

Ce rapport a été établi sous la seule responsabilité de ses auteurs.
Il n'engage pas le Conseil des prélèvements obligatoires.

RAPPORT PARTICULIER n° 5

**Les dépenses fiscales
et autres avantages fiscaux**

**Vincent MAZEAU, premier conseiller des tribunaux
administratifs et des cours administratives d'appel**

Emmanuel SUARD, conseiller-maître à la Cour des comptes

Avec la collaboration de Pierre Livet, doctorant

Octobre 2024

SYNTHÈSE

Alors que la notion de dépense fiscale, essentiellement budgétaire, correspond aux coûts cachés que représentent les dérogations à la norme fiscale, celle d'avantage fiscal, aux contours moins définis par la doctrine, reflète les dispositifs réduisant l'impôt dû par certaines personnes. Ces avantages peuvent être des dépenses fiscales, mais aussi des mesures permettant de prendre en compte des charges, familiales ou professionnelles, susceptibles de réduire le revenu imposable.

Le poids relatif des dépenses fiscales dans l'imposition du revenu semble aujourd'hui stabilisé, mais elles affectent de manière très significative le rendement de l'IR : 44 % de ses recettes si l'on ne retient que les dépenses fiscales, 98 % si l'on y ajoute les dépenses déclassées et les conséquences de la prise en compte des charges de famille. Elles restent plus limitées pour la CSG-CRDS – autour de 16 % de ses recettes.

Elles n'ont pas progressé en qualité, en dépit du consensus relatif qui existe aujourd'hui sur l'analyse des risques qu'elles emportent non seulement en termes de rendement de l'impôt, mais surtout d'efficacité et d'efficience de la dépense et d'impact sur l'équité fiscale.

Les dépenses fiscales ne sont pas une spécificité française, mais la faiblesse relative de l'IR dans l'édifice fiscal national constitue un contexte favorable à la permanence d'un nombre élevé de dépenses. La CSG-CRDS résiste mieux à cette tendance. Cependant, le rappel des bonnes pratiques générales sur les avantages fiscaux (lisibilité et accès simple, objectifs et pilotages clairs, réversibilité, documentation et évaluation, etc.), effectué tant dans le rapport Guillaume de 2011 que dans de multiples rapports de la Cour des comptes ou de l'Inspection générale des finances, reste rarement suivi d'effet.

Face à l'échec de la régulation globale et à la faiblesse récurrente de l'évaluation, une information plus lisible, associée à des conférences fiscales et budgétaires liées, peut donner au Parlement les moyens de suivre plus efficacement ces objets. Un pilotage adapté, souvent défaillant dans le cas des avantages fiscaux de l'IR, doit être assuré. Et le bornage global, dans le temps, et pour les contribuables eux-mêmes, demeure indispensable.

La prise en compte de la famille est une caractéristique de l'impôt sur le revenu protégée par le Conseil constitutionnel. Elle mérite d'être réinterrogée compte tenu de l'évolution défavorable du contexte démographique, mais aussi en fonction de l'évolution des attentes sociales. De ce point de vue, les gains potentiels d'une individualisation de l'IR semblent inférieurs aux risques liés au bouleversement de la structure familiale de l'imposition. Le plafonnement du quotient conjugal pourrait, en revanche, dans une certaine mesure, inciter à augmenter la participation au marché du travail du deuxième revenu du couple. Sur le plan démographique, même si l'outil budgétaire demeure plus incitatif, l'outil fiscal n'en est pas moins utile, une meilleure prise en compte des charges de famille pouvant contribuer à l'équité horizontale de l'impôt.

Les dépenses fiscales attachées à l'imposition du revenu nécessitent une attention prioritaire sur les points suivants :

- Une lisibilité plus forte pour le contribuable, notamment pour les avantages résultant d'une situation contrainte ;
- Une attention à des effets transversaux qui prennent une importance croissante : cliquet des avantages catégoriels et cumul, par exemple dans le cas des rémunérations annexes ;
- Une attention forte aux avantages les plus dynamiques, qui remettent en cause la logique d'égalité de l'imposition du revenu ; cela concerne les dépenses qui réduisent de manière croissante l'assiette de la CSG et de l'IR (les dépenses fiscales liées aux rémunérations annexes), mais aussi celles qui apparaissent les plus inéquitables et les moins efficaces (CI emploi à domicile, scolarité) ;

- D'autres dépenses fiscales peuvent être modifiées pour mieux correspondre à une approche en équité de l'imposition du revenu, c'est notamment le cas du don ;
- Une masse importante de dépenses, plus stable dans son montant, représente moins une menace systémique sur le produit de l'imposition du revenu qu'une nécessité d'attention permanente sur l'évaluation de l'efficacité au regard même du recours à des dépenses budgétaires : c'est le champ des avantages fiscaux sur les politiques sectorielles, de l'agriculture à l'outre-mer ou au logement, et de ceux liés à des types de revenus spécifiques, liées à la solidarité, au logement et à l'épargne.

Deux éléments importants doivent enfin être pris en considération.

D'une part, les modifications de montants et de plafonds des dépenses fiscales ont, en fonction des taux d'élasticité de l'activité concernée, des impacts plus ou moins forts sur cette activité.

D'autre part, la réduction des dépenses fiscales ne préjuge pas de l'affectation des recettes budgétaires supplémentaires collectées, celle-ci pouvant prendre la forme d'une modification paramétrique de l'impôt lui-même, de nouvelles dépenses ou d'une contribution au rééquilibrage des finances publiques.

Remerciements : Les rapporteurs tiennent à remercier Lise Patureau, membre du Conseil des prélèvements obligatoires ainsi que Pierre Livet, doctorant, et Arsène Degnieau, stagiaire, pour leurs contributions.

LISTE DES PROPOSITIONS

Propositions relatives à la prise en compte des charges de famille

Proposition n° 1 : Supprimer progressivement les demi-parts de QF qui ne correspondent pas à des charges effectives. À défaut, harmoniser le niveau de plafonnement des demi-parts de QF.

Proposition n° 2 : Moduler le plafonnement global des avantages fiscaux en fonction du nombre de personnes composant le foyer fiscal.

Propositions relatives à la présentation et au pilotage des dépenses fiscales

Proposition n° 3 : Renforcer l'information sur les principales dépenses fiscales portant sur l'impôt sur le revenu dans le tome 2 de l'annexe « Voies et Moyens ».

Proposition n° 4 : Mieux insérer les dépenses fiscales dans la démarche de performance de l'État, en insérant de nouveaux indicateurs de performance, à l'instar de ce qui a été fait par l'IGF sur le programme 134 et en confiant à la direction de la législation fiscale (DLF) un mandat interministériel explicite de réexamen systématique des dépenses fiscales au cours des conférences fiscales.

Propositions relatives au plafonnement de dépenses fiscales

Proposition n° 5 : Réintroduire, en loi de programmation des finances publiques, un mécanisme de plafonnement global des dépenses fiscales et des niches sociales et inciter ainsi à des mesures correctrices en cas de dérapage.

Proposition n° 6 : réintégrer au RFR, sauf exceptions prévues par la loi, l'ensemble des revenus nets de charges.

Proposition n° 7 : Afin de limiter la surutilisation des avantages fiscaux non inclus dans le plafonnement global prévu à l'article 200-0 A du code général des impôts, explorer les avantages et inconvénients d'un mécanisme d'impôt minimum alternatif assis sur le revenu fiscal de référence, à l'instar de ce qui existe aux États-Unis et au Canada.

Propositions relatives à la modération des dépenses fiscales les plus dynamiques

Proposition n° 8 : Recentrer le CI attaché à l'emploi d'un salarié à domicile sur la lutte contre le travail dissimulé, en réduire le taux et en abaisser le plafond.

Proposition n°9 : Identifier et suivre dans l'annexe Voies et moyens les dépenses fiscales relatives à la prime de partage de la valeur et celles correspondant aux avantages sur les licenciements.

Proposition n°10 : Clarifier les objectifs relatifs aux dépenses fiscales existantes liées aux compléments de rémunération, en distinguant les mesures ayant un impact structurel, notamment sur la capitalisation des entreprises, des éléments conjoncturels de soutien au pouvoir d'achat et borner dans le temps les secondes.

Propositions relatives aux autres dépenses fiscales

Proposition n° 11 : Explorer les différentes hypothèses permettant de mieux répartir le soutien public au don en fonction du revenu, à coût constant pour les finances publiques. Parmi ces hypothèses, la diminution à 50% du taux de la réduction d'impôt, éventuellement complétée par l'introduction d'une subvention publique fléchée sur le modèle du *Gift Aid* britannique, pourrait notamment être étudiée.

Proposition n°12 : Supprimer les deux avantages fiscaux liés à la scolarité en contrepartie d'une augmentation de l'enveloppe de bourses.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	12
PREMIERE PARTIE : LA FAMILIALISATION DE L'IMPOSITION DES REVENUS DES PERSONNES PHYSIQUES	14
1. LE QUOTIENT FAMILIAL VISE A ASSURER LE RESPECT DU PRINCIPE CONSTITUTIONNEL D'EGALITE DANS TOUTES SES DIMENSIONS.....	14
1.1. Le quotient familial permet d'assurer la « familialisation » de l'impôt sur le revenu, qui caractérise cette imposition par rapport aux autres impositions sur le revenu des personnes physiques (CEHR, CSG)	14
1.1.1. <i>Le quotient familial a pour objet d'apprécier le plus finement possible la capacité contributive de chaque foyer fiscal, en tenant compte de l'intégralité des revenus et des charges de famille.....</i>	14
1.1.2. <i>Le quotient familial est une des principales caractéristiques qui différencient l'IR des autres impositions grevant le revenu des personnes physiques</i>	16
1.2. Le quotient familial, qui vise avant tout un objectif d'équité horizontale, a mécaniquement pour effet d'atténuer la progressivité de l'impôt dans les déciles supérieurs	18
1.2.1. <i>Le quotient familial permet d'assurer l'égalité devant l'impôt au niveau des foyers fiscaux</i>	18
1.2.2. <i>L'atteinte à la redistributivité est limitée par des mécanismes de plafonnement du « gain » associé à certaines demi-parts supplémentaires.</i>	19
1.3. En dépit de ses divergences avec les échelles d'équivalence, le quotient familial n'est pas, en lui-même, qualifié de dépense fiscale, même si certains de ses éléments en relèvent.....	20
1.3.1. <i>Le quotient familial, considéré comme la simple traduction du principe constitutionnel d'égalité, est qualifié de « modalité de calcul de l'impôt » dans la documentation budgétaire</i>	20
1.3.2. <i>Le quotient n'apparaît cependant pas neutre vis-à-vis des formes familiales dès lors que les parts de QF ne correspondent pas systématiquement aux unités de consommation identifiées par les échelles d'équivalence</i>	21
1.3.3. <i>Le quotient familial sert par ailleurs de support à des dispositifs visant à « compenser » certaines situations particulières, qui sont qualifiées de dépenses fiscales.....</i>	22
2. LE QUOTIENT CONJUGAL, QUI VISE A ASSURER L'EGALITE DE TRAITEMENT DES MENAGES INDEPENDAMMENT DE LA REPARTITION DES REVENUS EN LEUR SEIN, POURRAIT VRAISEMBLABLEMENT ETRE PLAFONNE, MAIS PAS DIMINUE OU SUPPRIME	24
2.1. L'attribution de deux parts de quotient conjugal pour un couple apparaît comme une règle d'équité horizontale assurant la neutralité de l'impôt vis-à-vis de la répartition des revenus à l'intérieur du foyer	24
2.1.1. <i>Si le quotient conjugal avait, à l'origine, un but nataliste avoué, il se justifie désormais par un objectif de neutralité fiscale.....</i>	24

