

Le rapport sur les dépenses fiscales, autrement appelées « niches fiscales » de MM. Migaud et Carrez de la mission d'information de l'Assemblée Nationale, rassemble aussi bien la gauche que la droite, Il s'agit de l'inventaire des possibilités de réduire pour les ménages son revenu déclaré ou de diminuer son impôt sur le revenu ou de l'imposition des entreprises.

Ces 278 pages sont infiniment instructives. On y apprend en effet que le nombre des niches fiscales ne cesse d'augmenter (486 dispositions, + 70 en cinq ans) et le manque à gagner pour les finances publiques aussi (73 milliards d'euros, contre 50 milliards d'euros en 2003). Tout se passe comme si la fixation en 2003 d'une norme budgétaire avait conduit à la multiplication des niches fiscales. Si l'on voulait avoir des preuves tangibles de l'efficacité du lobbying, on les a.

Les services de l'Etat et nos parlementaires unanimes avouent :

- que ces chiffres sont probablement sous-estimés !
- qu'une partie des dispositions ne fait l'objet d'aucun chiffrage !
- qu'il est souvent difficile d'obtenir une évaluation des résultats par rapport aux objectifs poursuivis !
- qu'au surplus les conséquences financières ne sont pas vraiment maîtrisées dans le temps (par exemple, le dispositif de déduction lié aux investissements locatifs Périssol, arrêté en 1998, a des effets jusqu'en 2022 !)
- que d'une année sur l'autre le manque à gagner devrait progresser quatre fois plus vite que les dépenses budgétaires !
- qu'une fois acquise la mesure est reconduite, sans qu'un réexamen systématique en opportunité soit opéré !

Contentons-nous pour l'heure de regarder **ce qui concerne l'impôt sur le revenu : 189 dispositions, représentent 39,4 milliards d'euros de manque à gagner, 40% de l'impôt calculé en sortie du barème; ce chiffre est à comparer aux 60,5 milliards d'euros de recettes tangibles.** Pas étonnant que le poids de l'impôt sur le revenu dans les prélèvements obligatoires soit en baisse (6,5% au lieu de 9 % en 1990) et, trois fois et demie moins élevé que dans la moyenne de l'Union Européenne (23 %). Il est vrai que si on y ajoute la CSG (76 milliards d'euros), on atteint 17 %.

Un ménage sur deux n'est pas imposable sur le revenu (soit 15 millions). La moyenne de la contribution est pour les 18 millions de foyers imposés de 1 370 euros en 2006. Mais les 10% de foyers les plus aisés (1.800 000) qui représentent 36 % des revenus déclarés payent 72 % du total.

Les dispositifs concernent des exonérations de revenus, des déductions encourageant des investissements, des avantages correspondant à une activité professionnelle, des dispositifs de soutien à un secteur économique, des compensations à des situations subies par le contribuable, des encouragements à des versements à fonds perdus, des avantages visant à éliminer une double imposition. Sur les 189 évoquées, 26 mesures n'ont aucun chiffrage (on se demande pourquoi on les conserve quand même); 126 correspondent à 5,4 milliards (soit 44 millions d'euros en moyenne par mesure).

Surtout 37 niches, d'un coût d'au moins 250 millions d'euros chacune, représentent un total de 34 milliards d'euros.

**Le tableau de chasse**

| Mesure  | Montant en millions d'euros |
|---|-----------------------------|
| Prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité   | 4 230                       |
| Exonération des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation ou d'assurance vie   | 3 200                       |
| Abattement de 10 % sur le montant des pensions et des retraites   | 2 550                       |
| Crédit d'impôt pour les dépenses d'équipement en économie d'énergie de l'habitation principale  | 2 400                       |
| Abattement de 40 % sur les dividendes des sociétés  | 1 790                       |
| Exonérations d'impôt des prestations familiales, allocation adulte handicapé, etc   | 1 700                       |
| Demi-part supplémentaire pour les personnes seules ayant eu un ou plusieurs enfants à charge  | 1 640                       |
| Crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile lorsque l'employeur a une activité professionnelle ou est demandeur d'emploi depuis plus de trois mois                 | 1 260                       |
| Déduction des dépenses de grosses réparations ou d'amélioration des immeubles   | 1 100                       |
| Réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile lorsque l'employeur n'a pas d'activité professionnelle  | 1 040                       |
| Exonération des gains de cessions de valeurs immobilières dans un plan d'épargne par actions  | 1 000                       |
| Exonération des intérêts et des primes dans le cadre dans plan épargne logement   | 900                         |
| Exonération des sommes reçues au titre de l'intéressement, de la participation ou de l'abondement d'un plan d'épargne salarial  | 900                         |
| Exonération des indemnités et prestations versées aux victimes d'accident du travail ou de maladies professionnelles  | 850                         |
| Réduction d'impôts au titre des dons  | 820                         |
| Crédits d'impôt pour frais de garde des enfants de moins de six ans   | 800                         |
| Taxation réduite des plus values professionnelles à long terme et de certains produits de la propriété industrielle   | 600                         |
| Exonération des majorations de retraite ou de pensions des personnes ayant eu ou élevé au moins trois enfants   | 570                         |
| Réduction d'impôt à raison des investissements productifs dans les départements d'outre-mer   | 550                         |
| Crédit d'impôt au titre des dividendes  | 520                         |
| 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                         |
| Exonération des gains réalisés lors des cessions à titre onéreux des titres acquis dans le cadre des dispositifs d'épargne salariale  | 500                         |
| Exonération des produits des plans d'épargne salariale  | 400                         |

