des dons effectués par les particuliers) ou, pour les avantages fiscaux nichés dans la détermination d'un revenu catégoriel, d'une limite d'imputation du déficit sur le revenu global (déduction au titre de l'amortissement « Robien »)

Ce plafonnement peut être majoré en fonction de la situation familiale (dispositif en faveur de l'emploi d'un salarié à domicile) ou applicable à tous sans distinction (crédit d'impôt en faveur des jeunes qui prennent un emploi dans un secteur pénurique).

Toutefois, certaines dépenses fiscales ne font pas l'objet d'un plafonnement effectif : il s'agit notamment des réductions en faveur de l'investissement outre-mer ou de la déduction sur le revenu global de dépenses effectuées au titre d'un immeuble situé dans un secteur sauvegardé (régime Malraux) ou classé monument historique.

Le schéma suivant présente les différentes phases de détermination de l'impôt sur le revenu net à payer et, au sein de ces dernières, mentionne la place des avantages fiscaux (AF) existants.

Présentation des différentes phases de détermination de l'impôt sur le revenu



f) Un impôt progressif parfois éludé

Une progressivité globalement maintenue. La progressivité de l'impôt sur le revenu reste forte quel que soit le décile d'appartenance du contribuable⁴ (cf annexe 3 - Evolution des taux d'imposition moyens par déciles de revenus).

Un dernier décile très contrasté. L'analyse des taux moyens d'imposition du dernier décile de revenus laisse apparaître une forte dispersion, lorsque les taux moyens d'imposition les plus élevés et les plus faibles sont isolés et comparés à la moyenne du taux d'imposition des contribuables appartenant à ce décile.

Une analyse plus fine du dernier centile de ce décile (cf. annexe 4) souligne plus nettement encore cette dispersion.

Ainsi, pour les contribuables appartenant au dernier centile de revenus pour lesquels la moyenne des taux moyens d'imposition constatés est de 20 %, la fraction de 10 % des foyers dont le taux moyen est le plus élevé affiche un taux supérieur ou égal à 30 % tandis que la fraction de 10 % des foyers dont le taux moyen est le plus faible affiche un taux moyen inférieur ou égal à 10 %.

La multiplication des avantages fiscaux, la possibilité de les cumuler et l'augmentation progressive des taux et des plafonds de ces avantages sont autant de facteurs qui peuvent faire partiellement obstacle, dans certaines situations, à la progressivité de l'impôt sur le revenu.

2) Comparaison avec la CSG

La CSG dispose d'une assiette beaucoup plus large que celle de l'impôt sur le revenu.

Ce caractère universel s'explique essentiellement par l'absence presque totale de dispositifs dérogatoires d'exonérations ou d'allègements de la contribution.

Répartition de la CSG constatée par catégorie de revenus

2006	En M€
Revenus salariaux	47 388
Revenus non salariaux	6 907
ETI ⁵	5 902
Artistes auteurs	119
Exploitants agricoles	886
Revenus de remplacement	11 835
Retraités	8 270
Pré retraités	174
Chômage	491
Retraites complémentaires	2 899
CSG sur revenus patrimoine	4 550
CSG sur placements	5 243
CSG sur les jeux	518
Total CSG	76 440

Source DSS (direction de la sécurité sociale), données nettes de frais d'assiette et de dégrèvement sur les revenus du capital.

⁴ En statistique descriptive, un décile est chacune des 9 valeurs qui divisent un jeu de données, triées selon une relation d'ordre, en 10 parts égales, de sorte que chaque partie représente 1/10 de l'échantillon de population.

⁵ Entreprises et travailleurs indépendants

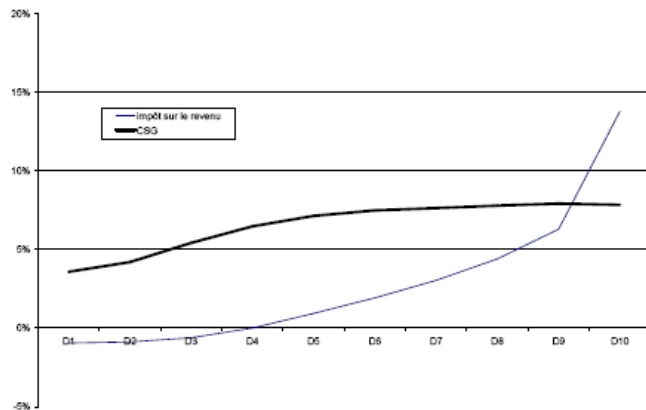
Par ailleurs, la CSG touche tous les ménages et les variations de revenus lui confèrent, en dépit de son caractère proportionnel, une certaine forme de progressivité dans les premiers déciles de revenus⁶.

La CSG frappe une assiette beaucoup plus large que celle de l'impôt sur le revenu, ce qui rend la question de l'élargissement de l'assiette de ce dernier moins pertinente.

Comparaison de la CSG et de l'IR - Poids de l'IR et de la CSG par déciles de niveau de vie⁷

Déciles de niveau de vie	Niveau de vie	Impôt sur le revenu		CSG hors CSG patrimoine		CSG patrimoine	IR après PPE	CSG totale
		Impôt hors PPE	PPE	Total	Dont déductible			
D1	7 319	13	83	250	80	12	- 1,0%	3,6%
D2	11 092	13	111	450	311	15	- 0,9%	4,2%
D3	13 263	48	127	899	488	19	- 0,6%	5,4%
D4	15 287	128	129	968	665	20	0,0%	6,6%
D5	17 347	278	117	1 213	819	24	0,9%	7,1%
D6	19 826	478	102	1 434	960	33	1,9%	7,5%
D7	22 369	755	76	1 670	1 114	35	3,0%	7,6%
D8	25 819	1 178	43	1 980	1 305	48	4,4%	7,8%
D9	31 322	1 987	19	2 401	1 595	78	6,3%	7,9%
D10	53 960	7 438	8	4 227	2 827	436	13,8%	7,8%
Ensemble	21 744	1 232	81	1 527	1 025	72		

Le graphique ci-après montre le poids de l'impôt sur le revenu et de la CSG en pourcentage du revenu (par décile de revenu en abscisse) et il est constaté que la CSG agit déjà comme un impôt alternatif à l'impôt sur le revenu.



Source : INSEE, simulation sur le modèle INES 2006 pour le niveau de vie, l'impôt sur le revenu et la CSG hors CSG patrimoine ; Enquêtes Revenus fiscaux 2004 pour la CSG patrimoine

⁶ Du fait des dispositifs d'exonération ou de taux réduits de CSG dont bénéficient, sous conditions de ressources, les retraités et les chômeurs.

⁷ Revenu par unité de consommation après redistribution (après versements des prestations sociales et paiement des impôts à l'exception de l'IR et de la CSG)

3) Les expériences de limitation du cumul des avantages fiscaux

Afin d'améliorer l'égalité devant les charges publiques, plusieurs pistes ont été envisagées.

Les enseignements tirés des expériences étrangères peuvent quant à eux nourrir la réflexion sur une nouvelle voie, à savoir la création d'une imposition minimale.

a) Les tentatives précédentes de réforme

Deux pistes ont déjà été explorées.

1) La suppression de certaines niches fiscales

La suppression de certaines niches fiscales a été plusieurs fois envisagée.

La première difficulté réside dans la définition objective du concept de « niches fiscales ». La frontière entre ce qui relève des modalités de calcul de l'impôt (quotient familial et décade par exemple) et ce qui relève des avantages fiscaux est ainsi sujette à débat.

Une autre difficulté tient à l'objet de chaque avantage fiscal : par construction, chaque « niche fiscale » dispose d'une justification mais cette dernière revêt une nature extrêmement variable.

Il en ressort deux contraintes :

- la spécificité de chaque avantage qui fait obstacle à une définition exhaustive ;
- le risque de transferts de charges qui fait obstacle à une suppression globale.

Spécificité de chaque avantage. Chaque avantage fiscal prévu par la législation répond à un objectif particulier de sorte que les niches fiscales ne peuvent être aisément ni classées ni supprimées.

Tout au plus, il est possible de distinguer trois grandes catégories :

- les avantages qui représentent la contrepartie d'un investissement dans un secteur jugé prioritaire (SOFICA, investissement locatif, investissement dans les DOM-COM, dans les zones de revitalisation rurale ou dans les zones franches urbaines, FIP, FCPI, FCPR...);

Bien que ces avantages s'adressent en principe à un public limité disposant d'une capacité d'épargne importante, leur suppression est malaisée, dès lors qu'ils conditionnent le financement d'un secteur ou d'une partie spécifique du territoire national ;

- les avantages qui représentent la prise en compte d'une préoccupation familiale ou sociale (réduction d'impôt pour emploi d'un salarié à domicile, réduction d'impôt dépendance, frais d'accueil des personnes âgées...).

Ces derniers sont également difficiles à remettre en cause, dès lors qu'ils concernent un grand nombre de contribuables et influent sur leurs décisions (réduction d'impôt pour emploi d'un salarié à domicile, crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale par exemple). Ils constituent également un soutien pour le développement de politiques publiques telles que le développement des services à la personne ou le développement durable ;

- les mécanismes de compensation des doubles impositions.

Même s'ils revêtent la même forme que certains avantages fiscaux, ces mécanismes relèvent d'une logique totalement différente puisqu'ils sont inhérents aux dispositions conventionnelles entre états visant à supprimer les doubles impositions. Pour cette raison, ils sont placés en dehors du champ de cette étude.

Enfin, chaque avantage fiscal est calibré différemment selon l'objectif poursuivi (à hauteur d'un montant forfaitaire pour la réduction d'impôt pour frais de scolarité, à hauteur de 20 % du revenu pour les dons ou sans plafonnement pour les réductions d'impôt « investissements DOM-TOM », par exemple).

Risque de transferts de charges. La suppression d'avantages fiscaux, notamment ceux répondant à une préoccupation familiale ou sociale, présenterait l'inconvénient de dégrader la situation d'un nombre important de foyers en supprimant des avantages dont la remise en cause peut être difficile à assumer, ou en concentrant la suppression d'avantages sur certaines catégories de personnes (familles, personnes âgées).

2) Le plafonnement des niches fiscales

L'article 78 de la loi de finances pour 2006 prévoyait un plafonnement du total d'une liste d'avantages fiscaux au titre de l'impôt sur le revenu.

Cet article disposait que le total des avantages fiscaux soumis au plafonnement ne pouvait procurer une réduction du montant de l'impôt dû supérieure à 8 000 euros ou 13 000 euros pour les foyers dont l'un des membres au moins est titulaire de la carte d'invalidité (ce montant pouvait être majoré de 1 000 euros par enfant à charge ou par personne âgée de plus de 65 ans, membre du foyer).

Dans sa décision n°2005-530 du 19 décembre 2005, le Conseil Constitutionnel a censuré les modalités du plafonnement retenues par le législateur et non le principe même. Il a déclaré cet article contraire à la Constitution en raison de :

- la « complexité excessive » du mécanisme adopté. Sa mise en œuvre aurait en effet supposé que les contribuables concernés aient pu opérer, avec « un degré de prévisibilité raisonnable », les arbitrages nécessaires et le calcul du montant de l'impôt dû, ce qui n'était pas possible en l'espèce. Le Conseil constitutionnel a critiqué la complexité du dispositif qualifié « d'inintelligible », « d'incompréhensible », à tel point qu'elle remettait en cause la garantie des droits, prévue à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme ;
- l'absence de motifs d'intérêt général suffisants pour justifier une telle complexité, notamment au regard de la portée résiduelle du dispositif et de son faible rendement budgétaire.

Cette décision a ainsi inscrit dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel un principe d'adéquation entre la complexité de la norme fiscale, son incidence budgétaire, la capacité du contribuable de l'anticiper⁸ et la force du motif d'intérêt général qu'elle est réputée porter.

b) L'apport des exemples étrangers

Il n'existe à ce jour aucun dispositif d'imposition minimale en Europe. Seuls deux Etats de l'OCDE (Etats-Unis et Canada) ont mis en place une imposition minimale.

1) Exemple des Etats-Unis

La fiscalité fédérale américaine permet aux contribuables résidents des Etats-Unis, personnes physiques ou morales, de déduire, au titre de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés, un certain nombre de frais et charges à caractère professionnel ou personnel. Par ailleurs, des régimes fiscaux préférentiels à rôle incitatif leur permettent de bénéficier d'avantages significatifs.

Dans l'esprit du législateur américain, ces différents régimes dérogatoires permettent dans certains cas la détermination d'un revenu ou d'un bénéfice sensiblement moins élevé que le revenu ou bénéfice « économique » qui aurait été déterminé par application de règles fiscales neutres.

L'imposition minimale (« *alternative minimum tax* ») a été initialement introduite à destination des ménages aisés, qui recouraient à l'optimisation fiscale pour diminuer, voire annuler, leur cotisation d'impôt sur le revenu (« *personal income tax* »). L'objectif était donc voisin de celui des différentes options étudiées dans le cadre du présent rapport.

⁸ En particulier dans le cadre de ses décisions d'investissement.

Depuis 1962, l'imposition minimale des personnes physiques (Alternative Minimum Tax) est déterminée par application de taux proportionnels (26 ou 28 %) à une base élargie, c'est-à-dire une base retraitée de certains revenus. Elle n'est exigible qu'à la condition que son montant excède celui de l'impôt fédéral américain déterminé selon les règles de droit commun

L'imposition minimale ouvre droit à un crédit d'impôt imputable sur les impositions ultérieures (sans que celles-ci puissent être inférieures aux impositions minimales ultérieurement calculées).

En dépit de l'application d'un abattement général sur la base récemment relevé (le montant de cet abattement n'est pas indexé et se trouve situé aujourd'hui au niveau du salaire brut moyen hors primes), cette imposition concerne de nombreux contribuables (4,3 millions de foyers en 2007, 23 millions en 2008 à législation inchangée) et frappe plus durement, en valeur relative, les ménages disposant de revenus moyens que ceux qui disposent des plus hauts revenus (ces derniers bénéficient par ailleurs d'un mécanisme de plafonnement).

Elle est, de ce fait, contestée sans que sa suppression ait été, à ce jour, décidée, compte tenu des importants enjeux budgétaires qui y sont attachés.

2) Exemple du Canada.

L'imposition minimale du Canada a été instaurée le 1^{er} janvier 1986 en réponse aux critiques selon lesquelles un trop grand nombre de particuliers percevant des revenus élevés payaient peu ou pas d'impôt sur le revenu.

Il a donc été conçu afin d'améliorer l'équité du système fiscal en limitant l'effet de l'utilisation des avantages fiscaux par les particuliers aux revenus les plus élevés.

Cet impôt minimal est conçu comme un impôt de remplacement impliquant une double liquidation de l'impôt (impôt normal et impôt minimal au taux le plus bas de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, soit 15,5 %, ce dernier étant liquidé sur une base de revenus élargie).

Un abattement de 40 000 dollars canadiens sur les revenus agit comme une franchise qui permet d'écarter de l'impôt minimal les ménages dont les revenus sont relativement faibles et qui bénéficient d'un montant limité d'avantages fiscaux, tout en continuant à viser les ménages à revenus élevés et bénéficiant d'avantages fiscaux significatifs.

3) Portée de chaque solution.

Ces deux exemples illustrent deux conceptions différentes de l'imposition minimale :

- une première (l'exemple américain) globale et universelle, s'impose comme une duplication de l'imposition sur les revenus et frappe une fraction exponentielle des ménages (4,3 millions en 2007 ; 23 millions en 2008 et 56 millions en 2016, soit la moitié des contribuables américains, si la législation actuelle reste inchangée) ;
- la seconde (canadienne), résiduelle, vise seulement à écrêter les titulaires de revenus élevés bénéficiant d'avantages fiscaux conséquents.

Cela étant, l'histoire de l'expérience américaine est riche d'enseignements, à plusieurs égards.

D'abord, l'imposition minimale (AMT) a été initialement introduite au début des années 80 à destination des ménages riches, qui recouraient à l'optimisation fiscale pour fortement diminuer leur cotisation d'impôt sur le revenu. L'objectif était donc similaire à celui de l'exemple canadien.

Or, le nombre de contribuables assujettis à l'AMT a crû progressivement, si bien qu'il concerne aujourd'hui une fraction de la population bien supérieure à l'objectif initial. L'absence d'indexation de l'AMT, de surcroît dans une période où les baisses d'impôt dans le régime de droit commun ont été massives, a fortement accru le nombre de contribuables soumis à l'AMT et en a brouillé la lisibilité.

Ensuite, malgré un barème très simple dans son principe, le calcul de l'AMT est rendu très complexe par le fait qu'il n'y a pas de règle unique pour le traitement des avantages fiscaux du régime de droit commun : certains sont conservés, d'autres supprimés, d'autres encore restreints (à titre d'exemple, les dépenses médicales au-delà de 10% du revenu sont déductibles pour le calcul du revenu imposable alternatif, contre 7,5% du revenu dans le régime de droit commun). Par conséquent, la mise en place de l'AMT a finalement compliqué encore le calcul de l'impôt sur le revenu pour le contribuable, alors qu'elle aurait pu être l'occasion de le simplifier.

Enfin, les transferts induits par la mise en œuvre d'un impôt alternatif ne sont pas tous maîtrisables, et nuisent également à sa lisibilité et à son acceptabilité. Ainsi, il est fréquemment souligné que l'AMT est souvent moins favorable pour les couples que le régime de droit commun (ce constat pouvant être rigoureusement inversé dans certaines situations particulières) :

- d'une part, parce que l'abattement pour un couple est à peine supérieur à l'abattement pour un célibataire, alors que le taux marginal est plus faible pour les couples dans le régime de droit commun ;
- d'autre part, parce que les déductions forfaitaires pour personnes à charge sont supprimées.

Au final, l'AMT américain revêt aujourd'hui une dimension globale bien différente de l'impôt de remplacement canadien.

II. – La nature d'un impôt minimal français

L'imposition minimale aurait pour objectif essentiel de concilier l'effet des avantages fiscaux accordés et une participation aux charges publiques proportionnée aux facultés contributives.

1) Le choix de l'objectif

L'imposition minimale peut répondre à un objectif global ou limité :

- soit, instaurer une imposition minimale universelle qui conduirait à viser les non-imposables comme les imposables, c'est-à-dire instaurer une imposition minimum, y compris au moyen d'une contribution modique : ce n'est pas l'option qui a été étudiée dans ce rapport pour les raisons expliquées ci-dessous ;
- soit, réserver l'imposition minimale aux ménages disposant des plus hauts revenus mais qui en éludent une partie importante grâce aux avantages fiscaux.

a) *Impôt minimal universel*

Une imposition minimale universelle devrait toucher tous les contribuables même les plus modestes, ce qui lui conférerait une portée générale de nature à la transformer en imposition autonome, distincte de l'impôt sur le revenu, avec l'ensemble des caractères et garanties qui s'y attachent.

Sa création ne répondrait pas directement à l'objectif de participation aux charges publiques proportionnée aux facultés contributives, établi par l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

En effet, dans le cadre du système fiscal français, il est rappelé que la TVA et les prélèvements sociaux (CSG et CRDS) pèsent de manière quasi universelle sur l'ensemble des ménages français et constituent ainsi une sorte d'impôt universel. Ainsi, s'agissant de la CSG et de la CRDS, leur assiette est très large et rares sont les revenus d'activité, de remplacement, du patrimoine ou de placement qui en sont exonérés.

Par ailleurs, l'exemple américain souligne les risques politiques d'une telle imposition.

Dès lors, la mise en place d'un impôt minimum universel sur le revenu ne semble pas pertinente.

b) Impôt minimal de remplacement

Une imposition minimale de remplacement viserait à corriger les situations les plus extrêmes qui peuvent concerner les contribuables disposant de hauts revenus et d'avantages fiscaux susceptibles d'effacer tout ou partie de leur contribution initiale.

De ce fait, sa création serait compatible avec l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Les développements qui suivent s'inscrivent dans cette perspective.

2) Les contraintes de l'exercice

a) Les difficultés d'élaboration d'un dispositif alternatif

L'élaboration d'un dispositif alternatif reste très délicate en raison essentiellement de la complexité du système fiscal actuel et de la difficulté à concilier simplicité du dispositif et équité fiscale.

La recherche de la simplicité obligerait, au détriment de l'équité, à retenir les seules réductions d'impôt et crédits d'impôt et donc à exclure les autres avantages fiscaux tels que ceux existant en matière d'investissement locatif parce qu'ils nécessitent un traitement complexe.

La recherche de l'équité fiscale se heurterait quant à elle aux mêmes difficultés techniques qui avaient conduit à rendre le texte du plafonnement des niches fiscales excessivement complexe. Elle supposerait en effet que :

- l'imposition minimale épargne les ménages disposant de revenus moyens et de faibles avantages fiscaux ;
- l'effet des avantages fiscaux faisant l'objet d'un écrêtement demeure largement garanti de manière à ne pas priver d'effet la prise en compte des préoccupations socioéconomiques, culturelles ou environnementales qui ont présidé à leur création ;
- les avantages fiscaux logés dans la détermination des revenus catégoriels tels que les dispositifs d'incitation à l'investissement locatif soient retraités de manière à être écrêtés au même titre que les réductions d'impôt et crédits d'impôt.

b) les contraintes constitutionnelles et juridiques :

La création d'une imposition minimale devra respecter plusieurs principes à valeur constitutionnelle tels que :

- le principe d'égalité et le principe d'une participation aux charges publiques proportionnée aux facultés contributives.

« Considérant que, conformément à l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être assujettis les contribuables ; que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que soient établies des impositions spécifiques ayant pour objet d'inclure les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général, pourvu que les règles qu'il fixe à cet effet soient justifiées au regard desdits objectifs ; » (DC 2000-441) ;

Considérant que l'article 13 de la Déclaration de 1789 dispose : " Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés " ; que cette exigence ne serait pas respectée si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives (DC 2006-530) ;

- le principe d'intelligibilité de la loi fiscale à la lumière de la portée du dispositif selon lequel la création d'une nouvelle norme suppose que les contribuables concernés aient pu opérer, avec « un degré de prévisibilité raisonnable », les arbitrages nécessaires et le calcul du montant de l'impôt dû.

Considérant, toutefois, que des motifs d'intérêt général suffisants peuvent justifier la complexité de la loi :

[...]

Considérant que la complexité de ces règles se traduit notamment par la longueur de l'article 78, par le caractère imbriqué, incompréhensible pour le contribuable, et parfois ambigu pour le professionnel, de ses dispositions, ainsi que par les très nombreux renvois qu'il comporte à d'autres dispositions elles-mêmes imbriquées ; que les incertitudes qui en résulteraient seraient source d'insécurité juridique, notamment de malentendus, de réclamations et de contentieux ;

Considérant que la complexité du dispositif organisé par l'article 78 pourrait mettre une partie des contribuables concernés hors d'état d'opérer les arbitrages auxquels les invite le législateur ; que, faute pour la loi de garantir la rationalité de ces arbitrages, serait altérée la justification de chacun des avantages fiscaux correspondants du point de vue de l'égalité devant l'impôt ;

Considérant, dans ces conditions, que la complexité de l'article 78 est, au regard des exigences constitutionnelles ci-dessus rappelées, excessive ;

Considérant, en second lieu, que le gain attendu, pour le budget de l'Etat, du dispositif de plafonnement des avantages fiscaux organisé par l'article 78 de la loi déferée est sans commune mesure avec la perte de recettes résultant des dispositions de ses articles 74, 75 et 76 ; (DC 2005-530)

- le principe d'absence de rétroactivité précisé également par la décision précitée de 2005.

Cela étant, la question de l'entrée en vigueur se pose dans des termes différents de ceux qui caractérisaient le dispositif de plafonnement des avantages fiscaux.

En effet, le calcul d'un impôt minimal tel qu'envisagé ne nécessite pas d'appréhender individuellement chaque avantage et devrait donc assurer au contribuable concerné un degré de prévisibilité suffisant pour ses décisions d'investissement. Cette garantie pourrait néanmoins être renforcée en n'appliquant les retraitements envisagés pour les avantages fiscaux en matière de revenus fonciers que pour les investissements ultérieurs à la date d'entrée en vigueur de l'impôt minimum.

La mise en place éventuelle d'une imposition minimale suppose donc de s'assurer notamment qu'elle impacte sans discrimination tous les avantages fiscaux et que les modalités retenues ne sont pas excessivement complexes au regard de la portée donnée au dispositif.

Ces contraintes conduisent à privilégier des solutions qui cibleraient une population de contribuables disposant de revenus élevés sans ôter pour autant toute portée aux mesures fiscales incitatives.

III. Les options étudiées

Au regard de l'objectif poursuivi et des contraintes juridiques, le Gouvernement a exploré plusieurs options destinées à respecter les impératifs suivants :

- la population de contribuables concernés est située dans les derniers déciles ;
- la base de revenu imposable utilisée pour le calcul de l'imposition minimale ne comprend pas⁹ les charges déductibles du revenu global, sauf exceptions limitativement énumérées ;
- la base de revenu serait également retraitée de certaines charges admises en déduction des revenus fonciers au titre de l'encouragement à l'investissement locatif (cf annexe 8).

Il s'agirait principalement des charges spécifiques déductibles des revenus fonciers au titre des régimes spéciaux (régimes spéciaux Malraux ou Monuments historiques) et des déductions spécifiques et charges déductibles des revenus fonciers au titre de l'amortissement (régimes « Besson », « Robien » et « Robien recentré », « Borloo ») ;

- les crédits d'impôt destinés à compenser les doubles impositions sont exclus du champ d'application du dispositif ;
- des mécanismes de protection des avantages fiscaux (en particulier des crédits d'impôt) sont envisagés.

Ces mécanismes viseraient tant à exclure les contribuables disposant de revenus modestes ou moyens et ayant sollicité peu d'avantages fiscaux, qu'à laisser subsister une part importante des avantages fiscaux accordés aux titulaires de hauts revenus ;

- l'incidence budgétaire médiane serait d'environ 200 millions d'euros, conformément à la logique de l'impôt minimal de remplacement.

⁹ Par construction, pour l'hypothèse de l'imposition minimale forfaitaire sur les revenus bruts, par choix exprès pour les autres hypothèses.

1) Typologie des solutions étudiées

Quatre types de solutions ont été étudiés.

a) Imposition minimale forfaitaire sur les recettes brutes.

Principe. La solution consiste à proposer, en s'inspirant du modèle de l'imposition forfaitaire annuelle à l'impôt sur les sociétés (articles 223 septies à 223 nonies du code général des impôts), une imposition minimale calculée en fonction du revenu brut du contribuable.

Elle serait égale à la différence entre l'impôt net à payer au titre de la période considérée, en application des règles actuelles, et une proportion des « recettes » encaissées (revenus bruts).

Exemple :

$$\begin{aligned} \text{Impôt minimal} &= && 0,5 \% \times \text{revenus bruts de l'année} \\ & && - \\ & && \text{Impôt net à payer calculé au titre de la période} \end{aligned}$$

Revenus pris en compte (1^{er} terme de comparaison). Revenus et profits bruts (« recettes ») soumis à l'impôt sur le revenu au taux progressif et au taux proportionnel (y compris les revenus soumis au prélèvement libératoire dont le montant est porté sur la déclaration de revenus).

Seraient également pris en compte les revenus exonérés qui sont connus car déclarés.

Les revenus bruts (« recettes ») s'entendent des revenus déclarés avant imputation des charges admises en déduction et des abattements représentatifs de frais.

Impôts pris en compte (2nd terme de comparaison). Impôt sur le revenu net à payer, à savoir l'impôt soumis au barème progressif et l'impôt à taux proportionnel (impôt proportionnel sur les plus-values de cessions de valeurs mobilières et assimilées et impôt proportionnel sur les revenus et profits soumis au prélèvement libératoire).

L'impôt net à payer est diminué des réductions et crédits d'impôt, tel qu'il apparaît en bas de l'avis d'impôt sur le revenu.

Taux. Le taux serait forfaitaire et fixé à un très faible niveau.

b) Plancher d'imposition inspiré du plafonnement des impositions directes (« Bouclier »).

Principe. A l'instar de l'article 1 du code général des impôts, il serait institué un plancher d'imposition qui prévoirait que les impôts directs payés par un contribuable ne peuvent être inférieurs à un pourcentage de ses revenus.

Exemple :

$$\begin{aligned} \text{Impôt minimal} &= && 10 \% \text{ des revenus retraités (base « bouclier »)} \\ & && - \\ & && \text{Somme des impôts directs (IR, ISF, TH, TF, Contributions sociales)} \end{aligned}$$

Revenus pris en compte (1^{er} terme de comparaison). Revenus pris en compte pour le plafonnement des impositions, selon les dispositions du 4, 5 et 6 de l'article 1649-0 du CGI, retraités de manière à exclure les charges déduites des revenus au titre des investissements locatifs et des régimes spéciaux (Besson, Robien, Borloo, Malraux, monuments historiques).

Les revenus tels que pris en compte pour la détermination du plafonnement des impositions (« bouclier ») s'entendent des revenus et profits nets de frais et charges soumis à l'impôt sur le revenu (y compris les revenus soumis au prélèvement libératoire dont le montant est porté sur la déclaration de revenus), sous déduction de certaines charges déductibles du revenu global (pensions alimentaires...).

Sont également retenus les revenus exonérés (à l'exception des revenus de remplacement comme le prestations à caractère familial ou social et de certaines plus-values).

Impôts pris en compte (2nd terme de comparaison). Impôts directs retenus pour le plafonnement des impôts directs (« bouclier ») :

- Impôt sur le revenu net à payer, à savoir l'impôt soumis au barème progressif et l'impôt à taux proportionnel (impôt proportionnel sur les plus-values de cessions de valeurs mobilières et assimilées et impôt proportionnel sur les revenus et profits soumis au prélèvement libératoire).

L'impôt net à payer est diminué des réductions et crédits d'impôt, tel qu'il apparaît en bas de l'avis d'impôt sur le revenu ;

- Impôt de solidarité sur la fortune,
- Taxe d'habitation et taxe foncière afférentes à l'habitation principale ;
- Contributions sociales.

Taux. Le taux serait forfaitaire et fixé à niveau modéré.

c) Imposition minimale proportionnelle au revenu.

Principe. L'imposition minimale, représentative contrairement à l'hypothèse précédente du seul impôt sur le revenu serait calculée en fonction des revenus retenus pour l'application du « bouclier fiscal ».

Elle serait égale à la différence entre l'impôt net à payer et une fraction des revenus retenus pour l'application du plafonnement des impôts directs retraités de manière à exclure certaines charges déduites pour la détermination des revenus catégoriels (dispositifs d'incitation à l'investissement locatif).

Exemple :

$$\begin{array}{r} 8 \% \text{ des revenus nets (base « bouclier ») retraités de certaines charges} \\ \text{Impôt minimal} = \qquad \qquad \qquad - \qquad \qquad \qquad \\ \qquad \qquad \qquad \qquad \qquad \qquad \qquad \qquad \text{Impôt net à payer calculé au titre de la période} \end{array}$$

Revenus pris en compte (1^{er} terme de comparaison). Revenus pris en compte pour ce même plafonnement, selon les dispositions du 4, 5 et 6 de l'article 1649-0 du code général des impôts, retraités de manière à exclure les charges déduites des revenus au titre des investissements locatifs et des régimes spéciaux (Besson, Robien, Borloo, Malraux, monuments historiques).

Les revenus tels que pris en compte pour la détermination du plafonnement des impositions (« bouclier ») s'entendent des revenus et profits nets de frais et charges soumis à l'impôt sur le revenu (y compris les revenus soumis au prélèvement libératoire dont le montant est porté sur la déclaration de revenus), sous déduction de certaines charges déductibles du revenu global (pensions alimentaires...).

Sont également pris en compte les revenus exonérés (hors revenus de remplacement notamment).

Impôts pris en compte (2nd terme de comparaison). Impôt sur le revenu net à payer, à savoir l'impôt soumis au barème progressif et l'impôt à taux proportionnel (impôt proportionnel sur les plus-values de cessions de valeurs mobilières et assimilées et impôt proportionnel sur les revenus et profits soumis au prélèvement libératoire).

L'impôt net à payer est diminué des réductions et crédits d'impôt, tel qu'il apparaît en bas de l'avis d'impôt sur le revenu.

Taux. Le taux serait forfaitaire et fixé à un niveau modéré.

d) Imposition minimale proportionnelle à une cotisation d'impôt de référence

Principe. La cotisation minimale serait calculée en pourcentage d'une cotisation d'impôt de référence.

Elle serait égale à la différence entre l'impôt net à payer au titre de la période considérée et une fraction d'un impôt de référence résultant de l'application du barème de l'impôt sur le revenu actuel à un revenu net imposable

L'impôt de référence serait établi sur la base de la somme des revenus déclarés connus (après retraitement des charges spécifiques en faveur de l'investissement locatif déductibles des revenus fonciers et sous déduction de certaines charges déductibles du revenu global), des revenus et profits soumis à un taux forfaitaire (plus-values sur cessions de valeurs mobilières, revenus au prélèvement forfaitaire libératoire) et de certains revenus exonérés connus.

Exemple :

$$\text{Impôt minimal} = 50 \% \text{ de l'impôt de référence calculé sur la base des revenus retraités} \\ - \\ \text{Impôt net à payer calculé au titre de la période}$$

Impôt de référence (1^{er} terme de comparaison) L'impôt de référence serait constitué d'un impôt sur le revenu recalculé sur la base de la somme des revenus catégoriels déjà soumis à l'impôt sur le revenu augmentés de certaines charges déductibles du revenu global (hors pensions alimentaires, CSG déductible, frais d'accueil des personnes âgées), ainsi que des charges déduites des revenus fonciers au titre des investissements locatifs et des régimes spéciaux (Besson, Robien, Borloo, Malraux, monuments historiques).

Impôts pris en compte (2nd terme de comparaison) Impôt sur le revenu net à payer, à savoir l'impôt soumis au barème progressif et l'impôt à taux proportionnel (impôt proportionnel sur les plus-values de cessions de valeurs mobilières et assimilées et impôt proportionnel sur les revenus et profits soumis au prélèvement libératoire).

L'impôt net à payer est diminué des réductions et crédits d'impôt, tel qu'il apparaît en bas de l'avis d'impôt sur le revenu.

Taux. Le taux serait forfaitaire et fixé à un niveau significatif.

2) Mécanisme de pondération

Fondement. L'instauration d'une imposition minimale peut conduire, quelle que soit la méthode retenue, à supprimer indirectement une grande partie, voire la totalité, de l'effet des avantages fiscaux, pour certains contribuables.

Une telle diminution de la portée des avantages fiscaux accordés pour le calcul de l'impôt sur le revenu pourrait produire des effets excessifs qu'il conviendrait de limiter.

En effet, un nombre important de contribuables pourrait être indirectement privé du bénéfice d'avantages fiscaux de montant modéré, liés à leur situation et relevant de la prise en compte de préoccupations familiales, économiques ou sociales (exemple : réduction d'impôt pour emploi d'un salarié à domicile ; réduction d'impôt accordée au titre des dépenses afférentes à la dépendance) ;

C'est pourquoi, un mécanisme de pondération global paraît nécessaire en vue de maintenir une partie significative de la portée des avantages fiscaux accordés à l'impôt sur le revenu.

« Franchise » d'impôt minimal

Un mécanisme qui vise le plus grand nombre. La création d'une « franchise » d'imposition minimale pourrait permettre globalement de maintenir la portée des avantages fiscaux accordés au plus grand nombre et relevant pour la plupart de la prise en compte de situations subies et de préoccupations familiale et sociale, telles les réductions d'impôt en faveur des dons et du mécénat, la prime pour l'emploi, la réduction d'impôt pour emploi d'un salarié à domicile ou pour la prise en charge de la dépendance.

Elle permettrait également de sortir du champ d'application de l'imposition minimale les foyers fiscaux à revenus moyens disposant d'avantages fiscaux limités en nombre et en montant.

Elle permettrait enfin de tenir compte des crédits d'impôt qui aboutissent à une restitution.

Un mécanisme pertinent. Au regard de ces objectifs, le mécanisme de la franchise serait beaucoup plus efficace qu'un abattement général sur la base de l'imposition minimale (revenu ou impôt de référence) qui favoriserait mécaniquement les ménages aux revenus les plus élevés et ne tiendrait pas compte des crédits d'impôt restitués.

La franchise serait également plus pertinente en ce qu'elle éviterait les effets de seuils que réserverait un dispositif avec un champ d'application limité à des populations disposant d'un montant de revenus ou d'avantages fiscaux déterminé¹⁰ (par exemple, les contribuables relevant de la dernière tranche du barème).

Un montant forfaitaire d'avantages maintenus. Cette franchise pourrait être exprimée en montant forfaitaire (10.000 € ou 20.000 €), censé représenter un plafond général des avantages fiscaux cumulés.

Exemple 1 : Avec l'adoption d'une franchise de 10.000 €, un foyer fiscal dont la cotisation théorique d'imposition minimale, calculée selon l'une des hypothèses précitées, serait de 5.000 €, ne serait pas soumis à l'imposition minimale.

Exemple 2 : Le même foyer avec une cotisation théorique d'imposition minimale de 18.000 €, serait soumis à l'imposition minimale à hauteur de 8.000 € (18.000 – 10.000).

Exemple 3 : Un foyer fiscal qui bénéficie d'une restitution d'impôt sur le revenu de 6 000 € et dont la cotisation théorique d'imposition minimale serait de 3 000 €, n'acquitterait aucun impôt minimal après application de la franchise puisque le seuil de 10 000 € ne serait pas atteint.

Exemple 4 : Un foyer fiscal qui bénéficie d'une restitution d'impôt sur le revenu de 8 000 € et dont la cotisation théorique d'imposition minimale serait de 3 000 €, acquitterait après application de la franchise un impôt minimal de 1.000 €. Pour apprécier l'effet de la franchise, il conviendrait de comparer la cotisation d'imposition minimale théorique (3.000 €) et le montant de la restitution obtenue au titre des crédits d'impôt (8.000 €). La franchise de 10 000 € s'appliquerait à la somme de ces deux montants (3000 et 8000), laissant apparaître une cotisation résiduelle de 1.000 €.

3) Analyse

a) Imposition minimale forfaitaire sur les recettes brutes

Incidence budgétaire. La création d'une imposition forfaitaire minimale sur la base de l'exemple précité (0,5 % des revenus bruts) représenterait une incidence budgétaire de 200 millions d'euros, après application d'une franchise de 10.000 euros.

Population concernée : 12.000 contribuables.

Incidence éventuelle d'une application ultérieure du « bouclier ». 3.106 redevables de l'imposition minimale sur 12.000 dont 2450 entrants pourraient bénéficier du bouclier. Son application conduirait à effacer 75 M€ (sur les 200 M€ recouverts) dont 65 M€ sur les entrants.

Un dispositif simple. Par son caractère très général et forfaitaire, l'imposition forfaitaire présenterait l'avantage d'une grande lisibilité et d'une grande simplicité de mise en œuvre.

... mais mal ciblé. Cette méthode basée sur les revenus bruts ne permet pas de tenir compte des déficits catégoriels quelle qu'en soit la cause et la portée (déficits fonciers ordinaires ou spéciaux, déficits professionnels ou non professionnels, déficit imputable sur les autres revenus, déficit reportable sur les bénéfices ultérieurs, déficit global).

Elle est de ce fait susceptible de pénaliser les personnes qui engagent des frais importants pour l'acquisition et la conservation de leur revenu (frais et charges déductibles des revenus fonciers, frais réels déductibles des traitements et salaires, abattements représentatifs de frais...);

Par ailleurs, son caractère forfaitaire peut conduire à frapper des populations de contribuables n'ayant bénéficié d'aucun avantage fiscal.

¹⁰ Outre le fait que la constitutionnalité d'un dispositif ciblé sur certaines catégories de revenus pourrait être contestable.

D'une manière générale, une telle imposition forfaitaire ne pourrait pas être configurée de manière à frapper proportionnellement les contribuables en fonction du montant des avantages fiscaux.

L'analyse des simulations effectuées sur un échantillon de population de contribuables valide ces observations puisqu'il est constaté que l'imposition forfaitaire frapperait :

- prioritairement, en nombre et en montant, les contribuables qui disposent de revenus industriels et commerciaux dominants (catégorie de revenus la plus sujette à la constatation d'un déficit ; cf Schéma 1 : Répartition des foyers concernés par nature de revenu dominant) ;
- proportionnellement plus lourdement les contribuables appartenant aux centiles les moins élevés du dernier décile et n'épargnerait pas les contribuables des déciles inférieurs (Schéma 2 : Répartition des foyers concernés par tranche de RFR et Schéma 4 - Analyse selon la tranche du barème d'imposition) ;
- prioritairement des contribuables qui ne bénéficient pas d'avantages fiscaux¹¹ ou dont les avantages fiscaux sont inférieurs à l'imposition minimale calculée (cf Schéma 3 - Comparaison entre l'imposition complémentaire et le montant des avantages fiscaux).

Schéma 1 - Répartition des foyers concernés par revenu dominant

Nature du revenu dominant	Incidence en M€	Nombre de foyers concernés
Traitements et salaires	28	1.400
Pensions et rentes	2	200
Bénéfices industriels et commerciaux	130	7.800
Bénéfices non commerciaux	3	200
Bénéfices agricoles	15	1.700
Revenus fonciers	8	300
Revenus de capitaux mobiliers	2	70
Divers	10	300
Sans revenu dominant	2	30
Total	200	12.000

Schéma 2 - Répartition des foyers concernés par tranche de RFR

Tranches de revenu fiscal de référence	Incidence en M€	Nombre de foyers concernés
RFR < 50.000 €	61	5.400
50.001 € < RFR < 100.000 €	41	3.700
100.001 € < RFR < 150.000 €	31	1.200
150.001 € < RFR < 200.000 €	20	550
200.001 € < RFR < 300.000 €	16	500
300.001 € < RFR < 400.000 €	9	300
400.001 € < RFR < 500.000 €	5	100
500.001 € < RFR < 1.000.000 €	13	190
RFR > 1.000.001 €	4	60
Total	200	12.000

¹¹ Pour l'étude comparative entre l'imposition complémentaire et le montant des avantages fiscaux, les « niches » suivantes ont été retenues :

- les charges déduites suivantes multipliées par un taux moyen d'imposition (avant réductions et crédits d'impôt) : pertes en capital, souscriptions au capital des SOFIPECHE, déductions diverses, PERP et avantage foncier lié aux investissements locatifs ;
- la totalité des réductions d'impôt imputées ;
- la totalité des crédits d'impôt hors crédit d'impôt pour revenus étrangers lié à la case 8TK mais y compris le crédit d'impôt lié au report de la réduction outre-mer de 2001 non imputé sur les revenus 2006 (ligne 7 OZ de la déclaration 2042).

