

Pourquoi est-il si compliqué de supprimer les niches fiscales ?



Marie Visot
mvisot@lefigaro.fr

IMPÔTS La France entretient une histoire particulière avec la fiscalité. Plus elle est complexe, plus elle lui semble juste, quitte à la rendre inintelligible. Même si tous les pays y ont recours, l'Hexagone est champion des niches fiscales. Objectif de ces déductions en tout genre, qui viennent trouver le système d'imposition : inciter les contribuables à faire certains choix, à privilégier certaines dépenses ou certains types d'investissements. Cela fait des années que certaines niches n'ont plus de raison d'être. Mais il semble toujours compliqué de les supprimer, malgré les déclarations d'intention des gouvernements successifs. La réduction des impôts entamée pendant le quinquennat pourrait pourtant constituer une opportunité.

UNE HABITUDE FRANÇAISE

En France, les niches fiscales existent depuis la nuit des temps. Dans le budget pour 2022, présenté il y a quelques jours, subsistent des niches créées au début des années 1920. Mais c'est à la fin des années 1960 que se développe ce qui deviendra une habitude, consistant à créer des exonérations pour répondre soit à un impératif de politique économique, soit - c'est souvent le cas - pour répondre à une revendication catégorielle. Depuis cette époque, « chaque fois qu'un gouvernement entend encourager tel type d'emploi ou telle forme d'épargne, il offre une déduction fiscale ayant valeur d'incitation : primes d'assurance-vie, évalue-

dizaines de milliards d'euros. Mais toute suppression d'une niche fiscale se heurte à la résistance des bénéficiaires, ce qui la rend politiquement difficile ». « Dans chaque niche fiscale, il y a un chien qui aboie », avait l'habitude de dire Gilles Carrez, ex-président (LR) de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Les bénéficiaires n'ont en effet aucune intention de perdre leurs avantages. Et exercent pour cela un intense lobbying, auprès de l'opinion publique, des parlementaires et autres décideurs. Pour défendre leur cause, certains n'hésitent pas à faire du chantage, souvent à l'emploi dans le cas des entreprises, qui savent que c'est un point sur lequel les politiques ne tiennent pas à prendre de risques. L'exemple de la TVA réduite dans la restauration est en certainement le meilleur exemple : la profession, après des années de combat acharné, avait réussi à obtenir une TVA réduite en 2009. Il s'agissait d'une des aides aux entreprises parmi les plus coûteuses pour l'État (3 milliards d'euros par an). Dès qu'il a été question de limiter cette ristourne, les restaurateurs n'ont pas hésité à brandir la menace des suppressions de postes.

« Il faut une certaine dose de courage pour arriver à simplifier, et il en manque depuis longtemps », souligne François Ecalte. En 2010, le premier ministre François Fillon a demandé à l'Inspection des finances de se pencher sur les niches fiscales. Un travail de titan de plus d'un an, hautement politique et périlleux. Mais qui, lui semblait-il, donnerait de manière implacable la capacité à l'exécutif de toilettier le système. L'Inspection rend un rapport de 6000 pages, dans lequel il passe en revue 470 niches fiscales (réduisant les impôts) et 68 niches sociales (diminuant les cotisations sociales et la CSG) de l'époque. Verdict : 261 niches fiscales et sociales représentant plus de

ment, aucun gouvernement ne s'est résolu à revenir sur cette niche. On imagine également mal un gouvernement supprimer le coup de pouce fiscal pour les emplois à domicile ou le crédit d'impôt recherche des entreprises (CIR). Pour afficher un certain volontarisme, les exécutifs ont souvent opté pour des coups de rabot. Dans ce cas, les niches subsistent, mais on plafonne le gain que peuvent tirer les contribuables. Une solution de facilité qui permet d'éviter de faire le tri, mais ne fait aucune différence entre les niches efficaces et celles qui ne le sont pas. C'est une méthode qui, ces quinze dernières années, a permis plusieurs centaines de millions d'économies. Mais même les niches les plus modestes paraissent intouchables. Dans son dernier rapport, la Cour des comptes estimait que « 15 dépenses fiscales ont bénéficié à moins de 1 000 ménages, pour un coût estimé à 11 millions d'euros, et 13 à moins de 100 entreprises, pour un coût estimé à 60 millions d'euros ». Certes, ce sont de petites niches pour lesquelles il faudrait mener de grands combats. Mais leur maintien est souvent sans justification.

