



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

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Paris, le 5 juin 2008

*MAÎTRISER LA DÉPENSE FISCALE
POUR UN IMPÔT PLUS JUSTE ET PLUS EFFICACE*

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION
SUR LES NICHES FISCALES

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

I.- LE CONSTAT : LA DÉPENSE FISCALE SE DÉVELOPPE DE MANIÈRE INQUIÉTANTE ET PORTE ATTEINTE À L'ÉQUITÉ FISCALE

1.- Un développement spectaculaire

- **Les dépenses fiscales sont de plus en plus nombreuses et de plus en plus coûteuses**

– on compte aujourd'hui 486 dépenses fiscales, contre 418 en 2003. Près de 14 nouvelles mesures ont donc été créées chaque année depuis 2003. Le rythme de création de ces nouvelles dépenses a fortement tendance à s'accélérer, puisque « seulement » une centaine de mesures a été créée entre le début des années 1980 et 2003, soit moins de 5 par an

– leur coût est passé 50 milliards d'euros en 2003 (soit 3 % du produit intérieur brut et 20 % des recettes fiscales nettes) à 73 milliards d'euros en 2008 (soit près de 27 % des recettes fiscales nettes et 3,8 % du PIB prévisionnels). Entre 2007 et 2008, le coût global des dépenses fiscales devrait augmenter 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

- **Les dépenses fiscales ont tendance à se substituer aux crédits budgétaires**

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 des missions du budget de l'Etat. 10 missions sont constituées à plus d'un tiers par des dépenses fiscales, dont 6 par les seules dépenses fiscales propres à l'impôt sur le revenu. Pour 8 de ces 10 missions, les dépenses fiscales sont supérieures aux crédits de paiement prévus par le PLF 2008.

Cette tendance est d'autant plus inquiétante que :

– 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 ;

– les dépenses fiscales ne sont pas soumises à la norme de dépense.

2.– Une atteinte à l'équité fiscale

a) L'utilisation massive des dispositions permettant de réduire l'impôt sur le revenu

- **Par l'effet des réductions et crédits d'impôt dont l'utilisation est croissante avec le niveau de revenu, on constate une véritable « régressivité » de l'impôt : plus un très gros contribuable a des revenus élevés, moins il paie d'impôt en proportion**

– pour les 5 000 contribuables déclarant les montants de revenus imposables au barème les plus importants, le taux moyen d'imposition 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

– si moins de 10 % des 100 000 contribuables dont les revenus imposables sont les plus élevés réduisent leur impôt 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

– 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 %. Chacun de ces contribuables a ainsi réduit son impôt de plus d'un million d'euros

– parmi les 10 000 contribuables les plus riches en termes de revenu, 150 n'ont pas payé d'impôt ou ont obtenu une restitution du Trésor public, alors que leur revenu fiscal de référence était en moyenne de l'ordre d'un million d'euros. Certains d'entre eux ont même reçu une restitution, alors que leur revenu fiscal de référence était supérieur à 10 millions d'euros

- **On constate une très forte concentration du recours aux réductions et crédits d'impôt**

– 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

b) Une concentration sur certaines réductions d’impôt

- **Pour les 100 000 plus gros contribuables, plus de 80 % du montant total des réductions et crédits d’impôt résultent du recours à quatre 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)

- **Les contribuables à très hauts revenus optimisent leur situation fiscale en recourant massivement aux incitations à l’investissement à l’outre-mer**

– 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

– S’agissant de l’investissement dans le logement outre-mer, on constate 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 quarante-cinq premiers centiles

– S’agissant de l’investissement productif outre-mer, 5 % des utilisateurs bénéficient de près de 45 % de la dépense fiscale (soit environ 235 millions d’euros). Chacun des 555 contribuables concernés 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, correspondant au coût total du régime Malraux et du dispositif en faveur des monuments historiques.

II.– LES PROPOSITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION : MAÎTRISER LA DÉPENSE FISCALE POUR UN IMPÔT PLUS JUSTE ET PLUS EFFICACE

A.– MAITRISER LA DÉPENSE FISCALE PAR L'APPLICATION DE RÈGLES DE GOUVERNANCE SPÉCIFIQUES

Il est urgent d'appliquer aux dépenses fiscales des règles d'évaluation et de suivi spécifiques.

1.– Améliorer l'évaluation de 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

2.– Placer la dépense fiscale sous une norme pluriannuelle

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

B.- AMÉLIORER L'ÉQUITÉ ET L'EFFICACITÉ DE L'IMPÔT EN PLAFONNANT LA DÉPENSE FISCALE

Pour restaurer l'équité de notre fiscalité sans mettre en cause son efficacité, la mission se prononce en faveur d'une réforme à deux niveaux :

- un encadrement des quatre dispositifs actuellement non plafonnés ;
- l'instauration un plafonnement global.