Schéma 3 – Comparaison entre l'imposition complémentaire et le montant des avantages fiscaux

	Nombre	Montant
Redevable de l'imposition complémentaire	12.000	200 M€
1) Dont redevables ne bénéficiant d'aucune niche	2.300	30 M€
2) Dont redevables bénéficiant des niches	9.700	170 M€
a) Dont redevables dont l'imposition minimale dépasse le montant des niches	8.000	162 M€
b) Dont redevables dont l'imposition minimale est inférieure au montant des niches	1.700	8 M€

Schéma 4 - Analyse selon la tranche du barème d'imposition

Tranche du barème d'imposition	Nombre de contribuables concernés par l'IM	Incidence en M€
0,0 %	2 100	35
5,5 %	2 000	18
14 %	3 500	40
30 %	3 100	48
40 %	1 300	59
Total	12 000	200

b) Plancher d'imposition inspiré du plafonnement des impositions directes « bouclier »

Incidence budgétaire. La création d'un plancher d'imposition inspiré du plafonnement des impositions directes (« bouclier ») sur la base de l'exemple précité (10 % des revenus du « bouclier » retraités des charges déduites des revenus fonciers au titre de l'investissement locatif) représenterait une incidence budgétaire de 120 millions d'euros, après application d'une franchise de 10.000 euros.

Population concernée : 6.500 contribuables.

Un dispositif symétrique du bouclier.... Le plancher d'imposition pourrait être présenté comme un complément du plafonnement des impôts directs (article 1649-0A du code général des impôts) et la symétrie entre les deux dispositifs assurerait une certaine sécurité juridique (le principe et les modalités du bouclier ayant été validés par le Conseil Constitutionnel). Par construction, son champ d'application ne se superpose avec celui du « bouclier ».

... mais relativement complexe et peu adapté. Cette solution présenterait probablement dans ses modalités une complexité similaire à celle du « bouclier ».

Il serait notamment nécessaire de prévoir des obligations déclaratives spécifiques pour un très grand nombre de contribuables¹², sans pour autant avoir la certitude de cibler principalement les contribuables disposant des avantages fiscaux les plus élevés.

L'analyse des simulations effectuées (Schéma 1 – Comparaison entre l'imposition complémentaire et le montant des avantages fiscaux) signale ce dernier inconvénient puisqu'il est constaté que le plancher d'imposition frapperait une proportion très significative des contribuables qui ne bénéficient pas d'avantages fiscaux (26 %) ou dont les avantages fiscaux sont inférieurs à l'imposition minimale calculée (61,5 %).

Inversement, des contribuables disposant d'un patrimoine très important et bénéficiant d'avantages fiscaux élevés pourraient ne pas être atteints par le plancher d'imposition.

¹² La totalité des foyers fiscaux, en principe.

Schéma 1 – Comparaison entre l'imposition complémentaire et le montant des avantages fiscaux

	Nombre	Montant
Redevable de l'imposition complémentaire	6.500	120 M€
1) Dont redevables ne bénéficiant d'aucune niche	1.700	20 M€
2) Dont redevables bénéficiant des niches	4.800	100 M€
a) Dont redevables dont l'imposition minimale dépasse le montant des niches	4.000	95 M€
b) Dont redevables dont l'imposition minimale est inférieure au montant des niches	800	5 M€

Schéma 2 - Analyse selon la tranche du barème d'imposition

Tranche du barème d'imposition	Nombre de contribuables concernés par l'IM	Incidence en M€
0,0 %	1.600	22
5,5 %	800	8
14 %	1.700	27
30 %	1.700	28
40 %	700	35
Total	6.500	120

c) Imposition minimale proportionnelle au revenu

Incidence budgétaire. La création d'une imposition proportionnelle au revenu sur la base de l'exemple précité (8 % des revenus du « bouclier » retraités des charges déduites des revenus fonciers au titre de l'investissement locatif) représenterait une incidence budgétaire de 230 millions d'euros, après application d'une franchise de 10.000 euros.

Population concernée : 19.000 contribuables.

Incidence éventuelle d'une application ultérieure du « bouclier ». 1.873 redevables de l'imposition minimale sur 19.000 dont 1336 entrants pourraient bénéficier du bouclier. Son application conduirait à effacer 37 M€ (sur les 230 M€ recouverts) dont 29 M€ sur les entrants.

Une base de calcul améliorée... L'imposition minimale proportionnelle au revenu permet de s'affranchir d'un des inconvénients de l'imposition forfaitaire grâce à la prise en compte des revenus nets catégoriels (déficits inclus).

En effet, à la différence de l'imposition forfaitaire cette base comprendrait les revenus nets de frais et charges, y compris, le cas échéant, les déficits constatés.

... mais une méthode qui demeure forfaitaire. Pas plus que l'imposition forfaitaire sur les revenus, cette piste ne permet de tenir compte de la progressivité de l'impôt sur le revenu.

En effet, c'est l'application du barème de l'impôt sur le revenu à une base « revenus » qui confère à l'impôt son caractère progressif et son caractère familial.

Dès lors, si la prise en compte des revenus nets constitue un progrès, l'imposition minimale qui en est issue échoue à rétablir la progressivité et conserve un caractère proportionnel. Elle répondrait donc de manière imparfaite à l'objectif recherché.

L'analyse des simulations effectuées (Schéma 1 – Comparaison entre l'imposition complémentaire et le montant des avantages fiscaux) signale ces effets puisqu'il est constaté que l'imposition minimale proportionnelle au revenu frapperait une proportion significative des contribuables qui ne bénéficient pas d'avantages fiscaux (14 %) ou dont les avantages fiscaux sont inférieurs à l'imposition minimale calculée (44 %).

Schéma 1 – Comparaison entre l'imposition complémentaire et le montant des avantages fiscaux

	Nombre	Montant
Redevable de l'imposition complémentaire	19.000	230 M€
1) Dont redevables ne bénéficiant d'aucune niche	2.700	30 M€
2) Dont redevables bénéficiant des niches	16.300	200 M€
a) Dont redevables dont l'imposition minimale dépasse le montant des niches	8.300	135 M€
b) Dont redevables dont l'imposition minimale est inférieure au montant des niches	8.000	65 M€

Schéma 2 - Analyse selon la tranche du barème d'imposition

Tranche du barème d'imposition	Nombre de contribuables concernés par l'IM	Incidence en M€
0,0 %	2 500	27
5,5 %	2 000	13
14 %	4 900	41
30 %	5 400	56
40 %	4 200	93
Total	19 000	230

d) Imposition minimale proportionnelle à une cotisation d'impôt de référence

Incidence budgétaire. La création d'une imposition proportionnelle à une cotisation d'impôt de référence sur la base de l'exemple précité (50 % de l'impôt de référence recalculé) représenterait une incidence budgétaire de 160 millions d'euros, après application d'une franchise de 10.000 euros.

Population concernée : 6.700 contribuables.

Incidence éventuelle d'une application ultérieure du « bouclier. 61 redevables de l'imposition minimale sur 6.700 dont 11 entrants pourraient bénéficier du bouclier. Son application conduirait à effacer 1 M€ (sur les 160 M€ recouverts) dont 0,2 M€ sur les entrants.

Une méthode qui tient compte de la progressivité... Le calcul d'une imposition minimale proportionnelle à un impôt de référence calculé par application du barème présente l'avantage, par comparaison aux autres méthodes, de tenir pleinement compte de la progressivité de l'impôt sur le revenu et donc d'atteindre l'objectif retenu d'appliquer l'imposition minimale aux contribuables disposant d'un montant élevé d'avantages fiscaux.

L'analyse des simulations effectuées met en évidence ces avantages puisqu'on constate que l'imposition forfaitaire frapperait :

- proportionnellement plus lourdement les contribuables appartenant aux centiles les plus élevés du dernier décile et épargnerait largement les contribuables des déciles inférieurs (Schéma 1 - Répartition des foyers concernés par revenu dominant) ;
- une proportion très faible des contribuables qui ne bénéficient pas d'avantages fiscaux (1 %) ou dont les avantages fiscaux sont inférieurs à l'imposition minimale calculée (7,5 %) (Schéma 3 – Comparaison entre l'imposition complémentaire et le montant des avantages fiscaux).

... mais qui présente une complexité certaine. Cette solution apparaît plus complexe que certaines des autres solutions présentées, en ce qu'elle nécessite un double calcul de l'impôt.

Si cet inconvénient peut être nuancé en cas de prise en charge d'une partie de cette complexité par l'administration (dispense d'obligation déclarative autonome envisageable et calcul automatisé de l'imposition minimale), il reste que la double liquidation nécessitée par cette méthode ne présente pas nécessairement les caractères de lisibilité et de simplicité requis par la jurisprudence du Conseil Constitutionnel.

En effet, cette double liquidation nécessiterait en tout état de cause la prise en compte de certains revenus exonérés, un retraitement malaisé des charges spécifiques déduites des revenus fonciers (régimes spéciaux d'investissement locatif), ainsi que le tri des charges déductibles du revenu global entre celles dont le législateur souhaiterait conserver l'intégralité de l'effet (pensions alimentaires par exemple) ou non (régime Malraux par exemple).

Exemple d'application. Soit un contribuable célibataire, travailleur indépendant qui a perçu un revenu professionnel de 120.000 € au titre de N-1.

Il déclare également des revenus fonciers au titre de la location d'un appartement dans les conditions de droit commun et a récemment acquis un second appartement pour lequel il a opté pour la déduction au titre de l'amortissement « Robien ». Au titre de N-1, ces deux immeubles procurent un déficit foncier de 10.000 € dont 8.000 € issus de la déduction au titre de l'amortissement « Robien ». Enfin, il emploie un salarié à domicile pour une dépense de 10.000 € ouvrant droit à une réduction d'impôt de 5.000 €.

Son impôt brut au titre de N-1 est de 32.092 € (avant réduction d'impôt salarié à domicile) et son impôt net à payer égal à 27.092 € (32.092 € - 5.000 €)¹³.

Ce contribuable envisage la réalisation en N d'un investissement locatif de 100.000 € dans les DOM-TOM, susceptible de procurer une réduction d'impôt de 40 % non plafonnée. Cet investissement doit être financé par la cession de valeurs mobilières d'un montant de 100.000 € dégageant une plus-value imposable de 20.000 €. Il souhaite connaître les conséquences de cet investissement sur son imposition et son assujettissement éventuel à l'imposition minimale.

A structure d'imposition réputée inchangée en N (revenus et barème), l'impôt brut calculé selon le barème progressif (avant RI salarié à domicile et investissement locatif outre-mer) de ce contribuable reste fixé à 32.092 €. Son impôt net calculé selon le barème progressif est ramené à 0 € par les réductions d'impôt. Il est par ailleurs redevable de l'impôt proportionnel sur les plus-values de cession de valeurs mobilières de 3.200 € (16 % de 20.000 €).

Pour déterminer son imposition minimale, l'intéressé doit procéder à une nouvelle liquidation complète de son impôt brut de manière à exclure non seulement les réductions d'impôt sollicitées mais également la déduction au titre de l'amortissement « Robien » (8.000 €) à extraire de sa déclaration de revenus fonciers.

Il est réputé obtenir un impôt brut de 35.292 € auquel il est tenu d'ajouter l'impôt proportionnel sur les plus values de 3.200 €. Cette cotisation brute de référence globale de 38.492 € est divisée par 2 puis diminuée de la franchise de 10.000 €. L'imposition minimale théorique obtenue est de 9.246 €, à comparer à l'impôt net à payer de 3.200 €, soit une cotisation supplémentaire de 6.046 €

La pertinence de son calcul, et par voie de conséquence de sa décision d'investissement, reste étroitement dépendante :

- de l'absence de fluctuation de ses revenus à venir ;
- de l'absence de modification significative des règles de détermination de l'impôt entre N-1 et N ;
- de sa capacité *in fine* à maîtriser les modalités autonomes de détermination de l'imposition minimale.

¹³ Sur cette année là, le contribuable ne serait pas assujéti à l'impôt minimum. En effet, sa cotisation d'impôt de référence pour le calcul de l'impôt minimum serait de 35.292 €, qu'il conviendrait de diviser par deux et d'appliquer la franchise de 10.000 €. Au total, l'impôt minimum serait donc de 7.646 €, bien inférieur à l'impôt sur le revenu réellement dû (27.092 €), et ne serait donc pas applicable.

Schéma 1 - Répartition des foyers concernés par revenu dominant

Nature du revenu dominant	Incidence en M€	Nombre de foyers concernés
Traitements et salaires	80	3.000
Pensions et rentes	2	100
Bénéfices industriels et commerciaux	11	530
Bénéfices non commerciaux	31	1.300
Bénéfices agricoles	2	100
Revenus fonciers	11	1.000
Revenus de capitaux mobiliers	20	480
Divers	3	180
Sans revenu dominant	< 1	10
Total	160	6.700

Schéma 2 - Répartition des foyers concernés par tranche de RFR

Tranches de revenu fiscal de référence	Incidence en M€	Nombre de foyers concernés
RFR < 60.000 € ¹⁴	1	60
50.001 € < RFR < 100.000 € ⁽¹⁵⁾	1	210
100.001 € < RFR < 150.000 €	4	1.300
150.001 € < RFR < 200.000 €	9	1.400
200.001 € < RFR < 300.000 €	22	1.540
300.001 € < RFR < 400.000 €	26	900
400.001 € < RFR < 500.000 €	12	380
500.001 € < RFR < 1.000.000 €	33	640
RFR > 1.000.001 €	62	270
Total	160	6.700

Schéma 3 – Comparaison entre l'imposition complémentaire et le montant des avantages fiscaux

	Nombre	Montant
Redevable de l'imposition complémentaire	6.700	160 M€
1) Dont redevables ne bénéficiant d'aucune niche ¹⁵	70	2 M€
2) Dont redevables bénéficiant des niches	6.630	158 M€
a) Dont redevables dont l'imposition minimale dépasse le montant des niches	500	15 M€
b) Dont redevables dont l'imposition minimale est inférieure au montant des niches	6.130	143 M€

Sur les 6 700 foyers devant s'acquitter d'un impôt minimum, plus de 4 900 bénéficient d'une réduction d'impôt en faveur de l'outre-mer. Pour la quasi-totalité de ces foyers, le montant de ces seules réductions suffit à déclencher l'impôt minimum. Cette situation n'est pas surprenante puisque lorsqu'on teste pour cette seule réduction d'impôt un plafonnement à 10.000 € ou 20 % des revenus, on dégage un gain de 120 millions d'euros pour 3.800 foyers concernés.

Pour les 1 800 foyers ne bénéficiant pas de réduction d'impôt en faveur de l'outre-mer :

- 1 200 ont un « avantage » en revenu foncier lié à un investissement locatif (charges spécifiques en faveur de l'investissement locatif comme le « Robien » ou régime spécial comme le « Malraux »).
- Pour les 600 autres foyers, 120 ont déclaré des charges importantes (en déductions diverses notamment, dont les charges afférentes aux monuments historiques ne procurant pas de recettes), les autres bénéficiant du cumul de diverses réductions d'impôts ou crédits d'impôts (dons aux œuvres, emploi d'un salarié à domicile, équipements de l'habitation principale, etc...).

Parmi ces mêmes 1 800 foyers, 970 bénéficient de la réduction d'impôt pour les dons aux œuvres.

¹⁴ Situations dues pour l'essentiel à des avantages locatifs qui diminuent à la fois le revenu fiscal de référence et l'impôt dû.

¹⁵ Il est rappelé qu'ici ne sont pas prises en compte dans les « niches » les situations de revenus exonérés. En conséquence, un contribuable bénéficiant de revenus exonérés (BIC installé dans une zone franche urbaine par exemple) et touché par l'impôt minimum sera décompté dans cette catégorie.

Les foyers ayant un impôt minimum supérieur au montant calculé de leurs niches bénéficient quasi-essentiellement d'un « avantage » foncier en faveur de l'investissement locatif. Il ne s'agit pas de situations où l'impôt minimal est réellement supérieur aux « niches » mais d'un effet de la méthode de calcul : l'avantage fiscal a été valorisé en fonction du taux moyen alors qu'en réalité il est calculé au taux marginal.

Schéma 4 - Analyse selon la tranche du barème d'imposition

Tranche du barème d'imposition	Nombre de contribuables concernés par l'IM	Incidence en M€
0,0 %	120	0,9
5,5 %	20	0,2
14 %	120	0,9
30 %	1 410	13
40 %	5 030	145
Total	6 700	160

- oOo -

La création éventuelle d'une imposition minimale devrait allier le respect de principes posés par le Conseil Constitutionnel, en termes de simplicité et de lisibilité, et le choix de modalités d'application permettant d'atteindre l'objectif fixé, notamment en ce qui concerne la population de redevables.

Alors même que la CSG apparaît clairement comme constituant déjà un socle d'imposition minimale, l'examen des différentes options présentées démontre que :

- les mécanismes les plus simples comme l'imposition minimale forfaitaire sur les recettes brutes, s'ils apparaissent conformes aux contraintes constitutionnelles de simplicité, ne permettent pas d'atteindre la cible désignée ;
- les mécanismes plus complexes comme l'imposition minimale proportionnelle à une cotisation d'impôt de référence, s'ils permettent d'atteindre l'objectif, ne sont pas sans risque juridique au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Dans ces conditions, le Gouvernement n'est pas favorable à la mise en place d'un dispositif d'imposition minimale mais estimerait plus opportun de procéder à un réexamen sélectif des quelques dispositifs fiscaux qui procurent, dans certaines situations, un avantage jugé excessif par rapport à leur objet.

ANNEXES

- Annexes 1 et 2.** Données fondamentales de l'impôt sur le revenu
- Annexe 3.** Phases de calcul de l'impôt sur le revenu
- Annexe 4.** Graphique de l'évolution des taux d'imposition moyens par déciles de revenus
- Annexe 5.** Tableau récapitulatif des avantages fiscaux par nature
- Annexe 6.** Exposé des exemples, américain et canadien, de mise en place d'une imposition minimale
- Annexe 7.** Fiche de chiffrage
- Annexe 8.** Exposé du principe de retraitement pour le calcul de l'imposition minimale des charges déductibles des revenus fonciers au titre des régimes spéciaux

Annexe 1 : Données fondamentales de l'impôt sur le revenu (1)

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008

- Assemblée nationale -

Questionnaire de la Commission des Finances,
de l'économie générale et du Plan

QUESTION N° III - 1

Après avoir rappelé le nombre total de foyers fiscaux, indiquer pour la dernière année connue le nombre de foyers imposables, le nombre de foyers non imposables, la répartition des foyers imposables par taux marginal d'imposition ainsi que le montant moyen de la cotisation d'impôt sur le revenu et le produit de l'impôt.

RÉPONSE :

NOMBRE DE FOYERS FISCAUX ET REPARTITION DES IMPOSABLES ET NON IMPOSABLES

	Revenus 2005 LF 2006 (1)	Revenus 2006 LF 2007 (2)
Foyers fiscaux imposables (3)	18 972 308	17 671 360
Foyers fiscaux non imposables	16 109 489	14 454 480
Nombre total de foyers fiscaux	35 081 797	32 125 840

Sources : (1) : Etat statistique 1507M à la 4ème émission de l'imposition des revenus de 2005.

(2) : situation provisoire au 01/08/2007 (2ème émission de l'imposition des revenus de 2006).

(3) : y compris les contribuables imposables avant imputation de l'avoir fiscal et des crédits d'impôt et bénéficiant d'une restitution.

REPARTITION DES FOYERS FISCAUX IMPOSABLES (1)
PAR TAUX DU BAREME

Loi de finances pour 2006 Imposition des revenus de 2005 (3)		Loi de finances pour 2007 Imposition des revenus de 2006 (4)	
Taux barème	Nombre de foyers fiscaux imposables	Taux barème	Nombre de foyers fiscaux imposables
0 % (2)	110 231	0 % (2)	18 757
6,83 %	2 050 563	5,50 %	2 066 306
19,14 %	8 946 219	14 %	11 071 762
28,26 %	3 698 406		
37,38 %	1 001 418	30 %	2 811 306
42,62 %	227 458		
48,09 %	342 254	40 %	318 337
Total	16 376 550	Total	16 286 467

(1) Les foyers imposables retenus sont ceux qui au final acquittent effectivement l'impôt. Il n'est donc pas tenu compte des contribuables imposables avant imputation de l'avoir fiscal et des crédits d'impôt et bénéficiant d'une restitution.

(2) Les contribuables imposables relevant de la tranche à taux de 0% du barème progressif sont imposables au titre d'une taxation forfaitaire ou proportionnelle (plus-value professionnelle ou gain de cession de valeurs mobilières taxables à 16% par exemple).

Sources : Logiciel Orison exploitant un échantillon de 500 000 déclarations tirées après la 4^{ème} émission de l'impôt sur les revenus de :

(3) 2005, loi de finances pour 2006 ;

(4) 2005 actualisés 2006 avec effet volume, loi de finances pour 2007.

PRODUIT DE L'IMPOT ET COTISATION MOYENNE DE L'IMPOT SUR LE REVENU

	Revenus 2005 LF 2006	Revenus 2006 LF 2007
Produit de l'impôt sur le revenu (en m€) (1)	50 402	44 025
Montant moyen de la cotisation d'impôt (en €)	1 437	1 370

(1) : Etats statistiques 1507M à la 4ème émission de l'imposition des revenus de 2005 et à la 2ème émission (provisoire) de l'imposition des revenus de 2006 (hors impositions supplémentaires).

Pour mémoire : le rendement global de l'impôt sur le revenu, impositions supplémentaires comprises, s'élève à :

- 58,18 Mds€ au titre de l'année budgétaire 2006 (document budgétaire du projet de loi de finances pour 2007) ;

- 57,095 Mds€, évaluation proposée au titre de l'année budgétaire 2007 (document budgétaire du projet de loi de finances pour 2007, évaluation des voies et moyens tome 1).

QUELQUES CHIFFRES DE L'IMPÔT SUR LES REVENUS 2005

Recette de l'IR	rendement évaluation	2 004	2005	2006	2007
		53,5 Mds €	56,4 Mds €	58,2 Mds €	57,1 Mds €

Foyers fiscaux	35 106 000	dont	imposables	52%
			non imposables	48%

Concentration de l'impôt	Les 10 % des foyers "les plus riches" déclarent environ 36 % des revenus (RFR) paient près de 72 % de l'impôt
--------------------------	--

Revenu dominant	contribuables salariés	près de 61%		
Taux barème le plus élevé	rev. 2003 à 2005	48,09 %	} revenus 2006	40%
	nombre de contribuables	348 000		
Cotisation moyenne des contribuables imposables		2 810 €		

PPE	Foyers fiscaux bénéficiaires	8 577 300			
	Dont :	imposables	44,7 %	non restituables	27,3 %
		non imposables	55,3 %	restituables*	72,7 %
		* yc restituables partiels			
	Nombre de personnes bénéficiaires	8 763 135			
	dont	activité à temps partiel	1/3		
	Montant moyen / foyer	377 €			
	Coût	3 230 M€			

CSG	rendement de CSG	2 004	2005	2006	2007
		66,8 Mds €	71,7 Mds €	76,1 Mds €	78,4 Mds €
	résultats prévisions				
	valeur du point de CSG		9,7 Mds€	10,25 Mds€	10,57 Mds€
	revenus d'activité		6,9 Mds €	7,16 Mds€	7,46 Mds€
	revenus de remplacement		1,7 Md €	1,8 Mds€	1,86 Mds€
	revenus du patrimoine et de placement		1 Md €	1,2 Mds€	1,15 Mds€

Evolution du barème de l'impôt sur le revenu

Tranches du barème	Taux en %			Baisse cumulée des taux (en nbr de points)	Taux en % Impôt 2007 (rev. 2006)
	Impôt 2002 (rev. 2001)	Impôt 2003 (rev. 2002)	Impôt 2004 à 2006 (rev. 2003 à 2006)		
1re tranche	7,5	7,05	6,83	-0,67	5,5
2e tranche	21	19,74	19,14	-1,86	14
3e tranche	31	29,14	28,26	-2,74	30
4e tranche	41	38,54	37,38	-3,62	40
5e tranche	46,75	43,94	42,62	-4,13	-
6e tranche	52,75	49,58	48,09	-4,66	-

- 6 %

- 3 %

intégration abattement de 20 %
et réduction du nombre de tranches

Annexe 2 : Données fondamentales de l'impôt sur le revenu (2)

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008 - Sénat - Questionnaire de la Commission des Finances relatif aux prélèvements obligatoires
--

QUESTION N° II – A.1. 13

Etendre le tableau ci-après, issu du récent rapport d'information (n° 3779, 13 mars 2007) de M. Didier Migaud, député, sur le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG, à la période 1990-2005.

IR 2006		IR 2007	
Seuils de tranches en euros par part	Taux marginal	Seuils de tranches en euros par part	Taux marginal (1)
4 412 à 8 677	6,83 %	5 614 à 11 198	5,5 %
8 677 à 15 274	19,14 %	11 198 à 24 872	14 %
15 274 à 24 731	28,26 %	24 872 à 66 679	30 %
24 731 à 40 241	37,38 %	Plus de 66 679	40 %
40 241 à 49 624	42,62 %		
Plus de 49 624	48,09 %		

(1) Après intégration de l'abattement de 20 %.

RÉPONSE : Cf. tableaux ci-joints.

Evolution des barèmes de l'impôt sur les revenus de 1989 (IR 1990) à 1995 (IR 1996)

Taux du barème IR 1990 à 1993	IR 1990 (revenus 1989)	IR 1991 (revenus 1990)	IR 1992 (revenus 1991)	IR 1993 (revenus 1992)	Taux du barème IR 1994 à 1996	IR 1994 (revenus 1993)	IR 1995 (revenus 1994)	IR 1996 (revenus 1995)
	Limites de tranches de revenu imposable par part (en francs)					Limites de tranches de revenu imposable par part (en francs)		
0,00%	Jusqu'à 17.570	Jusqu'à 18.140	Jusqu'à 18.690	Jusqu'à 19.220	0,00%	Jusqu'à 21.900	Jusqu'à 22.210	Jusqu'à 22.610
5,00%	17.570 à 18.370	18.140 à 18.960	18.690 à 19.530	19.220 à 20.080				
9,60%	18.370 à 21.770	18.960 à 22.470	19.530 à 23.150	20.080 à 23.800				
14,40%	21.770 à 34.410	22.470 à 35.520	23.150 à 36.590	23.800 à 37.620	12,00%	21.900 à 47.900	22.210 à 48.570	22.610 à 49.440
19,20%	34.410 à 44.240	35.520 à 45.660	36.590 à 47.030	37.620 à 48.350				
24,00%	44.240 à 55.540	45.660 à 57.320	47.030 à 59.040	48.350 à 60.690				
28,80%	55.540 à 67.220	57.320 à 69.370	59.040 à 71.450	60.690 à 73.450	25,00%	47.900 à 84.300	48.570 à 85.480	49.440 à 87.020
33,60%	67.220 à 77.550	69.370 à 80.030	71.450 à 82.430	73.450 à 84.740				
38,40%	77.550 à 129.210	80.030 à 133.340	82.430 à 137.340	84.740 à 141.190	35,00%	84.300 à 136.500	85.480 à 138.410	87.020 à 140.900
43,20%	129.210 à 177.710	133.340 à 183.400	137.340 à 188.900	141.190 à 194.190	45,00%	136.500 à 222.100	138.410 à 225.210	140.900 à 229.260
49,00%	177.710 à 210.210	183.400 à 216.940	188.900 à 223.450	194.190 à 229.710				
53,90%	210.210 à 239.120	216.940 à 246.770	223.450 à 254.170	229.710 à 261.290	50,00%	222.100 à 273.900	225.210 à 277.730	229.260 à 282.730
56,80%	Plus de 239.120	Plus de 246.770	Plus de 254.170	Plus de 261.290	56,80%	Plus de 273.900	Plus de 277.730	Plus de 282.730

Evolution des barèmes de l'impôt sur les revenus de 1996 (IR 1997) à 2000 (IR 2001)

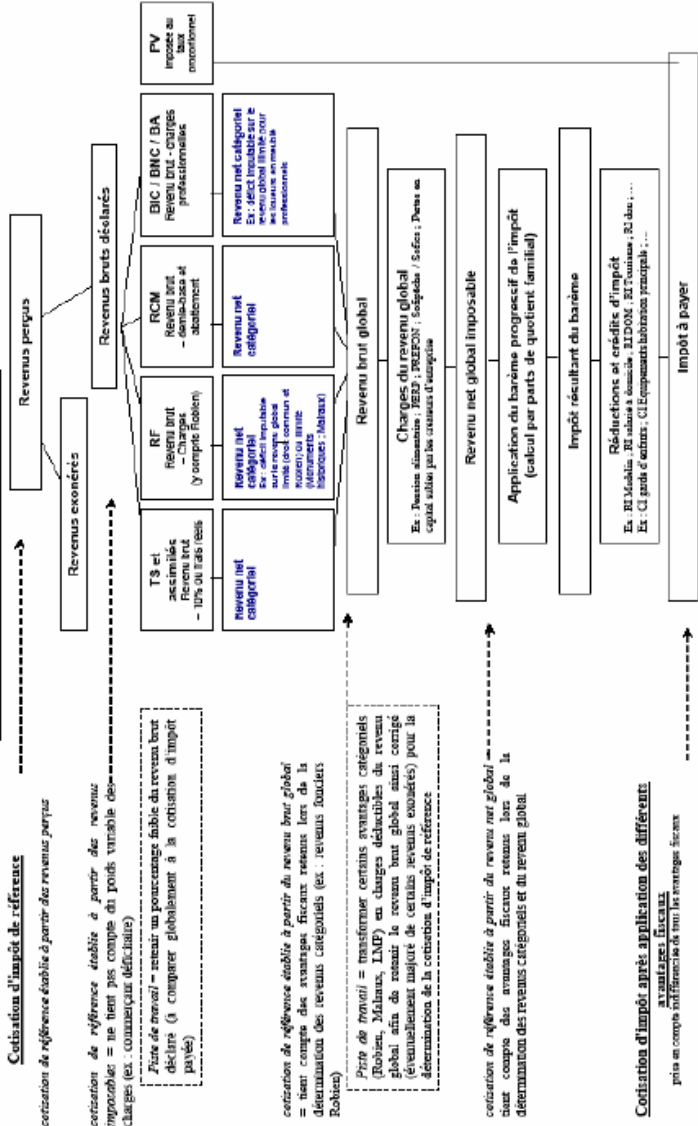
Taux du barème IR 1997 à 1999	IR 1997 (revenus 1996)		IR 1998 (revenus 1997)	IR 1999 (revenus 1998)		Taux du barème	IR 2000 (revenus 1999)	Taux du barème	IR 2001 (revenus 2000)
	Limites de tranches de revenu imposable par part (en francs)		Limites de tranches de revenu imposable par part (en francs)	Limites de tranches de revenu imposable par part (en francs)		Limites de tranches de revenu imposable par part (en francs)	Limites de tranches de revenu imposable par part (en francs)	Limites de tranches de revenu imposable par part (en francs)	
0,00%	Jusqu'à 25.610	Jusqu'à 25.890	Jusqu'à 26.100			0,00%	Jusqu'à 26.230	0,00%	Jusqu'à 26.600
10,50%	25.610 à 50.380	25.890 à 50.930	26.100 à 51.340			9,50%	26.230 à 51.600	8,25%	26.600 à 52.320
24,00%	50.380 à 88.670	50.930 à 89.650	51.340 à 90.370			23,00%	51.600 à 90.820	21,75%	52.320 à 92.090
33,00%	88.670 à 143.580	89.650 à 145.160	90.370 à 146.320			33,00%	90.820 à 147.050	31,75%	92.090 à 149.110
43,00%	143.580 à 233.620	145.160 à 236.190	146.320 à 238.080			43,00%	147.050 à 239.270	41,75%	149.110 à 242.620
48,00%	233.620 à 288.100	236.190 à 291.270	238.080 à 293.600			48,00%	239.270 à 295.070	47,25%	242.620 à 299.200
54,00%	Plus de 288.100	Plus de 291.270	Plus de 293.600			54,00%	Plus de 295.070	53,25%	Plus de 299.200

Evolution des barèmes de l'impôt sur les revenus de 2001 (IR 2002) à 2005 (IR 2006)

IR 2002 (revenus 2001)		IR 2003 (revenus 2002)		IR 2004 (revenus 2003)		IR 2005 (revenus 2004)		IR 2006 (revenus 2005)	
Taux du barème	Limites de tranches de revenu imposable par part (en euros)	Taux du barème	Limites de tranches de revenu imposable par part (en euros)	Taux du barème IR 2004 à 2006	Limites de tranches de revenu imposable par part (en euros)	Taux du barème	Limites de tranches de revenu imposable par part (en euros)	Taux du barème	Limites de tranches de revenu imposable par part (en euros)
0,00%	Jusqu'à 4.121	0,00%	Jusqu'à 4.191	0,00%	Jusqu'à 4.262	Jusqu'à 4.334	Jusqu'à 4.412		
7,50%	4.121 à 8.104	7,05%	4.191 à 8.242	6,83%	4.262 à 8.382	4.334 à 8.524	4.412 à 8.677		
21,00%	8.104 à 14.264	19,74%	8.242 à 14.506	19,14%	8.382 à 14.753	8.524 à 15.004	8.677 à 15.274		
31,00%	14.264 à 23.086	29,14%	14.506 à 23.489	28,26%	14.753 à 23.888	15.004 à 24.294	15.274 à 24.731		
41,00%	23.086 à 37.579	38,54%	23.489 à 38.218	37,38%	23.888 à 38.868	24.294 à 39.529	24.731 à 40.241		
46,75%	37.579 à 46.343	43,94%	38.218 à 47.131	42,62%	38.868 à 47.932	39.529 à 48.747	40.241 à 49.624		
52,75%	Plus de 46.343	49,58%	Plus de 47.131	48,09%	Plus de 47.932	Plus de 48.747	Plus de 49.624		

avec MINORATION DE 5% après décote

Annexe 3. Phases de calcul de l'impôt sur le revenu



Cotisation d'impôt de référence

cotisation de référence établie à partir des revenus perçus

cotisation de référence établie à partir des revenus imposables = ne tient pas compte du poids variable des Charges (ex. : consommation déductible)

Fixe de base = saisir un pourcentage fixe du revenu brut déclaré (à comparer globalement à la cotisation d'impôt payée)

cotisation de référence établie à partir du revenu brut global = tenir compte des avantages fiscaux retenus lors de la détermination des revenus catégoriels (ex. : revenus fondés Robien)

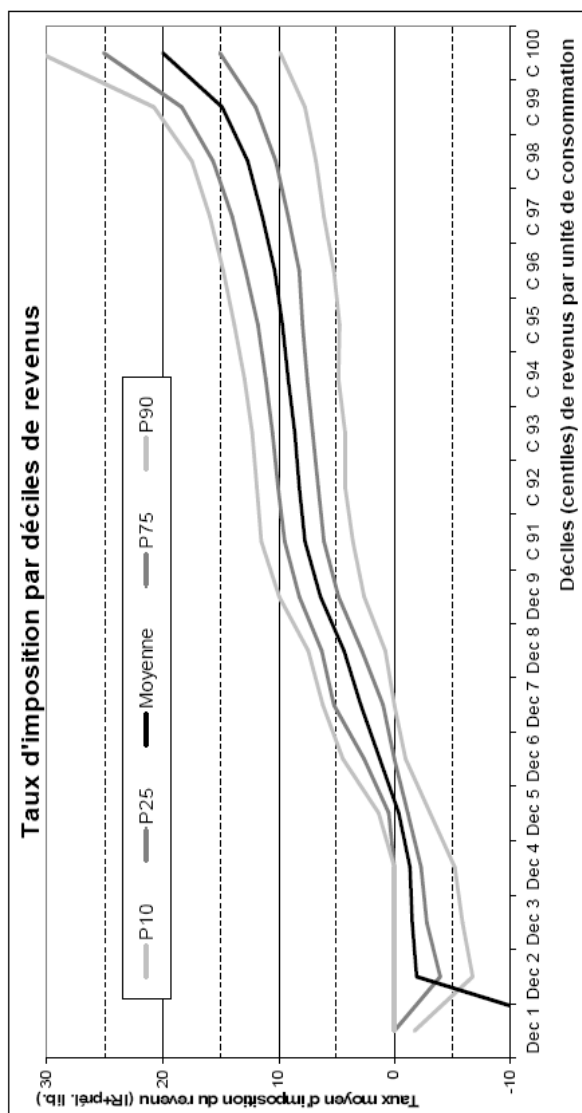
Prix de revient = transformer certains avantages catégoriels (Robien, Maloux, LMP) en charges déductibles du revenu global afin de saisir le revenu brut global ainsi corrigé (éventuellement majoré de certains revenus exonérés) pour la détermination de la cotisation d'impôt de référence.

cotisation de référence établie à partir du revenu net global = tenir compte des avantages fiscaux retenus lors de la détermination des revenus catégoriels et du revenu global

Cotisation d'impôt après application des différents avantages fiscaux

peut en compte différenciés de tous les avantages fiscaux

ANNEXE 4



Ce graphique représente les taux d'imposition du revenu (impôt sur le revenu - prélèvements libératoires), payés par les foyers en fonction de leur niveau de revenu. Par exemple, Dec 3 représente le 3^{ème} décile et C 92 le 92^{ème} centile dans la distribution des revenus par unité de consommation. La courbe Moyenne indique le taux moyen des impôts payés par la catégorie de revenu en abscisse. La courbe P10 représente pour chaque décile le taux d'imposition qui sépare les 10 % de foyers qui ont le taux d'imposition le plus bas des autres 90 % (P25 est la limite entre le quart des taux les plus bas et les trois autres quarts, P75 est la limite entre le quart des taux les plus hauts et les trois autres quarts, et enfin P90 est la limite entre les 10 % de taux les plus hauts et les 90 % de taux les plus bas). Ainsi, 10 % des foyers du 96^{ème} centile ont un taux inférieur au égal à 5 %.

Annexe 5 - Panorama en 2005 des dépenses fiscales par nature

1 – REVENUS EXONERES		
Libellé	Plafonnement	nombre de bénéficiaires en 2005
Exonération des indemnités de stage en entreprise versées aux élèves et étudiants	ND ¹⁶	1 200 000
Exonération de la participation des employeurs au financement des titres-restaurants	ND	2 400 000
Exonération de la contribution patronale au financement des chèques vacances	ND	2 200 000
Exonération d'une partie des primes de transport versées par les employeurs à leurs salariés	ND	1 600 000
Exonération des gratifications allouées à l'occasion de la remise de la médaille d'honneur du travail	ND	400 000
Exonération des vacances horaires et des avantages retraite servis aux sapeurs pompiers volontaires	ND	260 000
Exonération totale ou partielle des sommes versées aux salariés détachés à l'étranger.	Non plafonné ou 40 % du revenu, selon le cas	90 000
Exonération partielle des sommes versées aux salariés exerçant temporairement une activité en France	Non plafonné	ND
Exonération de l'aide financière versée par l'Etat aux créateurs ou repreneurs d'entreprises (prime EDEN)	ND	5 000
Exonération des salaires perçus par les jeunes exerçant une activité pendant leurs congés scolaires ou universitaires	2 fois le SMIC mensuel	450 000
Exonération des indemnités versées aux victimes de l'amiante	ND	5 000
Exonération de l'allocation logement et de l'aide personnalisée au logement	ND	4 800 000
Exonération de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)	ND	865 000
Exonération des intérêts des livrets A	ND	24 000 000
Exonération de gains réalisés lorsque le montant annuel des cessions ne dépasse pas un certain montant.	15.000 € en montant annuel de cessions	1 500 000
Exonération d'impôt sur le revenu, à hauteur de 80 jours par an, de la rémunération perçue au titre de la permanence des soins par les médecins ou leurs remplaçants installés dans certaines zones rurales ou urbaines	ND	1 600

2 – DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENT		
Libellé	Plafonnement	nombre de bénéficiaires en 2005
Déduction des souscriptions en numéraire au capital de sociétés anonymes agréées ayant pour seule activité le financement d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles	18.000 € ou 25 % du revenu global	4 000
Déduction des souscriptions en numéraire au capital de sociétés agréées ayant pour objet le financement de la pêche artisanale (SOFIPECHE)	19.000 € ou 38.000 € ou 25 % du revenu net global	1 000
Déduction des investissements productifs réalisés dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer	Non plafonné	200
Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer, avant le 31 décembre 2017	Non plafonné	7 700
Réduction d'impôt au titre des intérêts d'emprunt souscrits par une personne physique en vue de financer la reprise d'une entreprise exploitée sous forme de société soumise à l'impôt sur les sociétés	25 % de 10.000 € ou 20.000 €	1 160
Réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds communs de placement dans l'innovation	25 % de 12.000 € ou 24.000 €	55 500

¹⁶ Pour l'ensemble du tableau, non déterminé car résultant des caractéristiques propres du dispositif.

Réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements situés dans D.O.M. ; à Saint-Pierre et Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises	Non plafonné	27 000
Réduction d'impôt au titre des investissements dans le secteur du tourisme	25 % ou 40 % de 50.000 € ou 100.000 €	10 900
Réduction d'impôt au titre de l'ensemble des souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital de sociétés	25 % de 20.000 € ou 40.000 €	94 000
Réduction d'impôt sur le revenu pour investissement forestier	25 % de 5.400 € ou 11.400 €	1 500
Réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds d'investissement de proximité (FIP)	25 % de 12.000 € ou 24.000 €	14 000

3 - DISPOSITIFS D'INVESTISSEMENT ASSORTIS D'ASTREINTES PARTICULIERES

Libellé	Plafonnement	nombre de bénéficiaires en 2005
Rehabilitation complète des parties communes des immeubles situés en zones franches urbaines	Non plafonné	ND
Charges foncières déductibles du revenu global ou imputation sans limitation de montant des déficits afférents aux immeubles historiques	Non plafonné	ND
Imputation sans limitation des déficits « Secteurs sauvegardés ou assimilés Malraux »	Non plafonné	ND
Déduction spécifique au titre du dispositif « Robien-ZRR » et « Dautbresse »	Plafonné indirectement à la limite d'imputation sur le revenu global (10.700 €)	ND
Déduction au titre de l'amortissement « Périssol »	Plafonné indirectement à la limite majorée d'imputation sur le revenu global (15.300 €)	ND
Déduction spécifique du dispositif « Besson-ancien »	Plafonné indirectement à la limite d'imputation sur le revenu global (10.700 €)	ND
Déduction au titre de l'amortissement « Besson-neuf »	Plafonné indirectement à la limite d'imputation sur le revenu global (10.700 €)	ND
Déductions au titre de l'amortissement « Robien »	Plafonné indirectement à la limite d'imputation sur le revenu global (10.700 €)	ND

4. - AVANTAGES CORRESPONDANT A UNE ACTIVITE PROFESSIONNELLE

Libellé	Plafonnement	nombre de bénéficiaires en 2005
Déduction forfaitaire minimale pour frais professionnels prévue pour les demandeurs d'emploi depuis plus d'un an	13.093 €	1 450 000
Réduction d'impôt au titre des cotisations versées aux organisations syndicales représentatives de salariés	86 % de 1 % des salaires, pensions ou rentes	1 700 000
Prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité	16.650 € ou 25.376 € en base	9 100 000
Réduction d'impôt pour frais de comptabilité et d'adhésion à un centre de gestion ou une association agréée	916 €	73 000
Déduction des pertes en capital subies par les créateurs d'entreprises	30.000 € ou 60.000 €	2 100

5. – DISPOSITIF DE SOUTIEN A UN SECTEUR SOCIO-ECONOMIQUE

Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile	50 % de 12.000 €, 15.000 € ou 20.000 €, selon le cas	2 650 000
Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable	15 %, 25 % ou 40 % de 8.000 € ou 16.000 €	890 000
Déduction des cotisations versées au titre de l'épargne retraite individuelle et facultative (PERP)	10 % de 23.770 € de revenus nets d'activité	1 060 000

Crédit d'impôt à raison des intérêts des prêts souscrits entre le 1 ^{er} septembre 2005 et le 31 décembre 2008 en vue du financement de leurs études par les personnes âgées de vingt-cinq ans au plus	25 % de 1.000 €	15 000
Crédit d'impôt pour dépenses d'acquisition d'un véhicule fonctionnant exclusivement ou non au moyen de gaz de pétrole liquéfié (GPL) ou de gaz naturel véhicule (GNV) ou qui combine l'énergie électrique et une autre source d'énergie, ou pour dépenses de transformation d'un véhicule de moins de trois ans destinées à permettre son fonctionnement au moyen du GPL	1.525 € ou 2.300 €	6 200
Réduction, dans la limite d'un certain montant, pour les contribuables des D.O.M. de la cotisation résultant du barème (30 % en Guadeloupe, Martinique et Réunion, et 40 % en Guyane)	5.100 € ou 6.700 €	270 000
Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites	3.385 € en base	12 300 000
Abattement sur certains revenus de capitaux mobiliers	1.220 € ou 2.440 € en base	5 200 000
Abattement sur les produits imposables attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie d'une durée au moins égale à 8 ans	4.600 € ou 9.200 € en base	230 000
Réduction d'impôt pour télédéclaration et paiement par prélèvement ou par voie électronique	20 €	3 090 000
Réduction d'impôt au titre des intérêts payés en 2004 et 2006 au titre de prêts à la consommation conclu entre le 1 ^{er} mai 2004 et le 31 mai 2006	25 % de 600 €	2 300 000
Taxation réduite des distributions prélevées par les sociétés de capital risque sur les plus-values provenant du portefeuille	Non plafonné	800
Réduction de l'imposition forfaitaire au taux de 16% des plus-values réalisées dans les DOM-TOM par certains associés à l'occasion de la cession de droits sociaux	Non plafonné	100
Déduction forfaitaire au titre du groupe III, pour les médecins conventionnés	3.050 € en base	20 000
Taxation réduite des plus-values professionnelles à long terme et de certains produits de la propriété industrielle	Non plafonné	28 000
Déduction forfaitaire de 3 % pour la détermination du résultat de l'année d'adhésion à une association agréée	Non plafonné	2 000
Abattement de 50% sur le bénéfice imposable des jeunes artistes de la création plastique	50.000 € en base	360
Déduction spécifique à l'investissement (BA)	26.000 € en base	60 000
Déduction pour aléas (BA)	26.000 € en base (+ compléments éventuels)	150
Abattement de 50% sur le bénéfice imposable des jeunes pêcheurs qui s'installent entre le 01/01/97 et le 31/12/2010	Non plafonné	150

6 – AVANTAGES CORRESPONDANT A DES SITUATIONS SUBIES PAR LE CONTRIBUABLE

Libellé	Plafonnement	nombre de bénéficiaires en 2005
Demi-part supplémentaire pour les contribuables seuls ayant eu un ou plusieurs enfants à charge (avantage plafonné).	829 € ou 2.770 €	4 300 000
Demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 75 ans et titulaires de la carte du combattant	2.770 €	436 000
Demi-part supplémentaire pour les contribuables invalides	2.770 €	1 375 000
Maintien du quotient conjugal pour les contribuables veufs ayant des enfants à charge	ND	136 000

Demi-part supplémentaire ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée, par enfant à charge titulaire de la carte d'invalidité ou part supplémentaire par personne rattachée au foyer fiscal titulaire de la carte d'invalidité	2.150 €	250 000
Demi-part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée, accordée aux parents isolés	3.736 € ou 3736 €/2	1 500 000
Réduction d'impôt au titre de la prestation compensatoire versée exclusivement sous forme de capital	25 % de 30.500 €	12 700
Abattement en faveur des contribuables ayant des enfants mariés à charge du fait de leur rattachement au foyer fiscal	4.480 € en revenu	5 000
Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur	183 €/enfant	950 000
Réduction d'impôt au titre des frais de dépendance des personnes hébergées en établissement spécialisé, et des frais d'hébergement des personnes hébergées au 31 décembre 2002 dans une unité de soins de longue durée non conventionnée	25 % de 3.000 €	233 000
Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire	61 € ou 153 €/enfant	2 700 000
Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes	15 % ou 25 % de 5.000 € ou 10.000 €	50 000
Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans	25 % de 2.300 €/enfant	1 340 000
Déduction des avantages en nature consentis en l'absence d'obligation alimentaire à des personnes âgées de plus de 75 ans, de condition modeste, qui vivent sous le toit du contribuable	3.106 € en base	3 000
Déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant.	Plafonnée indirectement au montant maximal autorisé de la rente à verser	285 000
Abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste	853 € ou 1.706 €	6 100 000

7. – DISPOSITIF VISANT A ENCOURAGER DES VERSEMENTS A FONDS PERDUS

Réduction d'impôt au titre des dons	75 % de 470 € ou 86 % de 20 % du revenu imposable	6 700 000
Réduction d'impôt au bénéfice des entrepreneurs individuels pour les dons effectués au profit d'organismes d'intérêt général (art. 238 bis)	60 % de 5% du chiffre d'affaires	ND
Réduction d'impôt pour achat de biens culturels présentant le caractère de trésors nationaux (art. 238 bis-0 A)	90% de 50 % de l'impôt dû	ND

8. – AVANTAGES VISANT A ELIMINER UNE DOUBLE IMPOSITION

Libellé	Plafonnement	nombre de bénéficiaires en 2005
Abattement de 50% puis de 40% à compter des revenus 2006 sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères.	Sans objet	5 300 000
Crédit d'impôt sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères.	Sans objet	6 000 000
Crédit d'impôt « directive épargne » prévu en vue d'éliminer la double imposition sur certains revenus de source étrangère (art. 199 ter I c)	Sans objet	ND
Crédit d'impôt sur certains revenus de source étrangère prévu en vue d'éliminer la double imposition (art. 199 ter I b)	Sans objet	ND
Crédit d'impôt pour abattement sur prélèvement libératoire (art. 125-0 A I)	Sans objet	ND

Annexe 6 : comparaisons internationales. Présentation des exemples américain et canadien

Les Etats-Unis et le Canada sont les deux seuls Etats à avoir institué un « impôt minimum » :

- l'alternative minimum tax aux Etats-Unis ;
- l'impôt minimum de remplacement au Canada.

L'impôt minimum vise à garantir que les contribuables bénéficiant d'un niveau de revenu élevé ne soient amenés, en appliquant les différents allègements autorisés par la loi, à ne payer que peu ou pas d'impôt.

Dans les deux pays, les contribuables qui bénéficient au moins d'un avantage fiscal considéré comme préférentiel (certains crédits d'impôt ou abattements) doivent calculer un impôt minimum. Ce dernier est déterminé selon un ou des taux proportionnels appliqués à une base élargie, après réintégration de ces avantages fiscaux. L'impôt minimum constitue ainsi un système parallèle d'imposition, comprenant ses propres abattements et ses taux spécifiques.

Des différences existent entre ces deux régimes d'imposition :

- l'impôt minimum américain est dû par les sociétés et les particuliers, alors qu'il ne concerne que les particuliers au Canada ;
- l'impôt minimum est personnalisé au Canada et non aux Etats-Unis. Au Canada l'essentiel des crédits d'impôt accordés au contribuable par les règles de droit commun, en fonction de sa situation de famille ou de ses charges personnelles, sont pris en compte pour la détermination de l'impôt minimum. Aux Etats-Unis, les abattements personnels sont considérés comme des avantages et ne sont donc pas pris en compte pour la détermination de l'impôt minimum ;
- les régularisations qu'implique l'impôt minimum aux Etats-Unis sont plus complexes et plus nombreuses qu'au Canada.

Contrairement à l'impôt minimum américain, contesté parce qu'il frappe maintenant les revenus moyens (en raison de la diminution des tranches du barème de droit commun alors que celles de l'impôt minimum ont peu évolué), l'impôt minimum canadien ne fait pas l'objet de controverses.

A. L'impôt minimum alternatif – AMT (Etats-Unis)

I – Les raisons de l'instauration de l'impôt minimum...

La fiscalité fédérale américaine permet aux contribuables résidents des Etats-Unis, personnes physiques ou morales, de déduire au titre de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés un certain nombre de frais et charges, à caractère professionnel ou privé, et de bénéficier de certains régimes fiscaux préférentiels à rôle incitatif (en particulier les régimes d'amortissement accéléré des actifs des sociétés et des entreprises industrielles ou commerciales).

Dans l'esprit du législateur américain, ces régimes de déduction permettent de déterminer un revenu ou un bénéfice imposable sensiblement moins élevé, dans certains cas, que le

"revenu ou le bénéfice économique" du contribuable qui résulterait de l'application des règles fiscales neutres, c'est-à-dire amputées de la plupart des régimes fiscaux préférentiels.

Dès lors, depuis 1982, pour compenser l'effet des régimes de faveur sur l'assiette de l'impôt fédéral sur le revenu ou sur les sociétés, les contribuables, personnes physiques ou morales, qui bénéficient de l'un au moins des régimes de faveur doivent calculer un impôt minimum déterminé selon des taux proportionnels appliqués à une base élargie après réintégration de certains allègements ou déductions considérés comme préférentiels. L'impôt minimum alternatif (AMT) constitue ainsi un système parallèle d'imposition, avec ses propres abattements, taux et crédits et sa propre définition du revenu imposable.

Bien entendu, l'impôt minimum n'est exigible que lorsque son montant excède le montant de l'impôt fédéral déterminé selon les règles de droit commun.

II –...et celles qui incitent à sa suppression

Alors qu'il visait normalement les hauts revenus, l'impôt minimum frappe également désormais les revenus moyens, les tranches du barème de droit commun ayant diminuées, alors même que celles de l'impôt minimum sont restées stables depuis sa création. La suppression de ce dernier a régulièrement été demandée, en particulier dans le cadre des baisses d'impôt adoptées sous l'Administration Bush : l'application de l'impôt minimum risquait de priver un certain nombre de contribuables de tout allègement fiscal. La suppression a toujours été repoussée en raison de son coût (estimé en 2005 à 1 300 milliards de dollars sur 10 ans) . En revanche, un léger relèvement du plafond a été adopté en 2003, pour deux ans. Le relèvement de ce seuil a ensuite été renouvelé, et accentué, en 2005, pour un an, puis de nouveau en 2006. Sauf nouvelle modification législative, cet allègement prendra fin à compter de l'imposition des revenus perçus en 2007.

Ainsi, si l'AMT est dû en 2007 par 4,3 millions de foyers américains, ce chiffre serait porté à 23 millions en 2008 et à 56 millions en 2016 (soit la moitié des contribuables américains).

En outre, l'AMT échouerait également à toucher la totalité des plus hauts revenus. Une étude du Trésor américain de 2005 montre que 6 600 foyers dont le revenu excède 200 000 de dollars et 1 300 contribuables dont le revenu excède 700 000 dollars ne seraient redevables d'aucun impôt sur le revenu, régulier ou minimum.

Pour les personnes physiques, l'impôt minimum est donc considéré comme complexe, inefficace et injuste.

L'impôt minimum des sociétés est un sujet moins polémique. Il impose toutefois un double calcul de l'impôt et une double tenue de comptes. Selon les termes du rapport de la Commission nommée par le Président Bush pour une réforme fiscale aux Etats-Unis, "l'AMT des sociétés est un cauchemar comptable et administratif". Ce "cauchemar" est cependant épargné depuis 1998 aux sociétés dont le chiffre d'affaires moyen au cours des trois années précédant l'exercice n'excède pas 7,5 millions de dollars.

III –Le dispositif de l'impôt minimum : des taux proportionnels appliqués à une assiette élargie

1) Une assiette élargie

Pour déterminer le revenu ou le bénéfice imposable à l'impôt minimum, le revenu ou le bénéfice imposable selon les règles de droit commun est recalculé après réintégration de certains allègements, afin de réduire ou d'éliminer l'aspect "préférentiel" de chacun.

Les corrections à apporter au revenu normalement imposable sont nombreuses et complexes. Celles-ci visent autant les entreprises que les ménages. Le détail de ces dispositions figure en annexe.

a) Les corrections apportées aux résultats fiscaux des entreprises

Les principales corrections portent sur les règles fiscales d'amortissement et la détermination des plus ou moins-values.

S'agissant des amortissements, l'idée consiste à recalculer les annuités en ne prenant en compte que l'amortissement économique. Dès lors, la fraction de l'amortissement considérée comme allant au-delà du simple amortissement économique est réintégrée. Par souci de simplification, le législateur américain a fixé de manière forfaitaire des taux maximum d'amortissement, au-delà desquels la réintégration est effectuée.

L'idée consiste à recalculer la plus-value ou la moins-value, en tenant compte des corrections apportées aux annuités d'amortissement qui affectent le montant de la valeur résiduelle comptable de l'actif cédé.

b) Les corrections apportées au revenu imposable des ménages

Les principales corrections visent les déficits fonciers, les revenus de capitaux mobiliers et les déductions et abattements personnels pratiqués sur le revenu global.

Certains revenus fonciers sont inclus dans une catégorie fiscale comprenant également les résultats des activités industrielles ou commerciales auxquelles le contribuable ne participe pas activement (catégorie des "revenus d'investissements passifs").

Les déficits fonciers provenant de cette catégorie sont imputables uniquement sur les revenus ultérieurs de la même catégorie.

Pour la détermination de l'impôt minimum, il est nécessaire de recalculer le montant des déficits fonciers, compte tenu des règles d'amortissement plus rigoureuses des actifs immobiliers.

Certains intérêts d'obligations exonérés pour des motifs de soutien au développement économique sont réintégrés. Le législateur considère qu'il s'agit d'un régime fiscal préférentiel devant être écarté pour calculer l'impôt minimum selon des règles fiscales neutres.

Les déductions et abattements forfaitaires à caractère personnel pratiqués sur le revenu global ne sont pas autorisés pour le calcul de l'impôt minimum. Le législateur considère, en effet, que ce type de déduction forfaitaire constitue un avantage indu sans justification lorsque le contribuable n'a pas engagé de dépenses réelles. Dès lors, seul le montant effectif de certaines dépenses est pris en compte de surcroît dans des limites assez restrictives.

2) Des taux proportionnels

Le revenu ou le bénéfice recalculé est soumis, après application d'un abattement, à un impôt fédéral minimum constitué :

- pour l'impôt sur le revenu, d'un barème spécial réduit à deux taux (26 et 28 %) ;
- pour l'impôt sur les sociétés, d'un taux de 20 %.

Le montant de l'abattement est le suivant :

- pour les ménages, son montant est de 62 550 dollars (47 650 €) au titre des revenus perçus entre le 01/01/2006 et le 31/12/2006 ; au titre de l'imposition des revenus perçus en 2007, sauf changement législatif, l'abattement retrouvera son niveau de 2003, soit 45 000 dollars (34 280 €).
- pour les entreprises, l'abattement est de 40 000 dollars (30 472 €).

L'avantage est plafonné pour les hauts revenus et bénéfices : l'abattement diminue progressivement lorsque le revenu ou le bénéfice net, déterminé en application des règles de l'AMT, atteint 150 000 \$ (113 900 €), il est supprimé pour les revenus excédant 400 200 dollars (304 870 €) et pour les bénéfices au-delà de 310 000 dollars (236 154 €).

a) Barème de l'impôt minimum sur le revenu (barème applicable aux revenus perçus depuis le 1er janvier 1993) :

de 1 à 175 000 \$ (133 313 €)	= 26 %
au-delà de 175 000 \$	= 28 %

Le choix des deux taux de 26 % et de 28 % s'expliquait par la volonté du législateur américain de se rapprocher d'un taux moyen applicable à l'ensemble des contribuables, même si dans son esprit l'impôt minimum alternatif vise en premier lieu les contribuables les plus imposés qui "utilisent" le maximum de régimes fiscaux préférentiels afin d'alléger leur charge fiscale personnelle (le barème applicable entre 1993 et 2001 comprenait 5 tranches : 15 %, 28 %, 31 %, 36 % et 39,6 %).

A défaut d'avoir été modifié, le taux marginal de l'impôt minimum est plus élevé en 2007 que les taux des quatre tranches les plus basses du barème fédéral de droit commun, applicable aux revenus perçus en 2006, figurant ci-après.

Tranches de revenu Taux

De 1 à 7 550 dollars (de 1 à 5 751 €)	10 %
De 7 550 à 30 650 \$ (de 5 751 à 23 349 €)	15 %
de 30 650 à 74 200 \$ (de 23 349 à 56 533 €)	25 %
de 74 200 à 154 800 \$ (de 56 533 à 117 943 €)	28 %
de 154 800 à 336 550 \$ (de 117 943 à 256 419 €)	33 %
au-delà de 336 550 \$ (au-delà de 256 419 €)	35 %

Par exception, le taux de l'impôt minimum applicable aux dividendes et aux plus-values de cession est identique aux taux applicables pour l'impôt de droit commun, soit 15 % ou 5 % pour les contribuables se situant dans les tranches inférieures du barème de l'impôt sur le revenu (taux marginaux de 10 et 15 %) . Donc l'impôt minimum sur les dividendes et PV est toujours de 15 et 5 % quel que soit le montant de l'impôt minimum.

b) Taux de l'impôt minimum sur les sociétés

Un taux proportionnel spécial de 20 % est appliqué.

Ce taux d'imposition se substitue au barème fédéral de droit commun de l'impôt sur les sociétés :

de 1 à 50 000 \$ (38 097 €)	= 15 %
de 50 001 à 75 000 \$ (57 141 €)	= 25 %
de 75 001 à 10 millions \$ (7,62 M€)	= 34 %
au-delà de 10 millions \$ (7,62 M€)	= 35 %

Ces taux sont majorés

de 34 à 39 % de 100 000 à 335 000 \$ (de 76 188 € à 255 209 €)
de 35 à 38 % de 15 000 000 à 18 333 333 \$ (de 11,43 M€ à 13,97 M€).

Le taux de 20 % de l'impôt minimum a été choisi parce qu'il constituait, lors de la création de cet impôt minimum, le taux moyen auxquels les sociétés étaient alors soumises (selon la même approche qu'en matière d'impôt sur le revenu).

3) L'utilisation de certains crédits d'impôt

L'impôt minimum ainsi déterminé est ensuite réduit par l'imputation de différents crédits d'impôt, en particulier, du crédit pour impôt étranger. Ce crédit d'impôt est imputable sur l'impôt minimum dû au titre des revenus de source étrangère déterminés, toutefois, selon les règles particulières de l'impôt minimum.

L'impôt minimum des personnes physiques est également réduit par cet éventuel crédit d'impôt ainsi que par certaines réductions d'impôt (imposition des revenus perçus entre 2000 et 2006). En revanche, les principaux crédits d'impôt personnels (crédit d'impôt pour enfant à charge, crédit d'impôt pour les bas revenus – EITC- notamment) ne sont pas pris en compte pour la détermination du montant de l'impôt minimum.

Enfin, l'impôt minimum acquitté par un contribuable, personne physique ou morale, au titre d'une année (c'est-à-dire le complément d'impôt dû par rapport à l'impôt issu des règles de droit commun) ouvre droit à un crédit d'impôt reportable. Ce dernier est imputable sur l'impôt de droit commun, sur le revenu ou sur les sociétés, dû au titre des années suivantes.

En revanche, ce crédit d'impôt ne peut être utilisé pour diminuer l'impôt sur le revenu ou sur les sociétés de droit commun des années ultérieures en dessous de l'impôt minimum.

ANNEXE

L'impôt minimum américain

Les principales corrections apportées aux résultats fiscaux

1) Les corrections apportées aux résultats fiscaux des entreprises (BIC-IS)

a) Règles d'amortissement

Le régime d'amortissement de droit commun répartit les actifs en huit classes. A chaque classe correspond une durée fiscale d'amortissement. Selon la classe, l'une des trois formules de calculs suivants est utilisée :

- amortissement dégressif dit à 200 % ;
- amortissement dégressif dit à 150 % ;
- amortissement linéaire.

L'amortissement dégressif dit à 200 % signifie que le taux annuel applicable à la classe est doublé. Ainsi, pour la classe des biens dont l'amortissement dégressif est à 200 % sur trois ans, le taux annuel (33 %) est doublé, soit 66 %. Ce régime d'amortissement dégressif accéléré (à 200 %) s'applique à quatre classes d'actifs :

- Les biens dont la durée moyenne d'utilisation ne dépasse pas quatre ans (sauf automobiles et camions légers) : amortissement dégressif à 200 % sur trois ans ;
- Les biens dont la durée moyenne d'utilisation est comprise entre quatre et dix ans (automobiles, camions légers, matériel informatique, matériel utilisé pour la recherche et le développement, matériel de forage et d'extraction de pétrole et de gaz, matériel utilisé pour le bâtiment) : amortissement dégressif à 200 % sur cinq ans ;

□ Les biens dont la durée d'utilisation est comprise entre dix et seize ans (meubles de bureau, agencement, matériel sans durée d'utilisation déterminée) : amortissement dégressif à 200 % sur sept ans.

□ Les biens dont la durée d'utilisation est comprise entre seize et vingt ans (navires et bateaux) : amortissement dégressif à 200 % sur dix ans.

Pour déterminer le revenu soumis à l'impôt minimum, l'amortissement dégressif est pris en compte dans la limite du taux de majoration de 150 %.

L'objectif du durcissement des régimes d'amortissement pour le calcul du revenu soumis à l'impôt minimum est de réintégrer la fraction de l'amortissement accéléré n'ayant pas de justification économique mais représentant uniquement une incitation fiscale à investir.

b) Prise en compte des plus ou moins-values

Le montant des plus-values et des moins-values à prendre en compte pour déterminer le revenu soumis à l'impôt minimum peut différer du montant des plus et moins-values retenu dans le cadre de l'impôt de droit commun, s'agissant d'actifs amortissables.

En effet, le montant de la plus ou moins-value est égal à la différence entre le prix de cession du bien et la valeur comptable résiduelle (après déduction des amortissements fiscaux).

Or, le montant des amortissements admis pour calculer le revenu soumis à l'impôt minimum est moins élevé que le montant des amortissements fiscaux de droit commun. Dès lors, dans le cadre de l'impôt minimum, le montant des plus-values à prendre en compte est moins élevé et le montant des moins-values est plus élevé que dans le régime de droit commun.

2) Les corrections apportées au revenu imposable des ménages

a) Régime d'imputation de certains déficits fonciers

Les revenus et déficits fonciers provenant des activités de location immobilière exercées à titre privé ou professionnel sont compris dans la catégorie des "revenus d'investissements passifs". Cette catégorie inclut également les résultats des activités industrielles ou commerciales auxquelles le contribuable ou son conjoint ne participent pas d'une manière active, c'est-à-dire régulière et continue.

Par exception à la règle de droit commun, les déficits nets, notamment fonciers, provenant de cette catégorie ne sont pas imputables sur les autres revenus catégoriels réalisés au cours de la même année. Ces déficits ne peuvent venir en déduction que des revenus de la même catégorie réalisés au cours des années ultérieures, sans limitation.

La règle d'interdiction d'imputation des déficits fonciers sur les autres revenus catégoriels est, bien entendu, transposée lors de la détermination du revenu soumis à l'impôt minimum. Toutefois, il convient de recalculer le montant des déficits fonciers non imputables, conformément aux règles plus rigoureuses en matière d'amortissement des actifs immobiliers. En effet, une annuité d'amortissement moins élevée peut réduire voire effacer le déficit foncier calculé initialement dans le cadre des règles de droit commun.

b) Régime des intérêts de certaines obligations

Les intérêts des obligations émises par les Etats fédérés américains ou les collectivités territoriales afin de financer leur développement économique (prêts aux entreprises par exemple) sont exonérés de l'impôt fédéral sur le revenu ou sur les sociétés.

Toutefois, ces intérêts sont inclus dans le revenu soumis à l'impôt minimum.

c) Abattements, déductions et crédits personnels

Le revenu imposable selon les règles de droit commun est déterminé après déduction :

de certaines dépenses à caractère personnel (en particulier, intérêts d'emprunts immobiliers, certains impôts, dons aux œuvres, dépenses de santé, dans certaines conditions). Le contribuable peut renoncer à déduire ses dépenses réelles et choisir une déduction forfaitaire fixée à 10 300 dollars (7 846 €) pour les revenus perçus en 2006 par un couple marié établissant une déclaration commune ;

d'un abattement personnel s'élevant à 3 300 dollars (2 514 €) pour le contribuable et pour chaque personne à charge (revenus perçus en 2006).

Pour la détermination du revenu soumis à l'impôt minimum, la déduction forfaitaire de 10 300 dollars au titre des dépenses personnelles et l'abattement personnel de 3 300 dollars ne peuvent être pris en compte. Seules sont prises en compte certaines dépenses personnelles pour leur montant réel dans la limite de certains plafonds généralement plus restrictifs que ceux fixés par les règles de droit commun. Il s'agit de certains intérêts mobiliers et immobiliers.

En contrepartie de la réintégration de certains allègements fiscaux, le revenu soumis à l'impôt minimum est diminué d'un abattement particulier s'élevant à 62 250 dollars (47 650 €) au titre des revenus perçus entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2006. Sauf changement législatif, il sera par la suite de 45 000 dollars (34 280 €). Lorsque le revenu minimum excède 150 000 dollars (114 268 €) l'abattement est réduit d'un montant égal à 25 % de la fraction du revenu supérieure à 150 000 dollars et est supprimé lorsque le revenu atteint 400 200 dollars (304 870 €) en 2006.

IV Commentaires

L'expérience américaine est riche d'enseignements, à plusieurs égards.

D'abord, l'AMT a été initialement introduite au début des années 80 à destination des ménages riches, qui recouraient à l'optimisation fiscale pour payer peu ou pas d'impôt sur le revenu. L'objectif était donc similaire à celui qui prévaut aujourd'hui en France.

Or, le nombre de contribuables assujettis à l'AMT a cru progressivement, si bien qu'il concerne aujourd'hui une fraction de la population bien supérieure à l'objectif initial (En 2008, ¼ des contribuables sera assujetti à l'AMT). Le montant de l'abattement, qui n'est pas indexé, est aujourd'hui au niveau du salaire brut moyen (hors primes). Cette absence d'indexation de l'AMT, de surcroît dans une période où les baisses d'impôt dans le régime de droit commun ont été massives, a fortement accru le nombre de contribuables soumis à l'AMT, ce qui en a brouillé la lisibilité.

Ensuite, malgré un barème très simple dans son principe (« flat tax » sur le revenu imposable après abattement), le calcul de l'AMT est rendu très complexe par le fait qu'il n'y

a pas de règle simple pour les avantages fiscaux du régime de droit commun : certains sont conservés, d'autres supprimés, d'autres encore restreints (à titre d'exemple, les dépenses médicales au-delà de 10% du revenu sont déductibles pour le calcul du revenu imposable alternatif, contre 7,5% du revenu dans le régime de droit commun). Par conséquent, la mise en place de l'AMT a finalement compliqué encore le calcul de l'impôt sur le revenu pour le contribuable, alors qu'elle aurait pu être l'occasion de le simplifier.

Enfin, les transferts induits par la mise en œuvre d'un impôt alternatif ne sont pas tous maîtrisables, et nuisent également à sa lisibilité et à son acceptabilité. Ainsi, il est souvent souligné, à raison dans le cas général, que l'AMT est moins favorable pour les couples que le régime de droit commun, d'une part parce que l'abattement pour un couple est à peine supérieur à l'abattement pour un célibataire, alors que le taux marginal est plus faible pour les couples dans le régime de droit commun, d'autre part parce que les déductions forfaitaires pour personnes à charge sont supprimées. Ce constat n'est d'ailleurs pas vérifié pour tous les foyers, l'économie d'impôt induite par le mariage pouvant être est supérieure pour l'AMT que pour le régime de droit commun. Par exemple, elle est plus élevée de 865 euros pour un foyer mono-actif déclarant 60 000\$ de revenu imposable. De même, elle est supérieure de plusieurs milliers de dollars pour les ménages très riches (400 000\$ et plus de revenu imposable).

B. L'impôt minimum de remplacement (l'exemple canadien)

I – Un impôt minimum conçu dans un but d'équité fiscale

En réponse aux critiques selon lesquelles un trop grand nombre de particuliers percevant des revenus élevés payaient peu ou pas d'impôt, le gouvernement canadien a instauré le 1er janvier 1986 l'impôt minimum de remplacement. Cet impôt a été conçu afin d'accroître l'équité du système fiscal en limitant le bénéfice de l'utilisation, par les particuliers à revenus élevés, des avantages fiscaux destinés à réduire sensiblement ou éliminer l'impôt sur le revenu. Cet impôt minimum ne concerne que les personnes physiques.

Le mécanisme de l'impôt minimum de remplacement (IMR) augmente le revenu imposable du contribuable en éliminant certains avantages fiscaux. En contrepartie de la réintégration de ces allègements, le revenu soumis à l'impôt minimum est diminué d'un abattement particulier, s'élevant à 40 000 \$C (26 176 €). Le revenu net imposable est ensuite assujéti au taux le plus bas de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, soit 15,5% en 2006 . Une fois ce calcul achevé, le contribuable doit acquitter le montant le plus élevé, de l'impôt minimum ou de l'impôt sur le revenu.

Le montant de l'abattement est suffisamment élevé pour exonérer la majorité des contribuables à faible revenu ou qui profitaient d'un nombre limité d'avantages fiscaux, mais suffisamment faible pour s'appliquer aux particuliers à revenu élevé qui ont recours à des avantages fiscaux afin de compenser le montant élevé de leur revenu. Le seuil de cet abattement n'a pas été modifié depuis 1986.

À l'instar du montant de l'abattement, le taux d'IMR a été fixé à un niveau "suffisamment élevé pour empêcher le contribuable de soustraire à l'administration fiscale des revenus appréciables, mais assez faible pour tenir compte du fait que, si le contribuable n'a pas beaucoup d'impôts à payer d'après les règles normales, c'est peut-être pour des raisons légitimes" . À l'heure actuelle, le taux de l'IMR correspond au taux d'imposition prévu par la loi pour la tranche d'imposition la plus faible, soit 15,5 % pour l'imposition des revenus perçus en 2006 .

II – Le dispositif de l'impôt minimum : un taux proportionnel appliqué à une assiette élargie

1) Une assiette élargie

Pour déterminer le revenu imposable à l'impôt minimum, le revenu imposable selon les règles de droit commun est recalculé après réintégration de certains allègements, en tout ou partie, afin de réduire ou d'éliminer l'aspect "préférentiel" de chacun d'eux.

Les principales corrections apportées concernent les plus-values de cession, les dividendes et la non imputation de certaines pertes :

selon les règles de droit commun, seule la moitié des plus-values de cession réalisées par les particuliers sont incluses dans le revenu imposable. Pour le calcul de l'IMR, 80 % des plus-values sont prises en compte ;

lorsqu'ils sont inclus dans le revenu imposable fédéral, les dividendes "déterminés" sont majorés de 45 % et donnent droit à un crédit pour dividendes de près de 19 % du montant majoré ; les autres dividendes sont majorés de 25 % et donnent droit à un crédit de 13,33 % du dividende majoré. Au titre du calcul de l'IMR, les dividendes sont inclus dans le revenu imposable pour leur montant réel et ne donnent pas droit à crédit d'impôt.

contrairement aux règles de droit commun, ne sont pas prises en compte pour le calcul de l'IMR les pertes liées aux amortissements ou aux frais financiers relatifs à des biens locatifs ou à des investissements dans des productions cinématographiques, celles liées aux dépenses engagées pour des investissements miniers ou relatives à des sociétés de personnes dont le contribuable est un commanditaire ou un associé passif.

Toutefois, en contrepartie de la réintégration de ces allègements fiscaux, le revenu soumis à l'impôt minimum est diminué d'un abattement particulier s'élevant à 40 000 \$C (26 176 €).

2) Un taux proportionnel

Le revenu recalculé est soumis à un taux proportionnel, égal au taux le plus faible de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, soit 15,5% en 2006.

Ce taux d'imposition se substitue au barème fédéral de droit commun de l'impôt sur le revenu suivant :

de 1 à 37 178 \$C (24 330 €)	= 15,5 %
de 37 178 à 74 357 \$C (48 660 €)	= 22 %
de 74 357 à 120 887 \$C (79 110 €)	= 26 %
au-delà de 120 887 \$C (79 110 €)	= 29 %

Le crédit d'impôt minimum de base s'impute sur l'impôt ainsi déterminé. Ce crédit d'impôt correspond à l'essentiel des crédits d'impôt accordés au contribuable pour la détermination de l'impôt de droit commun (crédit d'impôt pour le contribuable, son conjoint et les personnes à charge, crédit pour frais de scolarité, pour handicap, pour adoption, pour dons...). Certains ne sont toutefois pas pris en compte, tels que le crédit pour dividendes (avoir fiscal), celui pour intérêts de prêt aux étudiants ou encore le crédit pour financement de partis politiques.

L'impôt minimum des personnes physiques est également réduit par l'éventuel crédit pour impôts étrangers.

Par ailleurs, l'impôt minimum acquitté par un contribuable au titre d'une année (c'est-à-dire le complément d'impôt par rapport à l'impôt dû selon les règles de droit commun) ouvre droit à un crédit d'impôt imputable sur l'impôt sur le revenu de droit commun dû au titre des sept années ultérieures.

En revanche, ce crédit d'impôt ne peut servir à ramener l'impôt sur le revenu ou sur les sociétés de droit commun des années ultérieures en dessous de l'impôt minimum.

Annexe 7 : Fiche de chiffrage

Cette fiche présente les résultats des différentes hypothèses de simulations relatives à la création d'un impôt minimum. Elle présente également les résultats de l'impact du bouclier fiscal¹⁷ sur 3 des différentes hypothèses de simulations.

I/ Résultats obtenus sur l'échantillon de 500 000 déclarations déposées au titre des revenus 2005 et retaxées en législation 2007 (applicable aux revenus 2006).

a) Hypothèse 1 : Imposition minimale forfaitaire sur les recettes brutes.

- *Impôts retenus* : Impôt sur le revenu à taux progressif et impôt sur le revenu à taux proportionnel y compris prélèvement libératoire (ligne 2EE retenue au taux de 16% et ligne 2DH retenue au taux de 7.5%).

- *Revenus pris en compte* : recettes soumises au taux progressif et au taux proportionnel (y compris revenus soumis au prélèvement libératoire portés en 2EE et 2DH). Sont également pris en compte les revenus exonérés commus (déclarés sur la 2042 ou la 2042 C).

- *Mécanisme de correction* : Application d'une franchise sur le montant de l'impôt minimal.

	Avec application d'une franchise de 10 000 €	Avec application d'une franchise de 20 000 €
- 0,5 % des recettes	gain : 200 M€ foyers concernés : 12 000	gain : 130 M€ foyers concernés : 5 000
- 0,6 % des recettes	gain : 290 M€ foyers concernés : 16 000	gain : 190 M€ foyers concernés : 7 000
- 1 % des recettes	gain : 750 M€ foyers concernés : 38.000	gain : 516 M€ foyers concernés : 15.400
- 1,5 % des recettes	gain : 1.545 M€ foyers concernés : 69.000	gain : 1.096 M€ foyers concernés : 29.600

¹⁷ Les résultats ont été obtenus à partir de l'échantillon de 384 000 déclarations déposées au titre des revenus 2005 et retaxées en législation 2007 (applicable aux revenus 2006) avec l'ISF, la TH, la TF et les contributions sociales.

1°) Analyse selon les revenus dominants

Pour l'hypothèse grisée (impôt minimum égal à 0.5% des recettes diminué d'une franchise de 10 000 €), la répartition des foyers perdants par revenu dominant est la suivante :

Revenu Dominant	perte en M €	nombre
TS	28	1 400
PR	2	200
BIC	130	7 800
BNC	3	200
BA	15	1 700
RF	8	300
RCM	2	70
DIVERS	10	300
SANS REVENU DOMINANT	2	30
total	200	12 000

2°) Analyse selon les tranches de revenu fiscal de référence

Pour l'hypothèse grisée (impôt minimum égal à 0.5% des recettes diminué d'une franchise de 10 000 €), la répartition des foyers perdants par tranche de RFR est la suivante :

TRANCHES DE RFR	perte en M €	nombre
< 50 000 €	61	5 400
de 50 001€ à 100 000€	41	3 700
de 100 001€ à 150 000€	31	1 200
de 150 001€ à 200 000€	20	550
de 200 001€ à 300 000€	16	500
de 300 001€ à 400 000€	9	300
de 400 001€ à 500 000€	5	100
de 500 001€ à 1 000 000€	13	190
>1 000 001€	4	60
total	200	12 000

3°) Comparaison entre l'imposition complémentaire et le montant des avantages fiscaux (pour l'hypothèse grisée ci-dessus)

	Nombre	Montant
Redevables de l'imposition complémentaire	12 000	200 M€
dont redevables de l'imposition complémentaire ne bénéficiant pas des niches	2 300	30 M€
dont redevables de l'imposition complémentaire bénéficiant des niches	9 700	170 M€
dont redevables dont l'imposition complémentaire dépasse les niches		
niches	8 000	13 M€
imposition complémentaire	8 000	162 M€
		(1200 %)
dont redevables dont l'imposition complémentaire est inférieure aux niches		
niches	1 700	58 M€
imposition complémentaire	1 700	8 M€
		(14%)

Pour les 4 hypothèses, sont retenues comme niches les charges déduites (à l'exception des pensions alimentaires, de la CSG déductible et des frais d'accueil mais avec l'avantage foncier lié aux investissements locatifs) multipliées par un taux moyen d'imposition (avant réductions et crédits d'impôts) ainsi que l'ensemble des crédits d'impôt et des réductions d'impôt imputées.

4°) Analyse selon la tranche d'imposition (pour l'hypothèse grisée ci-dessus)

Tranche d'imposition	nombre de perdants	perte en M€
0,0%	2 100	35
5,5%	2 000	18
14%	3 500	40
30%	3 100	48
40%	1 300	59
Total	12 000	200

b) **Hypothèse 2** : Plancher d'imposition inspiré du plafonnement des impositions directes.

- *Impôt retenu* : impôts du bouclier suite au vote de la loi TEPA : Impôt sur le revenu au taux progressif, impôt sur le revenu au taux proportionnel (y compris prélèvement libératoire), ISF, TH, TF, contributions sociales.
- *Revenus pris en compte* : revenus retenus pour l'application du bouclier actuel selon les articles 4, 5 et 6 de l'article 1649-0 du CGI, retraités de manière à réintégrer les investissements locatifs des régimes spéciaux (Périssol, Besson, Robien, Malraux, monuments historiques).
- *Mécanisme de correction* : Application d'une franchise sur le montant de l'impôt minimal

	Avec application d'une franchise de 10 000 €	Avec application d'une franchise de 20 000 €
10% du revenu du bouclier	gain : 120 M€ Nb foyers : 6 500	gain : 80 M€ Nb foyers : 2 800
15% du revenu du bouclier	gain : 350 M€ Nb foyers : 20 000	gain : 230 M€ Nb foyers : 8 000

1°) Comparaison entre l'imposition complémentaire et le montant des avantages fiscaux (pour l'hypothèse grisée ci-dessus)

	Nombre	Montant en M€
Redevables de l'imposition complémentaire	6 500	120
dont redevables de l'imposition complémentaire ne bénéficiant pas des niches	1 700	20
dont redevables de l'imposition complémentaire bénéficiant des niches	4 800	100
dont redevables dont l'imposition complémentaire dépasse les niches		
niches	4 000	5
imposition complémentaire	4 000	95
		(1900%)
dont redevables dont l'imposition complémentaire est inférieure aux niches		
niches	800	20
imposition complémentaire	800	5
		(25%)

2°) Analyse selon la tranche d'imposition (pour l'hypothèse grisée ci-dessus)

Tranche d'imposition	nombre de perdants	perte en M€
0,0%	1 600	22
5,5%	800	8
14%	1 700	27
30%	1 700	28
40%	700	35
Total	6 500	120

c) **Hypothèse 3** : imposition minimale proportionnelle au revenu.

- *Impôt retenu* : Impôt sur le revenu au taux progressif, impôt sur le revenu au taux proportionnel (y compris prélèvement libératoire)
- *Revenus pris en compte* : revenus retenus pour l'application du bouclier actuel selon les articles 4, 5 et 6 de l'article 1649-0 du CGI, retraités de manière à réintégrer les investissements locatifs des régimes spéciaux (Périssol, Besson, Robien, Malraux, monuments historiques).
- *Mécanisme de correction* : Application d'une franchise sur le montant de l'impôt minimum

	Avec application d'une franchise de 10 000 €	Avec application d'une franchise de 20 000 €
- 5% du revenu du bouclier	gain : 83 M€ foyers concernés : 6 800	gain : 44 M€ foyers concernés : 2 200
- 8% du revenu du bouclier	gain : 230 M€ foyers concernés : 19 000	gain : 130 M€ foyers concernés : 5 500
- 10% du revenu du bouclier	gain : 380 M€ foyers concernés : 33 000	gain : 215 M€ foyers concernés : 9 200

1°) Comparaison entre l'imposition complémentaire et le montant des avantages fiscaux (pour l'hypothèse grisée ci-dessus)

	Nombre	Montant en M€
Redevables de l'imposition complémentaire	19 000	230
dont redevables de l'imposition complémentaire ne bénéficiant pas des niches	2 700	30
dont redevables de l'imposition complémentaire bénéficiant des niches	16 300	200
dont redevables dont l'imposition complémentaire dépasse les niches		
niches	8 300	13
imposition complémentaire	8 300	135
		(1038%)
dont redevables dont l'imposition complémentaire est inférieure aux niches		
niches	8 000	360
imposition complémentaire	8 000	65
		(18%)

2°) Analyse selon la tranche d'imposition (pour l'hypothèse grisée ci-dessus)

Tranche d'imposition	nombre de perdants	perte en M€
0,0%	2 500	27
5,5%	2 000	13
14%	4 900	41
30%	5 400	56
40%	4 200	93
Total	19 000	230

d) **Hypothèse 4** : imposition minimale proportionnelle à une cotisation d'impôt sur le revenu de référence.

