

# Entre les impôts et les dépenses publiques, il y a les niches fiscales

Le Monde

JEUDI 24 JANVIER 2019

En supprimant des niches fiscales dont l'inefficacité est avérée, l'Etat pourrait réallouer 18 milliards d'euros à des services publics asphyxiés, avance l'économiste Clément Carbonnier

Par CLÉMENT CARBONNIER

L'orientation des questions du grand débat national laisse la possibilité de dire quelles dépenses publiques et quels impôts doivent être diminués. En revanche, dire quelles dépenses devraient augmenter reste compliqué si on ne peut pas proposer de hausses d'impôts (ISF et impôt sur les successions sont exclus du débat). Prenons donc au mot le grand débat et proposons de baisser certaines dépenses sociales et fiscales. Ainsi, pourquoi ne pas diminuer les exemptions, réductions et crédits d'impôt ou de cotisations sociales dont l'inefficacité est avérée? Cela permettrait de financer un accroissement des services publics asphyxiés : hôpitaux, universités, gardes d'enfants, aides aux personnes âgées...

Certes, diminuer une niche revient à prélever plus auprès des contribuables qui en bénéficiaient. Mais d'un point de vue comptable, cela ne change rien au taux moyen des prélèvements obligatoires et au taux des dépenses publiques dans le PIB. En effet, la comptabilité publique fait comme si elle avait prélevé les dépenses fiscales puis les avait rendues : les prélever effectivement et les allouer à autre chose qu'à les rendre aux contribuables qui les ont versés modifie

**LES MÉNAGES  
QUI CONSOMMENT  
12 000 EUROS  
PAR AN EN SERVICE  
À LA PERSONNE NE  
CHANGENT PAS LEUR  
CONSOMMATION  
QUAND ELLE DEVIENT  
SUBVENTIONNÉE**

donc la répartition des dépenses, mais n'augmente ni les dépenses ni les recettes.

L'évaluation économique et sociale de ces niches montre que beaucoup sont à la fois inefficaces et antiredistributives. Une note du Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (*LIEPP Policy Brief*, n°16, janvier 2015) recensait les plus inefficaces des dépenses socio-fiscales visant à créer de l'emploi par la baisse du coût du travail. Sur la base des évaluations disponibles, nous avons montré que plus de 6 milliards d'euros pourraient être réalloués à des services socialement utiles avec un bilan global positif sur l'emploi.

Parmi les niches que nous avons pointées se trouve le crédit d'impôt pour l'emploi à domicile, dont nous détaillons les effets avec Nathalie Morel dans *Le Retour des domestiques* (Seuil, 2018). Si la mise en place initiale, plafonnée aux 3 800 premiers euros annuels de services consommés, semble avoir permis la sortie de la clandestinité pour certaines travailleuses du secteur, les très généreux relèvements de plafonds (aujourd'hui jusqu'à 12 000 euros, voire plus selon la composition familiale) n'ont pas créé d'emploi, et n'en ont pas « blanchi » non plus.

## REDISTRIBUTION À L'ENVERS

Depuis, les chiffres des niches fiscales inefficaces avérées ont explosé : la dernière note du Conseil d'analyse économique (« Baisses de charges : stop ou encore? », *Note du CAE* n°49, janvier 2019) propose d'y ajouter les parts du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) et du pacte de responsabilité au-dessus de 1,6 smic (soit plus de 12 milliards d'euros). On dépasserait alors les 18 milliards d'euros à réallouer. Cette note se base notamment sur l'évaluation du CICE réalisée par une équipe interdisciplinaire du LIEPP, qui montre l'absence d'emplois créés par cette niche fiscale.

Cette évaluation, pourtant validée par la communauté internationale de chercheurs lors de multiples conférences, a rencontré un grand scepticisme en France. L'Insee a été mandaté pour répliquer ces résultats et tester d'où venaient les (très légères) différences avec une autre étude, réalisée par la fédération de recherche CNRS Travail, emploi et politiques publiques (TEEP), qui trouvait un (très léger) effet emploi. Le résultat est sans appel pour le CICE : il serait très audacieux de lui imputer la moindre création d'emploi.

Ces niches fiscales ne sont pas seulement inefficaces, elles opèrent une redistribution à l'envers. Dans notre évaluation du

CICE, nous montrons que s'il n'a pas créé d'emploi, il a profité aux catégories socio-professionnelles supérieures à travers des hausses de salaires. Alors même que les employés et ouvriers, qui, pourtant, ouvrent droit au CICE pour leurs employeurs, n'en ont pas vu la couleur.

Le crédit d'impôt pour les services à domicile est également très antiredistributif. Les ménages qui consomment 12 000 euros par an en services à la personne ne changent pas leur consommation quand elle devient subventionnée, mais acceptent avec plaisir la subvention fiscale : 6 000 euros et plus selon les configurations familiales. Or ces ménages sont principalement les plus fortunés : les 10 % les plus aisés bénéficient de 43,5 % de cette niche, quand la moitié la plus modeste de la population n'en bénéficie que de 6,6 %.

Surtout, cette manière de dépenser l'argent en subventionnant les dépenses privées plutôt qu'en finançant des services socialement utiles non seulement ne permet pas d'être économe de l'argent public et opère une redistribution monétaire vers les plus fortunés, mais génère également un accès inégalitaire aux services socialement utiles.

Après ce très rapide tour d'horizon consacré uniquement à un type très spécifique de dépenses fiscales, nous avons déjà trouvé 18 milliards d'euros, près d'un point de PIB, qu'on pourrait réallouer aux services publics en souffrance. Il faut noter que nous avons été prudents pour labelliser ces niches comme inefficaces, et que ces 18 milliards constituent une part minoritaire des 66 milliards de dépenses socio-fiscales visant à diminuer le coût du travail.

Les autres types de dépenses fiscales recèlent peut-être aussi leur lot d'inefficacité. Pourquoi ne pas lancer une grande étude sur ces niches? Nous pourrions y découvrir de précieux gisements de fonds publics, aptes à relancer le débat non pas sur la façon de réduire notre système de protection sociale de la manière la moins douloureuse possible, mais bien sur la façon de l'améliorer. ■

J

**Clément Carbonnier** est codirecteur de l'axe « politiques socio-fiscales » du Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques de Sciences Po