1.- Encadrer les dépenses fiscales non plafonnées

a) L'aide à la réhabilitation des secteurs sauvegardés (régime Malraux)

Le régime Malraux permet l'imputation sans limite sur le revenu global de certains déficits fonciers subis à l'occasion d'opérations de réhabilitation d'immeubles loués dans des secteurs urbains faisant l'objet d'une protection particulière. En pratique, le contribuable peut déduire de son revenu imposable le coût des travaux de rénovation, et, grâce à la possibilité d'imputation illimitée sur le revenu global, de profiter pleinement de la charge déductible en résultant, même en l'absence d'autres revenus fonciers. Il va ainsi se constituer un patrimoine immobilier partiellement financé par une économie d'impôt, celle-ci représentant, pour un contribuable imposé au taux marginal, entre 20 et 26 % du coût complet de l'immeuble, travaux inclus.

Le régime Malraux – qui coûte chaque année entre 100 et 130 millions d’euros aux finances publiques – peut aujourd’hui être **un outil de réduction de l’impôt, commercialisé comme tel par des professionnels spécialisés au profit de gros contribuables**. Ainsi, 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 nécessaire d’encadrer l’avantage fiscal afférent au régime Malraux, en le plafonnant et en clarifiant les contreparties exigées du contribuable.

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 neuf ans

b) Le régime applicable aux monuments historiques

Le régime applicable aux monuments historiques et aux immeubles assimilés – qui représente une dépense fiscale annuelle située entre 30 et 40 millions d’euros – permet l’imputation sans limite sur le revenu global de certains déficits fonciers ou l’imputation directe de certaines charges sur le revenu global :

- lorsque l’immeuble historique ne produit pas de recettes, certaines charges qui lui sont afférentes sont directement déductibles du revenu global de son propriétaire ;

- lorsque l’immeuble historique produit des recettes (loyers, recettes afférentes à la visite), celles-ci constituent des revenus imposés dans la catégorie des revenus fonciers selon des modalités particulières :

- outre les charges foncières qui sont imputables dans les conditions de droit commun, le propriétaire peut imputer la totalité des charges résultant de l’éventuelle ouverture au public ;

- 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 ;

– la fraction des charges foncières correspondant aux locaux dont le propriétaire se réserve la jouissance 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.

La grande diversité des monuments historiques et le coût souvent très élevé des travaux les concernant rendent délicat de plafonner le bénéfice tiré de ce régime, sans en remettre substantiellement en cause 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.

La mission souhaite en revanche que le dispositif soit ajusté afin d'**éviter son utilisation dans une perspective d'optimisation fiscale** et d'**assurer une meilleure adéquation entre l'avantage fiscal et les contraintes supportées par les contribuables**.

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 dix 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

c) Le régime des loueurs en meublé professionnels

• Le régime des loueurs en meublé professionnels offre de nombreux avantages

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 est avantageux pour trois raisons principales :

– 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 % (par comparaison, le régime micro applicable aux revenus fonciers ne prévoit qu'un abattement de 30 % et il n'est, en outre, applicable qu'aux foyers fiscaux dont les recettes annuelles brutes sont inférieures à 15 000 euros) ;

– il 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 ;

– les déficits (y compris s’ils résultent des intérêts d’emprunt et des autres charges financières) sont reportables sur le revenu global, sans limitation de montant, pour les loueurs professionnels.

De surcroît, 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 de leur location plus de 50 % de ses revenus d’activité (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).

- **Ces avantages sont d’autant plus injustifiés qu’aucune contrepartie n’est exigée du contribuable.**

Pour être fiscalement considéré comme loueur en meublé professionnel, il suffit de s’inscrire en cette qualité au registre du commerce, et de réaliser plus de 23 000 euros de recettes annuelles ou retirer de cette activité plus de 50 % de son revenu. Une activité de location en meublé peut donc être considérée comme professionnelle alors qu’elle constitue une simple opération d’investissement, sans participation personnelle du contribuable à l’exploitation.

L’attrait du régime des loueurs en meublé professionnels n’est pas étranger au fait que leur nombre a été multiplié par 2,4 depuis le début des années 2000. Actuellement, sur les 43 000 loueurs en meublé, 8 000 exercent à titre professionnel.

La mission estime que **l’ensemble des avantages du régime des loueurs en meublé professionnels mérite d’être remis à plat.**

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

d) Le soutien à l'investissement outre-mer

• L'investissement outre-mer est soutenu par deux principaux dispositifs fiscaux

– L'aide à l'investissement productif

Les personnes physiques domiciliées fiscalement en France peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt de 50 % lorsqu'elles réalisent outre-mer certains investissements productifs dans le cadre d'une entreprise soumise à l'impôt sur le revenu. Cette réduction d'impôt est de plein droit lorsque l'investissement est inférieur à 1 million d'euros. Au-delà, l'investisseur doit obtenir un agrément.