- *Impôts retenus* : Impôt sur le revenu à taux progressif et impôt sur le revenu à taux proportionnel y compris prélèvement libératoire (ligne 2EE retenue au taux de 16% et ligne 2DH retenue au taux de 7.5%).
- *Revenus pris en compte pour le calcul de la cotisation de référence* : somme des revenus catégoriels augmentés des charges déductibles du revenu global (hors pensions alimentaires, CSG déductible, frais d'accueil des personnes âgées), ainsi que des charges spécifiques en faveur de l'investissement locatif (revenus fonciers) ;
- *Impôt minimal retenu* : quotité d'un impôt de référence (impôt après décote) calculé sur la base des revenus pris en compte.

- Mécanisme de correction : Application d'une franchise sur le montant de l'impôt minimal.

	Avec application d'une franchise de 10 000 €	Avec application d'une franchise de 20 000 €
- 60 % de l'impôt de référence calculé	gain : 230 M€ foyers concernés : 10.000	gain : 165 M€ foyers concernés : 4.400
- 50 % de l'impôt de référence calculé	gain : 160 M€ foyers concernés : 6.700	gain : 110 M€ foyers concernés : 3.100
- 40 % de l'impôt de référence calculé	gain : 105 M€ foyers concernés : 4.600	gain : 70 M€ foyers concernés : 2.100

1°) Analyse selon les revenus dominants

Pour l'hypothèse grisée (impôt minimum égal à 50 % de l'impôt de référence calculé diminué d'une franchise de 10 000 €), la répartition des foyers perdants par revenu dominant est la suivante :

Revenu Dominant	perte en M €	nombre
TS	80	3000
PR	2	100
BIC	11	530
BNC	31	1300
BA	2	100
RF	11	1000
RCM	20	480
DIVERS	3	180
SANS REVENU DOMINANT	< 1	10
total	160	6700

2°) Analyse selon les tranches de revenu fiscal de référence

Pour l'hypothèse grisée (impôt minimum égal à 50 % de l'impôt de référence calculé diminué d'une franchise de 10 000 €), la répartition des foyers perdants par tranche de RFR est la suivante :

TRANCHES DE RFR	perte en M €	nombre
< 50 000 €	1	60
de 50 001€ à 100 000€	1	210
de 100 001€ à 150 000€	4	1300
de 150 001€ à 200 000€	9	1400
de 200 001€ à 300 000€	22	1540
de 300 001€ à 400 000€	26	900
de 400 001€ à 500 000€	12	380
de 500 001€ à 1 000 000€	33	640
>1 000 001€	52	270
total	160	6700

3°) Comparaison entre l'imposition complémentaire et le montant des avantages fiscaux

	Nombre	Montant
Redevables de l'imposition complémentaire	6 700	160 ME
dont redevables de l'imposition complémentaire ne bénéficiant pas des niches	70	1 ME
dont redevables de l'imposition complémentaire bénéficiant des niches	6 630	159 ME
dont redevables dont l'imposition complémentaire dépasse les niches		
niches	500	4 ME
Imposition complémentaire	500	15 ME
		(375 %)
dont redevables dont l'imposition complémentaire est inférieure aux niches		
niches	6 130	455 ME
Imposition complémentaire	6 130	144 ME
		(31%)

4°) Analyse selon la tranche d'imposition (pour l'hypothèse grisée ci-dessus)

Tranche d'imposition	nombre de perdants	perte en M€
0,0%	120	0,9
5,5%	20	0,2
14%	120	0,9
30%	1 410	13
40%	5 030	145
Total	6 700	160

II. - Résultats de l'impact du bouclier fiscal sur 3 des différentes hypothèses de simulations (déclarations déposées au titre des revenus 2005 et retaxées en législation 2007 (applicable aux revenus 2006)).

a) **Hypothèse 1. Imposition minimale forfaitaire sur les recettes brutes : hypothèse 0,5% des recettes et une franchise de 10 000 €.**

- *Impôts retenus* : Impôt sur le revenu à taux progressif et impôt sur le revenu à taux proportionnel y compris prélèvement libératoire (ligne 2EE retenue au taux de 16% et ligne 2DH retenue au taux de 7,5%).

- *Revenus pris en compte* : recettes soumises au taux progressif et au taux proportionnel (y compris revenus soumis au prélèvement libératoire portés en 2EE et 2DH). Sont également pris en compte les revenus exonérés connus (déclarés sur la 2042 ou la 2042 C).

- *Mécanisme de correction* : Application d'une franchise sur le montant de l'impôt minimal.

Initialement, 12 000 foyers sont concernés par l'impôt minimum pour un gain de 200 M€

Foyers concernés par le bouclier initialement	Nombre : 656 Gain bouclier initial : 3 M€ Gain total bouclier après impôt minimum : 13 M€
Foyers entrants dans le bouclier après application de l'impôt minimum	Nombre : 2 450 Gain bouclier : 65 M€ sur 101 M€ d'impôt minimum au total

Les 656 foyers concernés par le bouclier initialement se voient rembourser intégralement leur impôt minimum.

b) **Hypothèse 3. : Imposition minimale proportionnelle au revenu - solution avec un taux de 8% et une franchise à 10 000 € .**

- *Impôt retenu* : Impôt sur le revenu au taux progressif, impôt sur le revenu au taux proportionnel (y compris prélèvement libératoire)

- *Revenus pris en compte* : revenus retenus pour l'application du bouclier actuel selon les articles 4, 5 et 6 de l'article 1649-0 du CGI, retraités pour l'impôt minimum de manière à réintégrer les investissements locatifs des régimes spéciaux (Périssol, Besson, Robien, Malraux, monuments historiques).

- *Mécanisme de correction* : Application d'une franchise sur le montant de l'impôt minimum

Initialement, 19 000 foyers sont concernés par l'impôt minimum pour un gain de 230 M€

Foyers concernés par le bouclier initialement	Nombre : 537 Gain bouclier initial : 8 M€ Gain total bouclier après impôt minimum : 16 M€
Foyers entrants dans le bouclier après application de l'impôt minimum	Nombre : 1 336 Gain bouclier : 29 M€ sur 51 M€ d'impôt minimum au total

Les 537 foyers concernés par le bouclier initialement se voient rembourser intégralement leur impôt minimum.

c) **Hypothèse 4** : Imposition minimale proportionnelle à une cotisation d'impôt sur le revenu de référence : hypothèse à 50% et une franchise à 10 000 €.

- *Impôts retenus* : Impôt sur le revenu à taux progressif et impôt sur le revenu à taux proportionnel y compris prélèvement libératoire (ligne 2EE retenue au taux de 16% et ligne 2DH retenue au taux de 7,5%).
- *Revenus pris en compte pour le calcul de la cotisation de référence* : somme des revenus catégoriels augmentés des charges déductibles du revenu global (hors pensions alimentaires, CSG déductible, frais d'accueil des personnes âgées), ainsi que des charges spécifiques en faveur de l'investissement locatif (revenus fonciers) ;
- *Impôt minimal retenu* : quotité d'un impôt de référence (impôt après décote) calculé sur la base des revenus pris en compte.
- *Mécanisme de correction* : Application d'une franchise sur le montant de l'impôt minimal.

Initialement, 6 700 foyers sont concernés par l'impôt minimum pour un gain de 160 M€ .

Foyers concernés par le bouclier initialement	Nombre : 50 Gain bouclier initial : 3,8 M€ Gain total bouclier après impôt minimum : 4,6 M€
Foyers entrants dans le bouclier après application de l'impôt minimum	Nombre : 11 Gain bouclier: 185 000 € sur 490 000 € d'impôt minimum

Les 50 foyers concernés par le bouclier initialement se voient rembourser intégralement leur impôt minimum.

Annexe 8 : calcul de la base « revenus » de l'imposition minimale

*Retraitement des charges admises en déduction des revenus fonciers
au titre de l'encouragement à l'investissement locatif.*

Il est rappelé que les modalités de calcul de l'imposition minimale visent à exclure la plupart des avantages fiscaux.

En conséquence, les différentes options présentées s'appuient sur des modalités excluant les réductions d'impôt et crédits d'impôt ainsi que la plupart des charges déductibles du revenu global.

Cela étant, certains avantages fiscaux sont contenus dans la détermination du revenu net catégoriel (revenu foncier), telles que les déductions spécifiques ou déductions au titre de l'amortissement des immeubles neufs acquis en vue de la location (régimes « Besson », « Robien », « Borloo », etc...) ou l'imputation sans limitation de montant des déficits afférents à des dépenses engagées au titre d'un immeuble situé dans un secteur sauvegardé ou assimilé (régime « Malraux »).

Par ailleurs, les propriétaires d'immeubles classés « Monuments historiques » peuvent bénéficier, selon que l'immeuble procure ou non des recettes, d'un avantage fiscal constitué, selon le cas, :

- d'une charge déductible du revenu global ;
- d'une imputation sans limitation de montant des déficits afférents aux dépenses engagées au titre de ces immeubles.

Il y aurait donc nécessité, pour des raisons tenant à la fois à l'équité et à l'efficacité de l'imposition minimale, de retraiter l'ensemble des avantages fiscaux contenus dans la détermination des revenus fonciers.

*

Ainsi, afin de n'exclure aucun type d'avantage, la base « revenus » serait retraitée de manière à exclure certaines charges admises en déduction des revenus fonciers au titre de l'encouragement à l'investissement locatif ou de la sauvegarde d'immeubles présentant un intérêt.

Cette opération est nécessaire afin d'assurer une base de comparaison homogène avec les revenus des autres contribuables qui ne bénéficieraient pas de cette catégorie d'avantages fiscaux.

Seraient visées à ce titre les charges déduites en revenus fonciers qui sont représentatives d'une incitation à l'investissement locatif :

- les charges spécifiques déductibles des revenus fonciers au titre des régimes spéciaux (régimes spéciaux Malraux ou Monuments historiques) ;
- les déductions spécifiques et charges déductibles des revenus fonciers au titre de l'amortissement (régimes « Besson », « Robien » et « Robien recentré », « Borloo »).

Ces charges seraient isolées et exclues de la base de revenu déterminée pour les besoins de l'établissement de l'imposition minimale.

ANNEXE 3 :

**RAPPORT ÉVALUANT L'UTILISATION ET L'IMPACT ÉCONOMIQUE
ET SOCIAL DES DISPOSITIONS PERMETTANT À DES
CONTRIBUABLES DE RÉDUIRE LEUR IMPÔT SUR LE REVENU SANS
LIMITATION DE MONTANT**



RAPPORT

évaluant l'utilisation et l'impact économique et social des dispositions
permettant à des contribuables de réduire leur impôt sur le revenu sans
limitation de montant

(Mise en œuvre de l'article 68 de la loi de finances pour 2008)

REMIS PAR LE GOUVERNEMENT AUX COMMISSIONS DES FINANCES DE

L'ASSEMBLEE NATIONALE ET DU SENAT

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
I. RAPPEL DU CONTEXTE ET DES OBJECTIFS.....	2
A. L'IMPOT SUR LE REVENU REPRESENTE UNE PART DE PLUS EN PLUS FAIBLE DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES ET PEUT, DANS CERTAINES SITUATIONS, NE PAS PLEINEMENT RESPECTER LE PRINCIPE DE PROGRESSIVITE DE L'IMPOT.	2
B. LES DEBATS SUR LES NICHES FISCALES INTERVENUS AU COURS DES DERNIERES ANNEES DEVRAIENT CONDUIRE A UNE APPROCHE PRAGMATIQUE ET PROGRESSIVE.	2
C. L'EXAMEN DES DEPENSES FISCALES A L'IR PEUT CONDUIRE A REEXAMINER CELLES QUI PROCURENT UN AVANTAGE QUI POURRAIT ETRE JUGE EXCESSIF.	3
II. LES REDUCTIONS D'IMPÔT SUR LE REVENU EN FAVEUR DES INVESTISSEMENTS OUTRE-MER	5
A. LE DISPOSITIF FISCAL	5
B. LES DISPOSITIFS DE DEFISCALISATION DES INVESTISSEMENTS OUTRE-MER PEUVENT ETRE EVALUES D'UN DOUBLE POINT DE VUE, CELUI DES ENTREPRISES ULTRA-MARINES, EXPLOITANTES DES INVESTISSEMENTS DEFISCALISES ET CELUI DES CONTRIBUABLES BENEFICIANT DES REDUCTIONS D'IMPOTS CORRESPONDANTES.	7
C. LA QUESTION DU PLAFONNEMENT	10
D. LES CONSEQUENCES D'UN PLAFONNEMENT ET LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS ...	11
III. LES MESURES FISCALES EN FAVEUR DE LA RESTAURATION DU PATRIMOINE ET DES MONUMENTS HISTORIQUES.....	14
A. LE DISPOSITIF MALRAUX CONSTITUE UN PROCEDE ORIGINAL DE FINANCEMENT DE LA RESTAURATION DES CENTRES VILLES ANCIENS ET DEGRADEES PAR LA MOBILISATION D'UNE EPARGNE EXTERIEURE. IL DOIT DONC ETRE PRESERVE. A CET EFFET, IL DEVRAIT ETRE AMENAGE DE MANIERE A CLARIFIER LA NATURE DE L'EFFORT PUBLIC, A EVITER TOUTE DERIVE VERS UN PRODUIT D'OPTIMISATION FISCALE ET A LE RECENTRER SUR LES OBJECTIFS PATRIMONIAUX ET URBAINS QUI CONSTITUENT SON CŒUR DE CIBLE.	14
B. LE REGIME DES MONUMENTS HISTORIQUES – DONT L'IMPACT EST MAL CONNU MALGRE PLUS DE 40 ANS D'EXISTENCE – JUSTIFIE DES MESURES DE CLARIFICATION DE MANIERE A MIEUX CORRELER LES EFFORTS DE L'ETAT EN MATIERE DE PROTECTION DE CES MONUMENTS ET LEUR MISE EN VALEUR AU TRAVERS DE LA POLITIQUE PUBLIQUE D'OUVERTURE AU PUBLIC.	20
IV. LE REGIME DES LOUEURS EN MEUBLE PROFESSIONNELS	25
A. UN REGIME QUI PRESENTE LES CARACTERISTIQUES D'UNE « NICHE FISCALE »	25
B. UN IMPACT SOCIO-ECONOMIQUE DIFFICILE A ETABLIR MAIS QUI NE PARAÎT PAS JUSTIFIER LA TOTALITE DES AVANTAGES ACCORDES AUX CONTRIBUABLES CONCERNES	31
C. TROIS OPTIONS DE PORTEE CROISSANTE POUR ENCADRER LES AVANTAGES DU REGIME FISCAL DU LOUEUR EN MEUBLE PROFESSIONNEL	35
CONCLUSION.....	39

INTRODUCTION

L'article 68 de la loi de finances pour 2008 prévoit que le Gouvernement remet aux commissions des finances des deux assemblées parlementaires un rapport « évaluant l'utilisation et l'impact économique et social des dispositions permettant à des contribuables de réduire leur impôt sur le revenu sans limitation de montant ».

Ce rapport doit notamment fournir des informations utiles à la mission d'information portant sur les « niches fiscales » mise en place par la commission des finances de l'Assemblée nationale. Il s'agit de mieux appréhender le mode opératoire d'instruments fiscaux par lesquels des contribuables réduisent leur impôt sur le revenu pour des montants élevés ou très élevés. Il s'agit aussi d'évaluer l'efficacité des dépenses fiscales correspondantes.

Le présent rapport, établi sur la base des travaux de l'Inspection Générale des Finances, répond aux obligations du Gouvernement ainsi définies.

Les débats parlementaires¹ et le texte même de l'article 68 précité conduisent à examiner la question des dispositifs non plafonnés permettant de réduire la cotisation d'impôt sur le revenu (IR). Les impôts autres que l'IR ne sont pas concernés, non plus que les dispositifs fiscaux faisant l'objet d'un plafonnement, quel que soit l'effet de ce plafonnement. Les dispositifs non plafonnés sont en effet perçus comme étant ceux qui procurent les avantages fiscaux les plus importants. Ce rapport traite des réductions d'impôt sur le revenu accordées en contrepartie d'investissements réalisés outremer ainsi que des dispositifs d'imputation sur le revenu global des déficits fonciers mis en place en faveur de la restauration du patrimoine. Ce rapport traite enfin du régime fiscal des loueurs en meublé.

L'Inspection Générale des Finances a coordonné les travaux préparatoires du présent rapport. Elle a utilisé les informations transmises par différents services de la direction générale des finances publiques et de la direction de la législation fiscale, ainsi que par les principaux ministères intéressés (culture, logement). Elle a rencontré des représentants des parties prenantes, des opérateurs et des entreprises chargés de placer les produits de défiscalisation auprès des contribuables détenteurs de capacité fiscale.

¹ Cf. travaux parlementaires et en particulier l'exposé de l'amendement n°II-233 du président et du rapporteur général de la commission des finances, qui a introduit l'article 68.

I. RAPPEL DU CONTEXTE ET DES OBJECTIFS

A. L'impôt sur le revenu représente une part de plus en plus faible des prélèvements obligatoires et peut, dans certaines situations, ne pas pleinement respecter le principe de progressivité de l'impôt.

En 2008, le produit de l'impôt sur le revenu devrait s'élever à un peu plus de 60 milliards €. Il représente 6,5% environ des prélèvements obligatoires soit moins qu'en 1990 (9%) et moins que dans la plupart des autres Etats membres de l'Union Européenne (20%). Il est aussi inférieur à celui de la cotisation sociale généralisée (CSG), soit 76,4 milliards €², prélevés sur l'ensemble des revenus. Cette situation résulte de deux principaux facteurs :

- une reconfiguration en profondeur du barème, avec pour objectifs la simplification et la clarification du calcul de l'impôt (suppression de l'abattement de 20% par exemple) ainsi que la réduction du prélèvement fiscal pour dégager du pouvoir d'achat. Cette évolution s'est traduite par un resserrement du nombre de tranches d'imposition et un abaissement du taux marginal le plus élevé. On est ainsi passé de 13 tranches (de 0 à 56,8%) en 1990 à 5 tranches pour les revenus de 2006 (de 0 à 40%) ;
- l'existence de dispositifs d'exonérations, abattements, déductions, réductions et crédits d'impôts, désignés sous le nom de « dépenses fiscales » ou « niches fiscales ». Le XXIème rapport (2003) du conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a dénombré 174 dispositifs de ce type pour le seul impôt sur le revenu. Il rappelle que ce chiffre était inférieur d'environ une centaine, 20 ans auparavant. En 2008, avec 200 dispositifs dérogatoires environ, les dépenses fiscales à l'IR représentent 39 milliards €, soit 40% du montant de l'impôt calculé en sortie de barème.

Le rapport du CPO comme le rapport du Gouvernement d'octobre 2007 concernant l'imposition minimale (cf. *infra*) souligne que la multiplication et l'amplification des avantages fiscaux ainsi que la possibilité de les cumuler peuvent, dans certains cas, ne pas pleinement respecter les principes de progressivité de l'impôt et d'égalité devant les charges publiques. Certes, il peut être légitime que ceux qui adoptent un comportement bénéfique à l'ensemble de la société, reconnu comme tel par le législateur, y soient incités par un avantage fiscal. En revanche, il est difficile de justifier que l'utilisation massive d'un avantage de ce type puisse permettre à un contribuable d'échapper presque totalement à l'impôt alors qu'à niveau de revenu égal, les autres contribuables supportent une charge fiscale significative.

B. Les débats sur les niches fiscales intervenus au cours des dernières années devraient conduire à une approche pragmatique et progressive.

Trois temps ont marqué ces débats.

1 - Dans le cadre de la réforme du barème de l'IR, un système de « plafonnement dédoublé » avait été proposé dans le projet de loi de finances pour 2006 :

- un plafonnement global, à hauteur de 8 000 € par foyer fiscal, (+ majorations pour personnes à charge et handicapés), portait sur un nombre limité de dispositifs (17) ;
- un plafonnement spécifique sur les deux réductions d'IR relatives aux investissements locatifs et productifs outre-mer. Ce dispositif était justifié par « l'importance économique » des investissements réalisés. L'avantage fiscal résultant de ces deux réductions d'impôt était limité à 8 000 € (+ majorations) ou à 15% du revenu net imposable si ce calcul était plus favorable.

² Produit net 2006.

Au terme des débats parlementaires, de nombreuses modifications avaient réduit la portée du dispositif initial de plafonnement et notamment :

- une partie des dépenses de restauration du patrimoine, déduites du revenu global dans le cadre du dispositif Malraux, avaient été sorties du plafond global ;
- le plafonnement spécifique outre-mer avait été supprimé.

Le Conseil Constitutionnel a finalement censuré le dispositif issu des débats parlementaires, en invoquant l'inintelligibilité du système pour le citoyen et sa complexité excessive, non justifiée par un motif d'intérêt général suffisant.

2 - Après les débats intervenus dans le cadre du projet de loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA), l'article 15 de la loi TEPA du 21 août 2007 avait prévu la présentation au Parlement d'un rapport du Gouvernement sur les modalités de mise en place d'une imposition minimale sur le revenu des personnes physiques.

Ce rapport, déposé en octobre 2007, ne s'est pas montré favorable à la mise en place d'un dispositif d'imposition minimale. En effet, les mécanismes d'imposition minimale (forfaitaire ou proportionnelle) ne paraissent pas permettre de concilier le respect des principes de simplicité et de lisibilité posés par le Conseil Constitutionnel avec l'objectif recherché. Dans ces conditions, le rapport estime opportun de procéder à un réexamen plus sélectif de certains dispositifs fiscaux.

3 - A l'issue des débats sur le projet de loi de finances pour 2008, cette voie a été finalement privilégiée par le Parlement : d'une part, l'article 68 de la loi prévoit que le Gouvernement remet aux commissions des finances des deux assemblées parlementaires un rapport « évaluant l'utilisation de l'impact économique et social des dispositions permettant à des contribuables de réduire leur impôt sur le revenu sans limitation de montant » ; d'autre part, une « mission d'information sur les niches fiscales » est mise en place par la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée Nationale.

C. L'examen des dépenses fiscales à l'IR peut conduire à réexaminer celles qui procurent un avantage qui pourrait être jugé excessif.

Ainsi, l'examen sélectif des dispositifs fiscaux concernés peut obéir à l'objectif d'une plus grande justice fiscale, les revenus les plus élevés ne pouvant s'exonérer totalement ou de manière significative de l'impôt dont ils sont redevables.

Au regard de cet objectif, le présent rapport examine deux séries de dispositifs :

- la dépense fiscale globale afférente à la restauration des immeubles en secteurs sauvegardés (régime dit Malraux) et des monuments historiques, qui n'est pas limitée dans le temps. Elle ressort au total à 80 millions €. Dans la mesure où elle repose pour l'essentiel sur un mécanisme dérogatoire au droit commun – la déduction directement sur le revenu global d'une dépense ou d'un déficit foncier non plafonné – cette dépense fiscale peut justifier un examen ;
- les deux réductions d'IR pour investissements outre-mer pour lesquelles la dépense fiscale s'élève à 780 millions €. Elle mérite aussi examen dans la mesure où ces réductions sont le principal facteur de réduction du taux moyen d'imposition de contribuables fortement imposés.

Cependant, si l'objectif de justice fiscale et d'équité semble pouvoir être techniquement atteint sans difficulté majeure, compte tenu des différentes possibilités de plafonnement, il n'y a pas lieu, en revanche, de rechercher une amélioration du rendement budgétaire de l'impôt qui serait obtenue par la réduction du montant des flux d'investissements concernés : ces dispositifs permettent en effet de financer, dans un cas, une politique vigoureuse d'investissements outre-mer par une réduction de leurs coûts d'acquisition, dans l'autre, une politique très dynamique de restauration du patrimoine. Sous réserve de l'efficacité et de l'optimisation de ces politiques, celles-ci doivent être préservées dans toute la mesure du possible, dès lors que le contexte budgétaire ne permet pas de dégager d'autres sources de financement.

Enfin, pour préserver l'objectif d'équité fiscale, il conviendrait de veiller au risque de report d'un dispositif sur l'autre : ainsi, en cas par exemple de plafonnement des avantages liés à l'investissement outre-mer, les détenteurs d'importantes capacités fiscales, qui ont l'habitude de procéder à de tels investissements, pourraient se reporter sur des dispositifs, moins développés ou non plafonnés. C'est la raison pour laquelle le rapport propose aussi une évolution du régime des loueurs en meublé professionnels.

II. LES REDUCTIONS D'IMPÔT SUR LE REVENU EN FAVEUR DES INVESTISSEMENTS OUTRE-MER

L'objectif de la défiscalisation spécifique outre-mer est d'abaisser pour l'entreprise exploitante le prix des investissements réalisés sur le territoire national, notamment en métropole, en contrepartie d'un avantage fiscal. Ce mécanisme compense ainsi un manque de fonds propres et des difficultés d'accès au crédit des entreprises ultra-marines. La défiscalisation peut aussi être opérée en interne, sur les résultats de l'entreprise.

La défiscalisation est ancrée dans l'histoire du développement des départements d'outre-mer puisque les premières mesures spécifiques de défiscalisation remontent à 1952. Depuis la loi Pons (11 juin 1986) qui a véritablement organisé la défiscalisation des investissements outre-mer, plusieurs textes ont modifié le dispositif et, en dernier lieu, la loi de programme pour l'outre-mer (LOPOM) du 21 juillet 2003, dite Loi Girardin.

La LOPOM introduit deux dispositions qui, dans le cadre de la modernisation des politiques publiques, peuvent être relevées :

- d'une part, le nouveau régime de défiscalisation est applicable jusqu'au 31 décembre 2017. Même s'il s'agit d'un délai très long (une quinzaine d'années après l'adoption de la loi), justifié par la volonté de donner aux investisseurs une meilleure visibilité, il s'agit là d'un exemple de limitation dans le temps d'une dépense fiscale ;
- d'autre part, la LOPOM (article 38) a prévu une évaluation tous les 3 ans de l'impact socio-économique de la défiscalisation.

A. Le dispositif fiscal

Le régime de défiscalisation spécifique à l'outre-mer s'applique aux investissements réalisés dans tous les départements d'outre-mer (DOM) et collectivités d'outre mer (COM). Il concerne les investissements locatifs dans le secteur du logement ainsi que les investissements productifs : depuis la LOPOM, tous les secteurs d'activité sont éligibles, sauf ceux qui sont expressément exclus (commerce, cafés, finances, assurances, immobilier...).

Ce régime permet aux personnes physiques ou aux entreprises de bénéficier d'une réduction d'impôt à l'IR ou à l'IS pour les investissements qu'ils réalisent au travers d'une société de personnes fiscalement transparente (SNC, SCI) ou d'un GIE. Il ne s'agit donc pas d'une déduction opérée sur le revenu global comme dans les régimes Malraux ou Monuments historiques mais d'une réduction du montant de l'impôt, intervenant après calcul de celui-ci dans des conditions de droit commun.

En règle générale, cette réduction d'impôt est égale à 50% du montant HT de l'investissement, déduction faite des subventions éventuelles et de la TVA NPR (TVA non payée récupérable), ce taux pouvant atteindre 60% pour les investissements productifs réalisés dans certaines collectivités (Guyane, Mayotte, Wallis et Futuna et Saint-Pierre et Miquelon) voire 70% pour la rénovation d'hôtels ou la navigation de plaisance dans les DOM. Elle peut aussi être plus faible (de 40% à 54% pour le logement locatif libre au lieu de 50% à 64% pour le logement locatif intermédiaire).

Pour les investissements réalisés dans le secteur du logement, dans le cadre du dispositif d'accord préalable prévu à l'article 199 *undecies* A du CGI, cette réduction d'impôt est répartie sur 5 ans par le contribuable – investisseur. Dans les autres cas, et notamment pour les investissements productifs, elle est imputée en une seule fois, l'année de l'investissement.

Quatre dispositions du CGI organisent le dispositif de défiscalisation à l'IR ou à l'IS :

- l'article 199 *undecies* A prévoit une réduction d'IR pour les investissements réalisés dans le secteur du logement³ ;
- l'article 199 *undecies* B institue une réduction d'IR pour les investissements productifs ;
- sur le fondement des articles 217 *undecies* et 217 *duodecies*, les sociétés passibles de l'IS peuvent déduire de leurs résultats les investissements productifs et immobiliers qu'elles réalisent ainsi que les souscriptions au capital de sociétés réalisant ces mêmes investissements.

Tableau 1 : Évolution du montant des investissements ayant bénéficié de la défiscalisation à l'IR et à l'IS

Dépenses d'investissement (millions €)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Investissements agréés (a)	1 232	846	647	1 040	553	852
Estimation du montant des investissements productifs de plein droit (b)	178	197	238	320	418	500

a : source, DGFIP

b : source, estimation – ne portant que sur les investissements productifs – présentée dans le rapport sur l'évaluation de l'impact socio-économique de la défiscalisation des investissements outre-mer (2006 – IGF et IGA).

Au total, depuis 2004, le volume des investissements défiscalisés outre-mer s'établit entre 1,2 et 1,3 milliard € par an, compte non tenu du logement défiscalisé de plein droit, pour lequel aucune estimation globale n'est encore disponible⁴.

Depuis 2001, trois collectivités ont principalement bénéficié de la défiscalisation, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie Française et la Réunion qui représentent les ¾ des investissements agréés. Trois secteurs (transport, industrie et tourisme) ont bénéficié de plus de 70% des investissements agréés.

En ce qui concerne les investissements agréés, le volume des investissements productifs défiscalisés à l'IR représente en moyenne plus de 60% du total des investissements productifs défiscalisés. En ajoutant les investissements de plein droit, cette proportion est comprise entre 75% et 80%.

Tableau 2 : Part des investissements agréés défiscalisés à l'IR et à l'IS

(en millions €)	2005	2006	2005 + 2006
Investissements productifs agréés IR (199 <i>undecies</i> B)	313,3	462,2	775,5
Investissements productifs agréés IS (217 <i>undecies</i> et <i>duodecies</i>)	183,8	319,5	503,3
Accords préalables logement à l'IR (199 <i>undecies</i> A)	55,9	70,3	126,2

Source : DGFIP

³ En outre, existe un dispositif spécifique permettant une réduction d'IR au taux de 25% (répartie sur 10 ans) pour l'acquisition de la résidence principale du contribuable.

⁴ Il devrait être rapidement remédié à cette situation. En effet, la loi de finances pour 2007 a prévu une obligation déclarative concernant les opérations défiscalisées de plein droit (logement et investissements productifs). Les investissements défiscalisés en 2007 (agrément et plein droit) devraient ainsi pouvoir être appréhendés de manière plus exhaustive.

La dépense fiscale, résultant des réductions d'impôt consécutives à la défiscalisation des investissements réalisés outre-mer (agréés et plein droit) a fortement augmenté, notamment depuis 2004 (Cf. tableau 3) sous l'effet de la défiscalisation de plein droit (sans agrément préalable). Plus de 80% de la dépense fiscale est issue d'un des deux mécanismes de défiscalisation à l'IR, en particulier la défiscalisation des investissements productifs qui en représente plus de la moitié (article 199 *undecies* B).

Tableau 3 : Évolution de la dépense fiscale résultant de la défiscalisation des investissements

(en millions €)	2001 constaté	2002 constaté	2003 constaté	2004 constaté	2005 prévu	2006 estimé	2007 chiffrage	2008 chiffrage
199 <i>undecies</i> A (IR)	115	120	115	140	170	200	220	230
199 <i>undecies</i> B (IR)	150	90	140	250	310	450	500	550
217 <i>undecies</i> et <i>duodecies</i> (IS)	85	105	85	80	210	140	160	180
Ensemble	350	315	340	470	690	790	880	960
% IR	75,7 %	66%	75%	83%	55%	82,3%	82%	81%

Source : DGFIP (voies et moyens)

L'estimation de ces deux dépenses fiscales peut être considérée comme de bonne qualité pour les investissements productifs et très bonne pour les investissements locatifs, selon l'échelle communiquée par la DGFIP : il s'agit d'une estimation à partir d'un échantillon de 500 000 contribuables.

La réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés outre-mer (article 199 *undecies* B) concerne 9 870 foyers fiscaux en 2006, pour une dépense fiscale de 550 millions €.

S'agissant de la réduction d'impôt au titre des investissements locatifs, elle concerne 29 000 ménages en 2006 pour une dépense fiscale plus faible (220 millions €).

Ainsi, c'est la réduction d'impôt pour investissements productifs qui constitue le principal vecteur de réduction d'impôt pour les ménages.

B. Les dispositifs de défiscalisation des investissements outre-mer peuvent être évalués d'un double point de vue, celui des entreprises ultra-marines, exploitantes des investissements défiscalisés et celui des contribuables bénéficiant des réductions d'impôts correspondantes.

1. Du point de vue des entreprises et des économies ultra-marines

De nombreux travaux⁵ ont été produits sur cette question auxquels il convient de se référer. En règle générale, ils soulignent l'intérêt de la défiscalisation pour le développement des investissements outre-mer dans la mesure où celle-ci réduit le coût d'acquisition des moyens de production dans un environnement marqué, pour une partie des entreprises, par l'insuffisance de fonds propres et des difficultés d'accès au crédit.

⁵ Notamment : Rapport (audit de modernisation) de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale de l'administration et du conseil général des ponts et chaussées sur la politique du logement social outre-mer (avril 2006). Rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration (juillet 2006) sur l'évaluation de l'impact socio-économique du dispositif de défiscalisation des investissements outre-mer. Avis du CES sur l'évaluation de la

Même si l'impact socio-économique de la défiscalisation reste encore largement à évaluer, un certain nombre d'observations et de constats peuvent être rappelés :

- les résultats de la défiscalisation sont très contrastés selon les secteurs : favorables dans l'énergie et certains secteurs industriels (Nouvelle-Calédonie, Réunion) et insuffisamment concluants dans l'hôtellerie. S'agissant du logement, la défiscalisation a eu des effets contradictoires : très favorables sur le BTP et l'emploi dans ce secteur, mais défavorables sur le coût du foncier ou le type de logements produits (trop petits et trop chers) ;

- s'agissant de l'effet de la défiscalisation sur la création d'emplois, celle-ci varie selon les secteurs d'activité. Dans des secteurs tels que le transport ou le BTP, l'acquisition d'un nouveau camion ou d'un nouvel engin de travaux publics grâce à l'aide fiscale s'accompagne généralement de créations d'emplois. Dans d'autres secteurs, la modernisation de l'appareil de production peut se traduire par l'acquisition de machines très automatisées, achetées en France ou dans l'Union Européenne (question des normes), et parfois plutôt chères et surdimensionnées compte tenu des marchés locaux. La défiscalisation permet pour partie de compenser prix et salaires élevés et surcapacité et ne peut que très indirectement favoriser l'emploi.

Dans les dossiers de défiscalisation soumis à agrément, les porteurs de projet doivent s'engager sur un nombre d'emplois directs à maintenir ou à créer. Ainsi, pour l'ensemble des dossiers agréés⁶ en 2006, l'engagement porte sur 1 179 emplois, dont 60% dans les secteurs traditionnellement pourvoyeurs d'emplois, l'hôtellerie, le transport et le BTP. Les données relatives à la création d'emplois directs dans les autres secteurs méritent sans doute quelques précautions dans leur interprétation.

- L'extension du plein droit constitue désormais un élément à examiner de façon rigoureuse :

- par construction, les investissements de plein droit engendrent d'importants avantages fiscaux ;
- sous l'effet du plein droit et de l'ingénierie financière réalisée sur la base de l'article 199 *undecies* B du CGI, les petits investissements productifs se sont développés de manière très dynamique, d'autant qu'ils permettent à l'exploitant de créer son emploi. L'adéquation avec les besoins du marché local, souvent étroit et sans perspectives d'exportations, est posée dans certains secteurs d'activités : le transport de marchandises et de voyageurs et le nombre de camions ou d'autobus, les équipements du BTP... ;
- l'optimisation par le découpage des opérations immobilières, pour éviter de franchir le seuil de l'agrément ou de l'accord préalable, semble se développer.

- les mécanismes de défiscalisation ne sont pas pleinement optimisés et peuvent receler des effets d'aubaine : mauvaise adéquation entre la production de logement et les besoins (insuffisance de logements sociaux et d'une taille suffisante), insuffisante durée (5 ans le plus souvent) d'exploitation outre-mer des biens défiscalisés qu'il conviendrait d'allonger (bateaux de plaisance, avions, hôtels...), taux de la réduction d'impôt élevé (70% pour la plaisance), effets liés à l'imprécision du champ de certaines dispositions (location de voitures, 4x4, notion de programme de logements, mode de calcul de l'avantage supplémentaire accordé pour les énergies renouvelables...)

loi de programme pour l'outre-mer (juin 2006). Rapport d'étape de la commission nationale d'évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer (décembre 2007).

⁶ Par construction, les porteurs de projet défiscalisés de plein droit ne s'engagent sur rien.

Ces constats ont conduit le Gouvernement à apporter les premiers éléments de solution dans l'avant projet de loi pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer. Par ailleurs, le Gouvernement projette également dans ce cadre de corriger les effets négatifs ou pervers des dispositions antérieures. Certaines mesures d'allègement fiscal prévues par la LOPOM de 2003 devaient être réaménagées pour mieux atteindre leur finalité. Par exemple, pour le logement social, le dispositif de défiscalisation des logements du secteur libre peut conduire à un effet pervers sur le prix du foncier. Il sera réorienté vers un mécanisme de défiscalisation des logements sociaux. L'objectif du Gouvernement est de présenter un projet de loi efficace pour les économies d'outremer.

Il est nécessaire également de rationaliser la défiscalisation opérée de plein droit en limitant le champ de ce dernier, par exemple en agissant sur les seuils d'agrément qui devraient être significativement abaissés et harmonisés. Il faut en attendre une meilleure régulation des investissements financés par la défiscalisation.

La mesure et l'analyse de l'impact socio-économique des dispositifs de défiscalisation des investissements se heurtent à des difficultés matérielles⁷ telles que la mobilisation des comptes des départements et collectivités d'outre-mer (qui est en voie de règlement) ou des difficultés méthodologiques comme l'absence de modélisation des économies ultra-marines qui permettrait de tester les effets de telle ou telle politique publique, notamment la défiscalisation, sur la croissance, la FBCF, le niveau général des prix ou l'emploi.

2. Du point de vue des contribuables bénéficiant de réductions d'impôts

Deux éléments peuvent être mis en évidence, la question du risque et surtout celle de l'importance de l'avantage fiscal retiré du dispositif de défiscalisation à l'IR.

Il est légitime que les apporteurs de capitaux – contribuables de métropole mais aussi des DOM – bénéficient d'un avantage fiscal en contrepartie d'un risque financier : ainsi, en cas de cessation d'activité dans une opération comportant un investissement défiscalisé, l'avantage fiscal peut être remis en cause par l'administration fiscale puisque la durée d'exploitation du bien est inférieure à la durée minimum d'exploitation outre-mer fixée par la loi. Dans un tel cas de figure, l'équilibre financier de l'opération est rompu – l'exploitant en cessation d'activité ne verse plus de loyer à la société de portage – et les apporteurs de capitaux sont théoriquement en perte. Or, dans un grand nombre de montages actuels, le risque financier est transféré sur le montage (exploitant et/ou monteur) qui garantit ainsi de fait l'investisseur contre une éventuelle perte d'exploitation et une remise en cause de l'avantage fiscal.

L'avantage fiscal retiré par les contribuables du fait de la défiscalisation à l'IR d'un investissement outre-mer peut donc être très important, du fait de l'absence de plafonnement de cet avantage.

Pour les 100 foyers fiscaux qui ont bénéficié des avantages fiscaux les plus importants sur leurs revenus 2005, l'effet de la réduction d'impôt pour investissements productifs (Art. 199 *undecies* B) est le plus important ; la réduction d'impôt pour investissements locatifs (art. 199 *undecies* A), beaucoup moins fréquente (1 sur 5 environ) vient immédiatement après ; enfin, pour cette catégorie de contribuables, le montant des autres réductions et crédits d'impôt est très inférieur (réduction d'impôts pour salariés à domicile, ...) et a des effets beaucoup moins importants sur la réduction de la cotisation d'impôt.

Au total, c'est par la réduction d'impôt pour investissements productifs outre-mer que des contribuables peuvent réduire le plus fortement leur impôt sur le revenu. Parmi les 100 contribuables examinés ci-dessus, 18 ont un impôt final inférieur à 10 000 €.

⁷ Ainsi, beaucoup d'investissements outre-mer sont défiscalisés au travers de sociétés de portage enregistrées en métropole et ne sont donc pas pris en compte dans le calcul de la FBCF des DOM-COM.

Il est clair que les dispositifs de réduction d'impôt à l'investissement outre-mer permettent aux contribuables concernés de s'affranchir d'une part importante voire très importante de l'impôt normalement dû en application du barème.

C. La question du plafonnement

Cette partie du rapport examine le niveau et les modalités de plafonnement qui permettraient de restaurer une plus grande équité fiscale sans compromettre le financement des investissements outre-mer.

Techniquement, ce plafonnement pourrait être fixé en valeur absolue ou en proportion d'un montant de revenu :

- en valeur absolue. Dans le cadre du rapport du gouvernement sur l'impôt minimum, avait été retenue une valeur de 10 000 €. Si on rapproche celle-ci des montants de réduction évoqués *supra*, l'écart est considérable. Le risque serait grand d'assécher une partie du financement externe des investissements, sauf à remonter ce seuil à un niveau élevé, ce qui pourrait nuire à l'objectif recherché de maintien de la progressivité de l'impôt ;
- en proportion du revenu. Dans le cadre du rapport sur l'impôt minimum, avait été citée une quotité de 20% du revenu ;
- pour traiter équitablement les contribuables, la modalité de plafonnement pourrait consister en une combinaison valeur absolue / pourcentage, en retenant pour chaque cas, la solution la plus favorable au contribuable.

Tableau 4 : Exemples de plafonnements possibles (revenus 2005)

Modalité de plafonnement	Nombre de contribuables concernés	Effet sur l'impôt des contribuables concernés (en M€)
A 10 000 €	11 700	442
A 20% du revenu	3 800	118
A 10 000 € ou 20% du revenu	3 800	118
A 40 000 € ou 15% du revenu	3 100	168

Source : à partir d'éléments fournis par la DGFIP

Le nombre de contribuables concernés est à rapprocher du nombre de bénéficiaires des deux réductions d'impôt outre-mer, 9 870 pour les investissements productifs (Art. 199 *undecies* B) et 29 000 pour les investissements locatifs (Art. 199 *undecies* A), ces deux populations pouvant pour partie se recouper.

Compte tenu de l'extrême diversité des situations fiscales, il apparaît que :

- un plafonnement à 10 000 € devrait concerner la plus grande partie des contribuables réduisant leur impôt au titre des investissements outre-mer, avec une importante perte d'avantage fiscal (80% au total) ;
- à 20% du revenu, un tiers des contribuables bénéficiant de la réduction d'impôt pour investissement productif est concerné et concentre l'essentiel de la perte d'avantage fiscal ;
- l'option 10 000 € / 20% du revenu ne modifie pas la situation caractérisée par le plafonnement à 20% du revenu puisque c'est la solution la plus favorable qui est retenue ;

- l'option 40 000 € / 15% du revenu plafonne davantage les contribuables bénéficiant d'importantes réductions d'impôt, ce qui accroît leur perte globale d'avantage fiscal. Elle est susceptible de préserver du plafonnement un plus grand nombre des contribuables bénéficiant des réductions d'impôt les moins élevées. Cette quatrième option paraît de nature à conduire à une meilleure équité fiscale, sans nuire aux objectifs économiques poursuivis.