|  |     |
|--|-----|
| Déductions dites « Robien » pour investissement immobilier locatif   | 400 |
| Exonération des rémunérations au titre des heures supplémentaires  | 400 |
| Déduction des cotisations plan épargne retraite populaire  | 400 |
| Demi-part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée des enfants à charge, accordée aux parents isolés | 390 |
| Demi-part supplémentaire pour les contribuables invalides  | 380 |
| Abattement sur certains revenus de capitaux  | 300 |
| Exonération des revenus provenant de l'épargne salariale   | 300 |
| Exonération des intérêts des livrets A   | 280 |
| Exonération de la retraite du combattant et des pensions assimilées  | 270 |
| Réduction de l'impôt sur le revenu pour les contribuables résidant dans les DOM  | 270 |
| Abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste   | 260 |
| Exonération des dividendes capitalisés sur un PEA  | 250 |
| Exonération de l'allocation personnalisée d'autonomie  | 250 |
| Exonération du salaire des apprentis   | 250 |

### Les leçons du tableau

Ce tableau a l'avantage de montrer que chacun, du moins parmi ceux qui paient des impôts (20 millions de ménages), est concerné par un ou plusieurs dispositifs. Comme aime à le rappeler le rapporteur du Budget, Gilles Carrez, « dans chaque niche, il y a un chien qui mord ». D'où la difficulté de revenir dessus, surtout si cela concerne beaucoup de personnes : ainsi la Prime pour l'emploi concernait 8,6 millions de foyers en 2005 et l'exonération sur le livret A, 24 millions.

Si certaines mesures sont plafonnées dans leur déductibilité, ce n'est pas le cas de toutes. Bien plus, il n'existe pas de plafonnement global des déductibilités cumulées : la tentative à ce propos a été rejetée par le Conseil constitutionnel parce trop complexe, pas assez lisible par le contribuable et ne rapportant pas assez en recettes.

Conséquence : les plus aisés en profitent au maximum quand ils le peuvent. Les pages 42 à 45 du rapport l'illustrent parfaitement. 100 000 contribuables réduisent leur impôt en moyenne de 15 000 euros, 10 000 de 67 000 euros, 1000 de 296 000 euros, 100 de 1 132 000 euros. Ce qui inverse la progressivité de l'impôt sur le revenu. Ainsi 150 des 10000 plus gros contribuables sont parvenus à ne pas payer d'impôt en 2006, certains même ont bénéficié d'une restitution fiscale, alors que leur revenu fiscal de référence moyen est de l'ordre du million d'euros. On constate donc une véritable « régressivité » de fait de l'impôt. On est loin de l'article 13 de la déclaration des Droits de l'homme et du citoyen qui prévoit que « l'indispensable contribution commune doit être également répartie entre les citoyens en raison de leurs facultés » !

### Quelles sont les propositions parlementaires ?

- demande au gouvernement d'une opération vérité, inventaire de toutes les dispositions même très anciennes et évaluation de leur coût;

- soumettre la création de toute nouvelle niche fiscale à une étude d'impact démontrant son avantage par rapport à une dépense budgétaire;
- en limiter l'usage à trois ans;
- évaluer l'efficacité de chaque dépense fiscale, et d'abord des plus coûteuses, en établissant des indicateurs de performance;
- créer une norme de dépense fiscale pour l'année et opérer les ajustements nécessaires pour la respecter.

Comme les plus gros contribuables optimisent leur situation fiscale en recourant en particulier aux dispositifs non plafonnés, en particulier la restauration d'immeubles en secteur sauvegardé, les monuments historiques, les investissements outre-mer, la location professionnelle en meublés, il est demandé en priorité leur encadrement plus strict et des plafonnements en 2009.

De même est relancé l'établissement d'un plafonnement global qui suppose de transformer en réduction d'impôt les principales mesures qui portent sur l'assiette pour aboutir à un dispositif lisible et efficace.