

Vendredi 15 mars 2013

Dans un contexte budgétaire contraint, les « niches » fiscales et sociales sont parfois perçues comme des gisements importants de recettes pour les administrations publiques. Mais de quoi s'agit-il ? Réduire les niches permet-il effectivement de réduire le déficit ? Les niches ont-elles un impact économique ? Telles sont les questions abordées dans ce flash.

1. De quoi parle-t-on ?

Selon la définition officielle, « les dépenses fiscales s'analysent 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 leur 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. Toute mesure impliquant une perte de recettes pour le budget de l'État n'est donc pas une dépense fiscale ; qualifier une mesure de dépense fiscale suppose de se référer à une législation de base à laquelle elle dérogerait ». Voici quelques exemples de dépenses fiscales : taux réduit (7 %) de TVA pour les travaux à domicile et les ventes à consommer sur place (hors boissons alcooliques), crédit d'impôt recherche, abattement de 10 % sur le montant des pensions, prime pour l'emploi en faveur de salariés modestes...

De leur côté, les « niches sociales » sont composées de mesures d'exonérations de prélèvements sociaux et d'exemptions d'assiette. Dans le premier cas, l'exonération consiste en un moindre prélèvement pour le contribuable (en général, l'employeur) dont le montant est compensé par l'Etat ou pris en charge par la sécurité sociale, d'où une neutralité pour le salarié en termes de droits alors que, dans le second cas, l'exemption d'assiette porte sur l'ensemble des cotisations (sécurité sociale, assurance-chômage...) et n'ouvre pas de droits pour le salarié. La principale exonération de cotisations sociales est l'allègement de cotisations sur les bas salaires ; sont qualifiés d'exemptions d'assiettes les dispositifs tels que la participation, les chèques vacances, les tickets restaurant...

Toute dépense fiscale ou sociale possède un ou plusieurs objectifs : incitation à l'activité, création d'emplois, compensation de certaines charges (famille, dons...). Dans les deux cas, la norme reste conventionnelle et peut évoluer en fonction de la législation nationale ou communautaire. Ainsi, un certain nombre de taux réduits de TVA (produits alimentaires, abonnements à la télévision, livres) ne sont pas considérés comme des dépenses fiscales car ils ne visent pas à stimuler un secteur ou un comportement mais à permettre la consommation de produits de base. De la même façon, la liste officielle des dépenses fiscales ne comprend pas des mesures dérogatoires telles que la détaxation du kérosène pour le secteur de l'aviation ou encore le différentiel de taux en faveur du gazole, ce que la Cour des comptes a récemment critiqué.

Selon les données prévisionnelles pour l'année 2013, la somme de ces dispositifs dérogatoires atteindrait **105Md€**, dont deux tiers seraient des dépenses fiscales et un tiers des niches sociales.

<i>TOTAL (en Md€)</i>	104,9
Dépenses fiscales	70,8
Niches sociales	34,1
<i>Dont exonérations</i>	27,6
<i>Dont exemptions d'assiette</i>	6,5

Sources : Voies et moyens (tome II) annexé au PLF 2013, annexe 5 du PLFSS 2013.

L'analyse par type d'impôt fait apparaître que les dépenses fiscales bénéficient principalement aux particuliers (la moitié des dépenses est ainsi concentrée sur l'impôt sur le revenu), alors que les

niches sociales bénéficient, elles, aux entreprises (l'allègement général de cotisations représente à lui seul 60 % du coût total du sous-ensemble).

2. Réduire les niches pour réduire le déficit ?

Dans l'élan de la loi de finances pour 2013, qui a abaissé le plafond de certaines niches fiscales à l'impôt sur le revenu à 10 000€, la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017 prévoit, en son article 14, que le montant annuel des dépenses fiscales (hors crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi) ne peut excéder **70,8Md€**, soit le montant prévisionnel pour 2013 (cf. tableau). Dans la lettre de cadrage budgétaire transmise récemment à ses ministres, le chef du Gouvernement a fixé l'objectif de réduire de 5 % le montant des dépenses fiscales « *par rapport à leur évolution spontanée* ». Compte tenu de l'architecture des dépenses fiscales, les ministères du Logement (14Md€), des Affaires sociales (13Md€) et du Travail (10,7Md€) seront particulièrement observés.

La stratégie de suppression (ou de limitation) des niches n'est pas nouvelle pour le pouvoir exécutif : ainsi, le Gouvernement Fillon a fortement mis en avant cet argument dans la construction du budget pour 2011 avec, à la clé, plus de **10Md€** de prélèvements supplémentaires¹ qui ont contribué, bien qu'en partie seulement, à la réduction du déficit public, passé de 7,1 % du PIB en 2010 à 5,2 % du PIB en 2011². Bien que cela semble trivial, il est utile de rappeler ici que la suppression d'une niche équivaut mécaniquement à augmenter un prélèvement obligatoire, avec des effets potentiels sur le comportement des agents économiques.

3. L'impact économique des niches

Le débat sur les niches est trop souvent appréhendé dans une stricte optique budgétaire qui, bien que nécessaire, est incomplète. En effet, tout mécanisme dérogatoire a été créé pour produire des effets qui, en son absence, n'existeraient pas. **Il est donc parfaitement illusoire d'escompter éliminer le déficit par suppression pure et simple de tout ou partie des niches** (du fait de la disparition de l'assiette). Dans un travail exhaustif³, l'Inspection générale des finances a évalué près de 400 niches fiscales et sociales (soit 96Md€) sur une échelle de 0 (mesure inefficace) à 3 (pleinement efficiente). 142 mesures sont jugées inefficaces, représentant un enjeu financier d'environ 15Md€. On trouve parmi elles l'abattement de 10 % sur le montant des pensions ou encore la réduction d'impôt pour investissement dans les DOM. A contrario, 72 mesures sont jugées pleinement efficaces, soit environ 31Md€. Parmi ces dernières, **l'allègement sur les bas salaires** fait l'objet de conclusions très positives, tout comme le **crédit d'impôt recherche** (score de 3).

Le débat sur les niches fiscales et sociales prend souvent une tournure polémique qui empêche une analyse sérieuse des avantages et inconvénients de chacun des dispositifs. Si le concept même de « niche » laisse une part importante à l'appréciation, et donc à un certain arbitraire, il apparaît que plusieurs dispositifs pourraient être limités (voire supprimés) du fait de leur inefficacité. Toutefois, ceci suppose la prise de décisions difficiles, car ciblées. De ce point de vue, le principe du « rabot » va à l'encontre de cette logique et pénalise en premier lieu les dispositifs les plus efficaces. D'une façon générale, il conviendrait de remplacer la niche par un régime de droit commun simple et incitatif.

¹ Dont, par exemple, l'annualisation des allègements de cotisations sociales et la taxation des contrats d'assurance vie.

² Selon le rapport de la Cour des comptes de juillet 2012, la réduction du déficit de 1,9 point de PIB s'explique pour 0,8 point par un effort structurel reposant exclusivement sur des prélèvements obligatoires nouveaux.

³ « *Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales* », IGF, juin 2011. La grille d'évaluation s'appuie sur cinq critères : l'effet principal recherché est-il atteint ? La mesure est-elle correctement ciblée ? Le coût de la mesure est-il raisonnable au regard de son efficacité ? L'outil fiscal/social en lui-même est-il efficient ? La mesure est-elle plus adaptée qu'une dépense budgétaire ou qu'une mesure non financière ?