D. Les conséquences d'un plafonnement et le financement des investissements

Certains monteurs en défiscalisation considèrent que, s'il y a un plafonnement, celui-ci ne pourrait intervenir que sur une partie de l'avantage fiscal, après soustraction de la rétrocession à l'exploitant ultra-marin. Ce raisonnement est erroné : en effet, s'il est vrai que le montage permet de rétrocéder à l'exploitant une partie de l'aide fiscale, il n'en reste pas moins que l'investisseur est redevable à l'Etat d'une dette fiscale qui sera effacée dans sa totalité par le montage. Il est donc logique de faire porter le plafonnement sur la dette fiscale proprement dite.

1. L'effet financier d'un plafonnement

Pour un contribuable donné, le plafonnement de la réduction d'impôt se traduit par un surcroît d'impôt. On pourrait donc considérer qu'il permet une réduction de la dépense fiscale et donc un gain pour l'Etat en produit d'IR supplémentaire, sous réserve de l'effet éventuel du bouclier fiscal.

En réalité, dès lors qu'il existe une demande de défiscalisation des investissements, l'effet du marché compensera la perte de capacité fiscale due au plafonnement par un appel à la défiscalisation auprès d'un plus grand nombre de contribuables. Ainsi, aujourd'hui, par exemple, un investissement de 9 millions € peut être monté avec 28 investisseurs apportant chacun 128 000 € en moyenne (3,6 millions € au total, ce qui correspond à un avantage fiscal global de 4,5 millions €). Il faudrait, après plafonnement, rechercher un plus grand nombre d'investisseurs, 36 investisseurs apportant chacun 100 000 € voire 50 investisseurs apportant chacun 72 000 €. Cet exemple montre qu'un plafond fixé seulement en valeur absolue à 10 000 € ou même 40 000 € ne pourrait être retenu si on veut que la mesure de plafonnement soit compatible avec le maintien de flux financiers importants, apportés par un plus grand nombre de contribuables. Avec un plafond, fixé en pourcentage du revenu, cet objectif pourrait être réalisé.

Le plafonnement modifiera ainsi l'activité et la transparence des professionnels concernés, qui devront davantage s'appuyer sur les réseaux bancaires, susceptibles de leur apporter un nombre de clients plus importants.

2. Le projet législatif du gouvernement

Le projet de loi de programme présenté par Mme Alliot-Marie, Ministre de l'Intérieur, de l'Outremer et des Collectivités Territoriales, le 25 mars 2008 devant le CES, vise à favoriser une croissance dynamique des DOM, fondée sur l'ouverture et l'excellence. C'est un projet pour la compétitivité des économies d'outremer. L'état actuel du projet de loi n'est pas définitif et son contenu fait l'objet de concertations. Il vise à améliorer la vie quotidienne des habitants d'outremer, en agissant sur des réalités très concrètes : le logement, la formation, l'emploi, les transports.

L'ambition du projet est de s'orienter vers une logique de développement endogène et de faire porter l'action en priorité sur les secteurs ciblés. Les zones franches globales d'activités au profit des secteurs ciblés devront valoriser les secteurs les plus porteurs dans le contexte mondial. Le dispositif s'ajoutera aux secteurs déjà bénéficiaires des mesures de défiscalisation. Le projet de loi permet aussi au secteur de la recherche et développement de profiter de la défiscalisation.

Un processus de transparence a été mis en place pour chiffrer l'impact du projet en termes fiscal et budgétaire que cela porte sur les nouveaux engagements financiers de l'Etat ou sur le calcul d'économies fiscales et budgétaires.

3. La question de l'appel public à l'épargne

Des interlocuteurs rencontrés par la mission de l'IGF ont mis en avant, comme conséquence possible d'un mécanisme de plafonnement de l'avantage fiscal, une contrainte nouvelle avec l'obligation, dans certains cas, de rechercher davantage d'investisseurs et donc de respecter les règles d'appel public à l'épargne.

A ce stade, il ressort de l'enquête menée auprès de l'autorité des marchés financiers (AMF) et des défiscaliseurs qu'un seul dossier aurait été présenté à l'AMF et autorisé en vue d'un appel public à l'épargne : il s'agit d'une SCPI intervenant dans un montage (défiscalisation à l'IR – article 199 *undecies* A du CGI) destiné à contribuer au financement de la production de logements locatifs intermédiaires dans une collectivité du Pacifique.

En réalité, la contrainte nouvelle d'appel public à l'épargne, engendrée par le plafonnement de l'avantage fiscal, n'apparaît pas fondée dans un grand nombre de situations.

Compte tenu du profil des détenteurs de capacité fiscale intervenant dans les sociétés de personnes constituées pour investir outre-mer pour des montants importants, les conditions de l'appel public à l'épargne ne seraient pas fréquemment réunies : en effet, l'article L. 411-2 du code monétaire et financier prévoit que les « investisseurs qualifiés » n'entrent pas dans le décompte du cercle d'investisseurs visés par l'offre, en vue de déterminer s'il s'agit d'une opération par appel public à l'épargne. Aux termes de l'article D. 411-1 du code précité, les personnes physiques ont la qualité d'investisseur qualifié si elles remplissent 2 des 3 critères suivants : détention d'un portefeuille d'instruments financiers d'une valeur supérieure à 500 000 € ; réalisation de plus de 600 opérations par an sur des instruments financiers ; occupation dans le secteur financier d'une position professionnelle exigeant une connaissance de l'investissement en instruments financiers. Les personnes concernées remplissent une simple lettre déclarant sur l'honneur qu'elles obéissent à deux des critères précités⁸. En pratique, ces critères permettent aux détenteurs de portefeuilles d'action, ou à des contribuables qui disposent d'importants revenus, d'être qualifiés d'investisseurs qualifiés. Ce sont bien souvent des contribuables répondant à ce profil qui investissent dans les montages en défiscalisation à l'IR. En clair, la limite de 100 personnes au-delà de laquelle les conditions de l'appel public à l'épargne pourraient être réunies, ne peut être invoquée si ce dépassement résulte d'investisseurs qualifiés.

Au demeurant, l'examen des montages constitués pour financer des investissements importants montre que le nombre d'investisseurs est souvent très inférieur à 100, souvent compris entre 20 et 30 : ceux-ci souscrivent des parts de SNC d'un montant de l'ordre de 80 000 à 100 000 €. Compte tenu de la part de financement apportée par l'emprunt, ces montages permettent de financer des investissements de l'ordre de 5 à 10 millions €. Le plafonnement de l'avantage fiscal peut être compensé par un nombre accru d'investisseurs sans que soient réunies les conditions de l'appel public à l'épargne, même en l'absence « d'investisseurs qualifiés ». Avec un nombre un peu plus important d'investisseurs et/ou des investisseurs qualifiés, des investissements tels que des avions, par exemple (coût d'un ATR 72 : 13 millions €), pourraient continuer à être défiscalisés dans des montages à l'IR.

Dans un certain nombre de cas, on peut imaginer que le monteur renonce à finaliser un dossier de défiscalisation à l'IR devant le coût de montage entraîné par la recherche d'un plus grand nombre d'investisseurs et la gestion de la SNC. Dans ce cas, l'investissement pourrait être réalisé dans le cadre d'une opération de défiscalisation à l'IS (art. 217 *undecies* du CGI).

Au demeurant, si le montage proposé et le profil des investisseurs rendaient nécessaire l'appel public à l'épargne – comme ce peut notamment être le cas en matière de logement avec les SCPI ou encore avec des quirts – cette formalité ne constitue pas un réel obstacle (hormis le coût du prospectus) : le visa de l'AMF, sur un dossier préalablement agréé par la DGI, n'entraîne pas de coût supplémentaire et est obtenu dans un délai annoncé (trois mois pour un premier dossier, un mois ensuite). Certes, le monteur doit s'organiser et anticiper ce délai supplémentaire avant de rechercher ses clients mais cela ne constitue à l'évidence pas un obstacle majeur. Il faut signaler que, dans ce type

⁸ Le formulaire est disponible sur le site de l'AMF.

de dossier, le risque, qui normalement devrait accompagner l'avantage fiscal, est largement inexistant, comme en atteste d'ailleurs le visa de l'AMF.

En tout état de cause, en cas de plafonnement conduisant à rechercher un plus grand nombre de clients, comme en cas d'appel public à l'épargne, le monteur en défiscalisation devra adapter ses techniques de montages et diversifier les réseaux au travers desquels il sélectionne les investisseurs, apporteurs de capacité fiscale.

Au total, la recherche d'une plus grande équité fiscale pourrait conduire à plafonner l'avantage fiscal résultant des réductions d'impôt outre mer (IR) de telle façon qu'aucun contribuable, bénéficiant de revenus élevés, ne puisse éluder une part trop importante de l'impôt qui résulte du barème. Ce plafonnement aurait pour effet de réduire l'avantage fiscal résiduel et serait donc en soit porteur de plus d'équité. Le niveau du plafonnement devrait être fixé de manière à ce que la recherche de capacités fiscales nouvelles puisse être élargie à des contribuables disposant de revenus et d'avantages fiscaux plus faibles. De cette façon, une réforme orientée vers plus d'équité fiscale pourra être envisagée sans réduire le flux d'investissement défiscalisés.

III. LES MESURES FISCALES EN FAVEUR DE LA RESTAURATION DU PATRIMOINE ET DES MONUMENTS HISTORIQUES⁹

La restauration du patrimoine et des monuments historiques bénéficie de deux régimes fiscaux spécifiques, le régime « Malraux » applicable aux secteurs sauvegardés et assimilés et le régime des monuments historiques. Ces deux régimes fiscaux ont incontestablement favorisé la rénovation des centres villes historiques et la conservation des monuments historiques. Deux modalités fiscales permettent un mode de financement de ces opérations particulièrement intéressant :

- d'une part, elles permettent de déduire les charges ou déficits engendrés par les travaux de restauration sur le revenu global du propriétaire. Il s'agit là d'une importante dérogation au droit commun puisque la règle veut qu'un déficit s'impute sur des revenus de même nature (ex. un déficit foncier sur des revenus fonciers) ;
- d'autre part, l'effet de cette mesure n'est pas limité par un plafonnement du montant des charges et déficits imputés.

La combinaison de ces deux dispositions assure aux contribuables, propriétaires de monuments historiques et d'immeubles en secteurs protégés un régime fiscal favorable, ce qui a d'ailleurs été souligné par la commission des affaires culturelles du Sénat : « notre dispositif budgétaire et fiscal en faveur des propriétaires privés est très envié à l'étranger »¹⁰.

D'une comparaison avec les systèmes étrangers (Cf. annexe I portant sur 4 Etats, Italie, Allemagne, Etats-Unis et Royaume-Uni), il ressort que les mesures fiscales d'incitation à la sauvegarde du patrimoine, prévues au travers de plusieurs catégories de prélèvements, y sont dans l'ensemble moins généreuses. Ainsi :

- trois de ces Etats tiennent compte des frais de réparation ou de restauration des immeubles historiques, soit par une déduction sur le revenu ou le bénéfice imposable soit par une réduction d'impôt. Au Royaume-Uni, les travaux de restauration des immeubles historiques ne sont pas pris en compte au titre de l'IR ou de l'IS mais par le biais d'une TVA à taux 0 ;
- dans tous les Etats, les dons effectués au profit d'organismes chargés de la préservation du patrimoine font l'objet d'une déduction, plus ou moins généreuse.

A. **Le dispositif Malraux constitue un procédé original de financement de la restauration des centres villes anciens et dégradés par la mobilisation d'une épargne extérieure. Il doit donc être préservé. A cet effet, il devrait être aménagé de manière à clarifier la nature de l'effort public, à éviter toute dérive vers un produit d'optimisation fiscale et à le recentrer sur les objectifs patrimoniaux et urbains qui constituent son cœur de cible.**

La loi du 4 août 1962 relative à la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et à la restauration immobilière (Loi Malraux) a permis à l'Etat de mettre en place une politique de sauvegarde du patrimoine en milieu urbain.

⁹ Le dispositif Malraux était visé par le plafonnement mis en place par la loi de finances pour 2006, sous une forme atténuée cependant. En revanche, les monuments historiques n'étaient pas visés par cette loi.

¹⁰ Extrait du rapport d'information sur la conservation et l'entretien du patrimoine monumental par M. Christian KERT, député (rapport AN n° 3530 – 19 décembre 2006).

Celle-ci passe par la création de « secteurs sauvegardés » dans les quartiers présentant un caractère historique et esthétique, dans un double objectif, patrimonial et urbain : il s'agit à la fois de protéger et surtout restaurer des ensembles d'immeubles bâtis et de maintenir une occupation sociale des centres anciens, en y améliorant les conditions de vie et de travail¹¹.

La mise en œuvre de ces objectifs relève d'un « plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) », qui fonctionne comme un document d'urbanisme (se substituant au PLU) et comme un guide de la restauration et de la mise en valeur du patrimoine.

Une fiscalité incitative et dérogatoire a été introduite en 1977 et révisée en 1995 : elle est réservée aux opérations de restauration qui concernent un immeuble entier situé dans un PSMV. Elle ne concerne que les locaux d'habitation destinés à la location. Initialement réservée aux seuls secteurs sauvegardés, cette fiscalité a été ultérieurement étendue à la restauration d'immeubles complets situés dans des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) créées depuis le 1^{er} janvier 1998. Le cadre d'intervention a été récemment modernisé (décrets de mars 2007) avec notamment une plus grande déconcentration des procédures.

Les travaux de restauration sont entrepris à l'initiative du propriétaire du logement ou de plusieurs copropriétaires regroupés en association foncière urbaine (AFU) ou par tout autre organisme public ou social (Etat, commune, groupement, SEM, office HLM...). Ils sont effectués sous le contrôle d'un architecte des bâtiments de France (ABF) et, s'agissant des opérations en ZPPAUP, après enquête publique.

Il existe aujourd'hui 97 secteurs sauvegardés, situés essentiellement en province. Pour le ministère de la culture, l'objectif est d'atteindre 200 secteurs sauvegardés, soit moitié moins que l'objectif initial de la loi Malraux (400 secteurs sauvegardés). On compte 535 ZPPAUP, plutôt situées en province, là encore.

1. Le dispositif fiscal (articles 31-I-1° b ter et 156-I-3° du CGI)

Ce dispositif est réservé au propriétaire bailleur de logements (ainsi qu'aux associés d'une société non soumise à l'IS, telle que SCI ou SCPI). Celui-ci peut – par exception à la règle qui veut qu'un déficit s'impute sur des revenus de même nature – imputer sur leur revenu global les déficits fonciers résultant d'une opération de restauration immobilière réalisée en secteur sauvegardé ou en ZPPAUP. Il s'engage à affecter le logement à la location non meublée à usage de résidence principale du locataire pendant une durée de 6 ans, 12 mois au plus après l'achèvement des travaux.

Pour la détermination du revenu foncier imposable à l'IR, ce propriétaire peut déduire :

- les dépenses de droit commun (amélioration...);
- certaines dépenses spécifiques, notamment les travaux de restauration (démolition, reconstitution de toiture ou de murs extérieurs, transformation en logements ...), à l'exclusion des reconstructions et agrandissements. Sont aussi déductibles certains frais annexes (adhésion à une AFU de restauration...).

Cette opération entraîne, en règle générale, un déficit foncier, imputable sans limitation de montant sur le revenu global. Les intérêts d'emprunt ne sont pas déductibles sur le revenu global mais seulement sur les revenus fonciers.

¹¹ Les centres urbains concernés comportaient, dans les années 60 et 70, une part plus ou moins importante d'immeubles insalubres et vides

La dépense fiscale¹², résultant de la déductibilité des dépenses spécifiques et de l'imputation sur le revenu global du déficit foncier au titre d'immeubles situés en secteur sauvegardé ou en ZPPAUP, est évaluée à 55 millions €¹³ par la DGFIP.

Elle concernerait 3 540 foyers fiscaux et 6 160 locaux (revenus 2006).

La dépense fiscale moyenne par contribuable ressort à 15 500 € environ.

2. *Quelques éléments d'évaluation sur le dispositif « Malraux »*

Le traitement des données dont dispose la DGFIP (données 2005¹⁴) met en évidence une assez grande dispersion en matière de déficit imputé sur le revenu global, le régime conférant un avantage significatif à 20% environ des contribuables.

Le déficit foncier total déclaré par les 3 540 foyers fiscaux concernés par le régime Malraux est proche de 100 millions €. Il est essentiellement imputé sur le revenu global (90,2 millions €), pour 8,3 millions € imputés sur les revenus fonciers. Le montant moyen du déficit foncier déclaré au titre du régime Malraux correspond :

- à des recettes moyennes de 6 650 € (essentiellement des loyers) : si 40% des titulaires du régime Malraux ne déclarent quasiment pas de recettes, 20% (soit un peu plus de 700 contribuables) en déclarent les 2/3 pour une moyenne de 22 000 € environ ;
- à des charges moyennes (intérêts d'emprunt non compris) d'environ 27 800 €.

L'avantage fiscal fonctionne différemment selon les contribuables recourant au dispositif Malraux :

- pour 40% d'entre eux, le déficit moyen imputé sur le revenu global est voisin de 0 (21 €) ;
- par contre, 80% du montant total de ces déficits est imputé par 20% de ces contribuables, soit un peu plus de 700 foyers fiscaux ;

Les éléments d'évaluation qui suivent – qui ne sauraient constituer une analyse statistique et encore moins une approche exhaustive – sont issus d'entretiens avec des opérateurs spécialisés ainsi que d'une évaluation réalisée par un consultant, à la demande du ministère de la culture et portant sur 5 villes à secteurs sauvegardés et deux villes avec ZPPAUP, soit un échantillon de 300 immeubles et 1 500 logements.

¹² La fiabilité de ces données est dépendante de l'information dont dispose l'administration fiscale :

- la déclaration des revenus 2042 ne comporte que des données agrégées regroupant (case BC) des déficits fonciers issus des régimes Malraux et monuments historiques mais aussi d'autres dispositifs ;
- Les informations nécessaires au chiffrage de la dépense fiscale figurent sur la déclaration spéciale des revenus fonciers (2044 S) mais celle-ci ne donne pas lieu à traitement informatique.

Aussi, la DGFIP a-t-elle utilisé, pour le traitement des revenus fonciers 2005, un échantillon d'environ 117 000 déclarations 2044 S, télédéclarées (soit un petit tiers des 365 000 déclarations de revenus fonciers). Compte tenu de la sous-représentation des personnes âgées dans cet échantillon, celui-ci a été retraité pour être représentatif de l'ensemble de la population déclarant des revenus fonciers.

Pour déterminer la dépense fiscale, le revenu foncier issu de cet échantillon a été « retraité » pour isoler les éléments spécifiques du régime Malraux et recalculer un déficit foncier imputable dans des conditions de droit commun, par référence aux propriétés rurales et urbaines (ex. limitation du déficit imputable à 10 700 €). Dans cette simulation, les charges spécifiques sont neutralisées : les dépenses de réparation, d'amélioration ou de démolition qui représentent alors un montant très élevé sont prises en compte pour un montant forfaitaire (2 700 €), correspondant à la moyenne constatée pour ce type de dépense, pour les propriétés rurales et urbaines. La dépense fiscale est la différence entre l'impôt calculé selon le régime Malraux et l'impôt correspondant au déficit foncier ainsi recalculé. Il s'agit donc d'un ordre de grandeur.

¹³ Cf. Annexe voies et moyens du PLF 2008. Tome 2. Dépenses fiscales.

¹⁴ Les données sur le revenu 2006, établies à partir d'un échantillon déclaré, n'étaient pas encore disponibles lors de la rédaction du rapport.

Les montages destinés aux opérations de rénovation en secteur sauvegardé et ZPPAUP sont complexes. Ils font intervenir des partenaires publics (Etat, ABF, collectivités territoriales, SEM ou groupements, ANAH, ANRU) et des partenaires privés, notamment les opérateurs qui montent les AFU et commercialisent les produits Malraux auprès d'investisseurs. Le plus souvent, les opérations durent 2 à 3 ans entre le début de la commercialisation et la fin des travaux. Dans certains cas, ce délai peut être allongé des démarches préalables de recherche du ou des immeubles susceptible(s) de porter une opération Malraux et de montage du dossier.

L'investisseur Malraux (profession libérale, cadre salarié) est le plus souvent imposé dans la tranche supérieure du barème (40%). Le taux marginal moyen est estimé par la DGFIP à 31,2% à partir de l'échantillon de déclarations 2044 S télédéclarées. Les revenus et montants d'impôts sont, en règle générale, significativement inférieurs à ceux des investisseurs outre-mer.

L'investissement Malraux serait, selon les opérateurs, plus « personnalisé » que, par exemple, certains investissements locatifs métropolitains ou que les investissements outre-mer : assez souvent, l'investisseur se rend sur place pour voir le quartier et l'éventuelle acquisition et suivre les travaux. Le plus souvent l'acquisition fait l'objet, sauf exception d'un investissement effectué en vue de la retraite, d'une cession dans un délai compris entre 9 et 12 ans permettant d'optimiser délai minimum de location et plus-value. Dans le cas des revenus les plus élevés, il arrive que plusieurs acquisitions soient effectuées en même temps ou qu'une nouvelle acquisition puisse intervenir tous les 3 à 4 ans.

L'investissement type est un appartement compris entre 50 et 70 à 80 m² – acheté le plus souvent directement, plus rarement dans le cadre d'une SCI – pour environ 3 000 à 4 000 €/ m², qui se répartissent pour moitié entre le foncier et les travaux. Le foncier représente, selon les villes et les quartiers, 1 000 à 2 000 €/ m² et les travaux 2 000 €/ m². Le coût global peut donc varier, selon la surface, dans une fourchette de 150 000 à 320 000 €. Dans la quasi totalité des cas, le financement est effectué par emprunt sur la totalité de la somme. En moyenne, l'investisseur impute sur son revenu foncier puis sur son revenu global¹⁵, 130 000 à 160 000 € de travaux, sur 2 à 3 ans. On notera que l'évaluation précitée donne des coûts un peu moins élevés (1 300 à 1 700 € le m² pour les travaux et 800 à 1 000 € le m² pour le foncier).

Il a été indiqué que le prix de revient d'une opération Malraux était comparable à celui d'un appartement de très bon standing ou qu'en moyenne, il dépassait de 20 à 25% celui d'une construction neuve de standing courant. Deux causes peuvent être avancées, d'une part, les surcoûts entraînés par les prescriptions de l'ABF en secteur protégé, d'autre part, la taille des logements, un peu plus grande pour un même nombre de personnes, que dans un immeuble neuf, du fait de l'agencement des immeubles anciens, peu susceptible d'être modifié.

Le marché de la rénovation bénéficiant du régime Malraux représente 200 000 m² environ par an et un chiffre d'affaires de l'ordre de 400 à 600 M€ : ce chiffre est faible au regard du chiffre d'affaires du BTP (115 Milliards € pour le bâtiment) mais la commande s'adresse majoritairement à des artisans et des petites entreprises plutôt spécialisées.

La rentabilité du « Malraux » pour l'investisseur est bien réelle : les avantages et flux financiers actualisés sur 15 ans font ressortir que le « Malraux » est presque comparable au dispositif « Borloo » et dépasse le montage en « de Robien ». Mais, calculé en valeur actuelle nette, l'avantage fiscal du « Malraux » (24% du prix d'acquisition) est significativement supérieur à ceux du « Borloo » et surtout du « de Robien », avec respectivement 15% et 11% du prix d'acquisition. Ceci ne comprend pas la plus-value éventuellement réalisée sur la cession du bien après restauration : on constate le plus souvent une revente après une dizaine d'années, délai d'optimisation de l'impôt sur les plus-values immobilières.

¹⁵ Absence de recettes locatives les premières années.

Pour les opérations de rénovation sous régime Malraux, l'effort public représente en moyenne 35% à 40% du prix environ, pour partie par subvention (en moyenne 20% environ, mais avec une fourchette de 13% à 40%), pour partie par l'avantage fiscal, de l'ordre de 20 à 25%. On estime cet effort compris entre 25 000 et 32 500 € en moyenne par logement, soit le double de celui en faveur des autres régimes d'aide au logement. Les avantages en terme de qualité et de reconquête d'un certain nombre de quartiers, de mixité sociale, de lutte contre l'étalement urbain...etc sont, au-delà de ce coût, à prendre en considération même s'ils sont difficiles à comptabiliser dans le bilan global de ces opérations.

L'importance de l'effort public en faveur de ces réhabilitations doit inviter les opérateurs publics à s'assurer que les opérations ainsi subventionnées correspondent bien au « patrimoine historique et esthétique » en milieu urbain visé par le législateur dans la loi Malraux. Or, on commence à constater certaines évolutions qui cadrent mal avec les objectifs de cette loi et qui, de ce point de vue, méritent attention :

- une hausse importante du prix du foncier dans les centres villes de certains secteurs urbains recherchés conduit les opérateurs à se tourner vers des secteurs à rénover dans des villes moyennes, où la demande locative est moins forte (Cf. exemples de certains investissements locatifs en villes moyennes) ;
- certaines opérations actuelles ont tendance à être développées dans des quartiers populaires très dégradés, avec des coûts supplémentaires résultant par exemple du désencombrement de cours occupées par des immeubles industriels ... Dans certains cas, il est possible que la qualité des immeubles ne justifie pas les montages Malraux et relève davantage de rénovations de centres urbains selon des procédures ANAH ou ANRU.

Cette préoccupation devrait conduire à mieux préciser et encadrer les critères qui permettent de déclencher le recours au dispositif Malraux. Elle justifie aussi que celui-ci soit, pour partie, recentré sur ses objectifs patrimoniaux et urbains.

3. Il est possible d'aménager le régime fiscal Malraux sans remettre en cause sa capacité à attirer des investisseurs extérieurs.

Au cours du débat sur les niches fiscales dans le projet de loi de finances pour 2006, des propositions avaient été faites pour encadrer le dispositif Malraux. Après l'annulation du dispositif général de plafonnement par le Conseil Constitutionnel, un groupe de travail a été mis en place entre les ministères de la culture, du logement et des finances. Ses propositions ont été soumises à la consultation des acteurs et professionnels concernés.

Durant l'hiver 2007 / 2008, des éléments de consensus ont été dégagés, notamment :

- la mise en place d'un régime spécifique de déduction de charges sur le revenu global. Il s'agit là d'une clarification opportune du dispositif actuel. Celle-ci conduirait à distinguer les dépenses de restauration et les travaux imposés par le secteur protégé et l'ABF d'une part, les charges foncières qui relèvent de l'activité locative « normale », d'autre part. Les premières donneraient lieu à la prise en compte d'une charge sur le revenu global, les secondes seraient normalement imposées dans la catégorie des revenus fonciers. Cette distinction permettrait :
 - de mieux connaître le montant des dépenses de restauration et donc l'effort de l'Etat, ce qui n'est pas le cas actuellement, dès lors que la mention en serait faite sur la déclaration des revenus 2042 et qu'un dispositif de suivi approprié serait mis en place ;
 - de conférer aux deux catégories de charges et déficits éventuels, un traitement fiscal différencié, notamment en matière de plafonnement.

- l'extension du régime fiscal Malraux aux locaux professionnels et aux commerces de proximité ;
- l'allongement de la durée de l'engagement locatif à 9 ans, comme les investissements Borloo et de Robien, au lieu de 6 ans actuellement ;
- des mesures destinées à éviter certains abus (délai de mise en location au plus tard à la fin de la 3^e année suivant la première déduction sur le revenu global, exclusion du dispositif Malraux des immeubles dont la propriété est démembrée...);
- la généralisation d'une déclaration d'utilité publique par immeuble, afin de mieux cibler les opérations éligibles à l'avantage Malraux.

4. Au-delà des aménagements ci-dessus, deux points peuvent être examinés

La différenciation des taux de réduction de l'avantage fiscal entre les ZPPAUP et les secteurs sauvegardés. Cette proposition part du constat que ces deux modalités d'intervention relèvent de réglementations différentes et d'un niveau de contraintes moins élevé pour les propriétaires en ZPPAUP. La ZPPAUP est en effet une servitude d'utilité publique à finalité essentiellement esthétique.

A la différence des PSMV des secteurs sauvegardés, elle n'a pas le caractère d'un document d'urbanisme contraignant pour la préservation des immeubles existants. Elle ne s'accompagne pas de prescriptions sur le traitement interne des immeubles. Les collectivités territoriales ont tendance à privilégier la mise en place de ZPPAUP, comme l'atteste le très grand nombre de ZPPAUP de création récente : celles-ci offrent les mêmes avantages fiscaux que les secteurs sauvegardés pour un niveau de contraintes moindre en termes d'urbanisme et de patrimoine.

Il convient donc d'aller vers une meilleure adéquation entre le niveau de l'avantage fiscal et le niveau de contrainte. Un taux de prise en charge de l'ordre des deux tiers ou des trois quarts des dépenses imputables sur le revenu global pourrait être un bon compromis, susceptible de contenir le développement actuel des ZPPAUP sans freiner leur création, là où celle-ci est justifiée, en conservant la capacité à attirer des capitaux extérieurs.

Le plafonnement du montant des dépenses de restauration admises en déduction du revenu global ou des dépenses produites dans le cadre de la procédure d'avis de l'Architecte des Bâtiments de France. Actuellement, à la différence des autres investissements immobiliers, aucun plafonnement n'existe dans l'imputation des déficits sur le revenu global. La proposition de plafonnement aurait pour principal objectif une plus grande équité entre contribuables, en ne permettant plus à un contribuable de s'affranchir de toute imposition sur le revenu, en cumulant par exemple plusieurs opérations Malraux. Elle devrait ainsi contribuer à éviter que le dispositif se limite à une simple optimisation fiscale.

Les arguments avancés contre un tel plafonnement méconnaissent la réalité des investissements Malraux :

- la nécessité de trouver un plus grand nombre d'investisseurs pour monter une opération ne constitue pas une réelle difficulté. Actuellement, les montages recourent assez peu aux SCI dans la mesure où le montant des opérations correspond bien souvent à la capacité fiscale d'un investisseur. Mais rien ne s'oppose à ce que, pour des opérations plus importantes, il soit davantage recouru dans l'avenir à des montages interposant une SCI ;
- le risque de voir se développer la segmentation d'immeubles en petits logements n'est pas avéré, à la différence des immeubles neufs défiscalisés (cas des immeubles défiscalisés outre-mer). La taille des logements est dictée par la configuration de l'immeuble à restaurer et la surface des étages. En secteur sauvegardé, les

prescriptions de l'ABF permettent de conserver les surfaces. En ZPPAUP, la protection est plus faible et des « découpes » pourraient être mises en œuvre. La proposition consensuelle d'une DUP par immeuble doit permettre de contrer un tel risque, s'il survenait ;

- le risque d'un étalement des travaux sur une longue période (une durée de 10 ans a été évoquée) ne correspond pas davantage à la réalité. Les travaux durent en moyenne 2 à 3 ans, comme l'atteste l'accord donné par le ministère de la culture et les professionnels consultés à une proposition d'un délai de 3 ans après les travaux pour la mise en location du bien.

Ainsi, la faisabilité des opérations de restauration et la capacité de celles-ci à attirer des investisseurs extérieurs ne seraient pas compromises avec un plafonnement de l'avantage fiscal. En tout état de cause, pour les très grandes opérations, des solutions existent avec des montages appropriés.

Aussi, pour les secteurs sauvegardés, un plafond annuel pourrait constituer un bon compromis entre le souci d'une plus grande équité entre contribuables et le maintien d'un dispositif opérationnel suffisamment puissant de collecte de l'épargne. Le niveau de ce plafonnement devrait être fixé de manière à maintenir les flux d'investissement dirigés vers la restauration du patrimoine. Au regard des pratiques constatées, son niveau ne devrait en tout état de cause pas être inférieur à 200 000 € par an.

Pour les opérations en ZPPAUP, la dépense pourrait être prise en compte à hauteur d'une partie seulement.

B. Le régime des monuments historiques – dont l'impact est mal connu malgré plus de 40 ans d'existence – justifie des mesures de clarification de manière à mieux corrélérer les efforts de l'Etat en matière de protection de ces monuments et leur mise en valeur au travers de la politique publique d'ouverture au public.

La France compte environ 42 000 monuments, maisons et immeubles qui font l'objet d'une protection au titre des monuments historiques : un tiers est classé « monuments historiques » (loi de 1913), deux tiers sont inscrits à l'inventaire supplémentaire. Leur nombre continue à s'accroître (+ 1% par an environ). Si la moitié des immeubles protégés appartient à une collectivité publique (Etat et communes essentiellement), une moitié environ appartient à des propriétaires privés.

Les travaux de restauration sur le patrimoine historique privé peuvent bénéficier d'une participation financière de l'Etat ou de toute autre collectivité publique à hauteur au maximum de 40% (monuments inscrits) ou 50% (monuments classés) du montant des travaux. Ces subventions sont complétées par des avantages fiscaux accordés au propriétaire pour l'aider à financer la part non subventionnée des travaux.

1. Le dispositif fiscal (articles 156-I-3 et 156-II-1 ter du CGI)

Ce dispositif fiscal a été peu modifié depuis la loi du 23 décembre 1964 qui l'a créé. Il est complexe et peu transparent alors que son champ d'application s'est élargi. Celui-ci couvre en effet :

- les immeubles classés « monuments historiques » ou inscrits ;
- les immeubles faisant partie du patrimoine national en raison de leur caractère historique ou artistique particulier, agréés à ce titre par les services fiscaux ;

- les immeubles faisant partie du patrimoine national en raison d'un label délivré par la Fondation du Patrimoine dès lors que ce label a reçu un avis favorable du ministère de la culture.

Actuellement, les règles de calcul de l'avantage fiscal diffèrent selon l'existence ou non de revenus, la catégorie du monument, l'ouverture à la visite ou le type d'occupation de l'immeuble. On peut distinguer, à partir des deux articles précités du CGI, de nombreuses combinaisons – résumées en annexe II – assorties de régimes différents de déduction des charges, sur les revenus fonciers ou sur le revenu global, à des taux là aussi différents (100%, 50% ou sous forme forfaitaire). Mais, quelle que soit la situation du monument au regard de ces règles, elle se traduit dans tous les cas par la possibilité pour le propriétaire de déduire ses charges spécifiques ou ses déficits fonciers sur son revenu global, par dérogation au droit commun (imputation d'un déficit catégoriel sur des revenus de même nature), comme dans le régime Malraux. Cette déduction est opérée sans aucune limitation.

La nature et le montant des charges ou déficits pouvant être imputés sur le revenu global ont été récemment élargis : il est désormais possible de déduire les primes d'assurance afférentes aux monuments historiques même si ceux-ci ne sont pas ouverts à la visite et ne produisent pas de revenus ainsi que, sous certaines conditions, des frais de promotion et de publicité, des dépenses d'acquisition de matériel informatique et les primes d'assurance de certains objets mobiliers.

La dépense fiscale résultant de la déduction sans limitation des charges et déficits fonciers sur le revenu global est évaluée par la DGFIP à 30 Millions €¹⁶. Elle se répartit en :

- 10 Millions € au titre des charges foncières déduites directement sur le revenu global, ce qui correspond essentiellement aux immeubles qui ne dégagent pas de ressources (visites, location...). Cette charge est déclarée directement sur la case DD (« déductions diverses ») de la déclaration des revenus n°2042, avec d'autres déductions (retraite mutualiste du combattant...). L'exploitation de ces déclarations ne permet donc pas de déterminer la dépense fiscale afférente à ce régime de déduction. Dès lors, la dépense globale est estimée par la DGI à partir du montant des subventions accordées aux propriétaires d'immeubles classés ou inscrits, dès lors que le critère de déclenchement du dispositif fiscal est l'existence de travaux subventionnés. Le chiffre auquel aboutit cette méthode de calcul n'est qu'un ordre de grandeur ;
- et 20 millions € au titre des déficits fonciers imputés sans limitation sur le revenu global, correspondant aux immeubles dégagant des revenus. Ce déficit foncier est calculé sur la déclaration de revenus fonciers (2044 S) et reporté sur la déclaration de revenus 2042 (case BC) avec d'autres déficits. L'estimation de cette dépense fiscale est faite par la DGFIP à partir de l'échantillon de déclarations de revenus fonciers télédéclarées, selon la méthode décrite supra. Il s'agit donc là encore d'un ordre de grandeur.

2 600 contribuables imputent sur leur revenu global un déficit foncier préalablement calculé sur une déclaration 2044 S. Ce déficit foncier est, pour l'ensemble de ces contribuables, de l'ordre de 72 millions € (pour 5,8 millions € imputés sur des revenus fonciers).

Le déficit foncier moyen imputable sur le revenu global est de l'ordre de 27 800 €. Ce déficit moyen est voisin de celui constaté pour le régime Malraux. Les recettes et les charges moyennes déclarées par l'ensemble de ces contribuables au titre du régime « monuments historiques » ressortent respectivement à près de 7 000 € et à 27 500 € (hors intérêts d'emprunt).

Ce régime présente un réel intérêt pour un petit nombre de contribuables (sous réserve de ceux qui imputent directement des dépenses spécifiques sur le revenu global) alors que pour 30% des contribuables, le déficit foncier moyen imputable sur le revenu global est négligeable (4 €).

2. *L'impact du régime fiscal des monuments historiques sur leur conservation et sur*

¹⁶ Cf. Annexe voies et moyens du PLF 2008. Tome II. Dépenses fiscales.

leur ouverture au public est à ce jour insuffisamment clarifié.

S'agissant du dispositif Malraux, des monographies apportent un certain nombre d'éléments d'informations sur les opérations de restauration et les montages. De plus, ces montages et leur commercialisation font intervenir des opérateurs, qui permettent de compléter la description de ces opérations. Pour l'appréciation du régime des monuments historiques, aucune évaluation n'est disponible. En outre, ces immeubles, souvent propriétés de famille, donnent lieu à peu de transactions et ne font que très rarement intervenir des opérateurs. Ceux-ci commercialisent des produits de défiscalisation Borloo, Malraux ou outre-mer. Tel n'est pas le cas pour les monuments historiques¹⁷.

La seule source d'informations réside dans celles transmises par les associations défendant les intérêts des propriétaires de monuments historiques.

A l'occasion des travaux de l'Assemblée Nationale sur les niches fiscales, une étude¹⁸ technique a été effectuée par l'une de ces associations sur 5 500 monuments, dont la moitié est propriété de ses adhérents.

Sur l'année 2006, cette étude a estimé le montant des travaux subventionnés (gros travaux) à 57 millions €, financés par des subventions publiques pour 25 millions € et par les propriétaires pour le solde, soit 32 millions €. En outre, selon l'étude, une dépense de 38 millions € aurait été nécessaire pour couvrir les petites réparations et « des dépenses pour lesquelles le propriétaire renonce à demander une subvention ». L'étude a ensuite calculé le montant de la dépense fiscale correspondant à ces travaux en tenant compte des autres charges (salaires pour les immeubles ouverts à la visite, taxe foncière...) et des recettes éventuelles. Elle aboutit à une dépense fiscale de 33 millions €, proche de l'évaluation faite par la DGFIP. La dépense en gros travaux peut être considérée comme assez fiable, dans la mesure où le calcul part des crédits de paiement consommés par l'Etat.

L'étude se livre ensuite à l'examen de l'efficacité du dispositif. Selon cette étude :

- les recettes engendrées par les monuments historiques (TVA sur les travaux, ISF, droits de succession ; CSG et cotisations sociales...) sont très supérieures au montant de la dépense fiscale (92 millions € / 33 Millions €). L'étude en conclut que le régime fiscal des monuments historiques ne donne pas lieu à dépense fiscale ;
- les monuments historiques privés sont à l'origine de 63 000 emplois (mais seulement 5000 emplois directs) et de 6% du chiffre d'affaires touristique de la France,
- si les monuments historiques n'étaient plus détenus par des propriétaires privés mais par des collectivités publiques, cela leur en coûterait 34 millions € ;
- les monuments historiques sont en bien meilleur état qu'il y a 40 ans (avant la loi de 1964) ;
- le nombre de monuments ouverts au public s'est accru de façon spectaculaire.

Compte tenu de sa portée très conjoncturelle, cette étude devrait être complétée par l'examen d'opérations types et de monographies et être effectuée dans des conditions de plus grande indépendance par rapport aux associations de propriétaires de monuments historiques.

3. Sans autre élément d'évaluation, il est souhaitable d'aménager le régime fiscal des monuments historiques pour le simplifier et le clarifier de manière à mieux proportionner ses effets aux contraintes et objectifs de l'Etat en matière de politique culturelle.

Parallèlement à la concertation engagée sur le régime Malraux, des propositions d'évolution ont été formulées par les ministères en charge de la législation fiscale et de la culture.

¹⁷ Un opérateur (un des plus importants de la place) a indiqué avoir « traité » 3 monuments historiques entre 2000 et 2007, ces 3 immeubles étant situés en secteur sauvegardé.

¹⁸ Etude réalisée par « La Demeure Historique » - février 2008.

Il est légitime qu'une politique publique forte en matière de monuments historiques s'accompagne d'une politique fiscale adaptée, en complément de crédits budgétaires. Le dispositif fiscal mis en place doit être suffisamment transparent pour qu'on puisse s'assurer que l'avantage fiscal est bien la contrepartie de contraintes réelles imposées par la puissance publique.

Le régime fiscal des monuments historiques, mis en place en 1964, a été peu à peu complexifié parce qu'il prenait en compte des situations très diverses (locations, occupations partielles, production de revenus...) auxquelles était accordé le bénéfice du régime¹⁹. Celui-ci a été également étendu à des catégories d'immeubles soumises à des contraintes moins importantes. Tel est le cas notamment des immeubles bénéficiant du label « Fondation du patrimoine ».

La politique publique en matière de monuments historiques consiste, outre leur entretien et leur restauration, en leur ouverture au public (Cf. définition en annexe II) : leur mise en valeur favorise en effet l'aménagement du territoire, le développement du tourisme et une politique culturelle à l'égard de nombreuses populations, notamment les publics scolaires. Il est donc légitime d'évaluer l'avantage fiscal au regard du degré d'ouverture au public des monuments historiques, objets de cet avantage.

En premier lieu, l'aménagement du régime fiscal des monuments historiques devrait reposer sur le même principe que celui qui a inspiré le projet de réforme du régime Malraux et opérer une distinction entre :

- les charges spécifiques engendrées par les contraintes résultant du classement ou de l'inscription en tant que monument historique ;
- et les autres charges, notamment celles qui sont liées à l'existence d'un revenu.

