

Peut-on supprimer les niches fiscales en France ?

Les « dépenses fiscales » frôleront les 100 milliards d'euros cette année. Elles prolifèrent depuis plus de quarante ans. Les faire disparaître nécessiterait un courage qu'aucun gouvernement n'a eu jusque-là et supposerait de repenser en profondeur la fiscalité.



Guillaume Guichard
gguichard@lefigaro.fr

IMPÔTS Le chiffre a de quoi impressionner : près de 100 milliards d'euros. Les 477 niches fiscales qui trouvent le système d'imposition français n'auront jamais pesé si lourd que cette année. C'est en partie l'héritage de François Hollande à son successeur Emmanuel Macron. Mais pas seulement. La niche fiscale est un outil dont les élus de tous bords raffolent depuis les années 1970. À tel point qu'aujourd'hui, « le système est tellement mité que, lorsqu'on supprime un impôt, comme l'ISF, on touche à un intérêt économique lié à une niche fiscale », déplore le ministre des Comptes publics Gérard Darmanin. Kafkaïen. Depuis une décennie, la Cour des comptes s'époumone pour tenter de mettre fin à cette gabegie, sans grand succès. Comment en est-on arrivé là ? Pourquoi la lutte contre les niches, souvent brandie durant les campagnes électorales, se traduit si peu en acte ?

UNE FISCALITÉ « À TOUT FAIRE »

Dans un pays où chacun veut bénéficier de privilèges, les niches fiscales, exception aux règles de calcul fiscal, sont probablement nées en même temps que l'impôt. Ou presque. « La première exonération fiscale ciblée est probablement celle qui a profité aux étudiants de la Sorbonne, sous Charles V (1364 à 1380), qui aboutit logiquement à multiplier le nombre d'étudiants et leur longévité », relate Eric Pichet, professeur d'économie à la Kedg Business School et docteur en droit. En ce qui concerne l'impôt moderne, les mesures dérogatoires se multiplient durant les années 1970. Ces dix dernières années, le législateur a créé deux fois plus de dépenses fiscales – soit plus de 200 – qu'il n'en a supprimées, a observé la Direction de la législation fiscale. Il y a en de toutes sortes : taux réduit de TVA sur les médicaments remboursables par la Sécurité, un crédit d'impôt pour la rénovation thermique, un abattement sur les salaires. L'expert en finances publiques et magistrat de la Cour des comptes en disponibilité François Écale a observé que le coût des niches fiscales s'était envolé de 66 % entre 2000 et 2009, avant de baisser de 1 % de 2009 à 2013... et de s'enlever de nouveau de 28 % entre 2013 et 2017. Si les responsables politiques se sont rués sur cet outil, c'est parce que ce dernier compte de puissants avantages. Premier d'entre eux, il s'agit d'une dépense publique qui est avant tout perçue comme... une baisse d'impôt – pour les contribuables visés du moins – contrairement aux

subventions qui sont moins bien vues. Côté législateur, le crédit d'impôt est un cadeau qui ne coûte rien la première année. Conséquence du décalage d'un an entre la perception des revenus et leur imposition, il ne viendra diminuer les recettes qu'avec un décalage d'un an.

La prolifération des niches fiscales est surtout l'un des symptômes d'une maladie française plus profonde : le foisonnement fiscal. Celle qui est la mieux placée pour tirer ce constat n'est autre que Véronique Bied-Charreton, l'ancienne directrice de la DLF – l'administration en charge d'écrire la loi fiscale. Dans un article au vitriol paru en décembre dans la revue *Étude*, elle déplore que « la fiscalité est devenue bonne à tout faire », un vrai « bateau ivre », voguant sans direction.

UN CYCLE INFERNAL

Une niche fiscale est avant tout un trou dans les filets fiscaux de l'État chargés de collecter les fonds pour financer les politiques publiques. Bercy a ainsi forgé l'oxymore de « dépense fiscale » afin de ne pas perdre des yeux cette évidence. Cet outil fiscal est d'autant plus dispendieux qu'il est le plus souvent très difficile d'anticiper son coût. Une fois sur dix d'ailleurs, l'administration a renoncé à chiffrer le manque à gagner généré des niches. Et 40 % d'entre elles sont évaluées à la louche, d'après les relevés de François Écale. Le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) est peut-être le pire exemple en la matière. Il a coûté 1,4 milliard d'euros en 2016, le double de ce qui avait été prévu lors de sa création en 2015 !

