

Niches fiscales et sociales Un inventaire à la Prévert

Il a fallu un an au comité d'évaluation (une douzaine de hauts fonctionnaires), au ministère du budget, pour sortir un très gros rapport qui inventorie ce qu'on appelle couramment les niches fiscales et sociales (certaines remontent à 1920). On ne peut que saluer cet effort. Le comité d'évaluation s'est abstenu de présenter des scénarios d'évolution ou de suppression des mesures dérogatoires étudiées. Mais le classement des niches en catégories selon leur efficience pourrait inspirer tel ou tel candidat à la Présidence ...

Qu'entend-on par « niches » ? Les mécanismes ponctuels accumulés dans le temps qui diminuent le paiement de l'impôt ou des cotisations sociales, au nom de l'incitation à changer de comportement des acteurs, ou pour favoriser des catégories sociales – de tailles diverses - au nom d'une meilleure justice fiscale ou d'une redistribution de revenus plus équitable. Comme chacun le sait le diable peut se cacher dans les meilleures intentions... et les détails de mise en œuvre, par une bureaucratie complexe.

L'inventaire a porté sur 538 mesures dérogatoires fiscales (460) et sociales (78), représentant quelques 104 milliards d'euros, existantes avant le 11 février 2009 et encore actives aujourd'hui. Les dispositions créées après cette date doivent faire l'objet d'une évaluation dans les trois ans avant d'être éventuellement pérennisées. A noter que les évaluateurs ont trouvé 37 mesures ignorées des documents budgétaires, représentant 5 milliards d'euros ! En effet, 171 dispositions fiscales (134) et sociales (37), représentant 8 milliards d'euros, n'ont pas fait l'objet d'une évaluation financière, faute de temps ou de données disponibles pour y procéder. 100 niches fiscales et sociales, chacune d'un montant supérieur à 100 millions d'euros, représentent 90 % des coûts identifiés.

Panorama des évaluations sur les dépenses fiscales et les niches sociales

Dépenses fiscales		Enjeux financiers		
	Nombre	%	Millions d'euros	%
Mesures évaluées	339	72 %	60 698	92 %
Mesures non évaluées	131	28 %	4 035	8 %
Total	470	100 %	65 633	100 %
Score 0 (inefficace)	125	37 %	11 764	19 %
Score 1 (peu efficiente)	99	29 %	28 236	47 %
Score 2 (relativement efficientes)	46	14 %	11 393	19 %
Score 3 (efficientes)	69	20 %	9 305	15 %
Total	339	100 %	60 698	100 %

Niches sociales	Enjeux financiers
------------------------	--------------------------

	Nombre	%	Millions d'euros	%
Mesures évaluées	46	68 %	35 324	%
Mesures non évaluées	22	32 %	2 894	%
Total	68	100 %	38 218	100 %
Score 0 (inefficace)	17	37 %	3 311	9 %
Score 1 (peu efficiente)	20	43 %	9 519	27 %
Score 2 (relativement efficiente)	6	13 %	1 216	3 %
Score 3 (efficientes)	3	7 %	21 278	60 %
Total	46	100 %	35 324	100 %

Au total, la réforme des niches a du travail sur la planche pour réintroduire de la cohérence et de l'efficacité : pour ne retenir que celles qui sont classées en 0 ou 1, 261 mesures, représentant 52 milliards, demandent à l'évidence un réexamen. Or, parmi elles, 78, représentant 50 milliards, concernent des mesures coûtant plus de 100 millions d'euros.

Relevons parmi elles, les plus importantes :

Niches fiscales ou sociales	Score	Montant en millions d'euros
Taux de TVA 5,5 % sur recettes provenant des cantines d'entreprises et d'administrations	Non évalué	900
Exonérations de cotisation d'activités des comités d'entreprises	Non évalué	894
Déduction des revenus des cotisations de retraite ou de prévoyance des non salariés	Non évalué	800
Exonération de cotisations du contrat unique d'insertion	Non évalué	784
Réduction d'impôt au titre du développement des fonds propres des PME	Non évalué	733
Abattement de 10 % sur les pensions	0	4 300
Crédit d'impôt pour intérêts d'emprunts	0	1 900
Exonération d'impôt sur le revenu des prestations familiales et autres allocations	0	1 600
Exonération de cotisation des titres restaurant	0	973
Exonération de cotisation des indemnités dans certains cas de rupture de travail	0	962
Exonération d'impôt sur le revenu des majorations de retraite pour avoir élevé trois enfants au moins	0	800
Taux de 5,5 % pour travaux dans les habitations principales	1	5 050
Exonérations d'impôt sur le revenu et de cotisations des heures supplémentaires	1	4 500
Prime pour l'emploi	1	2 980