2.1.2.	<i>Bien que l'attribution d'un coefficient de 2 au titre du QC ne permette pas une neutralité fiscale vis-à-vis des choix matrimoniaux, elle apparaît comme « une règle consubstantielle à l'IR »</i>	25
2.2.	Le quotient conjugal est critiqué pour son inadéquation à la réalité du partage des ressources au sein des couples, et pour son effet désincitatif sur le travail des femmes	26
2.2.1.	<i>Le quotient conjugal repose sur le postulat que les ressources sont mutualisées au sein du couple</i>	26
2.2.2.	<i>Un effet désincitatif du QC sur le travail des femmes est probable mais son ampleur incertaine</i>	29
2.3.	S'il apparaît possible de plafonner le QC, les scénarios d'individualisation de l'impôt, générale ou sur option, se heurtent à des obstacles pratiques et constitutionnels de premier ordre	30
2.3.1.	<i>L'individualisation complète de l'impôt sur le revenu est impossible en l'état de la jurisprudence constitutionnelle</i>	30
2.3.2.	<i>L'option pour l'imposition commune ou séparée serait coûteuse, complexe et juridiquement risquée</i>	32
2.3.3.	<i>Il apparaît possible de plafonner le gain associé au quotient conjugal</i>	33
3.	SI LE QF NE PEUT ETRE CONÇU COMME L'INSTRUMENT D'UNE POLITIQUE NATALISTE, LE NOUVEAU CONTEXTE DEMOGRAPHIQUE INVITE A REPENSER SA PLACE, AINSI QUE CELLE D'AUTRES INSTRUMENTS FISCAUX, DANS LA POLITIQUE FAMILIALE	35
3.1.	Historiquement motivé par des préoccupations natalistes et qualifié de dépense fiscale, le quotient familial est désormais justifié par l'exigence constitutionnelle de prise en compte des capacités contributives au niveau du foyer	35
3.1.1.	<i>Le quotient familial avait, à l'origine, un but nataliste explicite</i>	35
3.1.2.	<i>La prise en compte des charges de famille liées aux enfants découle d'une double exigence constitutionnelle, résultant de l'article 13 de la DDHC et des dixième et onzième alinéas du Préambule de 1946</i>	35
3.2.	Le nouveau contexte démographique et les effets cumulés des réformes socio-fiscales ayant touché les familles ces quinze dernières années invitent à reconsidérer la place du QF dans la politique familiale	36
3.2.1.	<i>En dépit de la persistance du désir d'enfant à un niveau relativement élevé, la démographie française est marquée depuis 2010 par une chute du nombre de naissances, qui s'établit en 2023 à son niveau le plus faible depuis la Seconde Guerre mondiale</i>	36
3.2.2.	<i>Si les réformes socio-fiscales menées depuis la fin des années 2010 ont permis de renforcer la neutralité des transferts socio-fiscaux à destination des familles, leur impact négatif a essentiellement concerné les couples avec enfants</i>	37
3.2.3.	<i>Ces constats invitent à réaffirmer la place du QF dans le système socio-fiscal à destination des familles</i>	39
3.3.	Les mécanismes fiscaux de prise en compte des charges de famille pourraient être étendus	40
3.3.1.	<i>Les effets de la baisse du plafond du QF réalisée il y a dix ans sous l'angle de l'équité horizontale ne sont pas encore suffisamment documentés</i>	40
3.3.2.	<i>Au-delà du QF, d'autres instruments fiscaux peuvent être mobilisés pour mieux tenir compte des charges effectives de famille</i>	41

DEUXIEME PARTIE : LES DEPENSES FISCALES - ENJEUX TRANSVERSAUX	42
4. QU'EST-CE QU'UNE DEPENSE FISCALE ?	42
4.1. Une notion essentiellement fonctionnelle destinée à mettre en lumière les « dépenses » constituées par les mesures réduisant les recettes	42
4.2. La qualification de dépense fiscale suppose une dérogation à une norme de référence	43
4.2.1. <i>Les normes structurelles de l'impôt sur le revenu</i>	43
4.2.2. <i>Les normes structurelles de la CSG-CRDS</i>	46
4.3. Les dépenses fiscales peuvent prendre diverses formes	47
5. IDENTIFICATION, SUIVI ET PILOTAGE DES DEPENSES FISCALES	49
5.1. Les dépenses fiscales sont retracées depuis le début des années 1980 dans le tome 2 de l'annexe « Voies et moyens », dont le périmètre a connu d'importantes évolutions	49
5.2. Les mesures de réduction et d'exonération portant sur les cotisations et contributions sociales, sont répertoriées dans un document très complet	52
5.3. L'identification de l'objectif de politique publique poursuivi par chaque dépense fiscale est plus incertaine	53
5.4. Les dépenses fiscales sont insuffisamment évaluées et mal intégrées dans la démarche de performance de l'État	55
5.4.1. <i>Une lisibilité des dépenses fiscales encore partielle</i>	55
5.4.2. <i>Bilan des programmes d'évaluation depuis 2011</i>	56
5.4.3. <i>La prise en compte des dépenses fiscales dans la démarche de performance issue de la LOLF reste limitée</i>	59
5.5. La gouvernance interministérielle des dépenses fiscales, qui repose sur les conférences fiscales, pourrait être améliorée	60
6. QU'EST-CE QU'UNE BONNE DEPENSE FISCALE ?	63
6.1. Le consensus français et européen sur les risques liés aux niches fiscales et sociales	63
6.2. Les conditions d'un bon avantage fiscal	64
6.2.1. <i>Du point de vue du contribuable : simplicité d'accès et équité</i>	65
6.2.2. <i>Du point de vue économique et juridique : réduction des perturbations de marché et efficacité comparée aux dépenses budgétaires</i>	65
6.2.3. <i>Du point de vue des pouvoirs publics : transparence, pilotage, encadrement, efficacité</i>	66
6.3. L'avantage fiscal au regard du principe d'égalité : un accès à simplifier ?	67
6.3.1. <i>Le principe général d'un accès sans médiation</i>	67
6.3.2. <i>Une simplicité d'accès liée au fait générateur : contrainte ou choix délibéré du contribuable</i>	69
6.3.3. <i>Rendre l'accès le plus simple possible quand l'avantage résulte d'une contrainte</i>	70
6.4. L'avantage fiscal, un atout paradoxal pour l'acceptabilité de l'impôt ?	71
7. LA DYNAMIQUE DES DEPENSES FISCALES RELATIVES A L'IMPOSITION SUR LE REVENU DES PERSONNES PHYSIQUES	72
7.1. Pour l'imposition du revenu, une stabilisation en volume et une préférence pour les exonérations et exemptions	72
7.1.1. <i>Après la croissance des années 2000, un relatif reflux depuis 2012</i>	73
7.1.2. <i>L'évolution à la marge des dépenses fiscales de l'IR dans leurs objectifs et dans leurs modalités</i>	77

7.2. Un impact significatif sur la redistribution	81
7.2.1. <i>Le poids particulier de certains crédits et réductions d'impôt</i>	81
7.2.2. <i>L'impact par dixième de revenu</i>	83
7.3. Les dépenses fiscales liées à la CSG-CRDS : un lien structurel avec les dépenses sociales finançant la protection sociale, une assiette globalement préservée mais réduite par l'évolution des rémunérations.....	86
7.3.1. <i>Des dépenses fiscales à finalité sociale</i>	86
7.3.2. <i>Le poids des exemptions d'assiette</i>	87
7.3.3. <i>Une gestion plus évolutive que les dépenses fiscales de l'IR</i>	89
7.4. La qualité des dépenses fiscales a-t-elle évolué depuis 2011 ?.....	91
8. LE PLAFONNEMENT DES DEPENSES FISCALES	92
8.1. Le plafonnement des avantages fiscaux peut s'envisager sous quatre angles différents.....	92
8.1.1. <i>L'instrument le plus courant est le plafonnement par dispositif au niveau d'un foyer fiscal donné</i>	93
8.1.2. <i>Les dépenses fiscales conditionnées à un agrément préalable représentent un modèle peu courant, et applicable seulement aux dispositifs à visée incitative</i>	94
8.1.3. <i>Les différentes techniques de plafonnement de la masse totale des dépenses fiscales retenues dans les lois de programmation des finances publiques se sont avérées dépourvues d'effet</i>	95
8.1.4. <i>Le plafonnement global des avantages fiscaux pourrait être amélioré</i>	96
8.2. Le revenu fiscal de référence (RFR) mériterait d'être rénové, et pourrait dans un second temps servir de fondement à un mécanisme d'impôt minimum alternatif en fonction du revenu fiscal de référence.....	99
8.2.1. <i>Le RFR, outil de circonstance initialement lié à la fiscalité locale, a acquis progressivement de nombreux effets fiscaux et extra-fiscaux</i>	99
8.2.2. <i>La piste d'un « Alternative Minimum Tax » à la française</i>	101