Des dizaines d'autres niches, elles, ne sont tout simplement pas évaluées. On ne sait ni ce qu'elles coûtent ni combien d'entreprises ou de foyers en bénéficient. « L'exonération de droits d'enregistrement et de timbre des sociétés coopératives agricoles de céréales, d'insémination artificielle et d'utilisation de matériel agricole », créée en 1936 ? On ne connaît ni le nombre de bénéficiaires ni son coût. L'exonération, sur agrément, des bénéfices réinvestis dans l'entreprise pour les sociétés de recherche et d'exploitation minière dans les départements d'outre-mer, créée en 1960, ne bénéficie à personne, ne coûte rien... mais existe toujours. Ce sont des « trous

Et en pourcentage du PIB, leur coût (hors Cice) reste au même niveau en 2022 qu'en 2017. Au total, le nombre de niches est exactement le même que lorsque le rapport de l'IGF a été rendu, il y a dix ans !

BAISSE DE LA FISCALITÉ

Supprimer une niche fiscale revient d'abord à augmenter les impôts pour les contribuables concernés. Dans un pays comme la France, dont le taux de prélèvements obligatoires est l'un des plus élevés au monde, cela rend la chose d'autant plus difficile. Régulièrement, le sujet des niches fiscales, notamment pour les ménages les plus aisés, revient dans le débat public, sans qu'il ne se passe rien. En 2019, par exemple, quand le ministre du Budget, Gérard Darmanin, avait évoqué l'idée d'introduire des conditions de ressources pour certaines niches fiscales, comme le crédit d'impôt transition énergétique, il s'était fait dé-savourer par l'Élysée. « Les niches vont à l'encontre d'un principe essentiel d'une fiscalité optimale selon lequel les impôts à taux faible sur une assiette large sont moins dommageables pour l'activité économique. Pour en supprimer, il faut d'abord réduire les impôts », insiste François Ecalte.

Ce qui est vrai pour les ménages l'est aussi pour les entreprises. Concernant l'impôt sur les sociétés, qui fait l'objet d'une très vive concurrence fiscale entre les États, la France est allée à rebours de ses voisins depuis quinze ans. En Europe, les taux nominaux sont ainsi passés en moyenne de 32 % en 2000 à 21,9 % en 2018, quand ceux de la France grimpaient à 33 %, soulignant le Conseil des prélèvements obligatoires, dans une note publiée cet été. C'est bien la raison pour laquelle le gouvernement actuel a

baillier, frais de garde pour les enfants, déductions pour les achats supplémentaires d'actions françaises... Les règles d'imposition des ménages et des entreprises sont ainsi devenues de plus en plus complexes, à mesure que s'accumulent les dispositifs dérogatoires, d'autant que chaque incitation fiscale créée par la loi ne peut être supprimée ou modifiée que par une autre loi», explique Nicolas Delalande et Alexis Spire dans leur *Histoire sociale de l'impôt* (La Découverte, collection « Repères »). Cette créativité fiscale a connu son apogée dans les années 2000, où 172 niches ont vu le jour en l'espace de dix ans. L'ancien magistrat de la Cour des comptes, François Ecalé, fondateur de Fipeco, a calculé que le coût des niches fiscales s'était envolé de 66% entre 2000 et 2009. Les exécutifs ont eu tendance à y recourir volontiers car, jusqu'en 2014, les niches étaient comptabilisées en moindre recette et non en dépense, contrairement aux subventions. Derrière cette tuyauterie strictement budgétaire, c'était un taux de prélèvement obligatoire plus avantageux qui était en jeu.

Le coût de ces dépenses fiscales dépasse aujourd'hui les 91 milliards d'euros. Les 14 plus grosses niches représentent la moitié du total des dépenses. Mais « la concentration du coût ne doit pas occulter la multitude de petits dispositifs, dont l'efficacité, la pertinence ou l'impact ne sont pas établis », note la Cour des comptes, dans son dernier rapport sur le sujet. De fait, une myriade de petits dispositifs s'accumulent - certainement légitimes au moment où ils ont été créés, comme l'exonération de 1939 du traitement attaché à la Légion d'honneur et à la médaille militaire, toujours en vigueur aujourd'hui -, faisant de notre système fiscal une compilation de textes, modifiés au fil des temps selon les priorités de politique économique et les revendications. On dénombre aujourd'hui 471 niches fiscales, avec à l'intérieur autant de chiens prêts à mordre.