Ennuyeux, car la niche, cadeau fiscal – justifié ou non – à une minorité de contribuables, doit bien être financée par quelqu'un. En l'occurrence, par la majorité des contribuables qui n'en profitent pas – ou par les bénéficiaires eux-mêmes, via d'autres impôts. Multiplier les dépenses fiscales, comme le fait la France, et vous êtes obligés de maintenir des taux d'imposition élevés pour compenser une base fiscale aussi trouée qu'une passoire. À leur tour, « ces taux d'imposition plus élevés entraînent des pertes d'efficacité, des effets pervers sur la distribution des revenus », prévient l'OCDE. Lesquels justifient – c'est le comble – de nouvelles niches fiscales pour épargner les secteurs les plus fragiles, comme le cinéma, qui ne peuvent pas supporter cette fiscalité excessive. Le cycle infernal de l'impôt à la française. Pour le briser, encore faudrait-il évaluer les centaines de dispositifs existant pour savoir lesquels conserver et lesquels supprimer. Hélas, les dépenses fiscales ont beau entraîner 100 milliards d'euros de moindres recettes, les décideurs se posent peu la question de savoir si cette somme colossale est utilisée à bon escient. La seule évaluation systématique date de 2011. Elle a peu été suivie d'effets.

Sur 125 niches jugées complètement inefficaces, et qui pesaient à l'époque 40 milliards d'euros, les deux tiers ont survécu jusqu'à aujourd'hui, soit 84.

À éplucher la liste des plus coûteuses, on comprend pourquoi : nombre d'entre elles sont très populaires, et pas même considérées par les bénéficiaires comme des niches fiscales. Un exemple ? L'abattement de 10 % sur les pensions de retraite. Créé dans les années 1970 pour compléter une partie du niveau de vie entre retraités et actifs, il ne se justifie plus selon le Comité. En effet, le niveau de vie des retraités est aujourd'hui en moyenne supérieur à celui des actifs, fait-il valoir. Cependant, il est inévitable de supprimer ce mécanisme au moment où une très grande partie des retraités imposables subissent déjà la hausse de 1,7 point de CSG depuis le 1^{er} janvier. Voilà de quoi rappeler, si c'était nécessaire, que supprimer une niche fiscale revient d'abord à augmenter les impôts pour les contribuables visés. Supprimer d'un coup de plume l'ensemble des niches jugées inefficaces en 2011 alourdirait les prélèvements obligatoires de 40 milliards d'euros au bas mot.

UNE LUTTE INSUFFISANTE

Comment dans ce contexte s'attaquer aux niches ? Les gouvernements successifs s'y sont essayés, avec un succès très relatif, on l'a vu. Car, si rien n'est plus facile de construire une niche, la démonter est une autre paire de manche. « Dans chaque niche, il y a un chien prêt à aboyer », rappelle l'ancien président de la commission des finances Gilles Carrez. Même les plus modestes paraissent intouchables. L'une d'entre elles bénéficie aux professions libérales faisant appel à des centres de gestion agréés. En 2014, la Cour des comptes prévient que ce dispositif est un gâchis d'argent public. Il est supprimé en 2015... avant de réapparaître dans le Code des impôts en 2016. Dernière stratégie mise en place pour réduire les niches : le coup de rabot généralisé. En pleine crise des finances publiques, le gouvernement Fillon décide de diminuer coup sur coup uniformément de 10 % le gain que peuvent tirer les contribuables d'un certain nombre de niches trouant l'impôt sur le revenu en 2011, puis à 15 % en 2012. Ces plafonnements successifs ont généré 880 millions d'euros d'économies en deux ans. La méthode, si elle permet d'éviter de s'attaquer de façon ciblée à telle ou telle niche – et donc à tel ou tel molosse – reste frustrée. Elle réduit indifféremment la portée des dispositifs inefficaces comme à ceux qui sont efficaces.

C'est tout de même mieux que ce qui fut réalisé sous le mandat de François Hollande. Candidat, celui-ci avait promis en 2012 de rayer du Code des impôts pour

29 milliards d'euros de niches. Durant les cinq ans qui ont suivi, elles ont gonflé de 28 %, y compris avec le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), et de 5 % sans le CICE.

Emmanuel Macron se veut plus malin. Il n'a jamais affiché d'objectif de baisse en milliards d'euros. Dans la loi de programmation des finances publiques, qui fixe le cap budgétaire de son quinquennat, figure un plafonnement en pourcentage des recettes fiscales totales. Ce plafond doit passer, de 2018 à 2022, de 28 % à 25 %. Une trajectoire facilitée par la disparition programmée du CICE, en 2019, qui fera fondre automatiquement d'un point ce ratio. Pour le reste, le ministre des Finances Bruno Le Maire a lancé la vague promesse d'une revue générale des niches fiscales à horizon 2020.