Crédit d'impôts pour économies d'énergies dans l'habitation principale	1	1 950
Demi-part supplémentaire pour le contribuable élevant seul des enfants	1	1 440
Exonération d'impôt sur le revenu des sommes versées au titre de la participation, à l'épargne salariale, de l'intéressement	1	1400
Exonération de la taxe d'habitation	1	1 376
Exonération de cotisations de la participation des salariés	1	1 293
Régime spécial TVA Guadeloupe, Martinique, Réunion	1	1090
Exonération de cotisations intéressement	1	1 055
Incitations concernant l'assurance-vie	1	1 000
Réduction d'impôt au titre des dons	1	1 000
Incitations à l'investissement locatif	1	950
Exonération ciblées entreprises implantées outre-mer	1	935
Taux de TVA 5,5 % pour la fourniture de logements dans les hôtels	1	930
Exonération aide à domicile de particulier fragile	1	862
Taxation au taux réduit des plus values à long terme provenant des produits de brevets	1	800
Exonération de TVA des services rendus par les associations agréées	1	700
Réduction d'impôt sur le revenu pour les investissement productifs DOM-TOM	1	700

Parmi les 72 mesures épargnées par la critique (Score 3), les allègements de charges sur les bas salaires, le crédit impôt recherche, la TVA à 2,1% sur les médicaments remboursables, la TVA à 5,5 % sur les équipements pour les handicapés, le prêt à taux zéro, le régime du bénéfice mondial consolidé.

La démarche d'évaluation (exposée dans les pages 13-21), outre une grille d'analyse, explicite les critères de mesure de l'efficacité à partir de ses effets directs (au regard de l'objectif recherché : incitatif, redistributif, technique) ou indirect (au regard de ce qui est recherché : économique, social, environnemental). Sont donc considérés comme **inefficaces** les mesures qui n'atteignent ni l'objectif principal poursuivi, ni l'effet direct recherché. Elles ont pour score 0. Deuxième temps dans l'évaluation : celui de **l'efficience** qui valide que la mesure a été est correctement ciblée, que son coût n'apparaît pas particulièrement élevé au regard des objectifs recherchés et des résultats obtenus, que l'outil fiscal est adapté (lisible, coût de gestion normal, absence d'effets pervers en matière de redistribution) et qu'il ne vaudrait pas mieux utiliser une aide directe ou une mesure législative ou réglementaire non financière. Les mesures jugées inefficaces sont donc aussi inefficaces. Lorsque ces quatre critères d'efficience étaient réunis la mesure était évaluée 3. Lorsqu'au moins un de ces quatre critères manquait, la mesure était 1 ou 2. L'annexe IV du rapport donne en 74 pages pour chaque mesure un chiffrage (quand c'est possible) et un score d'efficacité de 0 à 3 (là encore quand c'est possible). D'autre part une fiche pour chaque mesure rassemble en une synthèse tous les éléments d'évaluation.

Le Comité s'explique sur les motifs de leur jugement d'inefficacité. Par exemple en matière d'incitation : échec auprès des acteurs ciblés ; pas de réorientation des comportements malgré un coût budgétaire élevé ; échec dans l'effet recherché en matière

d'emploi ou de réduction du taux de CO2. Par exemple en matière de redistribution, des mesures qui soutiennent des catégories de population... sans prise en compte du niveau de revenu ou de patrimoine ; ou qui ne bénéficient qu'à ceux qui payent l'impôt sur le revenu, donc a priori aux bénéficiaires les moins nécessiteux. Conséquence : le constat d'inefficacité (classement 0) n'est pas automatiquement synonyme d'économies potentielles ; des dispositifs ainsi classés peuvent être pertinents dans leur objet, mais leur mise en œuvre est défailante : pas de ciblage adéquat, dispositif trop complexe, mal conçu. C'est alors une invite à une refonte législative et organisationnelle. Il en va de même pour les dispositions classées en score 1 ou 2. Inversement, les mesures d'allègement de cotisations sur les bas salaires représentent 60 % (21 milliards) des niches sociales sont en score 3.