Il s'agit à la fois de simplifier et de mieux proportionner régime fiscal et niveau de contraintes en réservant le régime fiscal le plus favorable aux charges plus lourdes engendrées par les demandes de la puissance publique en matière de monument historique :

- ainsi, les charges spécifiques²⁰ aux monuments historiques (classés ou inscrits) pourraient être déduites directement sur le revenu global, que le propriétaire occupe ou non le monument, que celui-ci soit loué ou non et que celui-ci soit producteur ou non de recettes. En revanche, l'avantage fiscal pourrait être proportionné au respect par le propriétaire du monument de la politique de l'Etat en matière d'ouverture au public, tout en tenant compte des cas particuliers où les monuments ne se prêtent pas à la visite. Il y aurait lieu de clarifier la liste et la nature des travaux éligibles à ces charges spécifiques, compte tenu de l'existence de procédures complexes d'autorisation de travaux par la puissance publique ;
- par ailleurs, si l'immeuble est producteur de revenus (visites par exemple), il serait imposé selon le droit commun dans la catégorie des revenus fonciers. Seraient déduites les charges liées à ces revenus (salaires...). Si un déficit foncier est dégagé, celui-ci serait imputable, dans des conditions de droit commun, sur le revenu global dans la limite de 10 700 € (hors intérêts d'emprunt) avec possibilité de reporter le surplus éventuel sur les revenus fonciers ultérieurs.

En second lieu, le dispositif devrait être calibré de telle manière que l'avantage fiscal soit maximal dans le cas des immeubles qui subissent les contraintes les plus importantes. Une distinction pourrait être établie entre les monuments ouverts au public et ceux qui ne le sont pas. A ce titre, une adaptation du régime fiscal des immeubles labellisés « Fondation du Patrimoine » pourrait être envisagée.

¹⁹ On notera que les primes d'assurance afférentes à l'habitation principale, en cas d'occupation partielle du monument historique par son propriétaire, sont également déductibles.

²⁰ Il s'agit ici essentiellement des travaux subventionnés ou entrepris par la puissance publique.

Enfin, dans beaucoup de régimes fiscaux favorisant le développement du logement, de l'immobilier ou de certains investissements, une durée minimum de détention du bien ayant fait l'objet d'une aide fiscale est imposée. Une telle contrainte n'existe pas en matière de monuments historiques, ce qui s'explique sans doute par l'origine familiale d'un grand nombre d'entre eux. Dans la mesure cependant où un marché commence à apparaître, il n'est pas impossible que certains de ces biens soient rapidement revendus après rénovation et recours au régime fiscal. Aussi, une obligation de conservation de 9 ans (durée pouvant courir à compter de la dernière année de déduction sur le revenu global) pourrait être mise en place pour éviter un comportement de pure optimisation fiscale.

Cette obligation devrait aussi porter sur l'ouverture au public. Les propriétaires de monuments historiques (ou de biens agréés ou labellisés) devraient être dans l'obligation de maintenir ouvert au public pendant 9 ans (au moins) l'immeuble ayant bénéficié du régime fiscal des monuments historiques.

Ce dispositif a démontré tout son intérêt en complément de l'outil budgétaire pour assurer la conservation du patrimoine historique. Toutefois, une simplification et une clarification des conditions de déductibilité des travaux subventionnés et des charges foncières pourraient permettre, d'une part, une plus grande cohérence au regard de l'ouverture au public de ces monuments, d'autre part, un traitement plus proche du droit commun des déficits fonciers :

- déduction des charges spécifiques sur le revenu global, quelle que soit la situation du monument historique, à hauteur de 100% en cas d'ouverture au public ;
- quand l'immeuble est producteur de revenus, imposition selon le droit commun des revenus fonciers, le déficit éventuel étant imputé sur le revenu global avec plafonnement.

* * * * *

IV. LE RÉGIME DES LOUEURS EN MEUBLE PROFESSIONNELS

Le régime fiscal des loueurs en meublé professionnels (LMP) est un mode d'imposition à l'impôt sur le revenu (IR), dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux (BIC), qui permet notamment l'imputation du déficit issu de cette activité sur le revenu global du contribuable et ce, sans limitation de montant.

Toutefois, cette possibilité n'est pas spécifique au LMP puisqu'elle constitue l'application normale des règles relatives à la fiscalité des professionnels ; elle se retrouve par exemple en matière de bénéfices non commerciaux. Mais dans le cas des loueurs en meublé professionnels, elle présente deux caractéristiques qui conduisent à l'examiner dans le cadre du présent rapport²¹ :

- le caractère « professionnel » de l'activité n'est pas général. Le recours à ce régime est fréquemment un moyen d'optimisation fiscale et de gestion de leur patrimoine pour des contribuables dont l'activité principale est autre que la location meublée. Le dispositif est alors utilisé comme un outil de réduction de l'IR à acquitter ;
- en outre, le devenir de ce régime mérite d'être examiné en cohérence avec les autres avantages fiscaux existant en matière immobilière étudiés par ailleurs par la mission.

A. Un régime qui présente les caractéristiques d'une « niche fiscale »

1. Un régime avantageux, partiellement dérogatoire, préservé depuis 25 ans de la plupart des restrictions de dispositions fiscales proches

Un régime qui cumule une série d'avantages fiscaux sur différents impôts (Cf. annexe III)

La location meublée bénéficie de manière générale d'une fiscalité à l'IR plus avantageuse que la location nue.

Le fait que cette activité soit imposable à l'IR dans la catégorie non pas des revenus fonciers comme la location nue mais dans celle des bénéfices industriels et commerciaux confère d'emblée un certain nombre d'avantages au contribuable (déduction de l'amortissement des biens, recours possible au régime des micro-entreprises dont le taux d'abattement est sensiblement supérieur à celui applicable dans le cadre du régime micro-foncier).

Au sein des loueurs en meublé, l'article 151 *septies* VII du code général des impôts (CGI) définit une sous-catégorie, les loueurs professionnels²², qui bénéficient d'avantages plus larges que ceux des loueurs en meublé non professionnels (LMNP).

Le principal attrait du régime LMP pour le contribuable est toutefois une règle qu'il partage avec le LMNP : par le jeu de l'amortissement qu'autorise l'imposition dans la catégorie des BIC, il permet la constitution de revenus locatifs qui seront de fait « non taxés » à concurrence d'un montant égal à la valeur des biens amortissables (immobilisations hors terrain, ce dernier ne s'amortissant pas).

Le régime LMP est également un outil de défiscalisation, au sens où il permet d'effacer une partie de l'IR dû sur d'autres revenus. Près de la moitié des contribuables ayant le statut de loueur en meublé professionnel au regard de l'IR sont en déficit sur cette activité : 3 657 sur 7 661 en 2005²³.

²¹ Le régime LMP est mentionné dans les travaux parlementaires qui ont abouti au vote de l'article 68 de la loi de finances pour 2008 comme devant être examiné par la mission. Voir en particulier l'exposé de l'amendement n° II-233 du président et du rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, qui a introduit l'article.

²² Sont considérées comme des loueurs professionnels les personnes inscrites en cette qualité au registre du commerce et des sociétés (RCS) et qui remplissent l'une des deux conditions suivantes : réaliser plus de 23 000 euros TTC de recettes annuelles ou retirer de cette activité au moins 50% de leur revenu.

²³ Estimation, réalisée selon la méthode décrite ci-dessous.

Cet effet défiscalisant ne se manifeste toutefois typiquement que la première année, celle de l'acquisition, les frais liés à cette dernière étant alors suffisants pour parvenir à un déficit.

Parmi les loueurs en meublé professionnels déclarant un déficit, un tiers (32%) annulent totalement leur impôt sur le revenu²⁴. Le déficit imputé représente en moyenne lui aussi plus d'un tiers du revenu global avant imputation :

- en cas de revente, le loueur a la possibilité d'échapper à la taxation des plus-values ;
- le statut de LMP permet également d'optimiser fiscalement la transmission d'un patrimoine : paiement fractionné ou différé des droits d'enregistrement (article 1717-I du CGI), réduction dans certaines conditions de la base taxable à ces mêmes droits de 75% (bénéfice des lois du 1er août 2003 pour l'initiative économique et du 2 août 2005 en faveur des PME, article 787 B et C du CGI)²⁵ ;
- le loueur professionnel - comme du reste le loueur non professionnel - peut se faire rembourser la TVA qu'il acquitte lors de l'acquisition ;
- le statut de loueur en meublé professionnel permet par ailleurs de bénéficier, pour un coût limité dans la période où l'activité est déficitaire, d'une couverture sociale et de se constituer des droits à la retraite.

Par exception à la règle qui assujettit les loueurs en meublé à la taxe professionnelle, ceux-ci (en LMP comme en LMNP) n'en sont pas redevables lorsque leur locataire est un exploitant de résidence avec services, lui-même assujéti à la taxe. La simple location de locaux meublés à l'exploitant ne suffit pas, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat (24 mars 2006, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie*), à caractériser l'exercice habituel d'une activité professionnelle au sens de l'article 1447 du CGI, impliquant la mise en œuvre de moyens matériels ou intellectuels, ce qui permettrait de fonder l'assujettissement à la TP²⁶.

Le régime a, en 1996, été maintenu à l'écart de la restriction du mode d'imputation des déficits en BIC.

L'article 72 de la loi de finances initiale pour 1996 a inséré un alinéa 1° bis au I de l'article 156 du CGI qui interdit l'imputation sur le revenu global des déficits provenant des activités imposées au titre des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) « lorsque ces activités ne comportent pas la participation personnelle, continue et directe de l'un des membres du foyer fiscal à l'accomplissement des actes nécessaires à l'activité ». Cette disposition visait les activités hôtelières, qui constituaient jusqu'alors l'outil privilégié par les contribuables recherchant une défiscalisation. L'article a en revanche exclu expressément les loueurs en meublé professionnels, qui conservent dès lors cette possibilité d'imputation, sans aucune condition de participation directe à l'activité. Le régime LMP est alors devenu le seul cas de figure permettant de déduire du revenu global des déficits provenant de placements patrimoniaux.

²⁴ Mesure sur un échantillon de 1 303 dossiers pour lesquels il est possible d'identifier le revenu du contribuable et l'impôt acquitté par rapprochement entre la base de données BIC de la direction générale des impôts et celle contenant les données de la déclaration de revenus.

²⁵ La mise en place d'une SARL de famille est également parfois associée au statut de LMP pour réduire le coût de la succession. Dans cette forme de société, les parts sociales peuvent en effet faire l'objet d'un démembrement, les enfants recevant la nue-propriété et les parents l'usufruit. Ces derniers perçoivent les bénéfices de la SARL et, *via* une convention, bénéficient de l'imputation des déficits et du contrôle de la gestion du patrimoine. Au moment de la succession, les enfants acquièrent la pleine propriété des parts sociales, sans avoir à acquitter de droits de mutation.

²⁶ « Considérant que les locations de locaux d'habitation meublés par nature constitutives de l'exercice habituel d'une activité professionnelle au sens de l'article 1447 du code général des impôts, et à raison desquelles, en vertu des dispositions dudit article et sous réserve des cas d'exonération prévus par l'article 1459 du même code, les personnes qui les consentent sont redevables de la taxe professionnelle, s'entendent de celles qui consistent, de la part du propriétaire ou du locataire principal de tels locaux, à fournir à des preneurs, locataires ou sous-locataires, une prestation d'hébergement ; qu'en revanche, ne constitue pas l'exercice d'une activité professionnelle, impliquant la mise en œuvre de moyens matériels ou intellectuels, le fait de donner à bail (...) un logement garni de meubles à un preneur afin que celui-ci en dispose pour exercer, lui-même, en le sous-louant à des tiers et pour son propre compte, une activité d'hébergement, à raison de laquelle il est, seul, redevable de la taxe professionnelle ».

Par ailleurs, le seuil de 23 000 euros n'a pas été revu depuis sa fixation en 1982 (à 150 000 francs), ce qui tend naturellement à étendre le nombre de bénéficiaires potentiels : la simple actualisation au regard de l'indice du coût de la construction porterait le chiffre à 47 617 euros, ramenant le nombre de bénéficiaires en 2005 de 7 663 à 2 362 (estimation selon la méthode décrite ci-dessous), soit une réduction par plus de trois.

2. Un dispositif dont le nombre de bénéficiaires et le coût pour l'Etat apparaissent croissants

Le coût pour l'Etat n'est pas aisé à estimer : il met en jeu plusieurs impôts distincts, le gain fiscal pour le contribuable s'étale sur toute la période de son investissement et son chiffrage serait très tributaire d'hypothèses sur la situation de l'intéressé, la valeur du bien qu'il acquiert, la durée de détention notamment.

Quant au nombre de contribuables relevant du statut de loueur en meublé professionnel, il ne peut lui aussi faire l'objet que d'une estimation, en l'état des données informatisées dont dispose la DGFIP : les revenus de l'activité de location meublée professionnelle y figurent en effet non isolés au sein des bénéficiaires industriels et commerciaux. Il est cependant possible de l'approcher à partir du fichier des contribuables imposés à l'IR dans la catégorie des BIC, en en extrayant ceux dotés du code NAF 70.2A « location de logements » et réalisant un chiffre d'affaires toutes taxes comprises supérieur à 23 000 euros : 7 663 contribuables relèveraient du statut de loueur en meublé professionnel en 2005²⁷ (cf. graphique en annexe IV).

Ce chiffre est toutefois une approximation :

- il ne tient pas compte du critère des 50%, les fichiers BIC de la DGFIP ne permettant pas de lien direct avec le fichier des déclarations 2042, sur lesquelles figure le revenu du foyer fiscal ;
- il se fonde sur les déclarations BIC ; or, le seuil de 23 000 euros s'apprécie au niveau du foyer fiscal, qui peut disposer de plusieurs déclarations. Un foyer fiscal pourra par exemple déposer deux déclarations, dont le total atteindrait ce chiffre mais qui individuellement lui seraient inférieures ;
- il ne tient pas compte du fait que le seuil de 23 000 euros est un montant annuel qui, l'année de démarrage de l'activité, s'évalue au prorata du temps écoulé entre la date de début de l'activité et la fin de l'année.

Le calcul aboutit donc à un chiffre vraisemblablement inférieur à la réalité²⁸. Il peut néanmoins fournir un ordre de grandeur.

Il permet également d'évaluer une partie du coût du dispositif pour l'Etat : le coût de la possibilité d'imputer les déficits sur le revenu global. Le montant total de ces déficits est de 110 millions d'euros. Pour en estimer le coût budgétaire, il convient de le multiplier par un taux d'imposition. A titre indicatif, un taux moyen d'imposition de 16,5% (taux marginal moyen constaté globalement sur l'IR dans la catégorie des BIC en 2005) aboutirait à un coût de 18 millions d'euros.

Ce montant ne représente toutefois qu'une part du coût du LMP.

Les chiffres de la DLF permettent également d'estimer une tendance d'évolution du nombre de bénéficiaires (cf. annexe V). Celui-ci enregistre une forte hausse depuis le début des années 2000, avec une multiplication par 2,4 entre 2001 et 2005. Cette évolution s'accompagne en toute logique d'un accroissement du coût du dispositif.

²⁷ Dernière année pour laquelle les données sont disponibles.

²⁸ Il faut également envisager la possibilité d'erreurs de codification NAF.

Tableau 1 : Estimation de l'évolution du nombre de bénéficiaires du dispositif LMP – 2001 à 2005.

Année	2001	2005
Nombre de loueurs de logements imposés à l'IR dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux et réalisant plus de 23 000 euros de recettes	3 145	7 663
Nombre de loueurs réalisant plus de 23 000 euros de recettes et déclarant un déficit	953	3 657
Montant total du déficit (€)	24 144 000	110 132 944

Source : DLF.

3. Le dispositif fait l'objet d'opérations d'investissement immobilier montées par des professionnels qui les commercialisent comme un produit de placement

Le contribuable investisseur se voit proposer un produit « clés en main » ou « packagé », comme produit de placement et outil de défiscalisation.

Généralement l'opération porte sur une résidence avec services, immeuble composé d'appartements de petite taille, du studio au trois pièces, destinés à la location, qui comporte un certain nombre de services aux occupants²⁹. La nature de ces résidences, qui est de rassembler un nombre important de logements tous destinés à la location, est aussi un moyen d'atteindre le seuil de montant total de loyers perçus par le contribuable nécessaire pour bénéficier du statut LMP.

L'immeuble est divisé en lots de copropriété ; l'investisseur en acquiert un ou plusieurs. La gestion de l'établissement est assurée par un exploitant professionnel. L'investisseur devenu propriétaire loue les locaux à l'exploitant, qui les loue à son tour aux locataires finaux. Propriétaire et exploitant sont liés par un bail commercial, que lors de l'achat du bien le propriétaire s'est engagé à conclure.

Le contribuable est déchargé des formalités (inscription au registre du commerce et des sociétés, création d'une structure juridique qui portera l'opération, comptabilité etc.), qui sont assurées par un cabinet spécialisé.

Le service apporté par un tel cabinet comprend également en règle générale :

- un financement : un prêt remboursable in fine finançant 100% de l'acquisition. Il peut généralement être accordé à des conditions avantageuses grâce à une hypothèque prise par la banque sur le bien immobilier concerné par l'opération et à un adossement sur un produit de capitalisation (souvent une assurance-vie du fait de la fiscalité favorable dont celle-ci bénéficie) placé en nantissement auprès de la banque ;
- un produit de capitalisation dont l'objectif est le remboursement du principal de l'emprunt à l'échéance de celui-ci (généralement une quinzaine d'années). Il est doté d'un capital initial versé par le contribuable puis alimenté par des versements issus des loyers « défiscalisés ». Au terme des 15 ans, il doit être égal au capital à rembourser.

Le montage fait en sorte de maximiser les charges déductibles. A cette fin, en particulier, l'acquisition du bien est financée par un emprunt, ce qui a deux effets :

- les intérêts de l'emprunt viennent alimenter le déficit et donc la défiscalisation ;

²⁹ Il existe cinq grandes catégories de résidences : les résidences de loisirs, destinées aux vacanciers ; les résidences de tourisme d'affaires, visant les personnes en déplacement professionnel ; les résidences pour étudiants ; les résidences seniors, pour des personnes âgées non dépendantes ; enfin, les résidences médicalisées, principalement les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD).

- pendant toute la durée du remboursement, au cours de laquelle les intérêts viennent s'imputer sur le revenu, la part des amortissements qui peut s'imputer se voit dès lors réduite, pour les raisons évoquées plus haut (art. 39 C du CGI) ; ils sont donc stockés et reportés d'année en année, accroissant ainsi la durée pendant laquelle ils neutraliseront fiscalement les loyers perçus. Au total, c'est donc pendant une période longue que les revenus de la location seront non taxés.

L'opération LMP peut être divisée en quatre phases :

- la première année, où les frais liés à l'acquisition³⁰ permettent de parvenir à un résultat négatif, qui vient s'imputer sur le revenu global. Cette période fiscalement déficitaire permet d'effacer une partie de l'impôt sur le revenu dû au titre d'autres activités que la location meublée. C'est le déficit correspondant à cette phase que l'on a mesuré dans les données issues des fichiers de la DGFIP ;
- jusqu'à l'échéance du prêt (en règle générale, une quinzaine d'années), les amortissements, qui s'ajoutent aux frais financiers, annulent les revenus tirés de la location, qui ne sont dès lors plus « imposés ». Toutefois, les gains ainsi réalisés (économie d'impôt) viennent alimenter le contrat d'assurance-vie afin qu'il permette de rembourser le principal du prêt. Cette période est donc neutre fiscalement comme économiquement pour l'investisseur : il ne tire aucun revenu net de la location ;
- une fois le prêt remboursé, seuls les amortissements (de l'exercice et des exercices antérieurs jusqu'à la 25^{ème} année, des exercices antérieurs au-delà) continuent à neutraliser fiscalement les loyers perçus. Toutefois, l'emprunt n'étant plus à rembourser, ceux-ci deviennent une recette nette pour le contribuable et « non imposée » ;
- dans une quatrième et dernière phase, qui débute au bout d'environ trente ans, tous les amortissements ayant été imputés, le résultat de la location devient bénéficiaire au regard du droit fiscal et les revenus correspondants (loyers) donnent lieu au paiement de l'impôt sur le revenu, dans la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux. L'investisseur tendra alors à choisir le régime d'imposition des micro-entreprises (régime micro-BIC), compte tenu des avantages évoqués plus haut.

4. La rentabilité des opérations paraît relativement élevée pour les intéressés

Pour le contribuable qui acquiert le bien, le rendement brut constaté actuellement, avant avantage fiscal, se situe généralement entre 4,5 et 6%. Il s'agit du rendement locatif, que l'exploitant fait remonter au propriétaire, entendu comme le rapport entre les loyers perçus et le montant de l'investissement, les deux étant appréciés hors taxes. Ce chiffre varie principalement en fonction :

- de la localisation du bien ;
- de la possibilité ou non pour le propriétaire d'occuper lui-même les locaux pendant une période de quelques semaines par an. Ce cas de figure se rencontre sur les résidences de tourisme et réduit la rentabilité locative ;
- du type de résidence. Les EHPAD tendent à offrir la rentabilité la plus élevée ; à l'inverse, les résidences de tourisme se situent plutôt vers le bas de l'échelle de rendement. Les résidences pour étudiants et les résidences d'affaires occupent une place intermédiaire.

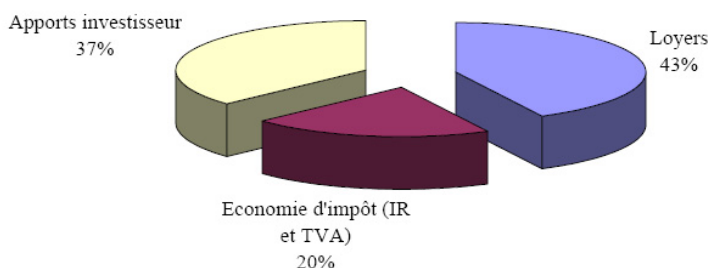
³⁰ Frais de premier établissement, frais d'actes, frais d'intermédiaires et de commercialisation notamment. Les frais d'acquisition peuvent être soit affectés à l'exercice au cours duquel ils sont engagés, ce qui peut permettre la création d'un déficit, soit ajoutés au montant des immobilisations et amortis comme ces dernières. Les frais de premier établissement peuvent être déduits immédiatement en charges ou inscrits à l'actif du bilan. Dans ce dernier cas, ils sont amortis sur une durée maximale de 5 ans.

Toutefois, le rendement net de l'ensemble de l'opération en LMP est en règle générale plus élevé. Pour l'investisseur qui conserve la propriété du bien, le taux de rendement interne (TRI) sur une vingtaine d'années peut aujourd'hui aller jusqu'à 8%. Ce chiffre est inférieur aux quelque 10% qu'il était possible d'atteindre il y a quelques années : une certaine érosion des rendements locatifs constatés comme la baisse du barème de l'IR ont pu contribuer à réduire la rentabilité des opérations.

Ce niveau de TRI est celui que suggèrent à la fois les entretiens menés par la mission de l'IGF et une simulation réalisée à partir des hypothèses détaillées en fin d'annexe VII, qui correspondent au cas type rencontré aujourd'hui sur le marché des produits LMP. Il apparaît toutefois assez sensible à d'autres facteurs que la fiscalité. En particulier, le rendement locatif, qui est indépendant du montage fiscal, entraîne, une variation plus que proportionnelle du TRI global de l'opération (cf. tableaux en annexe VI).

Par ailleurs, sur les placements types proposés aux investisseurs, le dispositif rend possible l'acquisition d'un bien immobilier dont le financement sera assuré pour environ 15 à 20% par les réductions d'impôt accordées. Dans le scénario central examiné dans ces simulations, la somme des « économies d'impôt » réalisées équivaut à 20% de l'investissement.

Figure 1 : Répartition du financement de l'acquisition du bien dans le scénario central des simulations (hypothèses en annexe VII).



Il apparaît que la majeure partie de l'économie d'impôt réalisée sur la période d'acquisition du bien (soit les 18 années de durée du prêt dans le scénario central) provient de la restitution de la TVA : si l'on suppose une TVA nulle sur l'acquisition, la part des économies d'impôt dans le financement du patrimoine du contribuable descend de 20% à 6%.

L'investisseur disposera au cours des années suivantes de revenus locatifs qui échapperont à l'IR.

Outre le contribuable qui acquiert le bien, les autres intervenants (monteur de l'opération, banque qui la finance, commercialisateur) réalisent eux aussi en général des gains.

Le monteur est rémunéré par une somme qu'il facture en année 1 et qui sera déduite du revenu global du contribuable au titre des frais liés à l'acquisition.

Les frais d'ingénierie et de commercialisation représentent en général une part significative du prix d'ensemble facturé à l'investisseur : elle se situerait entre 10% et 20%.

D'autres facteurs que les dispositions fiscales ont un impact significatif sur la rentabilité d'une opération en LMP : la rentabilité locative mais aussi le prix de revente du bien dans l'hypothèse d'une cession ou encore le taux marginal d'imposition du ménage (notamment la question de son maintien sur longue période à un niveau élevé, condition pour bénéficier au maximum des économies d'impôt). Chacun de ces facteurs peut à lui seul faire varier de plusieurs points de pourcentage le taux de rendement d'une opération.

B. Un impact socio-économique difficile à établir mais qui ne paraît pas justifier la totalité des avantages accordés aux contribuables concernés

1. Les objectifs des avantages fiscaux du régime LMP apparaissent insuffisamment précis

Le régime n'a pas d'objectif explicite

Aucun objectif n'est aujourd'hui explicitement fixé aux avantages fiscaux du statut de loueur en meublé professionnel. Celui-ci apparaît plus comme le fruit de l'histoire, qui n'a guère évolué depuis 25 ans, dont l'attrait relatif s'est accru à mesure que d'autres régimes voyaient leurs avantages encadrés (les BIC hôteliers en 1996 en particulier), que comme un choix explicite de politique. C'est son utilisation manifestement croissante depuis le début des années 2000 qui amène désormais à s'interroger sur son intérêt et ses effets.

Une certaine confusion entoure la notion de professionnel

Le LMP est aujourd'hui commercialisé et utilisé comme un produit patrimonial ; la qualification de professionnel accordée à son acquéreur apparaît dès lors discutable. Celui-ci ne prend le plus souvent aucune part directe à l'exploitation des résidences ou à la gestion de l'opération LMP³¹. Par ailleurs, il dispose typiquement d'une activité principale autre que la location meublée.

L'arrêt du Conseil d'Etat du 24 mars 2006 cité plus haut souligne lui aussi le caractère contestable de la qualification du propriétaire comme professionnel lorsqu'il conclut un bail avec un exploitant de résidence avec services – cas qui correspond au schéma type des opérations proposées aux investisseurs. La juridiction a estimé dans ce cas qu'il n'est pas lui-même le redevable de taxe professionnelle ; la prestation d'hébergement constitutive de l'exercice d'une activité professionnelle au sens de l'article 1447 du CGI relatif à la taxe professionnelle est réalisée par l'exploitant. Or, c'est précisément de cette qualification que découlent beaucoup des avantages que comprend le régime. Il bénéficie en effet, ainsi qu'on l'a souligné, d'un certain nombre de dispositions qui ont été conçues pour des activités à caractère professionnel. On peut en conséquence s'interroger sur la légitimité de faire bénéficier tous les loueurs en meublé de ces dispositions.

Le régime ne prend en compte ni le locataire ni le type d'opération immobilière concernée, limitant par là la capacité de la fiscalité à cibler un objectif précis de politique publique.

Aucune des dispositions du régime n'a trait au locataire ou au type de logement. Si l'objectif de l'avantage fiscal est la promotion du logement locatif meublé, notamment dans des résidences avec services, les textes se privent ainsi de la possibilité de déterminer leur cible finale : le locataire et le logement lui-même.

S'agissant du locataire, cette situation contraste avec d'autres régimes proches, qui, sous des formes diverses, le prennent en compte : celui relatif aux investissements productifs outre-mer (art. 199 *undecies* B du CGI) prévoit la rétrocession d'une partie de l'avantage fiscal à l'exploitant ; plusieurs dispositifs voient leur bénéfice conditionné par un loyer et des ressources du locataire inférieurs à un certain plafond (dispositifs Borloo et Robien par exemple).

³¹ L'inscription au RCS en qualité de loueur en meublé professionnel elle-même est réalisée par les monteurs de l'opération.

Par ailleurs, en reposant sur la notion de location meublée, sans plus de précision quant au type de logements concernés, le dispositif ne permet guère d'orienter l'aide fiscale vers un objectif tel que le développement de l'offre de logement pour personnes âgées ou pour étudiants. Le choix du type d'immobilier dans lequel investir pour bénéficier de ce régime favorable est laissé au contribuable, en pratique aux monteurs et aux commercialisateurs des opérations. A l'inverse, d'autres mesures d'incitation fiscale, tel le régime applicable aux résidences hôtelières à vocation sociale (art. 199 *decies* I du CGI), identifient une catégorie d'immeuble précise ouvrant droit aux avantages fiscaux, celle que le législateur a entendu développer.

2. *Le régime est utilisé dans la réalisation de « résidences avec services »*

Pour les raisons, principalement d'assujettissement à la TVA, évoquées plus haut, les placements en LMP se sont progressivement portés sur les résidences avec services.

La fédération des promoteurs constructeurs de France (FPCF), interrogée par la mission IGF, évalue à 30% la proportion des constructions annuelles de logements dans ces résidences qui serait commercialisée en LMP, soit quelque 5 000 logements en 2007. Ce chiffre n'est toutefois qu'une approximation et ne détaille pas la part des différents types de résidences (résidences pour étudiants, pour personnes âgées dépendantes, non-dépendantes, résidences de tourisme, résidences de tourisme d'affaires).

Il est toutefois difficile d'établir une relation de causalité entre ces constructions et le développement du LMP, rien ne suggérant que, notamment dans des secteurs où existe une demande significative, comme les résidences pour personnes âgées, les investissements n'auraient pas été réalisés en l'absence du dispositif.

Au-delà de son utilisation pour l'acquisition de logements neufs, le dispositif LMP est également de nature à favoriser le développement d'un marché secondaire pour les biens immobiliers sur lesquels il porte. En effet, les avantages qu'il prévoit, à la différence d'autres régimes fiscaux favorables en matière immobilière (dispositif Robien par exemple), s'appliquent non seulement aux biens acquis neufs mais aussi à ceux acquis de seconde main. Le nouvel acquéreur pourra notamment procéder, dans les mêmes conditions que l'acquéreur initial, à la déduction de ses charges ; en particulier, il pourra amortir le bien sur la base du montant pour lequel il l'aura acquis, sans tenir compte des amortissements déjà réalisés par le précédent propriétaire.

3. *Des bénéficiaires au revenu relativement élevé*

La condition de 23 000 euros annuels de loyers TTC, seuil qui s'apprécie au niveau du foyer fiscal, implique de pouvoir réaliser un investissement, ou de posséder un bien, dont la valeur pourra dépasser 500 000 euros TTC³², compte tenu des rendements locatifs observés actuellement. Dans le scénario central des simulations, construit autour de chiffres constatés aujourd'hui sur le marché, le montant de l'investissement nécessaire est de 474 072 euros TTC.

Tableau 2 : Montant de l'investissement nécessaire pour bénéficier du statut de LMP, en fonction de différentes valeurs de rentabilité brute locative.

Rentabilité brute locative (en %)	Montant de l'investissement nécessaire hors taxes pour atteindre le seuil de 23 000 euros TTC de recettes annuelles en loyers (€)	Montant de l'investissement nécessaire TTC pour atteindre le seuil de 23 000 euros TTC de recettes annuelles en loyers (€)
4	545 024	651 848
4,5	484 466	579 421
5	436 019	521 479
5,5	396 381	474 072
6	363 349	434 566

³² Pour un taux de rentabilité locative (loyers / montant de l'investissement) de 4,5 %, le montant de l'investissement hors taxe devra, pour produire un loyer TTC de 23 000 € (21 800,95 hors taxes), être de 21 800,95 * 100 / 4,5 soit 484 466 euros.

Ce constat d'un revenu assez élevé se vérifie en particulier parmi les 3 657 contribuables réalisant en 2005 un déficit et l'imputant sur leur revenu global – en d'autres termes, ceux typiquement qui entrent dans le statut de LMP et bénéficient de son effet défiscalisant en première année de l'opération. Sur l'échantillon retenu de 1 303 contribuables, le revenu net global imposable avant imputation du déficit se situe à un niveau moyen de 96 187,77 euros, pour une médiane de 62 794 euros.

Quant aux contribuables rentrant dans la catégorie de loueur en meublé professionnel du seul fait du critère, non des 23 000 euros, mais de 50 % de leur revenu retiré de cette activité, ils peuvent de ce fait être des ménages à revenu moins élevé. Ils ne sont pas appréhendés dans le décompte réalisé *supra* (point A.2). L'assujettissement au régime LMP du seul fait du critère des 50 % apparaît toutefois comme un cas vraisemblablement moins fréquent. Il suppose en effet que le contribuable dispose de revenus plus limités (inférieurs à 46 000 € par an, dont moins de 23 000 € issus d'activités autres que la location meublée) mais possède un bien mis en location (bien qui en outre ne soit pas une partie de son habitation principale, puisque dans cette hypothèse le loyer sera, sous les conditions posées à l'article 35 bis du CGI, directement exonéré d'IR).

4. *L'avantage fiscal ne vient pas contrebalancer un risque particulier*

Les dispositions fiscales, couplées aux montages proposés aux particuliers par les banques et promoteurs, peuvent aboutir à une situation dans laquelle la fiscalité avantageuse ne vient pas encourager un comportement d'investissement que la loi souhaiterait favoriser (par exemple parce qu'il contribuerait au développement de l'offre d'un certain type de logements) et qui présente des risques que la fiscalité viserait à compenser, mais vient s'ajouter à une formule d'investissement présentant déjà l'avantage d'une assez grande sécurité. En fait, l'exploitant supporte directement l'essentiel des risques locatifs, et le propriétaire bénéficiaire de l'avantage fiscal supporte à titre principal le risque de défaillance de l'exploitant.

En outre, le bail qui lie le contribuable à l'exploitant est le plus souvent un contrat de longue durée (une dizaine d'années³³) et ferme (le preneur, qui dispose normalement d'une faculté de résiliation du bail à la fin de chaque période triennale, y renonce), ce qui tend à offrir à l'investisseur une certaine prévisibilité. Il prévoit par ailleurs généralement différentes garanties, comme par exemple la mise à la charge de l'exploitant des travaux liés à l'évolution des normes ou aux grosses réparations définies à l'article 606 du Code civil, qui relèvent d'ordinaire des charges du propriétaire. Le bail commercial défini par le décret de 1953 permet en effet de fixer librement la répartition des charges entre bailleur et preneur.

Les risques de l'opération ne sont certes pas inexistantes. Ils peuvent consister en une défaillance de l'exploitant (quelques affaires récentes ont illustré ce cas de figure, comme le dépôt de bilan de Transmontagne en 2007, dont nombre de logements étaient couverts par les régimes LMP et LMNP ainsi que par un dispositif proche, le dispositif Demessine relatif aux zones de revitalisation rurale (ZRR)). Ils peuvent aussi prendre la forme de difficultés à revendre le bien : le marché secondaire de ces produits est encore inégalement développé et structuré, même si l'accroissement du recours au LMP tend à faire progressivement naître ce marché de seconde main, comme cela a été évoqué *supra*.

³³ Le type de contrat utilisé, le bail commercial régi par le décret n°53-960 du 30 septembre 1953, est conclu pour une durée minimale de 9 ans.

5. Le régime de LMNP paraît offrir un cadre fiscal suffisamment avantageux au type d'investissements sur lesquels se portent les opérations en LMP

Le statut de LMNP est déjà un régime avantageux, utilisé comme le LMP dans des opérations concernant des résidences avec services.

Un certain nombre de dispositions favorables du LMP disparaissent dans le régime LMNP, notamment la possibilité de déduction sur le revenu global. En revanche, l'investisseur conserve la possibilité de déduire ses charges du revenu catégoriel et notamment l'utilisation des amortissements, qui est sans doute l'attrait principal du régime des loueurs en meublé et le point essentiel sur lequel repose le mécanisme économique des opérations que l'on a présentées.

Au total, les avantages du LMP absents du régime LMNP ne sont pas ceux dont la disparition remettrait en cause l'équilibre de l'opération d'investissement telle qu'elle a été examinée plus haut :

- la non-déductibilité du revenu global empêche uniquement l'imputation du déficit constaté la première année en LMP ; la part des charges non déductible en année 1 est reportée jusqu'à la sixième année suivante sur les revenus de la location et les bénéfices de même nature ; elle n'est donc pas « perdue » ;
- les autres avantages du LMP non accessibles en LMNP sont en quelque sorte périphériques à l'opération d'investissement, dont le cœur est la constitution d'un patrimoine et l'obtention de revenus sur celui-ci, le tout sans paiement de l'IR :
 - le bien ne bénéficie pas de la possibilité d'exonération des plus-values de cession au bout de cinq ans mais au bout de quinze (régime d'imposition des plus-values des particuliers) ; toutefois, la revente du bien a précisément vocation à intervenir le plus souvent une fois l'emprunt remboursé, soit au terme d'une quinzaine d'années ;
 - les conditions favorables de transmission du bien possibles en LMP ne s'appliquent pas ; cet élément ne change pas le montage de l'opération.

En outre, dans la mesure où le dispositif LMNP s'applique à des contribuables réalisant moins de 23 000 € de recettes annuelles représentant moins de 50% de leur revenu, il est accessible à un public plus large, notamment à des contribuables à revenu moins élevé que pour le régime LMP. En ce sens, il peut constituer un mécanisme plus puissant d'incitation à la production de résidences avec services : l'essor que connaît depuis plusieurs années le marché de ces résidences est lié pour partie à l'attrait des prix pour l'investisseur – attrait que rend possible la vente des lots à l'unité. Outre que les prix tendent globalement à être moins élevés que dans le logement classique (la surface de chaque appartement est souvent inférieure, notamment pour les résidences étudiantes ; les coûts techniques sont généralement moindres que ceux des autres immeubles de logement, du fait par exemple que moins de parkings sont à réaliser en sous-sol), le schéma de la résidence avec services donne en effet lieu à la vente des appartements de manière séparée, avec des prix de chaque lot accessibles à un plus grand nombre d'investisseurs. Compte tenu des règles de seuil distinguant les régimes LMP et LMNP, ce type de transactions ne pourra pas relever du LMP³⁴ ; or, ce sont bien elles qui aujourd'hui seraient susceptibles de porter le développement des résidences avec services, face à un secteur résidentiel traditionnel où les prix restent élevés.

Par ailleurs, d'autres dispositifs fiscaux sont également utilisés pour ces mêmes types de logements : les résidences avec services recourent aussi au dispositif Robien (par exemple, des résidences pour personnes âgées non dépendantes, les « résidences seniors »), proposé aux acheteurs en alternative au LMP et au LMNP.

Au total, l'impact sur le secteur des résidences avec services d'une disparition du régime LMP ne doit dès lors pas être surestimé.

³⁴ Sauf dans l'hypothèse où l'investisseur possède déjà d'autres logements et que cette acquisition lui fait franchir le seuil des 23 000 euros.

Enfin, les professionnels du secteur apparaissent divisés sur l'intérêt du dispositif LMP. Plusieurs exploitants de maisons de retraite se montrent sceptiques sur son utilité économique pour leur profession et lui reprochent notamment de faire porter sur l'exploitant des loyers élevés, pour lesquels il s'engage sur une longue période vis-à-vis du propriétaire.

C. Trois options de portée croissante pour encadrer les avantages du régime fiscal du loueur en meublé professionnel

1. Limiter la possibilité d'effacer l'impôt dû au titre d'autres revenus

Il s'agit là d'une réponse à l'absence de plafond fixé à l'imputation sur le revenu global et à la possibilité de défiscalisation qu'elle ouvre.

Cette limite peut prendre trois formes principales.

La première est l'instauration d'un plafond d'imputation. Il paraîtrait logique de retenir celui qui s'applique aux déficits fonciers, donc à la location nue, soit une limite annuelle de 10 700 euros, pour la part du déficit issue des charges autres que les intérêts d'emprunt. Cette mesure aurait le mérite de la simplicité et du recours à un critère déjà usité dans le fonctionnement de l'impôt sur le revenu.

La seconde possibilité serait de « tunneller » le déficit : comme pour les loueurs non professionnels, celui-ci ne pourrait plus s'imputer sur le revenu global mais uniquement sur les bénéfices provenant de l'ensemble des activités de même nature imposables dans la catégorie des BIC réalisés au cours de la même année et des six années suivantes. Le statut LMP permettrait ainsi toujours de défiscaliser les revenus provenant de la location meublée, notamment par le jeu des amortissements, mais plus de réduire ou d'annuler l'impôt dû au titre d'autres revenus. Le schéma type d'une opération, tel qu'il a été examiné plus haut, ne serait modifié que par le fait qu'il serait désormais impossible d'aboutir à un résultat fiscal négatif la première année de l'opération.

La troisième forme que pourrait prendre la limitation de l'imputation des déficits serait d'exclure certaines charges de cette possibilité de déduction du revenu global : il s'agirait de tous les frais qui constituent la rémunération des monteurs et financeurs de l'opération LMP packagée (frais d'ingénierie et de commercialisation, frais de premier établissement...). Ces frais peuvent représenter une part significative du déficit. Cette exclusion aboutirait vraisemblablement à la disparition de la plus grande partie voire de la totalité du déficit imputé sur le revenu global. Par ailleurs, le mécanisme d'exclusion de certaines charges évite le report sur les exercices ultérieurs de leur imputation, qui en termes budgétaires serait de nature à limiter l'impact de cette réforme. En outre, il présente l'avantage de cibler les effets de la restriction des avantages fiscaux sur les intermédiaires. Il ne remet en revanche pas directement en cause l'équilibre de l'opération d'investissement sur la durée : le jeu des amortissements permettant la constitution de revenus « non taxés », principal attrait du LMP, demeure. Ne disparaît que le déficit et son effet de défiscalisation d'autres revenus, constaté le plus souvent pour la seule première année. Le coût d'une telle évolution serait vraisemblablement supporté pour partie par le contribuable à travers cette réduction de l'effet de défiscalisation, pour partie par ces intermédiaires dont on peut penser que la liberté de fixation de leurs commissions se verrait ainsi contrainte. Enfin, ce ciblage sur les frais facturés par les intervenants intermédiaires laisse intacte la possibilité de déduction pour des loueurs en meublé autres que ceux recourant aux opérations clés en main et qui subiraient une perte dans leur activité.

En termes de sécurité juridique pour les investisseurs s'étant engagés dans des opérations LMP dans le cadre de la législation actuelle, cette troisième possibilité d'évolution des textes aurait en outre l'avantage de ne pas modifier leur situation : compte tenu du schéma des opérations LMP, une réforme restreignant ou supprimant la possibilité de déduire des charges du revenu global ne touche que la (ou, plus rarement, les quelques) première(s) année(s) de l'investissement ; elle ne concernerait donc que les opérations à venir.