TROISIEME PARTIE : REVUE DES PRINCIPALES DEPENSES FISCALES DE L'IMPOT SUR LE REVENU.....	105
9. LE SOUTIEN AUX ACTIVITES DE SERVICES A LA PERSONNE : 7,6 MD€ D'AVANTAGES FISCAUX POUR UNE EFFICACITE INEGALE ET UN COUT CROISSANT	106
9.1. La garde d'enfants, contrepartie en croissance forte de dépenses contraintes	106
9.2. L'emploi à domicile, une coupe excessive dans l'imposition du revenu compte tenu de sa faible efficacité.....	107
10. LES EXONERATIONS DE REMUNERATIONS SPECIFIQUES : EVITER L'EFFET CLIQUET, METTRE FIN AU MITAGE DE L'ASSIETTE	112
10.1.. Une évolution dynamique de l'assiette des compléments de rémunération .	113
10.2.. La participation, l'intéressement et les dispositifs de partage de la valeur....	115
10.3.. Les différentes formes de primes de partage de la valeur	116
10.4.. Les heures supplémentaires.....	117
10.5.. Les indemnités de fin de contrat de travail.....	120
10.6.. Reprendre la maîtrise fiscale des compléments à la rémunération.....	121
11. LES DONS : LA QUESTION DE L'EQUITE AU CŒUR DE LA REFLEXION, ENTRE CREDIT, REDUCTION D'IMPOT ET DEPENSE BUDGETAIRE.....	123
11.1.. Des donateurs au profil particulier	124
11.2.. En dépit de la légère augmentation des dons, l'efficacité du dispositif fait débat.....	126
12. LES DEPENSES FISCALES SECTORIELLES : RESTER ATTENTIFS AUX EFFETS DE CLIQUET, PESER SUR LES DEPENSES INEFFICACES.....	131
12.1.. Les dépenses liées aux politiques régaliennes : le poids d'engagements anciens sur les retraites, les risques de dépenses catégorielles pérennes	132
12.2.. Les politiques éducatives : priorité aux dépenses budgétaires, plus efficaces	133
Annexe 1 : les principaux débats de qualification des dépenses fiscales.....	137
Annexe 2 : les principaux déclassements de dépenses fiscales, 2006 - 2011	138
Annexe 3 : dépenses fiscales par nombre de bénéficiaires	139
Annexe 4 : dépenses fiscales de l'IR les plus coûteuses.....	143
Annexe 5 : exceptions à l'universalité de la CSG CRDS	144
Annexe 6 : exceptions au plafonnement transversal de l'IR.....	147
Annexe 7 : Répartition du CI emploi d'un salarié à domicile par activité éligible	149
Annexe 8 : Dépenses fiscales liées aux exonérations catégorielles	150
<i>Le développement des dépenses liées au détachement et à l'impatriation.....</i>	<i>150</i>
<i>La part croissante des avantages accordés à des types particuliers de rémunérations.....</i>	<i>151</i>

Annexe 9 : Dépenses fiscales liées aux dépenses sectorielles	154
L'Outre-mer et la Corse (1 037 M€), politique agricole (194 M€): des dépenses en diminution pour ce qui concerne l'IR	154
L'agriculture : décroissance, mais reprise relative annoncée pour 2023	156
La culture	156
Annexe n°10 : Dépenses fiscales liées aux politiques de solidarité, du logement, du soutien à l'épargne et à l'économie	159
Des dépenses fiscales liées aux politiques de solidarité en décade : 12,4 Md€ d'avantages fiscaux.....	159
Dépenses de logement : un impact en relative diminution sur l'IR (4,2 Md€)	161
Des dépenses fiscales liées à l'économie et à l'épargne en léger recul : 6,4 Md€	162
Annexe 11 : Liste des avantages associés à la CSG, 2011 - 2022	163
Annexe 12 : Liste des revenus exonérés non inclus dans le RFR en 2023	166

INTRODUCTION

Par lettre en date du 19 juin 2023, le Conseil des prélèvements obligatoires a chargé les rapporteurs d'étudier les dépenses fiscales et autres avantages fiscaux, en vue de l'élaboration d'une doctrine du Conseil relative aux dépenses fiscales grevant l'imposition des revenus.

Il était plus particulièrement demandé aux rapporteurs d'éclairer les enjeux de définition, d'analyser les modalités de ces dispositifs, d'éclairer leurs modalités de pilotage et d'évaluation, et de procéder à une évaluation approfondie de principales dépenses fiscales. Au titre des autres avantages fiscaux qui ne constituent pas des dépenses fiscales, il était souhaité que le rapport aborde le quotient conjugal et le quotient familial.

La notion de dépense fiscale est une notion fondamentalement budgétaire qui vise à identifier les coûts cachés que représentent les dérogations à la norme fiscale. Elle consiste à assimiler ces dépenses « en creux » à des dépenses « réelles ». Les critères de contingence et de substituabilité apparaissent à cet égard décisifs : une dépense fiscale est une dérogation fiscale qui pourrait être abolie (contingence) et/ou remplacée par une dépense budgétaire (substituabilité). Toute dérogation ou adaptation de la norme fiscale n'est donc pas une dépense fiscale.

Le suivi des dépenses fiscales est un enjeu de premier ordre, notamment dans les États développés qui, comme la France, ont un niveau élevé de prélèvements obligatoires en même temps qu'un cadre de suivi strict des crédits budgétaires. Dans un tel contexte, en effet, la croissance des dépenses fiscales permet à la fois d'améliorer l'acceptabilité de l'impôt et de contourner la régulation budgétaire. Les dépenses fiscales peuvent alors apparaître comme le symptôme d'une fiscalité trop lourde, et comme le point de fuite de la discipline budgétaire.

La France a ainsi connu une forte croissance des dépenses fiscales au début des années 2000 avec la mise en œuvre de la LOLF. Cette dynamique a entraîné une forme de prise de conscience qui a conduit à l'exercice inédit (et jamais réédité depuis) de la revue d'ensemble des dépenses fiscales (y compris dans le champ des contributions sociales) par le « Comité Guillaume »¹ en 2011.

La notion d'« avantage fiscal » est à la fois plus large et moins définie que celle de dépense fiscale. Elle n'a pas de portée doctrinale, et est employée par l'administration pour qualifier des dispositifs variés qui ont pour effet de réduire l'impôt dû par certaines personnes. Certains de ces avantages sont indéniablement des dépenses fiscales (par exemple les divers crédits d'impôt). D'autres en revanche correspondent à des exigences constitutionnelles (par exemple, la prise en compte des charges de famille pour le quotient familial) ou encore se rattachent à la logique même de l'impôt (par exemple les différentes modalités de déduction des frais professionnels). Ces derniers peuvent plus difficilement être qualifiés de dépenses fiscales, même si certains d'entre eux sont parfois accusés de « surcompenser » les charges qu'ils visent à prendre en compte.

Si dépenses fiscales et avantages fiscaux concernent essentiellement l'impôt sur le revenu, la CSG/CRDS n'en est pas exempte.

La **première partie** du présent rapport est entièrement consacrée aux « avantages fiscaux » que représentent les modalités de familialisation de l'impôt. Elle analyse le système du quotient familial dans son ensemble au regard de la notion de dépense fiscale (section 1) et aborde plus en détail les enjeux liés à la conjugalisation de l'impôt (section 2) ainsi qu'à la prise en compte des charges de famille par l'impôt (section 3).

¹ Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, présidé par Henri Guillaume. Le rapport qui présente l'ensemble des travaux de ce comité, daté de juin 2011, est communément appelé « rapport Guillaume ».

La **deuxième partie** a pour objet de fournir au CPO la matière nécessaire pour prolonger la doctrine générale sur les dépenses fiscales qu'il construit depuis le IV^e rapport du Conseil des impôts, consacré en 1979 à l'impôt sur le revenu. Après avoir abordé les enjeux de définition (section 4) et de suivi (section 5), elle essaie d'identifier les caractéristiques d'une « bonne dépense fiscale » (section 6) et présente un bref tableau historique d'ensemble des dépenses fiscales depuis le rapport Guillaume (section 7). Elle décrit enfin les différents mécanismes par lesquels les pouvoirs publics s'efforcent de maîtriser ce phénomène : plafonnements, évaluations, outils de pilotage et de gouvernance interministérielle (section 8).

Enfin, la **troisième partie** passe en revue différents blocs de dépense fiscale. Elle aborde successivement les dispositifs consacrés aux services à la personne (section 9), le développement des exonérations de rémunérations spécifiques (section 10), la réduction d'impôt au titre des dons (section 11), et enfin diverses dépenses fiscales liées à des politiques sectorielles (section 12).

Afin de maintenir, autant que possible, le présent rapport dans des proportions raisonnables, les rapporteurs ont fait le choix de reporter en annexes un certain nombre d'éléments particulièrement énumératifs ou descriptifs. Le rapport est ainsi accompagné de 12 annexes détaillées.

PREMIERE PARTIE : LA FAMILIALISATION DE L'IMPOSITION DES REVENUS DES PERSONNES PHYSIQUES

1. Le quotient familial vise à assurer le respect du principe constitutionnel d'égalité dans toutes ses dimensions

1.1. *Le quotient familial permet d'assurer la « familialisation » de l'impôt sur le revenu, qui caractérise cette imposition par rapport aux autres impositions sur le revenu des personnes physiques (CEHR, CSG)*

1.1.1. Le quotient familial a pour objet d'apprécier le plus finement possible la capacité contributive de chaque foyer fiscal, en tenant compte de l'intégralité des revenus et des charges de famille

Le quotient familial consiste, pour un foyer fiscal donné, à diviser le revenu imposable en un certain nombre de parts égales et à soumettre séparément chacune de ces parts au barème progressif de l'impôt sur le revenu – ce qui conduit, mécaniquement, à atténuer l'effet de la progressivité de l'impôt. L'article 193 du code général des impôts précise que le nombre de parts est fixé « d'après la situation et les charges de famille du contribuable ».

À strictement parler, le quotient familial englobe le quotient dit « conjugal », qui correspond seulement à l'attribution de deux parts à un foyer composé d'un couple sans enfant. Le code général des impôts, en son article 194, fixe en effet le nombre de parts dont bénéficie un foyer fiscal en fonction de la situation de famille sans qu'il y ait de distinction *de jure* entre les parts attribuées à raison de la situation maritale et les parts attribuées à raison des enfants.

Tableau n° 1 : nombre de parts selon la situation de famille en application du I de l'article 194 du code général des impôts

SITUATION DE FAMILLE	NOMBRE DE PARTS
Célibataire, divorcé ou veuf sans enfant à charge	1
Marié sans enfant à charge	2
Célibataire ou divorcé ayant un enfant à charge	1,5
Marié ou veuf ayant un enfant à charge	2,5
Célibataire ou divorcé ayant deux enfants à charge	2
Marié ou veuf ayant deux enfants à charge	3
Célibataire ou divorcé ayant trois enfants à charge	3
Marié ou veuf ayant trois enfants à charge	4
Célibataire ou divorcé ayant quatre enfants à charge	4
Marié ou veuf ayant quatre enfants à charge	5

Célibataire ou divorcé ayant cinq enfants à charge	5
Marié ou veuf ayant cinq enfants à charge	6
Célibataire ou divorcé ayant six enfants à charge	6
et ainsi de suite, en augmentant d'une part par enfant à charge du contribuable.	

La logique sous-jacente à ce tableau peut être ainsi résumée :

- une part est attribuée pour chacun des membres du couple (c'est ce que l'on appelle communément le quotient conjugal, QC) ;
- une demi-part supplémentaire est attribuée par enfant à charge (c'est ce que l'on appelle communément le quotient familial, au sens étroit, QF) ;
- une autre demi-part supplémentaire est attribuée par enfant à charge à partir du troisième (soit une part complète de QF par enfant à charge à compter du troisième) ;
- un traitement particulier est réservé aux veufs et veuves ayant toujours un enfant à charge : ils sont traités « comme si » leur conjoint n'était pas décédé, c'est-à-dire comme un couple ayant le même nombre d'enfants à charge (ce traitement particulier est considéré comme une dépense fiscale, comme on le verra plus bas).

