

LA CROIX

Les niches fiscales, une jungle à 100 milliards d'euros

Par **Mathieu Castagnet**, le 23/9/2019 à 10h08

Près de 500 « niches » permettent aux ménages ou aux entreprises de réduire leur imposition. Ces dépenses fiscales nourrissent les critiques sur l'inéquité des prélèvements mais se révèlent très difficiles à réformer.



Un maquis. L'expression revient souvent pour décrire l'enchevêtrement des mécanismes offrant aux ménages ou aux entreprises le moyen de réduire leur imposition. À y regarder de plus près, ce que les spécialistes nomment des « dépenses fiscales » ressemble pourtant moins à un maquis qu'à une véritable jungle : un milieu foisonnant, assez impénétrable, en perpétuelle croissance et constitué de centaines d'espèces différentes.

Officiellement, cette jungle est parfaitement balisée. Chaque année, un document transmis au Parlement dresse la liste complète des niches en vigueur. En 2019, on en trouvait 474 pour un montant cumulé de 98,2 milliards d'euros. Soit l'équivalent de plus du tiers des recettes fiscales nettes de l'État.

La norme et ces exceptions

Si les chiffres brillent par leur précision, ils s'avèrent très contestables. Bercy considère en effet comme dépense fiscale tout « allègement de charge fiscale par rapport à ce qui aurait résulté de l'application de la norme ». Mais c'est aussi l'administration de Bercy qui interprète la norme et décide donc ce qui doit être compté comme une exception. Une classification pas toujours incontestable et qui évolue au fil des ans.

Les routiers en colère contre la hausse de la fiscalité sur le gazole

Le quotient familial, qui réduit l'impôt sur le revenu des foyers ayant des enfants, a ainsi été un temps classé parmi les dépenses fiscales. Avant d'être sorti de la liste en 1998. En matière de taxe, rien n'est simple non plus. Le taux de TVA réduit accordé aux médicaments est bien considéré comme une dépense fiscale mais pas celui consenti aux livres. De même, les allègements qui s'appliquent à certaines utilisations du gazole sont comptabilisés, mais pas l'absence de taxation du kérosène pour l'aviation.

Chiffrage lacunaire

Le chiffrage de nombreuses niches reste lacunaire. Dans un document publié en juillet dernier, le député LREM Joël Giraud, rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, a noté que pour une cinquantaine d'entre elles, Bercy ne fournissait ni estimation du coût, ni indication du nombre de bénéficiaires. Des « trous noirs fiscaux », dénonce le député qui a l'intention de s'y attaquer lors de l'examen du prochain budget.

Comment rendre la taxe carbone acceptable

Si les niches s'avèrent donc délicates à cerner précisément, leur grande vitalité ne fait en revanche aucun doute. Celles-ci ont connu ces dernières décennies une accélération rarement démentie. « À partir du début des années 2000, le débat politique a commencé à porter sur la nécessité de freiner l'évolution des dépenses. Pour compenser, les crédits d'impôts se sont multipliés », analyse François Ecalte, ancien de la Cour des comptes et animateur du site Internet Fipeco.

En clair : un ministre ne parvenant pas à obtenir des crédits supplémentaires tente d'arracher en échange un nouveau dispositif fiscal. « C'est moins voyant, mais aussi efficace. Cela permet surtout au ministre de dire à ses interlocuteurs qu'il est parvenu à ses fins », raconte un ancien du ministère des finances.

Doublement en 15 ans

Au fil des ans, le coût des niches fiscales a ainsi explosé, passant d'environ 50 milliards d'euros en 2003 à près de 100 milliards quinze ans plus tard. Même le tout nouvel impôt sur la fortune immobilière (IFI) n'a pas échappé à cette règle. Alors qu'il devait être simple en taxant l'immobilier, tout l'immobilier et rien que l'immobilier, il s'est retrouvé dès la première année accompagné de cinq niches.

Une croissance 2020 revue à la baisse

Non seulement cette profusion de dispositifs dérogatoires grève les recettes de l'État, mais elle conduit à une extrême complexité du système fiscal. De quoi nourrir le sentiment, pas forcément faux, que les plus aisés ne payent pas toujours leur juste part. « Les niches nuisent au caractère progressif de l'impôt sur le revenu. L'investissement dans l'immobilier locatif ou les DOM-TOM est évidemment réservé à ceux qui ont le plus de moyens et sont le mieux conseillés », constate Jacques Le Cacheux, professeur d'économie à l'université de Pau.

Si l'idée de freiner l'envolée de ces dispositifs est désormais largement partagée, personne n'a toutefois trouvé la recette pour y parvenir. Remettre à plat les niches est un chantier politiquement périlleux, rappellent tous les spécialistes. « Réduire une niche, c'est en fait augmenter un impôt. Cet impôt, il est toujours payé par quelqu'un, un ménage ou une entreprise et il profite souvent à tout un secteur économique capable de mobiliser des relais pour le défendre fortement en mettant en avant l'impact sur l'emploi », insiste Jacques le Cacheux,

« Dans chaque niche il y a un chien qui grogne », dit l'adage du député LR Gilles Carréz, dont les tentatives récurrentes pour raboter les dépenses fiscales ont souvent été contrariées. Chaque année, la discussion budgétaire sur les avantages fiscaux accordés à l'outremer, à la Corse, ou au cinéma provoque d'ailleurs un afflux soudain de députés sur les bancs de l'Assemblée. Avec l'objectif d'éviter toute remise en cause pour les secteurs dont ils se font les avocats.

Des secteurs sous perfusion

Toucher à la moindre niche est donc toujours compliqué. Et cela ne va pas automatiquement conduire l'État à faire une économie équivalente car il faudrait alors soutenir d'une autre façon certaines activités comme l'emploi à domicile, le monde associatif ou l'outremer. C'est particulièrement vrai pour l'immobilier, un secteur devenu totalement dépendant des perfusions fiscales. Au point que rares sont les ministres qui n'ont pas donné leur nom à un dispositif favorisant l'investissement locatif. Même les plus réticents, comme l'écologiste Cécile Duflot, ont dû s'y résoudre.