2. Restreindre le bénéfice du régime LMP aux seuls « véritables » professionnels

Cette seconde option consisterait à fixer un critère plus restrictif de définition du loueur professionnel, en rendant cumulatifs et non plus alternatifs les deux critères de revenu (23 000 € et 50% du revenu total).

Le critère d'un minimum de 50% des revenus issus de l'activité de location en meublé devrait en particulier avoir comme conséquence d'exclure d'emblée du bénéfice du régime LMP les années où l'opération est déficitaire et engendre donc une défiscalisation. A la lecture du CGI, le seuil de 50% s'apprécie en effet au regard d'une base différente de celle retenue pour le critère des 23 000 € : si ce dernier s'entend du montant total des loyers acquis, nécessairement positif, le chiffre de 50% porte en revanche sur le revenu que les contribuables « retirent de cette activité » de location en meublé ; en d'autres termes, la formule utilisée par le code suggère qu'il s'agit du revenu net de l'ensemble de l'opération, incluant les produits mais aussi les charges. Cette lecture de l'article 151 *septies* mériterait le cas échéant d'être sécurisée en étant explicitement affirmée dans le texte du CGI.

L'application de ce double critère aurait également pour effet de circonscrire l'application du régime LMP à des contribuables pour lesquels cette activité revêt un caractère que l'on peut plus aisément qualifier de « professionnel » – au sens du moins où elle représente plus de la moitié de leur revenu global. A cet égard, il conviendrait, pour l'appréciation du critère de 50%, de s'en tenir aux modalités actuelles telles que l'on vient de les décrire, plutôt que de s'aligner sur les règles de l'impôt de solidarité sur la fortune : le critère de 50% tel qu'il est apprécié pour l'ISF (50% du total de différentes catégories de revenus d'activité), maintiendrait parmi les bénéficiaires du système ceux qui ne perçoivent pas d'autre revenu d'activité, en particulier nombre de retraités.

Le cumul des deux critères évite par ailleurs de subordonner les avantages fiscaux du régime à la seule condition d'un revenu en valeur absolue, ce qui tend à favoriser les seuls ménages à haut revenu. Ainsi, la simple actualisation du seuil de 23 000 euros aurait cet effet.

Au total, la mise en place de ce cumul aurait toutefois vocation à s'accompagner de cette revalorisation du seuil (à 47 000 euros) : on irait ainsi au terme de la logique dans laquelle il avait été mis en place en 1982, à savoir limiter le nombre de bénéficiaires du régime en ciblant ceux pour lesquels il est le plus vraisemblable de présumer que leur activité a un caractère professionnel.

La majeure partie des actuels bénéficiaires du régime LMP se verraient dès lors soumis au régime LMNP.

3. Supprimer le régime LMP en l'alignant sur le régime LMNP

Dans cette troisième option, la notion de loueur en meublé professionnel et les avantages qui y sont attachés disparaîtraient. Ne subsisterait qu'une fiscalité sur les loueurs en meublé, celle aujourd'hui applicable aux loueurs non professionnels.

Les logements en résidences avec services sont aujourd'hui financés par des opérations en LMNP bien plus que par le régime LMP ; les avantages supplémentaires que permet ce dernier ne paraissent dès lors pas indispensables au soutien que la fiscalité peut apporter à ce secteur. On a procédé plus haut au (B-1-5) au passage en revue des différences entre les régimes LMNP et LMP pour conclure à leur caractère non indispensable à l'économie globale des opérations. Des produits clés en main analogues aux opérations LMP sont d'ores et déjà proposés en LMNP, souvent sur les mêmes opérations immobilières.

Quelle que soit l'option choisie parmi les trois citées ci-dessus, les gains budgétaires à attendre d'une telle réforme restent assez modestes : ainsi que cela a été évoqué, une estimation indicative du coût de l'imputation actuelle du déficit sur le revenu global, qui ne constitue certes que l'un des avantages du LMP, aboutit à un montant de 18 M€. En revanche, une évolution de cette nature irait dans le sens d'une plus grande équité et serait cohérente avec la démarche d'ensemble ; en l'absence de réforme du LMP, il pourrait en effet se produire un effet de report sur ce dernier de recherche de produits défiscalisés.

CONCLUSION

Par construction, les dispositifs de financement par des dépenses fiscales d'opérations d'investissement ou de restauration ne peuvent exister que parce que des contribuables, détenteurs de capacité fiscale, sont désireux de réduire leur imposition. L'attractivité des dispositifs de défiscalisation dépend du niveau d'imposition auquel conduit le système fiscal. L'équilibre du système fiscal à l'IR a été modifié au cours des dernières années, notamment du fait de la réforme du barème (loi de finances pour 2006) qui a diminué à 40% le taux marginal le plus élevé.

La réduction du montant de l'impôt résultant du barème réduit d'autant la capacité fiscale disponible pour des opérations de défiscalisation.

Dans ce contexte, les décisions du CMPP du 12 décembre 2007 doivent contribuer à une meilleure gestion des dépenses fiscales. Elles prévoient notamment la réalisation d'une étude d'impact préalable à toute nouvelle création, comportant une comparaison de l'intérêt de l'outil fiscal par rapport à l'outil budgétaire, et un principe de limitation dans le temps des dépenses fiscales, leur renouvellement étant conditionné par une étude d'impact. L'évolution de la liste des dépenses sera en outre exposée chaque année dans une annexe au projet de loi de finances.

Le Parlement comme le Gouvernement a estimé opportun de procéder à un examen sélectif des quelques dispositifs fiscaux qui procurent à certains contribuables, dans certaines situations, un avantage excessif par rapport à l'objet qui a justifié leur mise en place. Une évaluation est nécessaire afin d'en mesurer l'efficacité et de pouvoir tirer les conséquences qui s'imposent.

Au terme de ce rapport, le Gouvernement n'estime pas opportun de remettre en cause la pertinence de chacun de ces dispositifs, ni les objectifs poursuivis par le législateur. Il apparaît cependant que sans attenter aux financements des politiques concernées, le plafonnement de chacun des avantages aujourd'hui non limités ne nuirait pas à l'efficacité des dispositifs.

Ce plafonnement, dont le présent rapport constitue une étude de faisabilité, serait de nature à améliorer la progressivité de l'impôt sur le revenu, et, par là, l'équité fiscale dans notre pays. Compte tenu des analyses faites dans le présent rapport, le Gouvernement fera des propositions pour y faire suite dans le prochain projet de loi de finances.

ANNEXES

SOMMAIRE DES ANNEXES

ANNEXE I	COMPARAISONS INTERNATIONALES. MESURES FISCALES EN FAVEUR DE LA SAUVEGARDE DU PATRIMOINE
ANNEXE II	DISPOSITIF FISCAL APPLICABLE AUX MONUMENTS HISTORIQUES
ANNEXE III	DISPOSITIF FISCAL APPLICABLE AUX LOUEURS EN MEUBLE PROFESSIONNELS (LMP)
ANNEXE IV	ESTIMATION DU NOMBRE DE LOUEURS EN MEUBLE PROFESSIONNELS EN 2005
ANNEXE V	ESTIMATION DE L'ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LOUEURS EN MEUBLÉ PROFESSIONNELS DE 1995 A 2005
ANNEXE VI	LOUEURS EN MEUBLE PROFESSIONNELS. ANALYSE DU TAUX DE RENDEMENT INTERNE DES OPÉRATIONS
ANNEXE VII	HYPOTHESES SIMPLIFIEES D'UNE OPERATION EN LMP PROPOSEE A UN INVESTISSEUR (MODELE UTILISE POUR LES SIMULATIONS)

ANNEXE 1 - COMPARAISONS INTERNATIONALES

MESURES FISCALES EN FAVEUR DE LA SAUVEGARDE DU PATRIMOINE

Allemagne – États-Unis – Italie – Royaume-Uni

ALLEMAGNE

I. IMPOT SUR LE REVENU DES PERSONNES PHYSIQUES ET SUR LE BENEFICE DES SOCIETES

A. Déduction du revenu imposable des dépenses d'entretien et de rénovation d'immeubles classés (IR)

Les frais de sauvegarde³⁵ et de réhabilitation sur les immeubles et jardins classés « monuments historiques » sont déductibles du revenu imposable s'ils appartiennent à la même famille depuis au moins 20 ans ou figurent au répertoire national des objets classés dignes d'être protégés. Il en est de même pour les biens culturels « dignes d'intérêt, les objets d'art ou de collection ». Les travaux sont effectués après autorisation et sous contrôle des affaires culturelles.

La déduction des travaux (après prise en compte des subventions publiques ou privées) est répartie sur 10 ans par fractions égales à 9 % du montant des travaux effectués (soit au total, une déduction de 90 % du montant des travaux).

Lorsqu'il s'agit de la résidence principale du propriétaire située dans une zone de rénovation ou de développement urbain, seules les dépenses de sauvegarde sont déductibles du revenu imposable par fractions égales à 9 % du montant des travaux pendant 10 ans.

B. Déductibilité fiscale des dons effectués par les particuliers (IR)

Les dons effectués au profit d'organismes scientifiques, caritatifs, confessionnels ou reconnus d'utilité publique sont déductibles dans la limite de 5 % du revenu global du contribuable. Cette limite est portée à 10 % s'il s'agit de dons à des organismes à but scientifique, caritatif ou culturel. S'agissant de dons culturels, ils doivent être affectés exclusivement à la promotion des arts, à l'entretien et à la conservation des objets ayant une valeur culturelle ainsi qu'à l'entretien et à la reconstruction des monuments historiques reconnus.

Si le contribuable effectue un versement de plus de 25 565 € en faveur d'un organisme scientifique, caritatif ou culturel, qui excède les limites de déductibilité indiquées ci-dessus, l'excédent est reportable sur les bénéfices de l'année précédente et des cinq années suivantes dans les mêmes limites annuelles.

C. Déductibilité fiscale des dons effectués par les sociétés

Les dons effectués au profit d'organismes scientifiques, caritatifs, confessionnels ou reconnus d'utilité publique sont déductibles dans la limite de 5 % du bénéfice ou de 0,2 % du montant du chiffre d'affaires et des salaires versés.

Cette limite est portée à 10 % s'il s'agit de dons à des organismes à but scientifique, caritatif ou culturel. S'agissant de dons culturels, ils doivent être affectés exclusivement à la promotion des arts, à l'entretien et à la conservation des objets ayant une valeur culturelle ainsi qu'à l'entretien et à la reconstruction des monuments historiques reconnus.

³⁵ Il s'agit de remettre en l'état à l'identique les bâtiments classés d'origine.

Si la société effectue un versement de plus de 25 565 € en faveur d'un organisme scientifique, caritatif ou culturel, qui excède les limites de déductibilité indiquées ci-dessus, l'excédent est reportable sur les bénéfices de l'année précédente et des cinq années suivantes dans les mêmes limites annuelles.

ÉTATS-UNIS

I. IMPOT SUR LE REVENU DES PERSONNES PHYSIQUES ET SUR LE BENEFICE DES SOCIETES

A. Réduction d'impôt en faveur des dépenses des réhabilitations d'immeubles classés (IR – IS)

Les travaux de réhabilitation d'immeubles classés monuments historiques ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu des personnes physiques ou sur le bénéfice des sociétés égale à 20 % du montant des travaux réalisés.

Sont considérés comme travaux de réhabilitation les travaux de rénovation, de restauration ou de reconstruction, à l'exclusion des dépenses d'agrandissement, d'un montant supérieur à 5 000 \$ (le montant des travaux est pris en compte sur une période de deux ans. La structure de l'immeuble ne doit pas être modifiée substantiellement. La double condition suivante doit être vérifiée : 75 % des murs extérieurs et intérieurs doivent rester à leur place originelle, ainsi que 50 % des murs extérieurs.

B. Déductibilité fiscale des dons effectués par les particuliers (IR)

Le revenu imposable au niveau fédéral est déterminé après déduction de certaines dépenses à caractère personnel (par exemple, les dons à des œuvres charitables et les frais professionnels des salariés). Le contribuable choisit la déduction du montant réel des dépenses déductibles ou applique une déduction forfaitaire unique³⁶ pour l'ensemble de ces dépenses.

Dans le cas où le contribuable choisirait la déduction des dépenses à caractère personnel pour leur montant réel, il est autorisé à déduire de son revenu imposable, dans la limite de 50% du revenu brut diminué des dépenses professionnelles (BIC, BNC), les dons effectués au profit d'organismes agréés à vocation culturelle (ainsi qu'aux organismes de bienfaisance, à vocation éducative, scientifique ou religieuse, à l'État fédéral ou aux États fédérés). L'excédent non déductible est reportable sur les revenus des cinq exercices suivants.

Entrent notamment dans la définition des organismes habilités à recevoir ces dons les trusts établis par chaque État fédéré pour la protection du patrimoine.

Le contribuable qui fait don d'un bien (notamment un immeuble) aux organismes cités ci-avant bénéficie d'une déduction égale à 30 % de la valeur de marché du bien apporté.

³⁶ Célibataire, revenus 2006 imposés en 2007 : 5 150 \$, montant doublé pour un couple marié, déclaration conjointe.

II. DROITS SUR LA PROPRIETE

Les droits sur la propriété (*property tax*, impôt proche de l'impôt sur la fortune ou de l'impôt foncier français), comme les droits de mutation ou les taxes sur les ventes, sont perçus au niveau des États fédérés et de leurs subdivisions. Chaque État fédéré, dans le cadre de sa souveraineté fiscale, détermine le champ d'application et le ou les taux applicables à ces droits, impôts et taxes. Ainsi il n'y a pas une « *property tax* » mais cinquante et une « *property taxes* » (cinquante États plus le district de Columbia qui détient également une souveraineté fiscale).

L'assiette, les taux et les exonérations possibles dépendent donc de la localisation du bien et présentent une extrême diversité. Par exemple, pour les droits sur la propriété, on peut noter que les municipalités de l'État de New-York peuvent exonérer des biens classés monuments historiques, comme l'État de Hawaï, alors que l'État de Californie n'exonère que les biens présentés ou ouverts au public ou que l'Oklahoma n'exonère que l'accroissement de la valeur d'un bien historique due aux travaux de restauration.

ITALIE

I. IMPOT SUR LE REVENU DES PERSONNES PHYSIQUES ET SUR LE BENEFICE DES SOCIETES

A. Déduction du revenu imposable des dépenses d'entretien et de rénovation d'immeubles classés (IR- IS)

Les dépenses d'entretien, de protection ou de restauration sur les biens culturels « classés » appartenant au contribuable donnent droit à une réduction d'impôt égale à 19 % du montant des dépenses mais après prise en compte de la participation financière de l'État (en général 50% des dépenses supportées par le contribuable). En outre elles doivent être effectuées sous le contrôle du ministère des affaires culturelles.

S'agissant des sociétés, ces dépenses sur les biens culturels « classés » appartenant à l'entreprise sont totalement déductibles du résultat imposable mais après prise en compte de la participation financière de l'État). En outre, elles doivent être réalisées sous le contrôle du ministère des affaires culturelles.

B. Déductibilité fiscale des dons effectués par les particuliers (IR)

Les dons (argent et nature) effectués au profit des fondations et des associations sans but lucratif dont l'objet consiste en la promotion et la valorisation de biens ayant un intérêt artistique et historique, ouvrent droit à une déduction égale à 10 % du revenu imposable mais dans la limite de 70 000€. Lorsqu'ils sont effectués uniquement au profit de l'ONLUS (organismes non lucratifs d'utilité sociale)³⁷, ils ouvrent droit, soit à la déduction de 10 % (visée ci-dessus) soit à une réduction d'impôt égale à 19 % des sommes plafonnées à 2 066 € (réduction maximum de 393 €).

³⁷ Les ONLUS sont des associations, reconnues ou non, des fondations, des sociétés coopératives et des organismes privés dotés ou non de la personnalité juridique qui interviennent dans les secteurs suivants : social, sanitaire, bienfaisance, formation, sport amateur, promotion et protection des œuvres d'art et des biens historiques, protection de l'environnement.

C. Déductibilité fiscale des dons effectués par les sociétés

Les dons effectués au profit des fondations et des associations sans but lucratif³⁸ dont l'objet consiste en la promotion et la valorisation de biens ayant un intérêt artistique et historique, ouvrent droit à une déduction égale à 10 % du bénéfice imposable mais dans la limite de 70 000 €.

A la différence des personnes physiques, les dons en argent effectués au profit de l'État, des régions, des collectivités territoriales et des associations sans but lucratif reconnues d'utilité publique qui favorisent des travaux d'étude et de recherche dans les domaines artistique et culturel sont totalement déductibles du résultat imposable.

ROYAUME-UNI

I. IMPOT SUR LE REVENU DES PERSONNES PHYSIQUES ET SUR LE BENEFICE DES SOCIETES

A. Déductibilité fiscale des dons effectués par les particuliers (IR)

Seuls les dons effectués au profit d'une institution à caractère charitable (*charity*) sont susceptibles d'ouvrir droit à certains avantages fiscaux dans le cadre de deux régimes distincts.

Certains organismes spécialement chargés de la protection du patrimoine bénéficient du statut de *charity* (Historic Buildings and Monument Commission for England, National Heritage Fund, les Building Preservation Trusts³⁹...)

Dans le premier régime, les dons effectués par une personne physique au profit d'une institution ayant le statut d'institution charitable ne sont pas déductibles du revenu imposable du donateur. Toutefois, les sommes versées sont réputées provenir de revenus ayant déjà subi l'impôt sur le revenu au taux de base (22 %)⁴⁰. L'organisme bénéficiaire du don peut demander à l'administration fiscale le reversement de cet impôt et recevoir ainsi le montant du don augmenté de l'impôt calculé au taux de 22 % sur 100/78^e du don.

Ainsi, un don de 100 £ permet à l'organisme bénéficiaire de recevoir 128,20 £ (100 £ versé par le donateur et 28,20 £⁴¹ d'impôt remboursé par l'État). Ce système ne fonctionne que si le donateur est imposable.

Lorsque le donateur est soumis aux taux de 10 % ou de 22 % du barème de l'impôt sur le revenu, aucun avantage ne lui est accordé à ce titre. En revanche, si le donateur est soumis au taux marginal de 40 %, l'organisme bénéficiaire continue à percevoir de l'administration 22 % de 100/78^e du don, mais le donateur bénéficie d'une réduction d'impôt égale à 18 % (40 % - 22 %) du montant du don brut.

Dans le second régime, les salariés peuvent affecter, en franchise d'impôt sur le revenu, une partie de leur rémunération à un organisme reconnu comme charitable, par prélèvements automatiques à la source effectués par l'employeur sans limite. Ce second régime, cumulable avec le précédent, concerne donc l'ensemble des salariés, quel que soit le taux d'imposition marginal dont ils relèvent (10 %, 22 % ou 40 %). De plus, l'État verse à l'institution charitable un complément égal à 10 % du don effectué par le salarié.

³⁸Y compris les ONLUS.

³⁹ Il existe environ 300 trusts de ce type au Royaume-Uni.

⁴⁰ Ce taux "de base" est le deuxième taux du barème de l'IR, qui en comprend trois (10 %, 22 % et 40 %).

⁴¹ $(100 \times \frac{100}{78}) \times 22\% = 28,20$.

B. Déductibilité fiscale des dons effectués par les sociétés

Les dons effectués par une personne morale au profit d'un organisme ayant le statut d'institution charitable sont déductibles du résultat imposable sans limite. L'impôt sur les sociétés, qui est présumé avoir été prélevé sur le montant du don, est remboursé par l'administration fiscale sur demande de l'institution bénéficiaire. Les dons peuvent être effectués dans le cadre de contrats de versement d'une durée supérieure à trois ans ou, en dehors de tout contrat de versement, à condition que leur montant s'élève au moins à 250 £.

C. « Principe de douceur »

Le Royaume-Uni connaît une disposition particulière dénommée « principe de douceur ». La douceur est une mesure qui incite les propriétaires privés de biens historiques privés à vendre à des organismes publics. L'incitation fiscale consiste en une réduction de 25 % de l'impôt dû au titre de la plus-value réalisée⁴². Cette réduction est également appliquée pour les droits de succession.

Le « principe de douceur » présenté dans le cadre de l'imposition allégée des plus-values de cessions s'applique aussi aux droits de succession (réduction de 25 % des droits dus en cas de transmission d'un bien historique à des organismes publics lorsque l'exonération n'a pu être obtenue).

II. TAXE FONCIERE ET TVA

*L'impôt foncier (« *Council tax* ») est dû au niveau local. Des exonérations peuvent être accordées, mais généralement l'immeuble doit être inoccupé.

*Au Royaume-Uni les travaux de restauration de certains édifices classés monuments historiques bénéficient du taux zéro de TVA. Les travaux doivent être importants, il ne peut s'agir de simples travaux de réparation ou d'entretiens et les immeubles doivent être occupés.

⁴² Au-delà d'une exonération des plus-values plafonnée à 8 800 £ par an et par personne les plus-values sont imposées au barème de l'impôt sur le revenu (taux maximum de 40 %). La fraction taxable de la plus-value diminue en fonction du nombre d'années de possession du bien au-delà de la deuxième : 95 % pour 3 ans de détention, 90 % pour 4 ans, 85 % pour 5 ans et 80 % pour 6 ans et plus.

	Allemagne	États-Unis	Italie	Royaume-Uni
IR – IS				
<u>Prise en compte des frais de réparation, de conservation d'immeubles classés (IR – IS)</u>	Déduction du revenu imposable égale à 9 % des frais de sauvegarde ⁴³ et de réhabilitation pendant 10 ans; déduction des seuls frais de sauvegarde s'il s'agit de la résidence principale située dans une zone de rénovation ou de développement urbain	Réduction d'impôt : 20 % des dépenses de réhabilitation (importantes réparations)	Personne physique : réduction d'impôt de 19 % du montant des dépenses d'entretien ou restauration après prise en compte des subventions. Personne morale : déduction totale du bénéfice imposable des dépenses visées ci dessus	Pas de régime particulier
<u>Déductibilité des dons (IR)</u>	Déductibilité dans la limite de 10 % du revenu global du contribuable, des dons effectués à des organismes culturels reconnus d'utilité publique en charge de l'entretien et de la conservation des biens culturels et des monuments historiques classés.	Déductibilité dans la limite de 50 % des dons effectués au profit d'organismes agréés notamment organismes à vocation culturelle ou Trusts en charge de la sauvegarde du patrimoine	Déductibilité dans la limite de 10 % du revenu imposable mais plafonnée à 70 000€, des dons à des fondations ou associations sans but lucratif dont l'objet consiste en la valorisation des biens ayant un intérêt artistique ou historique	Pas de déductibilité générale mais les dons effectués au profit d'une institution à caractère charitable (charity) sont susceptibles d'ouvrir droit à certains avantages fiscaux. Certains organismes ou trusts en charge de la sauvegarde du patrimoine constituent des charities.
<u>Cession – Imposition des plus-values (IR)</u>	Régime de droit commun (exonération des biens immobiliers détenus plus de 10 ans et des biens mobiliers)	Régime général (taux maximum de 15 %)	Régime de droit commun (exonération des biens immobiliers détenus plus de 5 ans et des biens mobiliers)	Principe de douceur : réduction de 25% sur l'imposition de la plus-value en cas de cession de biens historiques à des organismes publics
<u>Déductibilité des dons (IS)</u>	Déductibilité dans la limite de 10 % du bénéfice imposable ou de 0.2 % du chiffre d'affaires et des salaires versés, des dons effectués à des organismes culturels en charge de l'entretien et de la conservation des biens culturels et des monuments historiques classés. Si la société effectue un versement unique supérieur à 25 565 € qui excède les limites de déduction, l'excédent est reportable sur les 5 années suivantes.	Déductibilité dans la limite de 10 % du bénéfice net des dons effectués au profit d'organismes agréés	Déductibilité dans la limite de 10 % du bénéfice imposable mais plafonné à 70 000 €, des dons à des fondations ou associations sans but lucratif visant la promotion ou la valorisation de biens ayant un intérêt artistique ou historique Déductibilité égale à 25 % du bénéfice imposable des dons d'œuvres d'art à l'État ou collectivités locales	Déductibilité sans limite des dons effectués au profit des charities

⁴³ Il s'agit de remettre en l'état à l'identique les bâtiments classés d'origine.

	Allemagne	États-Unis	Italie	Royaume-Uni
<u>Droits de mutation à titre gratuit</u>	Exonération de droits de donation et de succession des objets d'art et immeubles en possession d'une même famille depuis plus de vingt ans ou inscrits au "répertoire national des biens culturels" Exonération dans la limite de 60 % de la valeur des objets d'art et des immeubles présentant un intérêt public	Exonération de droits de donation ou de succession des biens transmis à l'État fédéral, aux États fédérés ou à leurs subdivisions, aux organismes à vocation de bienfaisance, à vocation culturelle, éducative, scientifique ou religieuse	Exclusion de l'actif successoral des biens culturels classés. Exonération de droits de succession ou de donation des legs au profit de l'État, des régions, associations reconnues d'utilité publique. <i>Rappel: les droits de donation et de succession ont été supprimés entre sept. 2001 et oct 2006 et réintroduits au 1^{er} nov. 2006.</i>	Exonération de droits de donation ou de succession : - des monuments historiques et objets d'art transmis à des organismes à but non lucratif ; - des biens transmis aux charités, certaines institutions ou collectivités (musées, universités, collectivités locales, ministères, galeries d'art gérées par les collectivités locales ou les universités,...)
Dation en paiement	oui	non	oui	oui
Droits de mutation à titre onéreux	Pas de régime particulier	Droits et exonérations variant selon les États fédérés et leurs subdivisions	Droits de mutation à taux réduit: 7 % au lieu de 10 % pour les monuments historiques	Pas de régime particulier
Taxe foncière ou équivalent	<i>Grundsteuer</i> : impôt dû au niveau local Exonération de taxe foncière sur les immeubles classés monuments historiques	<i>Property tax</i> : impôt dû au niveau local (États fédérés et leurs subdivisions). Des exonérations peuvent être accordées	<i>Imposta comunale sugli immobili</i> : impôt dû au niveau local Réduction de la base imposable pour les immeubles classés	<i>Council tax</i> : impôt dû au niveau local. Des exonérations peuvent être accordées, mais généralement l'immeuble doit être inoccupé.
TVA ou taxes sur les ventes et services	Pas de régime particulier	Les exonérations de taxes sur les ventes et utilisation de biens varient selon les États et leurs subdivisions.	Pas de régime particulier	Taux zéro pour les travaux importants de réhabilitation d'immeubles classés

ANNEXE II : DISPOSITIF FISCAL APPLICABLE AUX MONUMENTS HISTORIQUES

En fonction de la combinaison d'un certain nombre de critères (existence ou non de recettes, ouverture ou non au public, occupation, location...), on peut distinguer de très nombreuses situations, correspondant à des modes de calculs différents, qui peuvent être sources d'erreurs.

I. IMMEUBLES NE GENERANT AUCUNE RECETTE IMPOSABLE (non ouverts au public ou ouverts gratuitement)

(déclaration 2042 directement)

- immeubles classés ou inscrits, et immeubles agréés par la DSF : déductibilité directe sur le revenu global :
 - o des travaux ouvrant droit à subventions,
 - o de certaines cotisations,
 - o des primes d'assurances (depuis 2006) y compris pour le volet « habitation » du propriétaire occupant ; en outre, peuvent être déduites les primes d'assurance afférentes aux objets classés ou inscrits s'ils sont exposés au public ;
 - o des autres charges foncières
 - à 100% si l'immeuble est ouvert au public
 - à 50% si l'immeuble n'est pas ouvert au public ou s'il s'agit d'un immeuble agréé ouvert au public.
- immeubles labellisés « Fondation du Patrimoine » : seules, les charges afférentes à leur réparation et à leur entretien sont déductibles du revenu global, à condition que l'immeuble soit visible de la voie publique.

II. IMMEUBLES GENERANT DES RECETTES IMPOSABLES, NON OCCUPES PAR LEURS PROPRIETAIRES

Une déclaration de revenus fonciers doit être déposée : l'ensemble des charges foncières s'impute sur le montant des recettes (loyers, droits d'entrée...).

1. Charges foncières :

- travaux subventionnés, certaines cotisations, primes d'assurance (cf. ci-dessus) et frais de promotion et de publicité ;
- charges résultant de l'ouverture au public (conférenciers...)
 - o en cas de visites payantes, les propriétaires peuvent déduire du montant des recettes, sans justification, un abattement de 1 525 € (ou 2 290 € en cas d'ouverture au public d'un parc ou jardin) au titre des frais occasionnés par l'ouverture au public.

En cas de déficit foncier, celui-ci s'impute sur le revenu global (après imputation éventuelle sur d'autres revenus fonciers).

III. IMMEUBLES GENERANT DES RECETTES IMPOSABLES, OCCUPES EN PARTIE PAR LEURS PROPRIETAIRES (IMMEUBLES CLASSES, INSCRITS, AGREES ET LABELLISES)

Charges foncières portées sur la déclaration de revenus fonciers :

- totalité des travaux ouvrant droit à subvention,
- certaines cotisations,
- primes d'assurances,
- frais de promotion et de publicité,
- totalité des charges résultant de l'ouverture au public,
- autres charges foncières correspondant aux locaux ouverts au public, évalués forfaitairement à 75% du total.

En cas de déficit foncier, celui-ci s'impute sur le revenu global (après imputation éventuelle sur d'autres revenus fonciers).

En outre, les 25% restants des autres charges foncières sont imputés sur le revenu global (mais seulement la moitié de ces 25% en cas d'immeubles agréés).

IV. PRECISIONS

Sont considérés comme ouverts au public, les immeubles ouverts à la visite :

- au moins 50 jours par an entre avril et septembre (dont 25 jours fériés) ;
- ou au moins 40 jours pendant les mois de juillet, août et septembre.

Les frais de promotion et de publicité (depuis le 1er janvier 2006) comprennent : dépliants publicitaires, achat d'espaces publicitaires, prospection, réceptions et tournées promotionnelles, salarié

ANNEXE III : REGIME FISCAL DES LOUEURS EN MEUBLE PROFESSIONNELS

Ce régime cumule une série d'avantages fiscaux sur différents impôts

- La location meublée bénéficie de manière générale d'une fiscalité à l'IR plus avantageuse que la location nue.

Le fait que cette activité soit imposable à l'IR dans la catégorie non pas des revenus fonciers comme la location nue mais dans celle des bénéfices industriels et commerciaux confère d'emblée un certain nombre d'avantages au contribuable (déduction de l'amortissement des biens mis à disposition du locataire, régime des micro-entreprises...) :

- principalement, celui-ci peut déduire de son revenu l'amortissement de l'immeuble, du mobilier et du matériel mis à disposition du locataire. Dans le régime des revenus fonciers, le principe est à l'inverse l'impossibilité de déduire cet amortissement – en dehors de quelques régimes favorables l'autorisant (dispositifs Robien et Borloa notamment)⁴⁴ ;
- le loueur en meublé peut en outre bénéficier du régime des micro-entreprises (micro BIC), à condition que les recettes de la location n'excèdent pas 76 300 euros : le revenu net imposable de cette activité est alors calculé forfaitairement en appliquant à ces recettes brutes un abattement de 71 %, censé tenir compte de l'ensemble des charges. L'imposition ne portera donc que sur 29 % du revenu. Le taux d'abattement est de plus celui applicable aux livraisons de biens, plus avantageux que celui relatif aux prestations de services, auxquelles pourtant la location meublée pourrait s'assimiler (50 %).

Au sein des loueurs en meublé, l'article 151 septies VII du code général des impôts (CGI) définit une sous-catégorie, les loueurs professionnels⁴⁵, qui bénéficient d'avantages plus larges que ceux des loueurs en meublé non professionnels (LMNP).

Le principal attrait du régime LMP pour le contribuable est toutefois une règle qu'il partage avec le LMNP : par le jeu de l'amortissement qu'autorise l'imposition dans la catégorie des BIC, il permet la constitution de revenus locatifs qui seront de fait « non taxés » à concurrence d'un montant égal à la valeur des biens amortissables (immobilisations hors terrain, ce dernier ne s'amortissant pas).

⁴⁴ L'amortissement ne peut toutefois avoir pour conséquence de créer ou d'accroître le déficit fiscal (art 39C du CGI) : si la confrontation produits – charges d'exploitation de l'activité de location sur l'exercice aboutit à un bénéfice avant prise en compte des amortissements, le montant des amortissements déductibles ne peut excéder ce bénéfice ; la part non déduite des amortissements est mise en réserve pour imputation ultérieure ; ces amortissements non imputés sont reportables indéfiniment.

⁴⁵ Sont considérées comme des loueurs professionnels les personnes inscrites en cette qualité au registre du commerce et des sociétés (RCS) et qui remplissent l'une des deux conditions suivantes : réaliser plus de 23 000 € TTC de recettes annuelles ou retirer de cette activité au moins 50 % de leur revenu.

Les amortissements (qui se pratiquent en règle générale sur 25 ans pour les constructions, sur 7 ans pour le mobilier) ne pourront pas, à la différence des frais d'acquisition par exemple, venir réduire le revenu imposable tiré d'autres activités que celle de la location meublée : ils ne défiscaliseront pas les autres revenus du contribuable. En revanche, en s'accumulant et leur part non utilisable étant reportée d'année en année, ils ramèneront à 0 pendant plus de 25 ans le résultat fiscal de l'activité de location, rendant ainsi les loyers « non imposables » à l'IR. Cela fait notamment du LMP un produit de placement proposé en vue de produire des revenus complémentaires en période de retraite.

Le régime LMP est également un outil de défiscalisation, au sens où il permet d'effacer une partie de l'IR dû sur d'autres revenus.

C'est l'effet de la possibilité d'imputer sur le revenu global, sans limitation de montant, le déficit issu de cette activité⁴⁶. Les charges déductibles à ce titre sont assez vastes, puisqu'elles couvrent tous les frais et charges d'exploitation engagés dans le cadre de l'activité de location : frais de gestion, charges liées à l'acquisition de l'immeuble et à son entretien, dont les frais de notaire, les intérêts d'emprunt, les primes d'assurance, les frais d'ingénierie et de commercialisation engagés lors de l'achat... Il est aisé de parvenir à un déficit. **Près de la moitié des contribuables ayant le statut de loueur en meublé professionnel au regard de l'IR sont en déficit sur cette activité : 3 657 sur 7 661 en 2005.**

Tableau 5 : Estimation du nombre de loueurs en meublé professionnels déclarant un déficit au titre de l'année 2005.

Nombre de loueurs de logements imposés à l'IR dans la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux et réalisant plus de 23 000 € de recettes (1)	Nombre de loueurs réalisant plus de 23 000 € de recettes et déclarant un déficit (2)	Proportion (2) / (1) (%)
7 663	3 657	47,7

Source : Direction de la législation fiscale (DLF).

Cette règle constitue une exception aux principes régissant l'imposition des bénéfices industriels et commerciaux, liée au caractère considéré comme professionnel de l'activité LMP. En effet, l'imputation sur le revenu global n'est normalement possible que lorsque le contribuable ou l'un des membres de son foyer fiscal prend une « participation personnelle, continue et directe à l'exploitation » ; à défaut, l'imputation ne s'opère que sur les bénéfices de même nature (réalisés au cours des six années suivantes).

Cet effet défiscalisant ne se manifeste toutefois typiquement que la première année, celle de l'acquisition, les frais liés à cette dernière étant alors suffisants pour parvenir à un déficit.

En extrayant de ces 3 657 dossiers ceux pour lesquels il est possible d'identifier le revenu du contribuable et l'impôt acquitté, par un rapprochement et quelques tests de cohérence entre la base de données BIC de la DGI et celle contenant les données de la déclaration de revenus (formulaire 2042), parmi les loueurs en meublé professionnels déclarent un déficit **soit un tiers (32 %) annulent totalement leur impôt sur le revenu.** Le déficit imputé représente en moyenne lui aussi plus d'un tiers du revenu global avant imputation.

⁴⁶ En cas d'insuffisance de ce revenu global pour absorber la totalité du déficit, la part non déduite peut être reportée sur le revenu global des années suivantes, jusqu'à la sixième incluse.

Tableau 6 : Déficit imputé sur le revenu global – mesure sur un échantillon de 1 303 contribuables.

Déficit imputé en pourcentage du revenu global avant imputation	
Valeur moyenne	34,03
Valeur médiane	18,28
Valeur maximale	100,00
Valeur minimale	0,0004

Source : DLF.

En cas de revente, le loueur a la possibilité d'échapper à la taxation des plus-values⁴⁷. Il lui suffit d'avoir détenu le bien durant cinq ans, contre 15 pour les loueurs non professionnels ou pour la location nue. Cette disposition, qui est la norme en matière de biens professionnels découle, elle aussi, précisément de ce caractère professionnel reconnu à l'activité.

Le statut de LMP permet également d'optimiser fiscalement la transmission d'un patrimoine et d'alléger coût de transmission de son patrimoine⁴⁸, le paiement fractionné en différé des droits d'enregistrement, réduction (dans certaines conditions de la base) taxable pour les droits de mutation.

Le loueur professionnel bénéficie des dispositions de l'article 1717-I du CGI qui permet le **paiement fractionné ou différé des droits d'enregistrement**, à acquitter notamment en cas de donation ou de succession. L'application de ce régime favorable est liée là encore au caractère réputé professionnel de l'activité LMP, le but de ces aménagements du paiement des droits étant de faciliter la transmission des entreprises.

Le paiement est d'une part différé de cinq ans à partir de la date d'exigibilité, d'autre part étalé sur dix ans par fractions semestrielles. Des intérêts sont acquittés, qui sont fonction du délai ainsi accordé.

Le loueur en meublé professionnel bénéficie également des dispositions des lois du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique et du 2 août 2005 en faveur des PME, qui permettent, sous certaines conditions, de réduire de 75 % la base taxable par les droits de mutation, en cas de succession comme de donation (articles 787 B et C du CGI).

L'immeuble peut en outre sous certaines conditions être exonéré de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF).

Les biens professionnels sont exonérés de l'ISF (art. 885 A du CGI). Les locaux loués meublés sont considérés comme des biens professionnels au regard de cet impôt lorsque leur propriétaire remplit, cette fois cumulativement, les trois conditions qui définissaient l'accès au statut de LMP : inscription au RCS en qualité de loueur professionnel, plus de 23 000 € de recettes annuelles, représentant 50 % des revenus du foyer fiscal.

⁴⁷ L'article 151 septies du CGI dispose que « les plus-values réalisées dans le cadre d'une activité (...) commerciale (...) sont, à condition que l'activité ait été exercée pendant au moins cinq ans, exonérées pour la totalité de leur montant lorsque les recettes annuelles n'excèdent pas 250 000 € par an ». Une exonération partielle est également prévue pour les loueurs réalisant entre 250 000 et 350 000 € de recettes ; la base taxable (montant de la plus-value) est alors diminuée d'un pourcentage qui décroît linéairement entre 250 000 et 350 000 € de recettes annuelles.

⁴⁸ La mise en place d'une SARL de famille est également parfois associée au statut de LMP pour réduire le coût de la succession. Dans cette forme de société, les parts sociales peuvent en effet faire l'objet d'un démembrement, les enfants recevant la nue-propriété et les parents l'usufruit. Ces derniers perçoivent les bénéfices de la SARL et, *via* une convention, bénéficient de l'imputation des déficits et du contrôle de la gestion du patrimoine. Au moment de la succession, les enfants acquièrent la pleine propriété des parts sociales, sans avoir à acquitter de droits de mutation.

Cette dernière condition est toutefois rendue moins stricte par son mode de calcul, qui diffère de celui retenu à l'article 151 *septies* pour l'accès au statut : les revenus de la location meublée doivent constituer au moins 50 % d'un total de différentes catégories de revenus d'activité ; sont en revanche exclus de la base au regard de laquelle s'évalue le seuil de 50 % les revenus autres que d'activité, notamment les pensions de retraite, ainsi que les revenus du patrimoine du contribuable (revenus fonciers, revenus de valeurs mobilières)⁴⁹.

En particulier, ces dispositions aboutissent à accorder de manière systématique l'exonération d'ISF aux retraités – à moins qu'ils ne disposent de revenus d'activité substantiels.

Le loueur professionnel – comme du reste le loueur non professionnel – peut se faire rembourser la TVA qu'il acquitte lors de l'acquisition.

La location meublée n'est en principe pas soumise à la TVA ; elle l'est, par exception, lorsque les locaux sont loués à un exploitant qui y est lui-même assujéti en raison de ses activités touristiques ou para-hôtelières – c'est le cas des résidences avec services utilisées par la plupart des opérations d'optimisation fiscale menées en LMP et en LMNP (art. 261 D 4° b du CGI)⁵⁰. Dès lors, cet assujétissement permet à l'investisseur, lorsqu'il acquiert les locaux neufs et donc acquitte la TVA sur cette acquisition, de récupérer le montant de cette taxe. **Le coût net des immobilisations (immeuble lui-même, meubles, matériel) se voit réduit d'autant.**

Le bail conclu entre le propriétaire et l'exploitant de la résidence comprend en outre souvent une clause engageant ce dernier à indemniser le propriétaire si la résidence venait à ne pas respecter les conditions d'assujétissement à la TVA prévues par l'article précité, précisées dans une instruction n°79 du 30 avril 2003 de la DGI, et entraînait ainsi la nécessité de reverser à l'État la TVA remboursée.

L'avantage lié à cette possibilité de remboursement de la TVA ne disparaît pas en cas de revente du bien. Un immeuble qui a donné lieu à remboursement de TVA par l'État doit continuer à être utilisé pour une activité assujéti à cet impôt pendant une durée de 20 ans ; à défaut, un reversement est dû par le propriétaire, dont le montant est fonction de la durée pendant laquelle cette condition a été remplie. En cas de cession du bien avant le commencement de la 19^{ème} année, un reversement partiel de la TVA aura donc lieu mais, pourvu que l'activité de l'exploitant continue d'être assujéti, le nouvel acquéreur bénéficiera d'une déduction de TVA égale à ce reversement. Le vendeur pourra donc majorer son prix de vente du montant qu'il doit reverser, neutralisant ainsi le coût de ce remboursement.

Lorsque les locaux ne sont pas acquis neufs – notamment lorsqu'ils sont achevés depuis plus de cinq ans et n'entrent dès lors plus dans le champ de la TVA – cet impôt n'entre plus en compte dans la rentabilité de l'opération. Celle-ci bénéficie en revanche des autres avantages évoqués et sa rentabilité est généralement considérée équivalente. Une opération sur un bien existant présente même certains atouts spécifiques : le délai entre l'acquisition et le début de perception des loyers est en général court, ce qui est en soi un avantage financier et est en outre de nature à favoriser le rassemblement au cours du même exercice de l'acquisition et du démarrage de l'activité ; cela garantit le bénéfice du statut de loueur en meublé professionnel dès l'année d'acquisition et donc la possibilité de défiscalisation. Il est possible ainsi d'éviter les aléas que connaît parfois le contribuable lorsqu'il acquiert le bien en état futur d'achèvement (ventes en état futur d'achèvement ou VEFA) : si l'activité de l'exploitant ne débute pas l'année d'acquisition, le statut de loueur en meublé professionnel ne sera pas accessible au propriétaire au titre de cet exercice et empêchera la déductibilité des déficits.