D'autres demi-parts sont attribuées à raison de situations particulières. Elles sont généralement considérées comme des dépenses fiscales. Ainsi (liste non exhaustive) :

- les parents isolés bénéficient d'une demi-part supplémentaire, quel que soit le nombre d'enfants à charge (II de l'article 194 du code général des impôts) ;
- les personnes vivant seules (célibataires, divorcés ou veufs) qui ont assumé seuls la charge d'un ou plusieurs enfants pendant au moins cinq années bénéficient d'une demi-part supplémentaire (article 195 du code général des impôts) ;
- les titulaires d'une pension militaire et les personnes reconnues invalides qui font partie du foyer ouvrent droit, pour chacune d'elle, à une demi-part supplémentaire (article 195 du code général des impôts) ;
- les anciens combattants de plus de 74 ans et leurs conjoints survivants de plus de 74 ans ont également droit à une demi-part supplémentaire (article 195 du code général des impôts).

Le montant total d'avantage fiscal associé au QC a été évalué, en 2021, à 11,1 Md€ et celui associé au QF au sens étroit à 16,6 Md€ (sur les revenus 2017)². Cette évaluation repose sur une comparaison avec une situation contrefactuelle dans laquelle l'impôt serait totalement individualisé. Or une telle situation est, en l'état de la jurisprudence constitutionnelle, inenvisageable en France (cf. ci-dessous), et même si elle l'était, les exemples étrangers montrent qu'elle s'accompagnerait de nouveaux mécanismes (qui auraient eux aussi un « coût », éventuellement moins élevé) permettant de prendre en compte les charges de famille.

Le rapport particulier n°2 arrive à des estimations analogues à partir des revenus 2022 (12,5 Md€ pour le QC et 17,1 Md€ pour le QF)³.

² Mathias André et Antoine Sireyjol, *Effets redistributifs de l'imposition des couples et des familles : une étude par micro simulation de l'impôt sur le revenu*, Économie et statistique n° 526-527, 2021

³ Farida Belkhir et Matthieu Garrigue, *La progressivité de l'imposition des revenus des personnes physiques*, CPO, « Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus », rapport particulier n° 2, octobre 2024.

1.1.2. Le quotient familial est une des principales caractéristiques qui différencient l'IR des autres impositions grevant le revenu des personnes physiques

La familialisation de l'IR au moyen du quotient est une des principales caractéristiques de cet impôt. Elle découle de l'article 13 de la DDDHC, aux termes duquel la « *contribution commune (...) doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.* » Il résulte de cet article, tel qu'interprété par le Conseil constitutionnel, une double exigence : s'agissant des revenus, il faut tenir compte de l'ensemble des revenus du foyer ; s'agissant des charges, il faut tenir compte de l'ensemble des personnes composant le foyer. Le système du quotient, avec ses deux étapes successives d'addition des revenus au niveau du foyer et de modulation du taux moyen d'imposition en fonction des personnes à charge, permet de satisfaire les deux versants de cette exigence constitutionnelle.

Celle-ci ne vaut que pour l'imposition des *revenus* (à la différence des impositions pesant sur le patrimoine). Elle ne s'applique en outre qu'aux impositions *progressives*. **La CSG, imposition proportionnelle, peut donc être intégralement individualisée, sauf lorsque sont prévus des taux réduits déterminés en fonction des revenus des contribuables. Dans cette hypothèse, les charges de famille doivent être prises en compte pour l'attribution des taux réduits.** Le Conseil constitutionnel a ainsi censuré, faute de prise en compte de l'ensemble des revenus et des charges du foyer, le mécanisme de « réduction dégressive » de CSG-CRDS institué par la LFSS pour 2001 (décision 2000-437 DC du 19 décembre 2000). Comme l'expose Bastien Lignereux dans son *Précis de droit constitutionnel fiscal* : « *parce qu'elle devenait progressive, la CSG changeait en quelque sorte de nature et ne pouvait plus demeurer individualisée* »⁴.

En pratique, le taux de la CSG est modulé pour la plupart des revenus de remplacement (allocations chômage, pensions de retraite), à l'exception des indemnités journalières. L'application du taux normal ou d'un taux réduit est déterminée par des seuils de RFR qui varient en fonction du nombre de parts de quotient familial. Pour les retraites, par exemple, il existe quatre taux : un taux zéro, un taux réduit (3,8 %), un taux médian (6,6 %) et un taux normal (8,3 %).

Ainsi que le fait remarquer la Cour des comptes dans son rapport de juin 2023 sur la prise en compte de la famille dans la fiscalité, cette CSG « familialisée » n'est pas marginale : « *si la CSG demeure globalement un impôt individuel, la prise en compte de la composition familiale par les taux réduits sur les revenus de remplacement porte sur une assiette très significative puisque le rendement de [la CSG] sur ces revenus a atteint (...) 18,3 % [de son] produit total [en 2021]* ».

L'absence de familialisation de la CSG sur les revenus d'activité, croisée avec l'exigence constitutionnelle de progressivité du montant de l'imposition globale du revenu des personnes physiques, est l'une des principales raisons qui avaient conduit le CPO à ne pas recommander la fusion de l'IR et de la CSG dans son rapport de février 2015⁵.

⁴ Bastien Lignereux, *Précis de droit constitutionnel fiscal*, 2^e éd., 2023, § 451, p. 304

⁵ Voir le C du III du chapitre Ier de la seconde partie, intitulé « *Des obstacles nombreux à une dissolution de l'IR dans une CSG progressive* ». Le rapport estime notamment, p. 166, qu'« *en pratique, un nouvel impôt basé sur la CSG tenant nécessairement compte de la situation du ménage et des enfants, reviendrait à réinventer les modalités actuelles de l'IR, remettant en cause la simplicité du mode de calcul et de prélèvement de la CSG* ».

La contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR) instituée par la loi de finances pour 2012, quant à elle, ne tient compte que partiellement de la structure familiale puisqu'elle comprend un double barème distinguant les célibataires et les couples soumis à une imposition commune mais ne tient nullement compte de la présence d'enfants à charge. Ainsi que le relève la Cour des comptes dans son rapport de juin 2023 précité, se reportant aux travaux parlementaires, « *ce choix s'explique par le fait que les contribuables avec enfants soumis à la contribution ont déjà, dans la grande majorité des cas, bénéficié des dispositifs de familialisation de l'impôt sur le revenu à leur plafond. L'application d'un quotient familial distinct de celui applicable au barème de l'impôt sur le revenu favoriserait davantage les contribuables les plus aisés, ce qui irait à l'encontre de l'objectif de plus grande progressivité de l'imposition des contribuables concernés.* »

Tableau n° 2 : Barème de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus

<i>Fraction du RFR</i>	Célibataire	Couple soumis à une imposition commune
<i>Jusqu'à 250 000 €</i>	0%	0%
<i>Entre 250 001 € et 500 000 €</i>	3%	0%
<i>Entre 500 001 € et 1 000 000 €</i>	4%	3%
<i>Plus de 1 000 000 €</i>	4%	4%

Enfin, **le mécanisme de la décote n'est pas intégralement conjugalisé**. Ce dispositif, qui vise à atténuer l'effet lié au franchissement du seuil de la première tranche de l'IR, consiste en l'attribution d'un avantage fiscal défini comme la différence entre un plafond de montant d'impôt dû, exprimé en valeur absolue, et une fraction de l'impôt dû. Le plafond en valeur absolue pour un couple (1 444 €) n'est pas égal au double de celui pour un contribuable célibataire, divorcé ou veuf (873 €) ; le ratio s'établit à environ 1,65. Il en résulte qu'à montant d'impôt brut égal, l'avantage consenti à un couple au titre de la décote est inférieur à celui qui est consenti à un contribuable célibataire. Cette caractéristique de la décote explique une part des configurations dans lesquelles des couples sont fiscalement « perdants » à la conjugalisation de leur imposition.

1.2. Le quotient familial, qui vise avant tout un objectif d'équité horizontale, a mécaniquement pour effet d'atténuer la progressivité de l'impôt dans les déciles supérieurs

1.2.1. Le quotient familial permet d'assurer l'égalité devant l'impôt au niveau des foyers fiscaux

Le système du quotient familial est indissociable du principe de l'imposition au niveau du foyer fiscal. Il repose sur l'idée que « le centre de disposition des revenus à partir duquel peuvent être appréciées les ressources et les charges du contribuable est le foyer familial » (selon une formule employée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 81-133 DC du 30 décembre 1981)⁶. Ainsi « la jurisprudence du Conseil constitutionnel reflète cette idée pragmatique selon laquelle le niveau de vie concret du contribuable, donc la capacité contributive, doit être estimée à l'échelle du foyer, en fonction de ses revenus et de ses charges d'ensemble »⁷.

Dans son principe, le quotient familial se justifie par le principe dit d'« égal sacrifice », selon lequel la charge de l'impôt ne peut être répartie entre foyers fiscaux indépendamment de leur composition, mais doit tenir compte du niveau de vie réel des personnes qui composent ce foyer, selon le principe : « à niveau de vie égal, taux d'imposition égal ». À revenus égaux, un foyer plus nombreux a un niveau de vie inférieur à un foyer moins nombreux : un traitement fiscal équivalent serait donc inéquitable.

Le quotient familial permet ainsi d'assurer une équité horizontale entre foyers à raison de leur niveau de vie. Ainsi que l'exposait Alfred Sauvy dans les années 1950 : « Un célibataire qui gagne 150 000 francs par an a un niveau de vie supérieur à un père de quatre enfants ayant le même revenu. Les imposer également serait frapper également la partie de plaisir du premier et la viande, voire le pain du second. »⁸ Ce système est donc un instrument de redistribution horizontale entre foyers disposant de revenus identiques sans avoir les mêmes charges.

Tableau n° 3 : cas-types de calcul d'impôt sur le revenu dû pour trois foyers de même revenu à la composition différente (IR 2023 sur revenus 2022)

	Célibataire	Couple marié ou pacsé sans enfant	Couple marié ou pacsé avec deux enfants
Revenu imposable	50 000 €	50 000 €	50 000 €
Nombre de parts	1	2	3
Revenu imposable/part	50 000 €	25 000 €	16 667 €
Impôt à payer	8 594 €	3 129 €	1 944 €
Taux marginal d'imposition	30,0%	11,0%	11,0%
Taux moyen d'imposition	17,2%	12,5%	11,7%

Source : Rapport Cour des comptes « La prise en compte de la famille dans la fiscalité », juin 2023 ; code général des impôts, calculs Cour des comptes

⁶ Dans cette même décision le Conseil constitutionnel qualifie l'imposition au niveau du foyer fiscal de « règle (...) traditionnelle dans le droit fiscal français ».

⁷ Marie-Astrid de Barmon, rapport particulier au CPO sur les contraintes juridiques encadrant une extension des prélèvements à la source, 2012, p. 34.

