
DEPENSES FISCALES ET NICHES SOCIALES

Les dépenses fiscales (respectivement les niches sociales¹) 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 (respectivement une perte de recettes pour la sécurité sociale par rapport à ce qui serait résulté de l'application du taux normal de cotisations ou de contributions sociales).

Chacun de ces dispositifs fait l'objet d'un recensement et d'une estimation annuelle : dans le cadre du projet de loi de finances (annexe Voies et Moyens tome II) pour les dépenses fiscales ; dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour les niches sociales (annexe V).

La nouvelle gouvernance des dépenses fiscales et des niches sociales

Nombre de ces dispositifs établis au fil du temps à des fins d'incitation ou de redistribution ont connu une forte dynamique ces dernières années, conduisant à une certaine érosion de l'assiette du prélèvement : les dépenses fiscales s'élèvent ainsi à environ² 70 milliards d'euros, tandis que le coût des mesures d'exonération, compensées ou non compensées par l'État, s'établit à environ 33 milliards d'euros. Le montant de l'assiette non soumise aux cotisations ou contributions sociales de droit commun est estimé pour 2009 à 46 milliards d'euros.

C'est pourquoi le Gouvernement s'engage à encadrer le recours à ces dispositifs via deux approches, déclinées en termes similaires du côté fiscal et du côté social :

- l'encadrement de leur coût ;
- la systématisation de l'évaluation de leur efficacité.

Ces principes sont proposés dans la loi de programmation des finances publiques.

¹ S'entend ici au sens large comme toute mesure d'exonération, de réduction ou d'abattement d'assiette applicable aux contributions et cotisations sociales.

² Il n'existe pas de définition juridique incontestable des dépenses fiscales. Le fascicule des *Voies et moyens* du PLF 2008 indiquait 73 milliards d'euros. Le PLF 2009 propose d'affiner le périmètre notamment en écartant des dispositifs qui peuvent être considérés comme faisant partie intégrante du barème.

À cette fin, l'information du Parlement est améliorée dès cette année. Dès le PLF 2009, l'architecture du fascicule Voies et Moyens tome 2 est profondément remaniée afin de rendre plus accessible l'information sur les dépenses fiscales. L'annexe présente désormais distinctement les dépenses correspondant à des mesures nouvelles, votées en cours d'année, ainsi que les dépenses supprimées.

Par ailleurs, l'annexe V du PLFSS, qui décrit l'ensemble des mesures d'exonération ou de réduction de cotisations sociales sera enrichie en 2009 : elle comportera, d'une part, des informations sur les exemptions et abattements d'assiette ainsi que sur les pertes de recettes qui en résultent, d'autre part des, prévisions pluriannuelles jusqu'en 2011.

L'encadrement du coût des dépenses fiscales et des niches sociales

Pour ce faire, le Gouvernement a décidé de mettre en place deux outils distincts :

- l'objectif de dépenses fiscales et l'objectif relatif aux exonérations, réductions ou abattement d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions sociales ont pour objet de rendre possible l'organisation par le Parlement d'un débat autour de ces dispositions d'une nature particulière. Ce débat devrait être l'occasion d'attirer l'attention sur les enjeux que sont la non-aggravation du déficit public et la limitation du recours à la dépense fiscale à des fins de contournement de la norme de dépense budgétaire. C'est aussi l'occasion de réexaminer les fondements des dépenses fiscales et niches sociales ayant une faible efficience ou n'ayant jamais fait l'objet d'une évaluation ;

- la règle de gage : la création ou l'extension d'un dispositif de dépense fiscale ou de niche sociale devra être compensée par une réduction de dépenses à due concurrence portant sur d'autres dispositifs. Cette compensation s'apprécie chaque année au niveau de l'ensemble des dépenses fiscales d'une part, et de l'ensemble des niches sociales d'autre part. Ainsi le Gouvernement s'engage-t-il à ne pas faire peser sur les finances publiques le coût de nouvelles dépenses fiscales ou niches sociales.

L'objectif de dépenses fiscales pour 2009

Le total des dépenses fiscales pour 2008 atteint 66,284 milliards d'euros. Le détail de ce coût agrégé et la définition affinée du périmètre des dispositions législatives concernées figurent dans l'annexe Dépenses fiscales (*Voies et moyens, tome II*) du projet de loi de finances. Pour 2009, le montant total des dépenses fiscales devrait atteindre 69,101 milliards d'euros, en hausse d'un peu plus de 4 %.