Florilège de constats généraux au fil de la lecture :

- 40 % des mesures fiscales et 27 % des niches sociales ont été créées il y a plus de 20 ans, sans avoir nécessairement été réexaminées depuis.
- 53 % (298) des mesures analysées sont soit non évaluées soit d'un coût annuel inférieur à 20 millions d'euros.
- près de 73 % des dépenses fiscales concernent l'impôt sur le revenu (plus de 34 milliards) et la TVA (14 milliards). En matière d'impôt sur le revenu, 52 mesures ont obtenu un score de 0 sur les 130 qui ont été évaluées. Le rapport souligne la fréquence des effets indirects anti-redistributifs.
- les mesures incitatives l'emportent en nombre (70 %) et en montant global (près de 88 milliards, dont 28 sont au score 0 ou 1) ; 30 % d'entre elles n'ont pu être évaluées ; celles qui ont une visée redistributive sont pour les trois quarts au score 0.
- les mesures à visée économique ou environnemental sont plus efficaces que celles qui recherchent un effet social.
- en matière de dépenses fiscales, les réductions et crédits d'impôts, les mesures d'exonérations ou d'abattement sont pour 40 à 50 % des mesures concernées au score 0.

Dans les niches sociales, les exemptions d'assiette sont au score 0 ou 1.

- la suppression des niches les moins efficaces à hauteur de 10 milliards d'euros conduirait à une moindre activité de 0,3 point de PIB et à un déficit d'emplois de 55 000, encore que l'amélioration des finances publiques pourrait avoir un impact positif sur les acteurs français et étrangers.
- 28 % des mesures comportent des insuffisances en matière de ciblage des bénéficiaires, créant des effets d'aubaine ou permettant à des intermédiaires-conseils en produits fiscaux de se rémunérer.
- Pour 21 % des dispositifs évalués, le rapport estime que le coût était trop élevé au regard des résultats obtenus.
- Pour 40 % des mesures, l'outil fiscal se révèle inefficace, parce qu'inadapté, illisible, trop complexe ou à coût de gestion élevé, sans parler du contentieux.
- 14 % des dispositifs auraient été plus efficaces sous la forme d'une dotation budgétaire, voire par des obligations légales.
- La mauvaise articulation des mesures étudiées avec les autres mesures fiscales, sociales ou budgétaires ayant des visées proches et l'absence de données sont une fois plus soulignées, mettant en évidence des incohérences dans l'action publique, faute de suivi. Les paragraphes consacrés à la Corse (p.106-107) sont stupéfiants.
- Pour la moitié des mesures fiscales dans les documents parlementaires, le nombre de bénéficiaires n'est pas indiqué faute de données fiables et disponibles ; il en est à peine différemment pour les niches sociales. A titre d'exemple, il est impossible de mesurer les effets de la mesure de réduction de l'ISF liée à l'investissement dans les PME, qui représente 628 millions en 2009.
- De 2000 à 2011, le gouvernement et le Parlement ont créé annuellement 23 mesures nouvelles de dépenses fiscales, pour un total de 21 milliards d'euros.

Le rapport insiste donc pour que toute nouvelle disposition soit accompagnée de la définition précise d'objectifs et des méthodes d'évaluation, qui puisse être immédiatement mise en œuvre. Il suggère que l'obtention d'un avantage fiscal ou social soit lié à l'obligation d'une télé-déclaration. Il demande un pilotage par un Comité d'évaluation permanent, présidé par une personnalité indépendante et externe, capable de mobiliser toutes les capacités d'expertise, capitalisant et entretenant le travail qui vient d'être effectué.

Reste maintenant à suivre les débats qui utiliseront ce matériel, dans la présente période préélectorale et de débats budgétaires. Parions que les chiens qui se cachent dans chaque niche vont se mettre à aboyer de tous côtés et d'abord au Parlement. Ce sera l'occasion de rentrer dans le détail des remarques et réflexions faites sur telle ou telle mesure dans les fiches que l'on trouve sur le site <http://www.economie.gouv.fr/economie/rapport-comite-d%E2%80%99evaluation-des-depenses-fiscales-et-des-niches-sociales>.