⁸ Alfred Sauvy, Théorie générale de la population, PUF, 1955.

1.2.2. L'atteinte à la redistributivité est limitée par des mécanismes de plafonnement du « gain » associé à certaines demi-parts supplémentaires.

Le paradoxe d'un tel système est que l'« avantage » associé à l'imposition commune (en cas de disparité de revenus) et à la naissance d'un enfant croît avec le revenu : « plus la redistributivité verticale du barème est élevée, plus la redistributivité horizontale des quotients conjugal et familial est marquée »⁹. C'est ce qui explique la concentration de l'avantage total associé au QF sur les 2 déciles supérieurs (pour plus de 50 %)¹⁰. Une augmentation de la progressivité de l'IR entraîne donc mécaniquement une hausse du montant total de cet « avantage » (phénomène qui a pu être observé, par exemple, entre 2012 et 2017, alors même que le plafond de la demi-part de QF associée à la naissance d'un enfant était abaissé).

La diminution d'impôt permise par le QC n'est pas limitée par un plafond fixé par la loi. Elle est cependant bornée par un plafond naturel, qui est atteint lorsque les revenus du couple sont égaux à deux fois le seuil de la tranche supérieure, soit 354 212 € en 2024. Le « gain » maximal en impôt s'élève alors à 22 855 €.

La CEHR fait également apparaître un plafond naturel de l'« avantage » lié à la conjugalisation, qui s'établit à 12 500 €.

L'avantage résultant de l'application du QF au sens étroit défini ci-dessus, c'est-à-dire concernant les parts attribués à raison d'enfants à charge, quant à lui, a été plafonné dès 1982. Ce plafonnement a été régulièrement diminué, la dernière fois dans le cadre de la loi de finances pour 2014. Il a alors été fixé à 1 500 € et il est depuis lors revalorisé en fonction de l'inflation.

Les autres demi-parts additionnelles de quotient familial sont également plafonnées, à des niveaux différents :

- La demi-part attribuée aux parents isolés est plafonnée à 2 390 €¹¹ ;
- La demi-part accordée aux invalides et anciens combattants et à leurs conjoints survivants est plafonnée dans les conditions de droit commun (1 759 €), mais l'atteinte du plafond ouvre droit à une réduction d'impôt complémentaire de 1 753 € (étant précisé que la réduction d'impôt ne peut excéder l'augmentation de la cotisation d'impôt résultant du plafonnement) ;
- La demi-part accordée aux personnes vivant seules ayant assumé seules pendant au moins 5 années la charge d'un ou plusieurs enfants est plafonnée à 1 050 € ;
- Le maintien de la part du conjoint décédé pour les veufs ayant des enfants à charge est plafonné dans les conditions de droit commun (1 759 € par demi-part), mais l'atteinte du plafond ouvre droit à une réduction d'impôt complémentaire de 1 958 € pour la part complète (sous les mêmes réserves que pour les invalides et anciens combattants).

Le mécanisme complexe d'attribution d'une réduction d'impôt complémentaire en cas d'atteinte du plafonnement pour certaines demi-parts spécifiques a été créé dans le contexte de la baisse du plafonnement de droit commun. Il en résulte que le montant d'avantage fiscal maximal est très hétérogène selon l'origine des demi-parts.

⁹ Mathias André et Antoine Sireyjol, *Effets redistributifs de l'imposition des couples et des familles : une étude par micro simulation de l'impôt sur le revenu*, Économie et statistique n° 526-527, 2021, p. 24.

¹⁰ Mathias André et Antoine Sireyjol, art. cit., p. 22 : « les 15 % de personnes les plus aisées sur celles qui bénéficient le plus de la conjugalisation : elles reçoivent 48 % des gains totaux alors que les 50 % les plus modestes reçoivent moins de 25 % des gains ».

¹¹ Le deuxième alinéa du 2 du I de l'article 197 du CGI dispose que « la réduction d'impôt correspondant à la part accordée au titre du premier enfant à charge est limitée à 4 149 € ». Si l'on retire le montant maximal de droit commun pour un enfant à charge, le plafonnement de l'avantage spécifique aux parents isolés s'établit en 2024 à 4 149 – 1 759 = 2 390 €.

Tableau n° 4 : avantage fiscal maximal selon les demi-parts de quotient familial en 2024

	Montant d'avantage maximal au titre du quotient	Réduction d'impôt complémentaire	Montant d'avantage maximal
<i>Demi-part pour un enfant à charge (droit commun)</i>	1 759 €	/	1 759 €
<i>Demi-part pour les parents isolés</i>	2 390 €	/	2 390 €
<i>Demi-part pour les personnes invalides et les anciens combattants</i>	1 759 €	1 753 €	3 512 €
<i>Demi-part pour une personne vivant seule ayant élevé, seule, un enfant pendant 5 années</i>	1 050 €	/	1 050 €
<i>Part complète pour les personnes veuves ayant un enfant à charge</i>	3 518 € (1 759 x 2)	1 958 €	5 476 €

Source : code général des impôts, article 197

Ainsi que le relève la Cour des comptes dans son rapport sur la prise en compte de la famille dans la fiscalité, mentionné plus haut, l'avantage fiscal associé aux demi-parts autres que celle de droit commun a été largement préservé lors des baisses du plafond de droit commun, à l'exception de la demi-part pour les personnes vivant seules ayant élevé un enfant pendant 5 années, qui est le reliquat de l'ancienne « demi-part des veuves » supprimée progressivement entre 2009 et 2014. **Cette « sanctuarisation » de l'avantage fiscal consenti à certains publics** – avantage qui bénéficie, par construction, aux foyers disposant des revenus les plus élevés – **contraste avec le traitement fiscal lié à l'arrivée d'un enfant dans un foyer**, alors même qu'à l'introduction du plafonnement en 1982, aucune distinction n'était faite à raison de l'origine des demi-parts supplémentaires.

1.3. En dépit de ses divergences avec les échelles d'équivalence, le quotient familial n'est pas, en lui-même, qualifié de dépense fiscale, même si certains de ses éléments en relèvent

1.3.1. Le quotient familial, considéré comme la simple traduction du principe constitutionnel d'égalité, est qualifié de « modalité de calcul de l'impôt » dans la documentation budgétaire

La partie « présentation de la norme par impôt » du tome 2 de l'annexe Voies et Moyens justifie en ces termes l'exclusion du système du quotient familial hors du champ des dépenses fiscales : « *L'impôt est calculé au niveau du foyer fiscal et, dans une logique de redistribution horizontale, il est conjugalisé et familialisé pour tenir compte de sa composition. C'est pourquoi l'application du quotient conjugal et du quotient familial, qui permettent de mettre en œuvre ce principe, font partie intégrante de la norme.* »

Pour la DLF, il résulte ainsi de la jurisprudence constitutionnelle que l'imposition conjointe avec un QC égal à 2 et l'attribution de parts pour les enfants à charge ne sont pas des dépenses fiscales mais de simples modalités d'imposition, sans qu'il y ait lieu, à cet égard, de distinguer entre l'attribution d'une demi-part pour les deux premiers enfants et d'une part complète à compter du troisième.

1.3.2. Le quotient n'apparaît cependant pas neutre vis-à-vis des formes familiales dès lors que les parts de QF ne correspondent pas systématiquement aux unités de consommation identifiées par les échelles d'équivalence

Comme le relevait le CPO dans son rapport de synthèse de février 2015 (Impôt sur le revenu, CSG, quelles réformes ? p. 75), « la principale critique du système français est que le nombre de parts de quotient familial ne reflète pas nécessairement des échelles d'équivalence crédibles ».

Encadré n° 1 : échelles d'équivalence et niveau de vie par unité de consommation

Une « échelle d'équivalence » est un outil statistique permettant d'appréhender le niveau de vie réel d'un ménage en fonction de sa composition.

Selon la définition donnée par l'INSEE : « Le niveau de vie est égal au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation (UC). Le niveau de vie est donc le même pour tous les individus d'un même ménage. Les unités de consommation sont généralement calculées selon l'échelle d'équivalence dite de l'OCDE modifiée qui attribue 1 UC au premier adulte du ménage, 0,5 UC aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC aux enfants de moins de 14 ans. »¹²

Il est à noter que cette échelle d'équivalence fait varier le nombre d'unités de consommation en fonction de l'âge des enfants et non en fonction de leur rang, contrairement aux parts de QF.

Ces outils statistiques font parfois l'objet de critiques. La Cour des comptes a notamment relevé, dans son rapport de 2023 sur la prise en compte de la famille dans la fiscalité, qu'ils supposent une mise en commun intégrale des ressources au sein du ménage, qui ne correspond pas nécessairement aux pratiques réelles.

On peut observer, en sens inverse, que les échelles d'équivalence ne tiennent pas compte du coût que représentent les moindres revenus indirectement liés à la présence d'enfants dans un foyer donné (retrait du marché du travail, temps partiel, pertes d'opportunité d'évolution professionnelle)¹³.

Si l'on compare le nombre de parts de quotient familial et l'échelle d'équivalence retenue par l'INSEE et l'OCDE, on remarque de nombreux écarts, qui sont systématiquement positifs. L'application du quotient « surcompense » ainsi la différence de niveau de vie liée à la composition du ménage, par rapport à un célibataire sans enfant :

Tableau n° 5 : comparaison du nombre de parts et des échelles d'équivalence

Composition de la famille	Nombre de parts	Échelle d'équivalence	Avantage
Célibataire	1	1	0
Monoparentale + 1 enfant	2	1,5	0,5
Monoparentale + 2 enfants	2,5	2	0,5

¹² <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1890>

¹³ RALFSS 2024, chapitre « Les aides aux familles nombreuses : des dépenses stabilisées, une cohérence à améliorer »

Monoparentale + 3 enfants	3,5	2,5	1
Couple	2	1,5	0,5
Couple + 1 enfant	2,5	2	0,5
Couple + 2 enfants	3	2,5	0,5
Couple + 3 enfants	4	3	1
Couple + 4 enfants	5	3,5	1,5

Source : Alain Trannoy, « Il faut une révolution fiscale », qu'en disent les économistes ?, 2012, p. 53.

Ainsi, comme il était relevé dans le rapport de synthèse du CPO de 2015, « le code général des impôts traduit le choix de société de consentir une compensation relativement importante de la perte de niveau de vie liée aux charges de famille, par rapport aux couples sans enfants et aux célibataires »¹⁴.

1.3.3. Le quotient familial sert par ailleurs de support à des dispositifs visant à « compenser » certaines situations particulières, qui sont qualifiées de dépenses fiscales

Ces dispositifs, qui consistent en l'attribution de parts de quotient familial pour d'autres raisons que la prise en compte de la présence d'un couple et d'enfants, sont au nombre de six. En termes de technique juridique, l'un d'entre eux (le maintien de la part du conjoint pour les contribuables veufs ayant des enfants à charge) est incorporé au tableau de l'article 194 du CGI qui présente les parts de quotient selon les situations de famille : il n'apparaît donc pas, d'un point de vue formel, comme dérogatoire. Les cinq autres dispositifs qualifiés de dépenses fiscales par la documentation budgétaire trouvent quant à eux leur fondement dans des dispositions expresses hors de ce tableau (au II de l'article 194 pour la demi-part attribuée aux parents isolés, et à l'article 195 pour les autres).

