

Quand l'Etat exonère c'est 140 milliards qu'il perd

Extraits d'un dossier publié dans Libération le 28 janvier 2010

1. Les exemptions d'assiette sociale (tickets restaurant, intéressement...) 34,5 milliards

Qu'est-ce que c'est ? C'est le gros trou noir des finances de la Sécu. Et le plus controversé. Tickets restaurant, chèques vacances, indemnités de départ à la retraite ou encore intéressement et participation des salariés aux résultats de l'entreprise : autant de dispositifs qui échappent aux cotisations sociales censées financer la Sécu. Des «exemptions d'assiette» que le gouvernement se refuse à évaluer, estimant que cela impliquerait de «faire des hypothèses sur les taux de prélèvement». Instaurées pour stimuler les dispositifs précités, ces exemptions représentent pourtant, selon la Cour des Comptes, un manque à gagner annuel compris entre 30 et 34,5 milliards d'euros.

Est-ce que ça marche ? Incontestablement, ces exemptions d'assiettes ont permis à nombre de dispositifs de prendre leur envol. Il en est ainsi de la participation et de l'intéressement des salariés aux résultats de l'entreprise, qui concernent plusieurs millions de personnes. Problème : ces dispositifs largement subventionnés profitent peu aux salariés des petites entreprises et avantagent les plus gros salaires. Et ce, sans même parler des stock-options, qui ne concernent, pour le coup, qu'un petit nombre de privilégiés. Efficaces, donc, mais assez peu redistributifs, et surtout à «un coût trop élevé pour des objectifs très divers», selon le rapport parlementaire Bur de juin 2008.

2. Les exonérations générales de cotisations sociales sur les salaires 21,4 milliards

Qu'est-ce que c'est ? Créés en 1993 pour protéger l'emploi peu qualifié, les allègements généraux de cotisations sociales sont accordés de manière aveugle à toutes les entreprises, quelle que soit leur taille ou leur secteur d'activité. Dégressifs pour les rémunérations comprises entre 1 et 1,6 Smic, ils ont représenté 21,4 milliards d'euros en 2008, soit une augmentation de 5,4%, après deux bonds de plus de 10% les deux années précédentes. Seule 2009, crise oblige, semble retenir leur envol.

Est-ce que ça marche ? Bonne question. Selon les études, l'impact en termes d'emplois créés ou sauvegardés depuis 1993 varie de 200 000 à... 1 500 000. A la (grosse) louche, le rapport parlementaire de juin 2008 évalue l'effet emploi à 800 000, donnant l'impression d'avoir coupé la poire en deux. Pour la Cour des comptes, l'efficacité sur l'emploi de ces allègements est ainsi «trop incertaine pour ne pas amener à reconsidérer leur ampleur, voire leur pérennité». En 2006, elle estimait même que de nombreux travaux «concluent que l'allègement aurait plutôt conduit à ralentir ou à reporter des destructions d'emplois, qu'à susciter des créations d'emplois». Tout en concédant que le dispositif «offre un certain répit [aux entreprises] pour s'organiser [...] face à la concurrence». Reste que «ces allègements bénéficient pour l'essentiel à des activités tertiaires, notamment de la grande distribution, non soumises directement à la concurrence internationale, pour lesquelles ils constituent un effet d'aubaine». Et de préconiser d'abaisser le seuil de 1,6 à 1,3 Smic, tout en limitant ces allègements aux entreprises de moins de 20 salariés.

3. Les exonérations sur les plus-values de cessions de filiales 8 milliards

Qu'est-ce que c'est ? L'intitulé est jargonnant mais le principe de cette superniche fiscale découverte par le président socialiste de la Commission des finances, Didier Migaud, est simple. Mise en place en 2004 par le ministre délégué au Budget d'alors, Jean-François Copé, elle permet d'exonérer d'impôt sur les sociétés (33,3 %) les plus-values encaissées par les entreprises lorsqu'elles vendent leurs filiales ou participations détenues pendant au moins deux ans (elles ne paient plus qu'une ridicule quote-part). Prise au nom de la compétitivité fiscale, cette mesure visait à aligner la France sur les régimes d'imposition de sociétés holding les plus favorables tels les Pays-Bas et à éviter la délocalisation des grands sièges sociaux.

Est-ce que ça marche ? Tellement bien que la mesure, prévue selon les calculs de départ de Bercy pour coûter autour de 1 milliard d'euros par an à l'Etat a représenté 12,5 milliards d'euros de manque à gagner en 2008 et 8

milliards en 2009, soit un tiers de l'impôt sur les sociétés l'an dernier ! Des groupes comme Danone ou GDF-Suez en ont profité pour optimiser leur dépense fiscale mais aussi des fonds d'investissement dans le montage de leurs opérations de LBO (achat d'entreprise avec recourt à l'endettement). D'un rendement moyen de 15,5 % en France selon le Conseil des prélèvements obligatoires, ces LBO se retrouvent nets d'impôts. Sans limitation de durée, la mesure n'a pas été retoquée en 2010 malgré deux amendements en ce sens.