⁴⁹ Art. 885 R du CGI.

⁵⁰ Pour être assujéti à la TVA, ces résidences doivent, en plus de l'hébergement, offrir au moins trois des quatre prestations suivantes : « le petit déjeuner, le nettoyage régulier des locaux, la fourniture de linge de maison, la réception, même non personnalisée, de la clientèle ».

Le statut de loueur en meublé professionnel permet par ailleurs de bénéficier pour un coût limité d'une couverture sociale et de se constituer des droits à la retraite.

Le statut de loueur en meublé professionnel rend obligatoire l'affiliation au régime d'assurance maladie des travailleurs indépendants et le versement des cotisations sociales correspondantes.

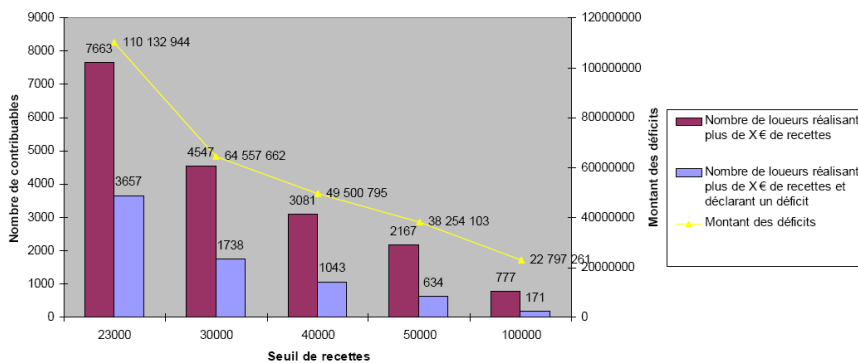
Cette obligation a un coût limité dans la période où l'activité est déficitaire et permet d'acquérir une couverture maladie et invalidité, ainsi que de se constituer des droits à la retraite, notamment par la validation de trimestres d'activité.

Les loueurs en meublé parviennent généralement à être exonérés de taxe professionnelle.

Par exception à la règle qui assujettit les loueurs en meublé à la taxe professionnelle, ceux-ci (en LMP comme en LMNP) n'en sont pas redevables lorsque leur locataire est un exploitant de résidence avec services, lui-même assujéti à la taxe. La simple location de locaux meublés à l'exploitant ne suffit pas, selon la jurisprudence du Conseil d'État (24 mars 2006, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie*), à caractériser l'exercice habituel d'une activité professionnelle au sens de l'article 1447 du CGI, impliquant la mise en œuvre de moyens matériels ou intellectuels, ce qui permettrait de fonder l'assujettissement à la TP⁵¹.

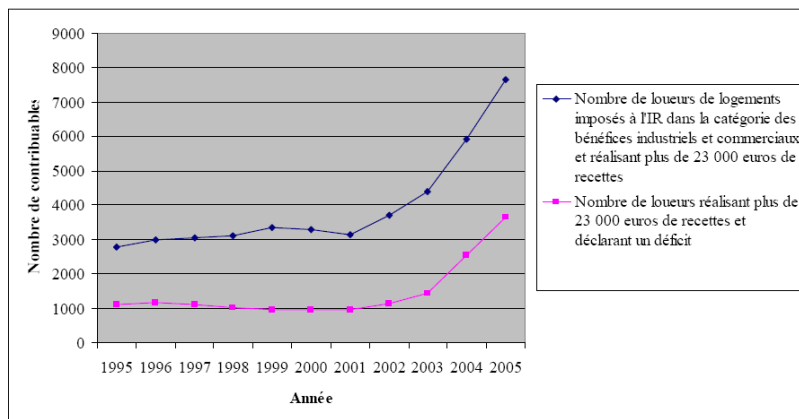
⁵¹ « Considérant que les locations de locaux d'habitation meublés par nature constitutives de l'exercice habituel d'une activité professionnelle au sens de l'article 1447 du code général des impôts, et à raison desquelles, en vertu des dispositions dudit article et sous réserve des cas d'exonération prévus par l'article 1459 du même code, les personnes qui les consentent sont redevables de la taxe professionnelle, s'entendent de celles qui consistent, de la part du propriétaire ou du locataire principal de tels locaux, à fournir à des preneurs, locataires ou sous-locataires, une prestation d'hébergement ; qu'en revanche, ne constitue pas l'exercice d'une activité professionnelle, impliquant la mise en œuvre de moyens matériels ou intellectuels, le fait de donner à bail (...) un logement garni de meubles à un preneur afin que celui-ci en dispose pour exercer, lui-même, en le sous-louant à des tiers et pour son propre compte, une activité d'hébergement, à raison de laquelle il est, seul, redevable de la taxe professionnelle ».

ANNEXE IV : ESTIMATION DU NOMBRE DE LOUEURS EN MEUBLE PROFESSIONNELS EN 2005



Source : DLF.

ANNEXE V : ESTIMATION DE L'ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LOUEURS EN MEUBLÉ PROFESSIONNELS DE 1995 A 2005



Source : DLF.

ANNEXE VI : LOUEURS EN MEUBLE PROFESSIONNELS. ANALYSE DU TAUX DE RENDEMENT INTERNE DES OPÉRATIONS

Tableau 1 : Taux de rendement interne d'une opération en LMP (hypothèses en annexe XII), selon la durée du prêt et le rendement locatif.

Taux de rendement interne (%) pour différentes valeurs de durée du prêt et de rendement locatif		Rendement locatif hors taxes (%)		
		5,00	5,50	6,00
Durée du prêt (années)	15	4,24	5,06	6,14
	18	4,36	5,47	7,19
	20	4,13	5,86	8,63

Tableau 2 : Taux de rendement interne d'une opération en LMP (hypothèses en annexe XII), selon le taux du prêt et le rendement locatif.

Taux de rendement interne (%) pour différentes valeurs de taux du prêt et de rendement locatif		Rendement locatif hors taxes (%)		
		5,00	5,50	6,00
Taux du prêt (%)	4,00	4,74	6,12	8,36
	4,30	4,36	5,47	7,19
	4,60	4,02	4,96	6,32

Tableau 3 : Taux de rendement interne d'une opération en LMP (hypothèses en annexe XII), selon le rendement du produit de capitalisation et le rendement locatif.

Taux de rendement interne (%) pour différentes valeurs de rendement du produit de capitalisation et de rendement locatif		Rendement locatif hors taxes (%)		
		5,00	5,50	6,00
Rendement du produit de capitalisation (assurance-vie) (%)	5,00	4,36	5,47	7,19
	5,50	4,69	5,88	7,78
	6,00	5,02	6,29	8,40

ANNEXE VII : HYPOTHESES SIMPLIFIEES D'UNE OPERATION EN LMP

PROPOSEE A UN INVESTISSEUR (MODELE UTILISE POUR LES SIMULATIONS)

Variable	Valeur dans le scénario central
Prix d'achat du terrain (HT)	39 638,09
Prix d'achat du bâtiment (HT)	336 923,74
Prix d'achat du mobilier (HT)	19 819,04
Frais d'établissement	0%
Frais de constitution d'une société en nom collectif (SNC)	0%
Taux de la commission de montage	1%
Taux frais d'acte bien	2,05%
Taux frais d'acte de prêt	1,25%
Taux de TVA sur l'achat du bien	19,60%
Taux de TVA sur les loyers	5,50%
Rendement locatif HT	5,50%
Taux de revalorisation du foncier	2,00%
Taux de revalorisation du loyer	2,00%
Taux de revalorisation des charges	1,50%
Taux de charges annuelles	0,50%
Taux de taxe foncière*	0,40%
Durée du prêt in fine (années)	18
Taux du prêt in fine	4,30%
Taux du prêt contracté pour acquitter la TVA, restituée quelques mois plus tard	4,30%
Taux de l'assurance décès invalidité (ADI) contractée dans le cadre du paquet global (sur capital initial)	0,20%
Taux de rendement de l'assurance vie (net)	5,00%
Taux de chargement assurance-vie	2,00%
Marge annuelle de la banque sur l'assurance-vie	0,30%
Marge crédit banque	0,30%
Coût en fonds propres (ratio Cooke)	4,00%
Taux marginal d'IR	40,00%
Taux de contribution sociale généralisée (CSG) et de contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) sur l'assurance-vie	11,00%
Durée d'amortissement du terrain	non amortissable
Durée d'amortissement de l'immobilier	30
Durée d'amortissement du mobilier	7
Durée de détention du bien (années)	30
Loyer TTC permettant l'accès au statut de LMP	23 000
Montant de l'investissement HT	396 380,87
Versement annuel assurance-vie	6 000

- payée à 50% sur 2 ans.

ANNEXE 4 :

LES EXEMPLES ÉTRANGERS D'IMPÔT MINIMAL

Les États-Unis (à partir de 1970) et le Canada (à partir de 1986) ont mis en place un impôt minimal (impôt minimum alternatif aux États-Unis, impôt minimum de remplacement au Canada) afin d'assurer une imposition effective de contribuables disposant de revenus élevés et échappant néanmoins pour tout ou partie à l'impôt.

Sur le plan technique, les deux systèmes sont très similaires : il s'agit, dans les deux cas, de mécanismes reposant sur une double liquidation de l'impôt avec application d'un barème spécifique à un revenu retraité (pour inclure des revenus exonérés) mais minoré d'un abattement spécifique.

Après un rappel des principaux traits de l'impôt sur le revenu au Canada et aux États-Unis, la présente annexe présente les deux dispositifs d'impôt minimal applicable dans ces États en évoquant les débats intenses entourant l'impôt minimal des États-Unis.

1. Principaux traits de l'impôt sur le revenu au Canada et aux États-Unis

Ces deux États ont des impôts sur le revenu dont les modalités de calcul sont proches et qui présentent, au regard de l'impôt français, les caractéristiques communes suivantes :

– ce sont des impôts sur le revenu commun aux sociétés et aux personnes physiques, l'impôt sur le revenu au sens français est dit impôt sur le revenu des particuliers (au Canada) et impôt sur le revenu individuel (aux États-Unis) mais l'on utilisera ci-après l'expression d'impôt sur le revenu dans le sens français donc pour désigner le seul impôt sur le revenu des personnes physiques ;

– il s'agit d'impôts fédéraux auxquels peuvent venir s'ajouter des impôts fédérés voire locaux assis, en principe, sur la même assiette ;

– le poids de leur produit dans les recettes fédérales est prédominant : en 2006-2007, l'IR canadien assurait 46,8 % des recettes fiscales et sociales fédérales et l'IR états-unien, environ 60 % des recettes budgétaires fiscales et sociales fédérales ;

– les dépenses fiscales sont nombreuses : aux États-Unis, on compte, en 2008, environ 150 dépenses fiscales au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers et, au Canada, environ 100 dépenses fiscales au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers ; la plupart de ces dépenses fiscales interviennent en amont du barème sous la forme d'une exonération totale ou partielle d'impôt ou d'une déductibilité ;

– les dépenses fiscales d'IR les plus onéreuses sont :

– au Canada, la déductibilité des cotisations (sous un double plafond, en valeur absolue et en part des revenus) à certains régimes de retraite (dépense fiscale égale à environ 20 % du produit total de l'IR), la non-imposition des plus values immobilières sur les résidences principales (dépense fiscale d'environ 10 % du produit de l'IR) et un crédit d'impôt au titre des dons (dépense fiscale d'environ 2 % du produit de l'IR) ;

– aux États-Unis, la non-imposition de l'avantage en nature résultant de la contribution des employeurs à la couverture médicale de leurs salariés (dépense fiscale d'environ 12,5 % du produit de l'IR) ou à leur constitution de droits à la retraite (environ 10 % du produit de l'IR répartis en différents dispositifs), la déductibilité des intérêts d'emprunts immobiliers (environ 8 % du produit de l'IR) et la déductibilité des dons (environ 4 % du produit de l'IR) ;

– les impôts sur le revenu reposent sur un système d'autoliquidation. Les contribuables procèdent donc non seulement à la déclaration de leurs revenus mais également au calcul de l'impôt dû. Il en résulte, a priori, une plus lourde charge déclarative pour le contribuable. Cette charge est manifestement très importante aux États-Unis, au moins pour ceux des contribuables dont la situation fiscale n'est pas très simple et rend quasiment nécessaire, en pratique, le recours à un conseil professionnel (dont la rémunération est, au demeurant, déductible), conseil qu'emploient plus de la moitié des contribuables et les trois quarts de ceux soumis à l'AMT.

2. Le système canadien

À l'exception des gains de loteries et de quelques prestations versées par l'État, la quasi-totalité des revenus est soumise à l'impôt sur le revenu (IR), y compris les dividendes (qui bénéficient toutefois d'un crédit d'impôt) et les gains en capital (exonérés pour moitié).

Le barème de l'IR comporte 4 tranches :

– 15,5 % pour la première tranche (jusqu'à 36 378 dollars canadiens de revenus);

– 22 % pour la deuxième tranche (36 379 à 72 756 dollars) ;

– 26 % pour la troisième tranche (72 757 à 118 285 dollars) ;

– 29 % pour la quatrième et dernière tranche.

Un certain nombre de déductions est prévu par la législation fiscale canadienne : déduction pour personne à charge, déduction pour les contribuables de plus de 65 ans, déduction des cotisations syndicales, des frais médicaux, des dons de bienfaisance...

En réponse aux critiques selon lesquelles un trop grand nombre de particuliers percevant des revenus élevés payaient peu ou pas d'IR, le Canada a instauré un impôt minimal de remplacement (IMR) le 1^{er} janvier 1986

L'IMR consiste en l'application d'un taux proportionnel (le taux le plus bas du barème de l'impôt fédéral sur le revenu des personnes physiques, soit 15,5 % en 2006) à une assiette plus large que celle de l'impôt de droit commun.

Le mécanisme de l'IMR est fondé sur une double liquidation de l'impôt : le contribuable calcule l'impôt de droit commun, puis l'IMR ; si l'IMR est supérieur à l'impôt de droit commun, le contribuable doit s'acquitter de l'IMR.

La détermination de l'IMR comporte plusieurs étapes.

- 1) L'assiette de l'imposition est élargie par élimination de certains avantages fiscaux consentis au titre du calcul de l'impôt de droit commun⁽¹⁾ ;
- 2) En contrepartie de la réintégration de ces allègements, le revenu soumis à l'IMR est diminué d'un abattement particulier, s'élevant à 40 000 dollars canadiens (27 782 euros) ;
- 3) Le revenu net imposable est ensuite assujéti au taux le plus bas du barème de l'impôt fédéral sur le revenu des personnes physiques, soit 15,5 % en 2006 ;
- 4) Sur l'impôt ainsi déterminé s'impute un crédit d'impôt de base. En outre, les crédits d'impôt ou abattements de droit commun, accordés en fonction de la situation de famille ou des charges personnelles, sont pris en compte pour la détermination de l'IMR ;
- 5) Une fois ce calcul achevé, le contribuable doit acquitter le montant le plus élevé (IMR ou impôt de droit commun) ;
- 6) L'IMR acquitté par un contribuable au titre de l'année *n* ouvre droit à un crédit d'impôt imputable sur l'IR de droit commun dû au titre des 7 années suivantes, dans les limites de l'IMR⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Les principaux retraitements sont les suivants :

- 80 % des plus-values de cession sont incluses dans le revenu soumis à l'IMR, contre seulement 50 % dans le revenu soumis à l'impôt de droit commun ;
- certaines pertes ne sont pas imputables sur le revenu global soumis à l'IMR, alors qu'elles le sont sur le revenu global soumis à l'impôt de droit commun (amortissements et frais financiers relatifs à des biens locatifs ou à des investissements dans des productions cinématographiques, pertes liées aux dépenses engagées pour des investissements miniers...)
- les dividendes sont totalement intégrés dans le revenu soumis à l'IMR, ce qui n'est pas le cas pour le calcul de l'impôt de droit commun.

Contrairement à l'impôt minimum américain, l'impôt minimum canadien ne fait pas l'objet de controverses majeures. Cela s'explique notamment par le fait que l'abattement de 40 000 dollars permet d'écarter de l'impôt minimal les ménages dont les revenus sont relativement faibles et qui bénéficient d'un montant limité d'avantages fiscaux, tout en continuant à viser les ménages à revenus élevés et bénéficiant d'avantages fiscaux significatifs. Le seuil de cet abattement n'a d'ailleurs pas été modifié depuis 1986.

Outre l'impôt minimal fédéral, existe également un IMR propre au Québec. L'IMR québécois est construit sur le même modèle que l'IMR fédéral. Lorsque le montant total des déductions auxquelles peut prétendre le contribuable dépasse 40 000 dollars canadiens, un nouveau calcul de l'impôt est opéré, en réintégrant dans l'assiette des revenus les déductions en question, puis en retirant de l'assiette les exemptions dites « de base ». Le taux applicable à l'assiette ainsi retraitée est de 16 %.

3. Le système États-unien

A. Le calcul de l'impôt sur le revenu

On part d'un revenu brut, dont sont exonérées certaines recettes, notamment les plus-values sur les résidences principales dans la limite de 250 000 dollars (pour un célibataire)⁽²⁾.

Certaines charges sont ensuite déduites de ce revenu brut pour calculer le revenu brut ajusté (*adjusted gross income*). Ces charges incluent les remboursements de frais professionnels, les pensions alimentaires et certaines cotisations d'assurance notamment d'assurance retraite.

Enfin, le revenu imposable est obtenu à partir du revenu brut ajusté minoré par des déductions, qui sont soit une déduction forfaitaire (variable selon la situation de famille, l'âge et, le cas échéant, des infirmités, sachant que la déduction de base pour un enfant à charge est de 850 dollars) soit, sur option, la somme de déductions spécifiques (*itemized*).

Ces déductions spécifiques incluent par exemple :

– les intérêts d'emprunts immobiliers contractés pour l'acquisition ou l'amélioration d'une résidence principale ou d'une résidence secondaire, pris en compte dans la limite d'un montant emprunté d'un million de dollars (pour un couple) ;

(1) De fait, le crédit d'impôt s'ouvre en année n+1 lorsque les revenus imposables se sont accrus dans des proportions supérieures au taux de l'IMR. Le crédit d'impôt né au titre de l'année n constitue un stock épuisable en 7 ans, et non un crédit renouvelable 7 fois.

(2) Ainsi que, par exemple : les intérêts des obligations émises par des collectivités locales, les indemnités pour maladies et accidents sous certaines conditions, l'avantage en nature constitué par la mise à la disposition d'un logement aux ministres d'un culte ou allocation pour frais de logement au profit des mêmes bénéficiaires, les primes aux militaires blessés, les bourses éducatives, l'avantage en nature constitué par les repas fournis par l'employeur sur le lieu de travail, ou certaines indemnités d'assurance.

- les dons à certains organismes ;
- les frais médicaux pour la fraction de leur somme excédant 7,5 % du revenu brut ajusté du contribuable,
- certaines taxes locales, notamment les impôts fédérés sur le revenu de l'année précédente et les taxes foncières,
- les dépenses supportées du fait d'un déménagement professionnel,
- les pertes (en capital) résultant de vols, d'accidents ou de causes exogènes similaires,

S'y ajoutent des déductions dites diverses, pour la fraction de leur somme excédant un plancher (2 % du revenu brut ajusté) qui correspondent principalement à des frais professionnels (achat d'uniformes, abonnements à des journaux professionnels, adhésion à des sociétés professionnelles) ou à des frais de conseil (notamment le conseil fiscal pour la déclaration de revenus).

Certaines déductions font l'objet d'une minoration forfaitaire (*itemized deductions limit*) pour les contribuables dont le revenu brut ajusté excède 156 400 dollars (pour un couple). La minoration est égale au plus faible des montants suivants : 3 % de la fraction du revenu brut ajusté excédant ce seuil ou 80 % du montant des déductions soumises à la minoration forfaitaire.

Le revenu imposable est ensuite soumis au barème (pour 2008, 6 tranches dont la première, applicable au premier dollar de revenu imposable, est au taux de 10 % et les deux dernières, dont les taux sont de 33 % et de 35 %, frappent respectivement les revenus supérieurs à 164 000 et à 357 000 dollars).

La plupart des États (43 sur 50) et certaines villes (dont la ville de New York) opèrent un prélèvement additionnel à l'impôt fédéral sur le revenu à un taux constant ou progressif. Le taux le plus élevé est appliqué par la Californie où le taux marginal fédéré supérieur est de 10,3 %.

Le barème fédéral est très partiellement familiarisé : il n'est pas tenu compte du nombre de personnes à charge mais les niveaux des tranches inférieures sont relevés pour un couple déclarant conjointement.

Si les plus-values sont, en principe, taxées au barème, il s'agit d'un barème particulier dont les taux sont plus faibles pour les plus-values dites à long terme (qui sont les plus-values réalisées sur des actifs détenus plus d'un an). Le taux applicable dépend du revenu global du contribuable en incluant les plus-values. Il est de 5 % pour la fraction des plus-values qui, ajouté aux autres revenus, n'excède pas 31 850 dollars et de 15 % pour la fraction dépassant ce montant.

Certaines plus-values connaissent des régimes particuliers, moins favorables (plus-values sur les œuvres d'art et les objets de collection imposées à 28 %) ou plus favorables (taux effectif de 14 % par combinaison d'un abattement de 50 % et d'un taux de 28 % sur les plus-values réalisées sur les parts de PME détenues au moins 5 ans).

Depuis 2003, les dividendes dits qualifiés (reçus au titre de parts détenues au moins 60 jours parmi les 60 jours précédant et les 60 jours suivant la distribution, soit, en pratique, la plupart des dividendes) sont imposés au même taux que les plus-values de long terme (5 % ou 15 %).

La cotisation d'impôt résultant du barème peut ensuite être réduite par des crédits d'impôt (ces « *tax credits* » pouvant être, dans certains cas, des réductions d'impôt au sens français lorsque l'excédent par rapport à l'impôt dû n'est, en principe, pas restituable).

Parmi ces crédits, dont les modalités sont à chaque fois très complexes, on notera, outre un dispositif de familiarisation de l'impôt (sous la forme d'un crédit d'impôt par enfant de moins de 17 ans à charge qui est, en principe, de 1 000 dollars) plusieurs dispositifs proches des dépenses fiscales applicables à l'IR français. Existente ainsi une réduction d'impôt pour les dépenses de prise en charge d'enfants (de moins de 13 ans) ou de personnes dépendantes, notamment l'emploi d'un salarié à domicile (dont le taux est décroissant avec le revenu brut ajusté) ou un crédit d'impôt pour l'acquisition d'un véhicule propre.

Il convient de noter que la plupart des montants utilisés pour le calcul de l'impôt sur le revenu sont indexés sur l'évolution des prix.

B. Le calcul de l'impôt minimum alternatif

L'impôt minimum alternatif est calculé selon ses règles propres. Il s'agit donc bel et bien d'un impôt alternatif, d'un autre impôt, parallèle à l'impôt sur le revenu ordinaire.

Il appartient aux contribuables eux-mêmes de procéder à la double liquidation (IR ordinaire et AMT) afin de déterminer s'ils sont redevables de l'AMT. À cette fin, concrètement, tous les contribuables procèdent, lors de la déclaration d'impôt, au remplissage d'un formulaire comprenant 14 lignes dont le résultat détermine s'il est nécessaire ou non qu'ils remplissent le formulaire déclaratif propre à l'AMT. Celui-ci comprend 55 lignes, sachant que tous les contribuables le remplissant ne seront pas nécessairement, au terme du calcul, effectivement redevables de l'AMT.

Schématiquement, le calcul repose sur la définition d'un revenu imposable plus large par exclusion de certaines des charges déductibles, ce revenu étant ensuite soumis à un barème spécifique dont les taux sont plus faibles que le barème de droit commun.

Le revenu imposable à l'AMT présente deux spécificités.

Il s'agit, en premier lieu, d'un revenu dont l'assiette est élargie par réintégration de certaines déductions (en particulier, des impôts fédérés et locaux) ou de certains revenus exonérés (les plus-values latentes résultant de la levée de *stock options* à un prix inférieur à la valeur de marché).

Toutes les déductions ne sont toutefois pas réintégréées et certaines peuvent l'être selon des modalités particulières (ainsi, les dépenses fiscales sont déductibles pour le calcul ordinaire pour leur montant excédant 7,5 % du revenu brut imposable alors qu'elles ne sont déductibles, pour le calcul de l'AMT, que pour leur montant excédant 10 % du revenu brut).

En second lieu, le revenu ainsi élargi fait l'objet d'une déduction forfaitaire spécifique (dite exemption), dont le montant est minoré pour les contribuables dont les revenus sont les plus élevés.

Pour un couple déclarant conjointement, la minoration forfaitaire s'établit (pour les revenus de 2007) à 66 250 dollars, contre 44 350 dollars (soit moins du double) pour un célibataire de sorte que l'AMT pénalise actuellement les couples. Ce montant est minoré du quart de la fraction du revenu brut dépassant un seuil fixé pour un couple à 150 000 dollars. Le revenu imposable à l'AMT correspond donc à l'intégralité du revenu des contribuables dont le revenu excède 415 000 dollars (pour un couple sans enfants).

À compter de 2007, une minoration forfaitaire supplémentaire s'applique par enfant à charge (6 300 dollars).

Le revenu imposable à l'AMT est ensuite soumis à un barème spécifique qui comprend deux tranches dont les taux sont respectivement de 26 % et de 28 % (la seconde tranche s'appliquant aux revenus dont le montant excède, pour un couple, 175 000 dollars). Il résulte de ce barème un impôt minimum potentiel (*tentative minimum tax*) dont est déduit le montant de la cotisation d'impôt calculé au titre de l'impôt sur le revenu ordinaire pour calculer la cotisation d'AMT qui vient s'ajouter à la cotisation d'IR.

En pratique, le contribuable paye donc la plus élevée des deux cotisations.

Il convient de noter que les taux spécifiques d'imposition des plus-values et des dividendes qualifiés restent applicables pour le calcul de l'AMT.

Les crédits d'impôt sont, pour la plupart, applicables à la cotisation d'AMT, cette application n'étant toutefois autorisée qu'à titre transitoire pour certains d'entre eux.

Comme dans le système canadien, le paiement de l'AMT peut ouvrir droit à un crédit d'impôt futur. Ce système n'est toutefois qu'un correctif des différences des règles déterminant le fait générateur de l'impôt de droit commun et

de l'AMT et vise à neutraliser (pour éviter une double imposition) l'imposition anticipée par l'AMT (au regard de l'impôt de droit commun) de revenus dont l'imposition peut être différée dans le calcul de l'impôt de droit commun (dits « *timing items* »). Seule la fraction de la cotisation d'AMT due au titre de ces éléments ouvre droit à un crédit d'impôt, imputable au titre d'une année ultérieure, si l'impôt ordinaire du contribuable est supérieur à son impôt minimum potentiel.

Ainsi, par exemple, l'AMT, à la différence de l'impôt ordinaire, impose la plus-value latente sur des stocks options levées. L'impôt ordinaire imposera, lui, le cas échéant, la plus-value effectivement constatée à la cession. C'est ce type de double imposition que vise à corriger le crédit d'impôt au titre de l'AMT.

C. L'accroissement du nombre de contribuables soumis à l'impôt minimum alternatif

L'AMT trouve son origine dans une audition parlementaire du ministre des Finances au cours de laquelle a été révélé le fait que 155 contribuables n'avaient pas payé d'impôt fédéral sur le revenu au titre de l'année fiscale 1967 bien que chacun d'entre eux ait perçu un revenu brut ajusté supérieur à 200 000 dollars (environ 1 million d'euros au prix de 2008). Ces contribuables non imposés représentaient environ 1 % des contribuables percevant des revenus équivalents (15 669) mais le sujet provoqua une grande émotion populaire (un rapport parlementaire indique que le Congrès reçût en 1969 plus de courriers dénonçant l'absence d'imposition de ces 155 contribuables que de courriers relatifs à la guerre du Vietnam).

Un impôt minimal fut donc mis en place en 1969 sous une forme plus simple que l'actuel AMT (il semblait s'agir d'une taxe additionnelle, de 10 %, sur le montant des charges déduites au-delà d'une certaine somme). En 1975, environ 20 000 contribuables étaient redevables de cet impôt minimal pour un produit global de l'ordre de 0,1 % de celui de l'impôt sur le revenu de droit commun.

Après diverses réformes continuant notamment à l'introduction progressive d'une assiette d'imposition spécifique à l'impôt minimal, celui-ci fut transformé, en 1982, en l'actuel AMT.

Dans la mesure où il s'agit d'un impôt parallèle à l'IR ordinaire, il aurait semblé assez logique de faire évoluer les montants intervenant dans son calcul, ses taux et plus généralement ses règles de manière coordonnée. En particulier, l'AMT aurait logiquement dû suivre l'indexation sur les prix appliquée à l'impôt sur le revenu ordinaire. Cela n'a pas été le cas. Il en a résulté un accroissement progressif du nombre de contribuables soumis à l'AMT qui a atteint environ 1 million en 1999.

Le problème a été considérablement accru à partir des réformes fiscales proposées par le Président Bush en 2001 et 2003.

Les allègements généraux de l'IR ordinaire (notamment la baisse des taux, applicable de 2003 à 2011, et qui réduit, par exemple, le taux marginal supérieur de 39,6 % à 35 % ainsi que des mesures de familiarisation accrue) n'ayant pas été répercutés sur l'AMT, le nombre de contribuables soumis à celui-ci s'est très rapidement accru pour atteindre 3,5 millions en 2006 (et un produit de l'ordre de 30 milliards de dollars).

Il convient de noter que les allègements spécifiques aux revenus du patrimoine (abaissement du taux d'imposition des plus-values et des dividendes qualifiés) ont, eux, été pris en compte dans l'AMT.

Depuis 2006, le problème de l'extension du nombre de redevables de l'AMT est pleinement apparu sur la place publique et, depuis cette date, le nombre de redevables a été maintenu à peu près constant par des relèvements transitoires successifs de la déduction forfaitaire d'AMT alors que l'application du droit constant aurait conduit à un accroissement accru du nombre de redevables.

Ce régime a été prolongé pour 2008 par une loi du 26 décembre 2007 joliment appelée loi de prévention de l'augmentation des impôts (*tax increase prevention act*). La dépense fiscale afférente aux adaptations de l'AMT visant à en geler le nombre de contribuables était évaluée à environ 50 milliards de dollars.

Le projet de budget présenté début février 2008 par le Président Bush pour l'année fiscale 2009 propose une année supplémentaire de relèvement de la déduction forfaitaire.

D. Les appréciations portées sur l'impôt minimum alternatif

Il n'y a, semble-t-il, pas de consensus aux États-Unis sur le devenir de l'AMT, sans que les lignes de fracture épousent parfaitement le périmètre des formations politiques (le président démocrate de la commission des Finances du Sénat est, par exemple, partisan de la suppression de cet impôt, devenu « *un monstre sur lequel il est temps de tirer le rideau* »).

Les critiques adressées à l'AMT sont qu'il est :

– illégitime sur le principe (il reprend d'une main ce qui a été donné de l'autre) ;

– très complexe et coûteux dans sa mise en œuvre pour les contribuables comme pour l'administration ;

– facteur d'une grande insécurité juridique (les contribuables sont incapables d'évaluer avant le terme de la procédure déclarative l'impôt dont ils devront effectivement s'acquitter) ;

– pénalisant pour les familles ;

– pénalisant pour certains contribuables pour lesquels il annule l'effet de déductions légitimes (frais médicaux élevés, impôts locaux) ;

– payé de plus en plus par les classes moyennes sans empêcher pour autant certains contribuables très aisés d'échapper en tout ou partie à l'impôt.

Les défenseurs de l'AMT relèvent à l'inverse que :

– les principales critiques adressées à l'AMT (manque de familiarisation et effets sur les classes moyennes) peuvent être résolues par des réformes ponctuelles ;

– l'équité fiscale commanderait plutôt de faire perdre, pour le calcul de l'AMT, le bénéfice de l'imposition au taux réduit de certains revenus du patrimoine qui apparaît comme l'une des principales dépenses fiscales affectant la progressivité de l'impôt ;

– malgré l'augmentation du nombre de redevables et le traitement favorables de certains revenus du patrimoine, le produit reste concentré sur des contribuables aisés (en cas de suppression, 90 % de la perte de recettes profiterait aux 16 % des contribuables les plus aisés) ;

– le produit croissant de cet impôt rend coûteux sa suppression (le produit estimé pour 2010 est de l'ordre de 100 milliards de dollars, montant décroissant puis revenant à ce niveau vers 2016 dans l'hypothèse de la remise en cause prévue par le droit existant en 2011 des allègements fiscaux accordés à partir de 2001 et montant continuant à croître pour atteindre plus de 220 milliards de dollars en 2016 dans l'hypothèse du prolongement après 2011 des allègements fiscaux accordés à partir de 2001) ;

– l'AMT améliore l'équité du système fiscal. Si, en 2001 (dernière année avant le début de la dérive du dispositif), 100 contribuables dont le revenu déclaré excédait 1 million de dollars ont totalement échappé à l'impôt (malgré l'AMT), 700 contribuables supplémentaires auraient été dans ce cas en l'absence d'AMT.

ANNEXE 5 :

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA MISSION D'INFORMATION

Députés d'Outre-mer :

- M. Louis-Joseph Manscour, député de la Martinique
- M. Alfred Almont, député de la Martinique
- M. Serge Letchimy, député de la Martinique
- Mme Christiane Taubira, député de Guyane
- M. Jean-Claude Fruteau, député de la Réunion
- M. Abdoulatifou Aly, député de Mayotte
- M. Victorin Lurel, député de la Guadeloupe
- Mme Jeanny Marc, députée de la Guadeloupe
- M. Didier Robert, député de la Réunion
- M. René-Paul Victoria, député de la Réunion

Ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi :

– Direction générale des Impôts :

- Mme Marie-Christine Lepetit, directrice de la Législation fiscale
- M. Jean-Pierre Lieb, chef du service juridique
- M. Vincent Mazauric, chef du service de l'application
- M. Frédéric Iannucci, sous-directeur
- M. Patrice Laussucq, chef du bureau des agréments

– Direction du Budget :

- M. Philippe Josse, directeur
- M. Claude Wendling, sous-directeur
- Mme Hélène Eyssartier, sous-directrice
- M. Dan Lévy, chef de bureau

– Inspection générale des finances :

- M. Christophe Baulinet, inspecteur, adjoint au chef du service
- Mme Anne Bolliet, inspectrice générale
- M. Philippe Dumas, inspecteur général
- M. Daniel Lallier, inspecteur général

Ministère de l'Intérieur, des collectivités territoriale et de l'outre-mer :

- M. Philippe Leyssène, directeur des affaires économiques, sociales et culturelles de l'outre-mer
- Mme Martine Lévy, chargée de mission

Ministère de la Culture et de la communication :

- M. Michel Clément, directeur de l'Architecture et du patrimoine
- Mme Danièle Déal, sous-directrice, sous-direction des monuments historiques et des espaces protégés
- Mme Thérèse Laval, mission questions fiscales à la sous-direction des affaires juridiques de la direction l'Administration générale

Cour des comptes :

- M. Jean-Pierre Cossin, conseiller-maître, membre du Conseil des prélèvements obligatoires

Conseil économique et social :

- M. Michel Paoletti, Président du groupe Outre-mer du Conseil économique et social

Ministère des finances du Canada :

- M. Don Wilson, chef principal, division de l'impôt des particuliers, direction de la Politique de l'impôt
- Mme. Émilie Brown, analyste de politiques, division de l'impôt des particuliers, direction de la Politique de l'impôt
- Mme Marie-Claude Hébert, agent principal de la politique de l'impôt, revenus d'entreprises, de biens et impôt sur le revenu des particuliers, division de la législation de l'impôt, direction de la Politique de l'impôt

Universitaire :

- M. Jean-Claude Colliard, professeur à l'université de Paris I, ancien membre du Conseil constitutionnel

Mouvement des entreprises de France :

- M. Guy Dupont, Président de la Fédération des entreprises des départements d'outre-mer
- M. Jean-Pierre Helbert, directeur adjoint des relations institutionnelles du Mouvement des entreprises de France

Associations de défense du patrimoine :

- M. Jean-René Etchegaray, premier adjoint au maire de Bayonne, secrétaire de l'Association nationale des villes et pays d'art et d'histoire et des villes à secteur sauvegardé

- M. Christophe Eschlimann, président du Groupement des entreprises des monuments historiques
- M. Jean de Lambertye, président de l'association « La Demeure historique » et M. Patrice Cahart, vice-président
- M. Philippe Toussaint, président de l'association « Vieilles maisons françaises »
- M. Alain de la Bretesche, président de l'association des Journées juridiques du patrimoine

Cabinets de défiscalisation :

- MM. Geoffroy Marraud de Grottes et Laurent Mercier, cabinet SOFICO Investissements
- MM. Stéphane de Reynal et Stéphane Michaux, cabinet ACI Outremer financement
- MM. Lionel Desage et François Lochelongue, cabinet Coff
- M. Philippe Souchier, cabinet Outre-Mer Finance
- Mme Nathalie Le Roy, cabinet INFI
- M. Luc Domergue, cabinet LDC Conseil

ANNEXE 6 :

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES LORS DU DÉPLACEMENT DE LA MISSION D'INFORMATION EN OUTRE-MER

En Guadeloupe

• Députés :

- Mme Gabrielle LOUIS-CARABIN
- Mme Jeanny MARC
- M. Éric JALTON

• Région Guadeloupe :

- M. Victorin LUREL, Président du Conseil régional, Député
- M. Jocelyn JALTON, Président du Conseil économique et social régional
- M. Marc VIZI, Directeur général des services
- M. Dominique LABAN, Directeur de cabinet du Président
- M. Max ETNA, Directeur adjoint de cabinet

• Conseil général :

- M. Jacques GILLOT, Président, Sénateur
- M. Félix DESPLAN, vice-Président
- M. Jean BARDAIL, vice-Président, Président de la commission des Travaux
- M. Ferdy LOUISY, Conseiller général, Président de la commission Environnement et énergies
- M. Jean-Marie HUBERT, Conseiller général, président de la commission Agriculture et pêche
- M. Pierre REINETTE, Directeur général des services
- M. Henri LAVENTURE, Directeur général des services adjoint
- M. Daniel DUMIRIER, Directeur de cabinet du Président

● **Préfecture de Guadeloupe :**

- M. Emmanuel BERTHIER, Préfet de la région Guadeloupe, Préfet de Guadeloupe
- M. François PESNEAU, Directeur de cabinet du Préfet
- M. Stéphane GRAUVOGEL, Secrétaire général à l'action régionale
- M. Christian SONJON, Directeur des services du SGAR
- M. Claude LEBLANC, Chef du bureau de l'action économique de l'État

● **Services de l'État :**

- M. Germain JOLIBERT, Directeur des services fiscaux
 - M. Bernard CRESSOT, Trésorier payeur général
- M. Franc-Gilbert BANQUEY, Président de la Chambre régionale des comptes de Guadeloupe-Guyane-Martinique

● **Acteurs socioprofessionnels :** table ronde organisée par Mme Colette KOURY, Présidente de la Chambre de commerce et d'industrie de Pointe-à-Pitre

● **Société « Solar Electric » :**

- M. David DOUMITH, Gérant
- Mme Catherine TALVASSON, Directrice d'agence Guadeloupe
- M. François BOTREAU, Directeur adjoint

● **Opérateurs de la défiscalisation :**

- M. Christophe LOUIS, Gérant de la société Caraïbe Location & Ingénierie

En Martinique

● **Parlementaires :**

- M. Alfred ALMONT, Député
- M. Serge LETCHIMY, Député
- M. Louis-Joseph MANSCOUR, Député
- M. Serge LARCHER, Sénateur
- Mme Madeleine JOUYE DE GRANDMAISON, Députée européenne.

● **Conseil régional :**

- M. Alfred MARIE-JEANNE, Président, Député
- M. Daniel MARIE-SAINTE, premier vice-Président, Président de la commission Bâtiment et travaux publics, transports et équipements régionaux
- M. Louis Félix Vincent DUVILLE, sixième vice-Président, Président de la commission Développement économique et emploi
- Mme Sandrine SAINT-AIME, Présidente de la commission Avis et propositions à caractère législatif et réglementaire

● **Conseil général :**

- M. Claude LISE, Président, Sénateur
- Mme Frédérique FANON-ALEXANDRE, Directeur général des services
- M. Fernand MOUNTO, Directeur général adjoint chargé des finances et des moyens
- M. Pascal MARGUERITTE, Chargé de mission à l'économie et aux relations européennes

● **Préfecture de Martinique :**

- M. Ange MANCINI, Préfet de la région Martinique, Préfet de Martinique
- M. Maurice TUBUL, Secrétaire général à l'action régionale
- M. Vincent-Guillaume POUPEAU, Chargé de mission pour le développement économique et social, l'emploi et la formation

● **Services de l'État :**

- Direction des services fiscaux (M. Daniel CASABIANCA, Directeur ; Mme Maryse LOWENSKI, Inspecteur départemental expert)
- M. Alain THÉBAULT, Trésorier payeur général

● **Acteurs socioprofessionnels :** table ronde organisée par M. Claude POMPIÈRE, Président de la Chambre de commerce et d'industrie de la Martinique

● **Entreprises :**

- Groupe SEEN (M. Éric COPPET, Directeur du développement ; Mme Josette ROSE, Directrice des ressources humaines ; M. Eddy ERICHER, Directeur administratif et financier ;

M. Joël PONCEAU, Directeur juridique ; M. Lilian FANGET, Directeur des opérations)

– Unité de traitement des déchets de La Martiniquaise de valorisation (M. Jean-Claude FAGOUR, Directeur d’exploitation ; M. Didier SARDAIGNE, Directeur de Veolia Propreté)

– Club Méditerranée, village « Les Boucaniers » - Société martiniquaise des villages de vacances (M. Yan MONPLAISIR, Président directeur général ; Mme Catherine CADROT, Directrice générale)

– sociétés de plaisance du Marin (M. Jean-Louis DE LUCY, Gérant de Carenantilles, chantier naval ; M. Glenn JEAN-JOSEPH, Directeur général de la Société antillaise d’exploitation des ports de plaisance ; M. Jacques SCHARWATT, Expert maritime ; M. Éric VASSE, Gérant de Punch croisières)

– Société nouvelle des établissements modernes de boissons gazeuses (M. Alain HUYGUES DESPOINTES, Président du Groupe Antilles Glace, propriétaire de la SNEMBG ; M. Thierry HUYGUES DESPOINTES, Directeur général de la division boissons du Groupe ; Mme Valérie LADIEUR, Directrice financière du Groupe ; M. Alain MARRAUD DES GROTTES, Directeur des achats du Groupe ; M. Jean-Marc WINSBACK, Directeur de la SNEMBG ; M. Alain FARROUX, Directeur adjoint de la SNEMBG)

*

* *