Tableau n° 6 : Les demi-parts supplémentaires de QF qualifiées de dépenses fiscales

Dispositif (n° indicateur DLF)	Nombre de ménages bénéficiaires	Impact budgétaire (réalisation 2022, en M€)
Demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant seuls ayant eu à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge d'enfants pendant au moins cinq ans (110102)	1 255 048	606
Demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs conjoints survivants) de plus de 74 ans titulaires de la carte du combattant et pour les conjoints survivants de plus de 74 ans de personnes titulaires de la carte du combattant au moment de leur décès (110103)	839 316	514
Demi-part supplémentaire pour les contribuables invalides (110104)	1 452 598	469
Maintien du quotient conjugal pour les contribuables veufs ayant des enfants à charge (110107)	135 604	115

¹⁴ Rapport CPO 2015, p. 76.

Demi-part supplémentaire ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée, par enfant à charge titulaire de la carte d'invalidité ou part supplémentaire par personne rattachée au foyer fiscal titulaire de la carte d'invalidité (110109)	316 606	160
Demi-part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée des enfants à charge, accordée aux parents isolés (1101010)	1 743 343	856

Source : annexe « Voies et moyens » au PLF 2024

Si certaines de ces demi-parts ou parts supplémentaires correspondent bien à des charges spécifiques (invalidité, présence d'un enfant handicapé, parent isolé), **d'autres ont plutôt valeur de reconnaissance d'un statut** (demi-part pour les anciens combattants de plus de 74 ans et leurs conjoints survivants, demi-part pour les personnes seules ayant élevé, seules, un enfant pendant 5 années, maintien du QC à 2 pour les personnes veuves ayant toujours un enfant à charge).

Or l'attribution d'une demi-part de QF ne devrait pas être conçue comme un moyen de témoigner la reconnaissance ou la compassion de la Nation envers telle ou telle catégorie de la population. **Cet usage du QF à des fins « symboliques » l'éloigne de sa vocation originelle, qui est de moduler l'impôt le plus finement possible pour tenir compte des capacités contributives réelles des foyers fiscaux.**

Il subsiste par ailleurs dans la loi fiscale une modalité de prise en compte des charges de famille qui n'est pas alignée sur le quotient. En principe, les personnes ayant leur domicile fiscal en France sont imposées personnellement dès qu'elles atteignent leur majorité. Elles peuvent néanmoins opter pour le rattachement au foyer fiscal dont elles faisaient partie avant leur majorité (2° du 3 de l'article 6 du CGI). Dans une telle hypothèse, le contribuable qui accepte le rattachement à son foyer de son enfant devenu majeur continue à bénéficier d'une demi-part de QF (1^{er} alinéa de l'article 196 B du CGI) et doit naturellement continuer d'intégrer à son revenu imposable les éventuels revenus de la personne rattachée à son foyer. Toutefois, lorsque la personne ainsi rattachée est mariée ou a elle-même des enfants à charge, l'avantage fiscal accordé au contribuable prend la forme d'un abattement par personne ainsi prise en charge (cet abattement s'élève à 6 368 € en 2024). Ce dispositif est qualifié de dépense fiscale (DF 100202) : son coût en réalisé 2022 s'élevait seulement à 3 millions d'euros pour 2 284 ménages bénéficiaires.

Comme le relève la Cour des comptes dans son rapport de juin 2023 sur la prise en compte de la famille dans la fiscalité, « *les raisons pour lesquelles l'avantage en impôt prend [dans cette situation] la forme d'un abattement et non d'une majoration de quotient familial n'apparaissent pas clairement* ». On peut imaginer que ce traitement fiscal spécifique répond au souci d'éviter certains effets d'aubaine, par exemple dans l'hypothèse où un ménage fortuné rattacherait à son foyer fiscal le ménage, disposant de faibles revenus, constitué par l'un de ses enfants, le conjoint et les enfants de ce dernier. Dans une telle configuration, un arbitrage purement économique pourrait en effet conduire à maintenir artificiellement des foyers fiscaux étendus, comportant trois générations, alors même que cette possibilité de rattachement n'est pas conditionnée au fait de vivre sous le même toit. Cela serait effectivement contraire à la logique du système du foyer fiscal, qui est aligné sur la notion de famille nucléaire comme unité de consommation et donc d'imposition.

On peut noter à cet égard que la possibilité de rattacher à son foyer fiscal l'un de ses enfants ayant lui-même des personnes à charge est doublement dérogatoire : par rapport à la règle selon laquelle un enfant majeur constitue une unité d'imposition distincte, et par rapport à la règle selon laquelle les enfants mariés ou liés par un pacte civil de solidarité (PACS), quel que soit leur âge, sont réputés avoir fondé un foyer distinct et sont donc, en principe, imposables sous leur propre responsabilité à raison des revenus qu'ils perçoivent (BOI-IR-BASE-40 § 110, 26 juin 2023).

Il n'est donc pas proposé de convertir ce système d'abattement en parts de QF. En revanche, il convient de mieux encadrer les demi-parts de QF et de supprimer progressivement les avantages qui ne sont pas la contrepartie de charges effectives. C'est le cas des contribuables vivant seuls ayant eu un enfant à charge pendant 5 ans, des titulaires de la carte du combattant et de leurs conjoints ou encore des veufs ayant des enfants à charge.

Proposition n° 1 : Supprimer progressivement les demi-parts de QF qui ne correspondent pas à des charges effectives. À défaut, harmoniser le niveau de plafonnement des demi-parts de QF.

2. Le quotient conjugal, qui vise à assurer l'égalité de traitement des ménages indépendamment de la répartition des revenus en leur sein, pourrait vraisemblablement être plafonné, mais pas diminué ou supprimé

2.1. L'attribution de deux parts de quotient conjugal pour un couple apparaît comme une règle d'équité horizontale assurant la neutralité de l'impôt vis-à-vis de la répartition des revenus à l'intérieur du foyer

2.1.1. Si le quotient conjugal avait, à l'origine, un but nataliste avoué, il se justifie désormais par un objectif de neutralité fiscale

L'un des traits les plus révélateurs du caractère nataliste, à l'origine, du système du quotient familial dans son ensemble, réside dans le fait que jusqu'en 1951, les couples n'ayant pas eu d'enfants trois années après leur union voyaient leur QC réduit de 2 à 1,5.

Indépendamment de cette particularité qui n'a subsisté que quelques années, **la raison profonde de la prise en compte des situations matrimoniales via un mécanisme de quotient plutôt qu'au moyen, comme c'était le cas avant la Seconde Guerre mondiale, d'un abattement, réside dans la hausse du taux d'activité des femmes.** Dans un contexte où la norme sociale dans les couples était la mono-activité masculine, le contribuable était identifié au mari (alors même que l'IR est, depuis sa création en 1914, établi au niveau du foyer)¹⁵. Avec le système d'abattement, l'épouse était alors traitée fiscalement comme une personne à charge. Cette charge était estimée forfaitairement et soustraite du revenu global, dans une logique de déductibilité des dépenses engagées pour l'acquisition du revenu.

Mais avec l'entrée massive des femmes sur le marché du travail, et en dépit d'écart salariaux persistants, le mécanisme de l'abattement faisait apparaître un nombre croissant de cas où un couple avait fiscalement intérêt à ne pas se marier et à rester en concubinage. Face à ce constat, la réforme de l'IR menée après-guerre, avec l'établissement d'un QC égal à deux, visait à rétablir une certaine neutralité fiscale, en supprimant les cas où l'application du barème aux revenus agrégés d'un couple conduit à augmenter la charge fiscale par rapport à l'imposition séparée de ces mêmes revenus au même barème.

¹⁵ Clément Carbonnier, *Prise en compte de la famille dans l'imposition des revenus en France*, Revue française d'économie 2016/1 (Volume XXXI), p. 118.

2.1.2. Bien que l'attribution d'un coefficient de 2 au titre du QC ne permette pas une neutralité fiscale vis-à-vis des choix matrimoniaux, elle apparaît comme « une règle consubstantielle à l'IR »

L'attribution de deux parts au titre du QC ne permet pas d'assurer une neutralité vis-à-vis du choix de se marier ou de se pacser, et donc de passer à l'imposition commune. En effet, d'une part, le coefficient de 2 est supérieur aux unités de consommation identifiées par les échelles d'équivalence, ce qui fait apparaître un « gain » à la conjugalisation pour les couples qui cohabitent ; d'autre part, et en dépit de ce « gain » général, certains couples continuent de « perdre » à la conjugalisation de leur imposition en raison du paramétrage d'autres dispositifs que le quotient (cf. encadré ci-dessous).

Encadré n° 2 : configurations dans lesquelles des couples sont « perdants » à la conjugalisation

L'étude d'André et Sireyjol précitée de 2021 montre que, sur près de 10 millions de ménages soumis à imposition commune, plus de 7 millions étaient « gagnants » à la conjugalisation, pour un gain moyen de 1 696 € par an, tandis que moins de 3 millions de ménages étaient « perdants », pour une perte moyenne de 367 € par an.

Les configurations où les couples sont « perdants » à la conjugalisation s'expliquent principalement par :

- L'absence de conjugalisation des plafonds de certaines dépenses fiscales (entre autres la déduction de 10 % sur les pensions et retraites, le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, la réduction d'impôt pour les dons) ;
- La conjugalisation incomplète de la décote ;
- L'absence de conjugalisation du seuil de mise en recouvrement.

Du strict point de vue du niveau de vie, l'institution d'un QC égal à 2 surcompense l'accroissement de la charge fiscale qui résulte de l'union légale, puisque la cohabitation permet de réaliser des économies par rapport à la situation de deux individus vivant séparément. C'est pourquoi, selon l'échelle d'équivalence d'Oxford, un couple représente 1,7 UC, et selon l'échelle de l'OCDE, 1,5 UC.

Certains auteurs relèvent, pour justifier ce qui apparaît ainsi comme une incitation au mariage (ou au PACS), que la collectivité a objectivement intérêt à favoriser les formes de solidarité privées, puisque le mariage et le PACS s'accompagnent d'obligations civiles réciproques qui sont absentes des liens de concubinage et protègent celui des deux membres du couple qui dispose à titre personnel des revenus les plus faibles¹⁶. Il n'est toutefois pas nécessaire de tenir un tel raisonnement pour valider l'attribution de deux parts au titre du QC.