4. Les exonérations ciblées de cotisations sociales 6,4 milliards

Qu'est-ce que c'est ? A la différence des allègements de cotisations sociales généraux, les allègements ciblés, sont, par définition, concentrés sur des publics particuliers (contrat d'apprentissage, jeunes, aides à domicile, arbitres sportifs, marins, vendangeurs...) ou sur des territoires (zones franches urbaines, zones de revitalisation rurale, DOM-TOM...). En 2008, l'ensemble de ces allègements ciblés a représenté 6,38 milliards d'euros. Des dispositifs nombreux (une cinquantaine), dont le nombre a tendance à augmenter chaque année.

Est-ce que ça marche ? Si l'efficacité des allègements généraux peut être discutée, l'incidence globale sur l'emploi des allègements ciblés semble, elle, carrément proche de zéro. Ainsi, selon le rapport parlementaire Bur de juin 2008, *«les exonérations ont des effets dans les secteurs ou les zones concernés»* mais *«leur incidence sur l'emploi, par construction, est plus limitée, sinon inexistante»*. Des dispositifs qui contribueraient *«dans le meilleur des cas à "changer l'ordre de la file", sous entendu à opérer une substitution d'un emploi aidé à un autre, et au pire à «des effets d'aubaine»*. Et de dénoncer, à l'arrivée, un *«impact marginal difficile à apprécier»*.

5. Le crédit impôt-recherche 5 milliards

Qu'est-ce que c'est ? Créé en 1983 afin de réduire le coût des investissements en recherche et développement des entreprises, le crédit d'impôt recherche a été modifié et élargi en 2008 afin, selon Sarkozy, d'offrir en France le *«meilleur accueil fiscal au monde»* pour la recherche. Appel bien reçu par les entreprises puisque son montant a explosé.

Est-ce que ça marche ? *Pour la ministre de la Recherche, Valérie Pécresse, le fait que davantage d'entreprises y recourent et que son coût pour la collectivité ne cesse d'augmenter prouve son efficacité. Ce n'est pas l'avis du Conseil des prélèvements obligatoires qui y voit «une baisse déguisée de 2 à 3 points du taux d'impôt sur les sociétés». Ni celui du rapporteur du budget, l'UMP Gilles Carrez, qui note que ce n'est pas l'industrie mais le secteur de la banque-assurance, très actif dans la recherche en ingénierie financière, qui en a le plus bénéficié en 2007. «Une bonne idée mais catastrophique dans ses modalités d'application», pour l'économiste Philippe Eskenazy, qui pointe un effet pervers : les suppressions d'emplois de chercheurs dans le privé afin de les remplacer par des partenariats avec des laboratoires publics pour bénéficier au maximum des avantages fiscaux du crédit d'impôt.*

6. Les aides à domicile 3 milliards

Qu'est-ce que c'est ? Instaurée en 1992 par Martine Aubry, alors ministre du Travail, cette mesure accorde une réduction d'impôts à ceux qui emploient une personne à domicile (nounou, prof particulier, femme de ménage, etc.). Le plafond d'origine, fixé à 3 800 euros, visait les classes moyennes mais son élévation régulière par la droite jusqu'à 15 000 euros permet aujourd'hui de déduire de l'impôt sur le revenu l'équivalent de onze mois de Smic.

Est-ce que ça marche ? Si elle a permis de réduire le travail au noir, c'est une bénédiction pour les ménages les plus aisés. Très inégalitaire, comme l'atteste une étude de Bercy montrant sa forte concentration sur les hauts revenus, elle constitue un effet d'aubaine pour ceux qui emploieraient de toute manière une personne à plein-temps à domicile et qui en profitent pour financer la quasi-totalité du salaire annuel de l'employé par la déduction d'impôts.

7. Les exonérations sur les contrats d'assurance-vie 3 milliards

Qu'est-ce que c'est ? La fiscalité très favorable pour les revenus de l'assurance-vie (7,5 %) et leur exonération lors de leur revente au-delà de huit ans de conservation - cinq ans pour les plans d'épargne en actions - est censée «stimuler l'épargne à long terme» et «financer l'économie», dit-on à Bercy.

Est-ce que ça marche ? Placement préféré des Français, l'assurance-vie bénéficie d'un plafond de défiscalisation très élevé de 152 500 euros. Mais la mesure coûte cher, pour un «fléchage» médiocre vers le financement de l'économie. Lors de son passage à Bercy, DSK avait cherché à modifier cette situation. Sarkozy s'est également ému que cette épargne fiscalement très avantageuse soit aussi peu orientée vers la création d'activité et se porte surtout sur des placements en titres d'Etat. Mais sans changer grand-chose. Les actions ne représentent ainsi qu'une part très minoritaire des placements réalisés par les assureurs, qui se sont engagés à financer davantage les PME. Outre une réduction du plafond, il s'agirait d'imposer plus de contreparties. Ou de les rendre moins attractifs. C.A.I.