BAISSER LES IMPÔTS !

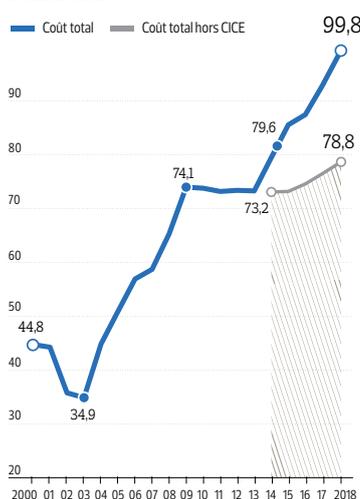
Il est possible de faire davantage. D'abord, appliquer le gage parlementaire dans la lettre et dans l'esprit. Cette règle obligeant les parlementaires à imaginer une nouvelle recette fiscale précise (ou une économie) en contrepartie de la création d'une nouvelle dépense. Elle a été instaurée il y a déjà longtemps pour empêcher les députés de créer de nouvelles dépenses en toute irresponsabilité. Malheureusement, le gage a été vidé de son sens par les élus. Aujourd'hui, tous les députés compentent leurs idées de niches fiscales par une hausse « à due concurrence » des taxes tabac, qui n'est jamais appliquée dans les faits. Pour revenir à l'esprit de la Constitution, justement, il suffirait que les présidents du Sénat et de l'Assemblée adoptent une règle de bonne conduite, voire modifient les règlements parlementaires. Bref, rien de franchement difficile à mettre en place pour enrayer l'envolée des dépenses fiscales.

Pour diminuer franchement, en revanche, ce fardeau budgétaire, il est impératif de s'attaquer aux dispositifs existants. Il faut donc du courage politique pour s'attaquer aux chiens qui se tapissent dans chaque niche. Afin d'amadouer ces derniers, il existe toutefois une solution : baisser les taux d'imposition, conseille le professeur Éric Pichet. Une telle politique justifierait de boucher les trous dans la base taxable. En clair, enrayer le cycle fiscal infernal de toujours plus d'impôts et toujours plus de niches, pour créer un mouvement vertueux de baisse des prélèvements et de suppression des dispositifs inefficaces. La fin des privilèges fiscaux particuliers, en échange d'impôts bas pour tous, n'est pas pour demain. Les prélèvements obligatoires ne baisseront probablement jamais suffisamment pour justifier la suppression des niches fiscales, ne serait-ce que celles reconnues comme inefficaces. Celles-ci ont encore de beaux jours devant elles. ■

➤ Lire aussi PAGES 20 ET 21

1 Une envolée presque constante depuis 15 ans

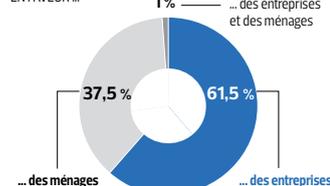
ÉVOLUTION DES DÉPENSES FISCALES en milliards d'euros



Sources : François Écale, Fipeca, Rapport Voies et moyens 2018, comité d'évaluation des niches fiscales

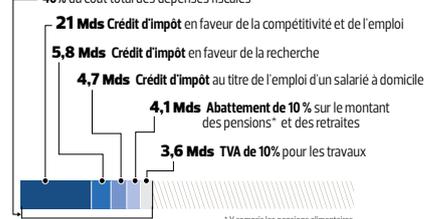
2 Les entreprises, principales bénéficiaires

PART DES BÉNÉFICIAIRES DES MESURES FISCALES EN % EN FAVEUR...



3 Un coût concentré sur un faible nombre de dispositifs

Ces 5 dépenses représentent à elles seules près de 40% du coût total des dépenses fiscales

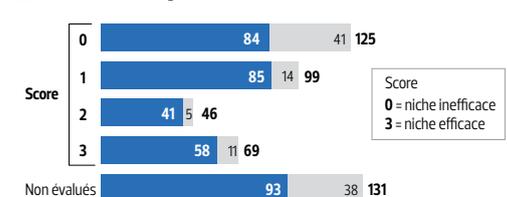


* Y compris les pensions alimentaires

4 De nombreuses niches jugées inefficaces il y a 7 ans sont encore en vigueur ...

UN SCORE DE 0 À 3 A ÉTÉ ATTRIBUÉ PAR LE COMITÉ D'ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES ET DES NICHES SOCIALES SUR 339 DES 470 MESURES EN 2011

■ Les mesures encore en vigueur en 2018



... des mesures jugées inefficaces mais populaires

COÛT en milliards d'euros en 2018