Il suffit en effet d'observer que le QC égal à 2 est la seule formule permettant de garantir qu'un couple marié ou pacsé, par l'effet du quotient, n'acquittera pas plus d'impôt qu'un couple de concubins disposant exactement des mêmes revenus (abstraction faite des configurations dans lesquelles les couples sont « perdants » à la conjugalisation, par l'effet d'autres mécanismes que le quotient). Ainsi, comme le relevait le rapport de synthèse du CPO de 2015, « le quotient conjugal de 2 apparaît davantage comme une règle fiscale garantissant qu'un couple ne sera pas davantage taxé que deux individus, que comme une véritable échelle d'équivalence »¹⁷.

¹⁶ P. ex. Alain Trannoy, « Il faut une révolution fiscale », qu'en disent les économistes ?, 2012, p. 59-60.

¹⁷ P. 75.

Cette solution est la seule cohérente avec le présupposé selon lequel le contribuable à l'IR est le couple marié ou pacsé conçu comme une unité propre, quelle que soit la répartition des revenus en son sein. Comme le droit civil, le droit fiscal repose en effet sur la fiction juridique de l'unité du couple. Ainsi que l'a relevé le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2016-539 QPC, « *le principe de l'imposition commune [permet de] prendre en compte la mise en commun des ressources par les époux, qui traduit des obligations pesant sur eux en application du code civil* », et « *l'effet du quotient conjugal est le corollaire (...) de l'imposition commune des époux* ».

Puisqu'il faut apprécier la capacité contributive au niveau du foyer, il faut logiquement, pour des raisons d'équité horizontale, traiter de façon identique les foyers disposant d'un même revenu global, indépendamment de la répartition de ce revenu entre les membres de ce foyer. C'est pourquoi, selon la formule employée par l'auteur d'un rapport particulier au CPO de 2015, « *l'attribution d'un coefficient de 2 au titre du QC constitue une règle consubstantielle à l'IR* »¹⁸.

2.2. Le quotient conjugal est critiqué pour son inadéquation à la réalité du partage des ressources au sein des couples, et pour son effet désincitatif sur le travail des femmes

2.2.1. Le quotient conjugal repose sur le postulat que les ressources sont mutualisées au sein du couple

Comme il a été dit plus haut, l'impôt sur le revenu français, fondé sur l'imposition au niveau du foyer fiscal, repose sur le **présupposé que les membres d'un couple ont le même niveau de vie – c'est-à-dire, concrètement, qu'ils mettent en commun leurs ressources.**

Ce présupposé se traduit par le fait que **les personnes mariées ou pacsées sont imposées conjointement de plein droit à l'impôt sur le revenu, sans option possible pour l'imposition séparée.** Le code général des impôts n'admet l'imposition séparée des mariés et pacsés que dans des circonstances particulières qui, hormis le cas du rattachement au foyer fiscal d'un ascendant d'un des conjoints, déjà évoqué plus haut, se caractérisent par l'absence de vie commune (4 de l'article 6 du CGI) :

- lorsqu'ils sont séparés de biens et ne vivent pas sous le même toit ;
- lorsqu'ils sont en instance de séparation de corps ou de divorce et ont été autorisés à avoir des résidences séparées ;
- lorsque l'un des époux a abandonné le domicile conjugal et que chacun dispose de revenus distincts.

Ce postulat de base a aussi pour conséquence, en matière de recouvrement, que **les époux et partenaires liés par un PACS sont tenus solidairement au paiement de l'IR** (article 1691 bis du CGI). Ainsi l'administration peut-elle rechercher en paiement indifféremment l'un ou l'autre des époux ou partenaires pour la totalité des sommes dues : elle n'a pas à procéder entre eux à une répartition préalable de la dette fiscale du foyer¹⁹.

Toutefois **cette hypothèse** (la mise en commun des ressources au sein du couple) **ne se trouve pas toujours vérifiée en pratique.** Ainsi que le montrent les données issues du module « décisions dans les couples » de l'enquête *Emploi du temps* réalisée en 2010 par l'INSEE, la mise en commun de l'ensemble des revenus, majoritaire chez les couples mariés (74 %), ne concerne qu'une minorité de couples pacsés (30 %).

¹⁸ Jean-Luc Matt, Rapport particulier au CPO sur le cadre juridique des réformes de l'IR et de la CSG, 2015, p. 28.

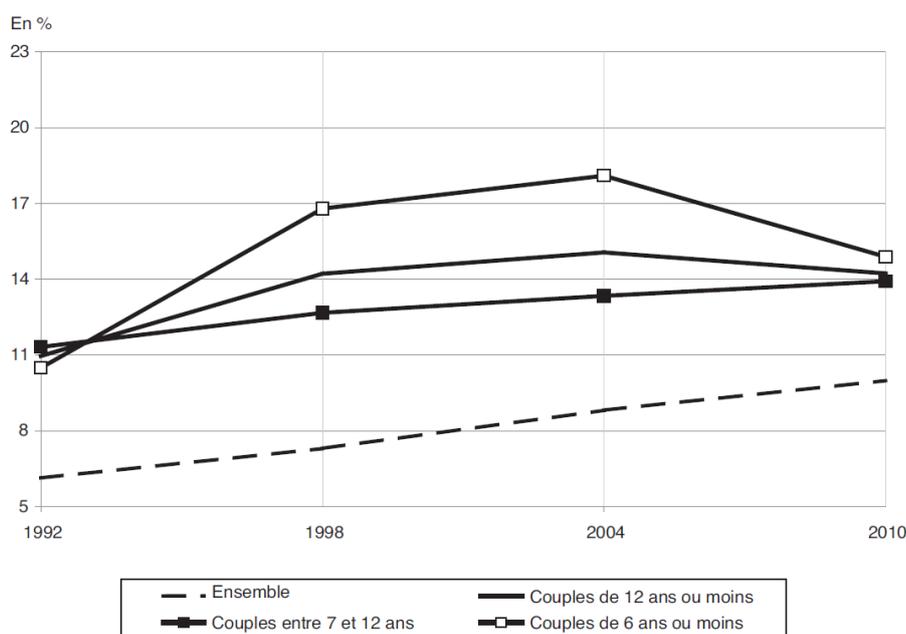
¹⁹ BOI-CTX-DRS-10 § 60, 14 octobre 2015

Tableau n° 7 : proportion de mise en commun des ressources dans les couples dont au moins un des membres est actif professionnellement

	Mariés	Pacsés	Union libre	Ensemble
<i>Tous les revenus sont mis en commun, et chacun utilise l'argent aussi bien pour les dépenses communes que pour ses dépenses personnelles</i>	74%	30%	37%	64%
<i>Chacun réserve une partie de ses revenus pour les dépenses communes, et dispose comme il l'entend du reste de ses revenus</i>	12%	41%	32%	18%
<i>Les conjoints ne mettent pas du tout leurs revenus en commun, mais se répartissent les dépenses</i>	9%	26%	25%	14%
<i>L'un des deux conjoints prend en charge toutes les dépenses communes.</i>	2%	1%	3%	2%
<i>Le conjoint avec un revenu prend en charge toutes les dépenses communes ou alloue un montant fixe de son revenu à son conjoint pour les dépenses communes. Les dépenses personnelles de son conjoint sont couvertes également par un montant fixe du revenu ou sur demande.</i>	3%	3%	2%	3%
Total	100%	100%	100%	100%

Source : Unaf à partir de l'enquête Emploi du temps 2010 de l'Insee, module « Décisions dans les couples ». Rapport Cour des comptes La prise en compte de la famille dans la fiscalité

On identifie au surplus une **tendance à la croissance du nombre de couples mariés qui optent pour le régime matrimonial de la séparation de biens**, ce qui tendrait à démontrer une moins grande mutualisation des ressources dans le cadre du mariage. Il ne semble pas exister de statistiques permettant d'estimer, symétriquement, la part des couples pacsés ayant opté dans la convention de PACS pour le régime de l'indivision, qui s'approche du régime légal de la « communauté réduite aux acquêts » pour les couples mariés, mais on peut supposer que cette part est assez faible.

Graphique n° 1 : Évolution du recours à la séparation de biens parmi les couples mariés (1992-2010)

Lecture : en 1992, 10,5 % des couples mariés depuis 6 ans ou moins l'étaient sous le régime de la séparation de biens.

Champ : ensemble des couples étudiés dont ensemble des couples formés depuis 12 ans ou moins dans lequel on distingue les « 6 ans ou moins » et les « entre 7 et 12 ans ».

L'ensemble des couples étudiés correspond à un nombre de : 7 050 en 1992, 6 711 en 1998, 5 942 en 2004 et 8 230 en 2010.

Source : enquête Patrimoine (1992-2010).

Source : Nicolas Frémeaux et Marion Leturcq, *Plus ou moins mariés : l'évolution du mariage et des régimes matrimoniaux en France*, INSEE, *Economie et Statistiques* n° 462-463, 2013, p. 125.

Enfin, les inégalités salariales persistantes entre hommes et femmes ont pour résultat que, dans la majorité des couples hétérosexuels, les revenus propres de l'homme sont supérieurs à ceux de la femme. Il en résulterait, selon un argument souvent avancé, que la règle de l'imposition commune pénalise mécaniquement les femmes, qui acquittent l'impôt à un taux moyen supérieur à celui qui pèserait sur elles en cas d'imposition séparée.

Toutefois ces éléments d'appréciation ne permettent pas de déduire *ipso facto* l'existence d'une disparité de niveaux de vie au sein du couple.

En effet, d'une part, les modalités diverses de mise en commun des ressources au sein du couple ne préjugent pas de la destination des dépenses effectuées par l'un ou l'autre des membres du couple. Des dépenses purement « personnelles » peuvent être payées par des ressources mutualisées sur un compte joint, tandis que des dépenses « communes » par nature, comme le loyer de la résidence principale, peuvent être payées par des ressources conservées sur un compte personnel. Les enquêtes sur la répartition des ressources au sein du couple permettent ainsi d'apprécier, dans une certaine mesure, les inégalités entre conjoints dans la capacité à décider de l'emploi des revenus du couple, mais elles ne témoignent pas, en elles-mêmes, d'une différence quant à leurs niveaux de vie respectifs.

D'autre part, la structure conjugalisée de l'impôt sur le revenu reflète les obligations civiles réciproques entre conjoints liées au mariage et au PACS. L'article 212 du code civil dispose en effet que les époux se doivent mutuellement « secours et assistance », et l'article 515-4 du code civil dispose que les partenaires d'un PACS « s'engagent à (...) une aide matérielle et une assistance réciproque ». Ces obligations sont en principe proportionnées aux facultés respectives des conjoints, qu'ils soient mariés (article 214 du code civil) ou partenaires d'un PACS (article 515-4).