8. Les heures sup («travailler plus, pour gagner plus») 3 milliards

Qu'est-ce que c'est ? Mesure phare du «travailler plus pour gagner plus», l'exonération fiscale et sociale sur les heures supplémentaires, essentiellement centrée, pour une fois, sur les salariés, et non sur les employeurs, a représenté plus de 3 milliards en 2008. L'objectif du gouvernement, à l'époque, n'était autre que de faire travailler davantage les salariés afin d'augmenter leur pouvoir d'achat.

Est-ce que ça marche ? D'après nos calculs, les 18 millions de salariés du secteur privé se seraient partagés, en 2008, 3 milliards d'euros d'exonérations, soit 166 euros par an, ou encore 13,80 euros par mois. Pas vraiment de quoi faire exploser le pouvoir d'achat. Impossible d'ailleurs de savoir quelle a été l'augmentation réelle du nombre d'heures sup depuis l'application de la loi au 1^{er} octobre 2007, les statistiques antérieures étant incomplètes. Seule certitude : si les heures sup ont augmenté en 2008, elles ont baissé dans des proportions plus importantes en 2009. Par ailleurs, subventionner les heures supplémentaires en période de chômage est une hérésie qui n'a, semble-t-il, échappé qu'au gouvernement.

9. La TVA à 5,5% dans la restauration 2,4 milliards

Qu'est-ce que c'est ? Promesse de Chirac honorée par Sarkozy, la baisse de 19,6% à 5,5% dans la restauration a été accordée en contrepartie d'un «contrat d'avenir» signé par les organisations d'employeurs. Engagement de ces derniers : une baisse de 3% des prix du secteur, la création sur deux ans de 20 000 emplois en CDI et de 20 000 formations en alternance, ainsi que la signature d'un accord social avec les syndicats de salariés. Coût pour l'Etat : 2,4 milliards d'euros.

Est-ce que ça marche ? La baisse des prix, point phare du contrat d'avenir, aura fait long feu. Après trois mois de (très) légère baisse, les tarifs sont repartis à la hausse. Résultat : la diminution n'aura été que de 1,3% au lieu des 3% promis. Question emploi, s'il est encore tôt pour l'évaluer, les premiers chiffres sont peu optimistes : des «estimations» évoquent 6 500 embauches pour 2010, mais uniquement pour les chaînes, la restauration rapide et les cafétérias, soit 30% de l'activité du secteur. Finalement, seul le volet social a été respecté, via un accord prévoyant une revalorisation de la grille salariale, une prime égale à 2% du salaire annuel (plafonnée à 500 euros), la création d'une mutuelle santé et deux jours de congés supplémentaires. .

10. Le bouclier fiscal 0,7 milliard

Qu'est-ce que c'est ? Institué en 2006 par le gouvernement Villepin à hauteur de 60%, le bouclier fiscal a été abaissé à 50% des revenus par la loi Tépé de 2007. Il prévoit que nul contribuable ne doit payer plus de la moitié de ses revenus en impôts (impôt sur le revenu, CSG, CRDS, etc.).

Est-ce que ça marche ? Ce dispositif, dont 18 880 personnes ont bénéficié au 31 mai 2009, n'est pas en soi le plus coûteux. Mais il est particulièrement concentré puisque plus des deux tiers de cette mesure ont profité à des patrimoines supérieurs à 15 millions d'euros. «5% du total des foyers fiscaux qui ont fait jouer le bouclier ont reçu 74% des sommes reversées par le fisc», écrit le rapporteur du budget, l'UMP Gilles Carrez, dans son rapport 2009. Justifié par l'objectif de faire revenir des exilés fiscaux, le bouclier fiscal devait donner lieu à un

rapport annuel précis sur les départs et les arrivées de contribuables dans l'Hexagone. Un chiffre jamais communiqué selon l'opposition.

Et aussi... plus de 53 autres milliards

La TVA à 5,5% sur les travaux de rénovation : 5,1 milliards d'euros

Elle a permis de réduire le travail au noir et de créer des emplois dans le bâtiment. Mais c'est la plus coûteuse des niches fiscales. Selon Bercy, son coût rapporté à chaque emploi reste très élevé : entre 40 000 et 50 000 euros par an.

La prime pour l'emploi en faveur des salariés à faible revenu : 3,2 milliards d'euros

Créée par le gouvernement Jospin, elle doit favoriser le retour à l'emploi tout en soutenant les bas salaires par un supplément de pouvoir d'achat.

Le crédit d'impôt pour les économies d'énergie : 2,6 milliards d'euros

Une carotte fiscale pour doper l'équipement en matériel d'isolation et de chauffage dont le coût explose : il a été multiplié par 2,6 depuis 2006. Bercy note des effets d'aubaine chez les fabricants, «*une captation de la rente par les effets prix*». Autrement dit, on en profite pour augmenter les tarifs.

La réduction d'impôts pour les DOM : 1,1 milliard d'euros

Une niche à l'efficacité parfois discutée qui a permis à 12 000 foyers de fortement réduire leur imposition l'an dernier. «*La situation économique et sociale de l'outre-mer justifie le maintien du volume actuel des aides à l'investissement*», juge cependant le rapporteur du budget, Gilles Carrez, dans son rapport.

Sans compter 458 autres niches représentant 41 milliards d'euros.