La réduction d'impôt est imputable sans limitation 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.

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.

Les bénéficiaires de la défiscalisation sont soumis à des obligations de conservation de l'investissement.

– L'aide à l'investissement dans le secteur du logement

Les personnes physiques ayant leur résidence fiscale en France peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu lorsqu'elles réalisent les 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. La réduction d'impôt est accordée de plein droit (sans accord préalable de l'administration) pour tous les investissements inférieurs à 4,6 millions d'euros.

• **La défiscalisation outre-mer a 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 sont passés d'environ 240 millions d'euros en 2003 à 500 millions d'euros en 2006. Ils bénéficient de plein droit des dispositifs de défiscalisation : la seule réalisation de l'opération ouvre droit à l'avantage fiscal. Ainsi, dès lors qu'aucune obligation propre à l'octroi d'un agrément ne doit être remplie, **peuvent bénéficier de la défiscalisation des investissements dont l'utilité économique finale est limitée.**

La mission propose donc plusieurs mesures destinées à corriger les effets pervers du régime de plein droit.

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 méritent d'être revues**

L'investissement dans le secteur de l'hôtellerie et de la navigation de plaisance ouvre droit 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. En outre, la durée de l'obligation de conservation est fixée à 5 ans, soit

une durée assez faible pour **favoriser des stratégies d'investissement privilégiant la rentabilité financière à court terme, et non la viabilité économique du projet.**

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**

Les investissements dans le secteur du logement bénéficient d'un seuil d'accord préalable très élevé (4,6 millions d'euros). Ce seuil favorise le « saucissonnage » des opérations, destiné à échapper à la procédure de contrôle *a priori* que constitue l'accord préalable. En outre, cette procédure de contrôle est plus souple qu'en matière d'investissement productif : à la différence de l'agrément, l'accord préalable ne peut être repris par l'administration fiscale.

Ces effets pervers sont renforcés par deux caractéristiques du dispositif :

– 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 ;**

– l'avantage fiscal n'est pas plafonné.

De surcroît, 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.

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

– **La réduction d'impôt pour investissement productif conduit à une « évaporation fiscale » très élevée, sans réelle prise de risque par l'investisseur**

Exemple type d'un montage simplifié d'investissement productif en outre-mer

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.

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 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'exemple présenté ci-dessus montre que l'aide perçue par l'entreprise (soit 30 sous forme de rétrocession) coûte 50 à l'État (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 sont donc *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 », au regard de l'objectif final poursuivi par la défiscalisation, à savoir le développement économique de l'outre-mer.

Or, **cette évaporation n'est pas justifiée par le risque pris l'investisseur**. En ce qui concerne le risque économique, 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 fiscal, le montant moyen de reprise par l'administration fiscale 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 totale.

La mission considère par conséquent que, **pour une dépense fiscale constante, le soutien à l'investissement productif outre-mer pourrait être significativement accru**. Elle propose 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 (en-dessous du seuil d'agrément), un crédit d'impôt sur les bénéfices pour les opérations les plus conséquentes (au-dessus du seuil d'agrément) ou un prêt bonifié pour le cas particulier des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie. **L'objectif est d'accroître la dépense fiscale bénéficiant directement au développement économique de l'outre-mer.**

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

2.– Instaurer un plafonnement global

Un encadrement des niches non plafonnées n'est pas suffisant. En effet, un tel encadrement n'empêchera pas les contribuables aux revenus très élevés de combiner plusieurs dispositifs et d'échapper très largement, voire totalement, à l'impôt. La mission se prononce donc en faveur d'**un plafonnement global reposant sur trois modalités**.

- **Convertir les mesures d'assiette en réductions d'impôt**

Le Conseil constitutionnel a annulé le plafonnement des dépenses fiscales prévu par le projet de loi de finances pour 2006, au motif qu'il présentait une complexité excessive et que cette complexité ne trouvait sa contrepartie dans aucun motif d'intérêt général véritable.

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 les avantages fiscaux affectant l'assiette de l'impôt qui ont vocation à entrer dans le champ du plafonnement**. Ce préalable technique permettrait le fonctionnement simple (c'est-à-dire sans retraitement en vue du calcul de l'avantage en impôt) d'un plafonnement d'ensemble.

- **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 le projet de 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.

- **Instaurer un plafonnement en valeur absolue**

Cette solution a le **mérite de la simplicité** et contribue 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).

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