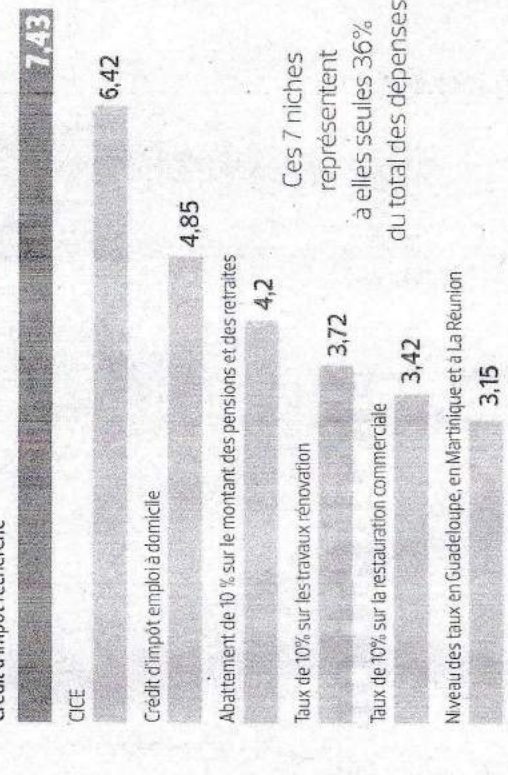
« UN CHIEN DANS CHAQUE NICHE » Selon l'économiste Jacques Le Cacheux, « la suppression complète des niches fiscales, qui n'est pas souhaitable puisque nombre d'entre elles ont une justification économique ou sociale indéniable, simplifierait le système fiscal. Mais cela ne peut se faire qu'à l'initiative du législateur, et non par le gouvernement ». D'ici 2022, il est prévu qu'il ne dépasse pas 25%, quel que soit le chiffre d'affaires. À cela, le gouvernement a ajouté la baisse d'impôt de production de 10 milliards. Au total, 26 milliards d'euros devraient bénéficier aux entreprises entre 2017 et 2022, selon Bercy. Mais c'est surtout là une formidable occasion de toiletter les niches fiscales. « Ce que nous avons fait va nous donner une marge de manœuvre sur ce plan », confiait récemment le ministre de l'Économie, Bruno Le Maire. Certaines niches, notamment les multiples TVA réduites, pourraient donc - en théorie - avoir du souci à se faire... ■

économiquement défendables. Quasiement les deux tiers des dispositifs fiscaux ont pourtant survécu. Ainsi, depuis trente ans, les entreprises qui achètent une œuvre d'art d'un artiste et qui l'exposent au public dans les quatre ans bénéficient d'une déduction du prix d'acquisition. Résultat : 75 bénéficiaires en 2008, pour un coût de 3 millions d'euros. Aujourd'hui, son coût est toujours évalué autour de 3 millions, mais on ne sait pas combien d'entreprises en bénéficient. Le rapport pointait aussi une mesure de 1948 permettant aux primes octroyées par un employeur à un salarié qui se voit décerner une médaille du travail d'être exonérées d'impôts. Le montant moyen

Le rapport de 2011 épinglait particulièrement certains dispositifs. L'abattement de 10% sur le montant des pensions et des retraites pour le calcul de l'impôt sur le revenu, par exemple, était jugé « inefficace », pour un coût de 4,3 milliards. Il estimait que « cet abattement qui se justifiait dans les années 1970 devrait évoluer pour plusieurs motifs », notamment car « le niveau de vie des personnes âgées a désormais atteint un niveau équivalent à celui des actifs ». De plus, il l'a même dépassé, mais on comprend bien pourquoi, politique-