Cette augmentation tient à deux facteurs :

l'incidence des mesures nouvelles adoptées depuis le dernier PLF d'une part (notamment la réforme du crédit d'impôt en faveur de la recherche intervenue dans le cadre du PLF 2008³);

³ Ce dispositif contribue à l'augmentation de la dépense fiscale à hauteur de 620 millions d'euros.

- la montée en charge de certains dispositifs d'autre part (notamment le crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts des emprunts souscrits pour l'acquisition d'une résidence principale, l'exonération d'impôt sur le revenu au titre des heures supplémentaires ou le crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt – PTZ⁴).

Cette totalisation des dépenses fiscales ne tient par nature pas compte des nouvelles mesures dérogatoires (ou de leur modification à la hausse comme à la baisse) qui pourraient être décidées après la présentation du présent projet de loi de finances. Elle est retracée dans le tableau ci-dessous.

Impôt	2008	2009
Total	66,284	69,101
<i>Dont impôt sur le revenu</i>	<i>34,787</i>	<i>36,377</i>
<i>Dont TVA</i>	<i>13,442</i>	<i>14,042</i>
<i>Dont impôt sur les sociétés</i>	<i>3,083</i>	<i>3,124</i>
<i>Dont autres</i>	<i>14,972</i>	<i>15,558</i>

Unité : milliards d'euros

Les dépenses fiscales en matière d'impôt sur le revenu représentent à elles seules 52 % du total estimé pour 2009.

L'objectif de niches sociales pour 2009

L'objectif concerne les mesures d'exonération, de réduction ou d'abattement de cotisations sociales telles qu'elles sont présentées dans l'annexe V du PLFSS.

En matière d'exonérations de cotisations sociales, le montant constaté a été de 28,9 milliards d'euros en 2007. Il est estimé à 33,3 milliards d'euros en 2008 et 32,6 milliards d'euros en 2009. Il devrait atteindre 33,2 milliards d'euros en 2010 et 33,8 milliards d'euros en 2011. 92 % de ces exonérations sont compensées à la sécurité sociale, soit par dotations budgétaires de l'État, soit par des recettes fiscales affectées.

S'agissant des pertes d'assiette pour la sécurité sociale, elles sont évaluées à plus de 46 milliards d'euros pour 2009, ce qui correspond à une perte de recettes sociales estimée à environ 9 milliards d'euros. Cette évaluation du « coût » doit être interprétée avec prudence car il ne s'agit pas d'une perte nette pour la sécurité sociale dans la mesure où, en l'absence d'allègement des charges sociales, les employeurs auraient probablement versé à leurs salariés des sommes moins importantes de manière à ce que la rémunération brute des cotisations soit équivalente.

La systématisation de l'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales

Dans le prolongement de la démarche engagée avec la révision générale des politiques publiques (RGPP), l'évaluation de l'ensemble des dispositifs d'atténuation de recettes fiscales et sociales permettra d'éclairer le Gouvernement et le Parlement sur leur coût, leur efficacité et le cas échéant les réformes possibles, voire nécessaires.

⁴ Ces trois dépenses fiscales contribuent à l'augmentation à hauteur de 1,81 milliard d'euros (940 millions d'euros s'agissant du crédit d'impôt sur le revenu sur les intérêts d'emprunts, 670 millions d'euros en ce qui concerne l'exonération des heures supplémentaires et 200 millions d'euros au titre du PTZ).

L'article 11-2 prévoit ainsi, sur le champ fiscal comme sur le champ social, de systématiser l'évaluation des dispositifs créés à compter de la présentation de la loi de programmation trois ans après leur entrée en vigueur. Le Gouvernement s'engage en outre à passer au crible de l'évaluation l'intégralité des niches fiscales et sociales d'ici à la fin de la mandature.

Limitation dans le temps des « niches fiscales et sociales »

Les mesures fiscales dérogatoires du droit commun et les exonérations de cotisations sociales ne sont pas systématiquement limitées dans le temps. À défaut, elles sont reconduites d'année en année, sans que leur pertinence et leur efficacité fassent l'objet d'une analyse.

Afin d'améliorer la gouvernance des dispositions financières en matière fiscale et sociale, le Conseil de la modernisation des politiques publiques a proposé le 12 décembre 2007 que toute création de dépenses fiscales nouvelles ou d'exonérations sociales nouvelles soit limitée dans le temps et que leur renouvellement soit conditionné à la réalisation et publication d'une évaluation préalable.

En vue du débat parlementaire sur le PLF, le Gouvernement réfléchit à la façon dont cette démarche pourrait être complétée de manière à ce que, pour plusieurs « niches fiscales ou sociales » existantes qui présentent un caractère pérenne, une échéance d'évaluation et de renouvellement puisse également être mise en œuvre.