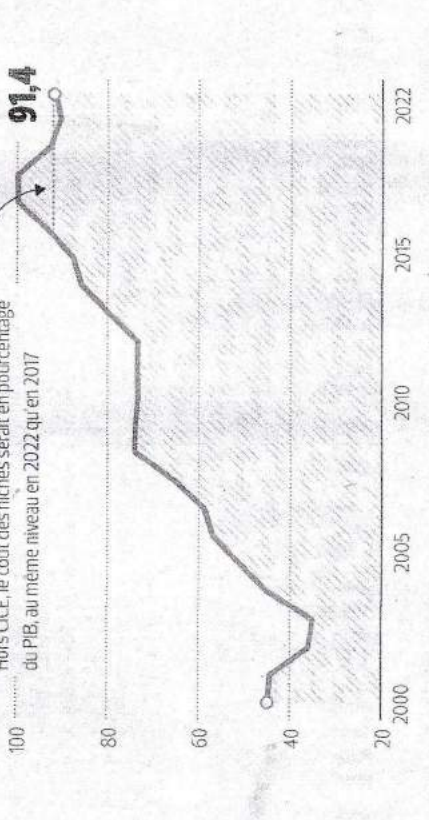
1 Les niches toujours aussi coûteuses et... à supprimer politiquement

LES DÉPENSES FISCALES LES PLUS CÔUTEUSES (estimation pour 2022 en milliards d'euros)



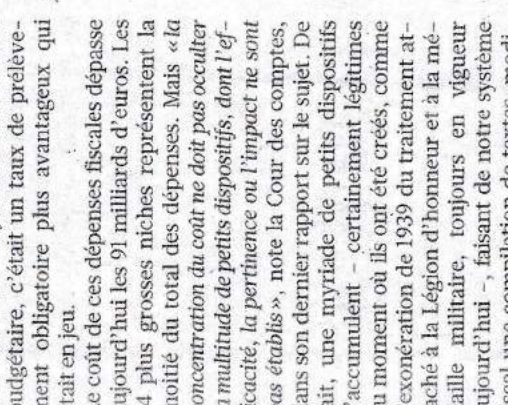
2 ... nombreuses sont encore très peu évaluées

ÉVOLUTION DES DÉPENSES FISCALES (Y COMPRIS CICE) en milliards d'euros



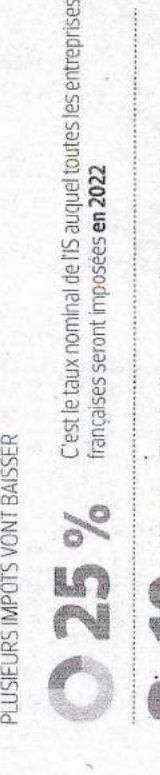
3 Les plus grosses niches sont les plus difficiles à supprimer politiquement

LES DÉPENSES FISCALES LES PLUS CÔUTEUSES (estimation pour 2022 en milliards d'euros)



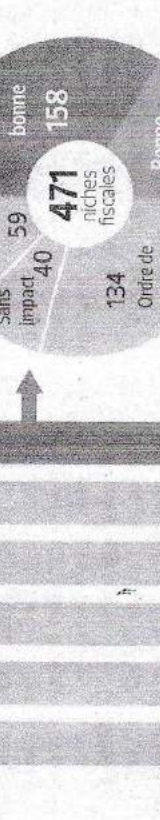
4 Mais la baisse de la fiscalité sur les entreprises pourrait être une opportunité de supprimer des niches fiscales

PLUSIEURS IMPÔTS VONT BAISSER



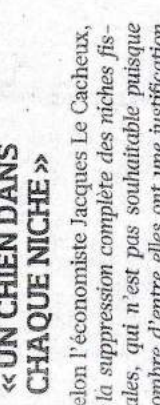
5 Les plus grosses niches sont les plus difficiles à supprimer politiquement

LES DÉPENSES FISCALES LES PLUS CÔUTEUSES (estimation pour 2022 en milliards d'euros)



6 ... nombreuses sont encore très peu évaluées

ÉVOLUTION DES DÉPENSES FISCALES (Y COMPRIS CICE) en milliards d'euros



« Ce que nous avons fait va nous donner une marge de manœuvre sur ce plan », confiait récemment le ministre de l'Économie, Bruno Le Maire. Certaines niches, notamment les multiples TVA réduites, pourraient donc - en théorie - avoir du souci à se faire... ■

C'est le taux nominal de l'IS auquel toutes les entreprises françaises seront imposées en 2022

C'est le montant de la baisse programmée de l'impôt sur la production à partir de 2021

10 milliards d'euros

25%