Le partage équitable des ressources et des charges est donc une obligation légale pour tous les couples mariés ou pacsés, quel que soit le régime matrimonial. S'agissant de la séparation de biens, si les époux conservent « l'administration, la jouissance et la libre disposition » de leurs biens propres, ils n'en doivent pas moins contribuer aux charges du mariage « à proportion de leurs facultés respectives » (article 214 du code civil), sauf convention contraire. Les charges du mariage se définissent comme « l'ensemble des dépenses de la vie courante qu'implique la vie en commun »²⁰, à l'exclusion des opérations d'épargne et d'investissement²¹. Les époux séparés de biens sont en outre solidairement tenus au paiement des dettes ayant trait à la vie commune (c'est-à-dire, selon les termes de l'article 220 du code civil, ayant « pour objet l'entretien du ménage ou l'éducation des enfants »), sauf si les dépenses sont « manifestement excessives ». La séparation de biens n'implique donc nullement l'absence de partage des ressources et des charges au sein du couple.

2.2.2. Un effet désincitatif du QC sur le travail des femmes est probable mais son ampleur incertaine

Le QC est souvent accusé de représenter un frein à l'égalité professionnelle entre femmes et hommes dans la mesure où il pousserait à une plus grande spécialisation au sein du foyer : le premier « apporteur de ressources » (qui est l'homme, dans la grande majorité des cas) serait incité à se spécialiser dans les activités économiques, et la femme serait incitée à se spécialiser dans les tâches domestiques.

D'un point de vue diachronique, en effet, lorsqu'une mère envisage, après s'être arrêtée de travailler par suite d'une naissance, de reprendre le travail, elle est conduite à peser le gain que représente son salaire potentiel en l'affectant du taux *marginal* d'imposition de son conjoint (et non du taux moyen du couple), alors que si l'impôt était individualisé, elle affecterait ce salaire potentiel du taux moyen correspondant à son montant, taux généralement plus faible.

La littérature économique montre que cette caractéristique de l'IR (qui résulte de son double caractère progressif et conjugal) contribue, dans une certaine mesure, à la persistance d'une moindre participation des femmes au marché du travail. L'édition 2024 de l'étude *Taxing Wages* de l'OCDE cite ainsi un ensemble d'études montrant un effet positif sur le taux d'emploi des femmes résultant de l'individualisation de l'impôt dans certains pays²².

Guillaume Allègre, Muriel Pucci et Hélène Périvier, s'appuyant sur une revue de la littérature internationale, estiment que, d'une façon générale, l'imposition séparée est plus favorable à l'activité des femmes que l'imposition jointe²³. Pour la France, une étude de 2021 de Clément Carbonnier²⁴ tend à montrer un effet négatif réel, avec une élasticité présentant un profil en U en fonction des revenus du foyer.

²⁰ Le site « service-public.fr » précise que les charges du mariage comprennent notamment les dépenses de logement, de nourriture, de santé, d'éducation des enfants, et de loisirs. <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F966>

²¹ Telles que, par exemple, l'achat d'une résidence secondaire : Cass. Civ. 1re, 11 janv. 1984, Bull. civ. I, n° 13.

²² *Taxing Wages : tax and gender through the lens of the second earner*, OCDE, 2024, p. 45.

²³ Guillaume Allègre, Hélène Périvier, Muriel Pucci, *Imposition des couples et statut marital – Simulation de trois réformes du quotient conjugal en France*, Économie et Statistique, N° 526-527, 2021, p. 10.

²⁴ Clément Carbonnier, *Imposition jointe des revenus et emploi des femmes mariées : estimation à partir du cas français*, Revue économique, vol. 72, n° 2, mars 2021, p. 215-244.

Il faut toutefois noter, comme le fait remarquer Henri Sterdyniak, que l'effet du quotient familial devrait compenser l'effet du quotient conjugal : l'arrivée d'un enfant se traduit effectivement par une baisse du taux moyen d'imposition qui vient contrebalancer l'effet haussier, sur le taux marginal de l'épouse, du revenu supérieur de son conjoint. De cette manière « *le taux d'imposition de l'épouse n'est pas plus élevé que celui qu'elle subirait en étant célibataire sauf si elle gagne moins de la moitié du salaire de son mari avec deux enfants ; moins du tiers avec trois enfants ; moins du quart avec quatre enfants* »²⁵.

En d'autres termes, plus on a d'enfants, moins l'effet « désincitatif » du QC devrait jouer. Or le différentiel de participation au marché du travail tend précisément à s'accroître avec le nombre d'enfants. Ce phénomène tend à montrer que le quotient conjugal n'est pas le facteur le plus important dans le différentiel de participation au marché du travail selon le genre.

Tableau n° 8 : taux d'activité selon le nombre et l'âge des enfants en 2021 en %

	0 enfant	1 enfant	1 enfant de moins de 3 ans	2 enfants	2 enfants dont 1 de moins de 3 ans	3 enfants	3 enfants dont 1 de moins de 3 ans
Hommes	89	95	95	96	96	94	92
Femmes	88	86	84	86	76	67	51
Différence	-1	-9	-11	-10	-20	-27	-41

Source : Insee, enquête Emploi 2021²⁶.

En définitive, comme le relève la Cour des comptes dans son rapport de juin 2023 déjà mentionné, **l'effet du QC ne paraît pas le facteur le plus important**, « *la participation féminine au marché du travail étant davantage déterminée par les prestations sociales et les conditions de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle* »²⁷.

Cet effet désincitatif devrait en outre s'amoindrir, pour les couples ne mettant pas en commun leurs ressources lorsque, conformément aux annonces faites le 8 mars 2023 par la Première ministre Elisabeth Borne, à compter du 1^{er} janvier 2025 **le taux individualisé du prélèvement à la source deviendra le taux par défaut**.

2.3. S'il apparaît possible de plafonner le QC, les scénarios d'individualisation de l'impôt, générale ou sur option, se heurtent à des obstacles pratiques et constitutionnels de premier ordre

2.3.1. L'individualisation complète de l'impôt sur le revenu est impossible en l'état de la jurisprudence constitutionnelle

Comme on l'a vu plus haut, le Conseil constitutionnel exige, pour les impôts progressifs, que soient pris en compte les revenus de tous les membres du foyer fiscal ainsi que les charges de famille.

²⁵ Henri Sterdyniak, *Le système fiscal français doit rester familial*, Travail, genre et sociétés 2012/1 (n° 27), pages 149 à 155.

²⁶ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6793266?sommaire=6793391>

²⁷ Rapport Cour des comptes « La prise en compte de la famille dans la fiscalité », juin 2023, p. 82.

L'appréciation de la capacité contributive au niveau du foyer fiscal est liée à l'exigence du « caractère progressif du montant de l'imposition globale du revenu des personnes physiques »²⁸. C'est la progressivité qui implique l'imposition au niveau du foyer, faute de quoi des foyers percevant globalement les mêmes revenus, et disposant dès lors de la même capacité contributive au sens de l'article 13 de la DDHC, acquitteraient un impôt différent selon la répartition de ces revenus entre conjoints (ce qui serait sans incidence si l'impôt était proportionnel).

C'est ainsi que le Conseil constitutionnel a censuré la « taxe à 75 % sur les hauts revenus »²⁹ prévue par la loi de finances pour 2013. Cette contribution était assise sur la fraction des revenus d'activité professionnelle des personnes physiques excédant un million d'euros. Il a relevé qu'en l'absence de « prise en considération du foyer fiscal, (...) deux foyers fiscaux bénéficiant du même niveau de revenu issu de l'activité professionnelle pourraient se voir assujettis à cette contribution ou au contraire en être exonérés, selon la répartition des revenus entre les contribuables composant ce foyer » et en a conclu que le législateur avait méconnu l'exigence de prise en compte des facultés contributives³⁰.

Il est vrai, ainsi que le rappelle un commentaire aux Cahiers, que « le Conseil constitutionnel n'a jamais constitutionnalisé le foyer fiscal en tant qu'unité d'imposition de l'impôt sur le revenu »³¹. Le même commentaire rappelle cependant qu'« il ressort de sa jurisprudence que le foyer constitue un des "piliers" de l'économie d'ensemble de cet impôt » et que « lorsqu'en sens inverse, le Conseil constitutionnel considère que certaines impositions qui ne sont pas modulées selon la situation familiale du contribuable ne méconnaissent pas les exigences de l'article 13 de Déclaration de 1789, il relève expressément qu'il s'agit d'impositions cédulaires et proportionnelles ».

Le raisonnement tenu à l'appui de la censure de la réduction dégressive de CSG en 2000 et de la « taxe à 75 % sur les hauts revenus » en 2012 laisse peu de doutes quant à la non-conformité à la Constitution d'un système de taxation des revenus totalement individualisé, même assorti d'une prise en compte des charges de famille (enfants ou conjoint disposant de faibles revenus) au moyen d'abattements ou de réductions d'impôt comme il en existe dans les pays où l'imposition individuelle est la règle. En effet, dans un cas comme dans l'autre, le Conseil constitutionnel a fait droit à l'argument tiré de ce que les dispositions critiquées entraîneraient une « disparité contraire à l'article 13 de la Déclaration de 1789 » entre l'imposition d'un ménage où les revenus sont répartis de façon égalitaire entre les deux « apporteurs de revenus » et l'imposition d'un ménage où ces revenus seraient inégaux³². Le commentaire de la décision relative à la taxe à 75 % est à cet égard sans équivoque : le législateur « ne pouvait pas traiter différemment, en fonction de la répartition des revenus entre conjoints, deux foyers fiscaux qui disposent globalement du même niveau de revenus ».

²⁸ Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993, *Loi de finances rectificative pour 1993*, considérant 32.

²⁹ Plus exactement la contribution exceptionnelle de solidarité de 18 % appliquée à la fraction des revenus d'activité professionnelle excédant le seuil d'un million d'euros par personne physique ; le taux de 18 % devait s'ajouter au taux marginal de l'IR (45 %), au taux marginal de la CEHR (4 %) et aux prélèvements sociaux (8 %) soit une taxation globale à 75 %.

³⁰ Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2013*, considérant 73.

³¹ Commentaire de la décision n° 2016-539 QPC du 10 mai 2016, *Mme Eve G.*

³² Jean-Luc Matt rappelle les exemples fournis par les saisissants dans l'un et l'autre cas. S'agissant de la CSG, un couple dont les conjoints gagnent respectivement 1 SMIC et 3 SMIC aurait été soumis à la CSG/CRDS au taux global de 7,3 %, tandis qu'un couple dont les conjoints gagnent chacun 2 SMIC aurait supporté un taux de 8 %. S'agissant de la taxation à 75 %, un couple où l'un des conjoints gagne 1,2 M€ aurait acquitté 36 000 € au titre de la contribution exceptionnelle, tandis qu'un couple où chaque conjoint gagne 600 K€ aurait échappé à la taxation. Pourtant, dans ces deux scénarios, les couples fictifs comparés ont exactement la même capacité contributive.

2.3.2. L'option pour l'imposition commune ou séparée serait coûteuse, complexe et juridiquement risquée

2.3.2.1. Imposition séparée sur option pour les couples mariés et pacsés

Une manière de contourner l'obstacle constitutionnel décrit à la section précédente consisterait à maintenir le principe de l'imposition commune pour les couples mariés et pacsés, tout en leur permettant d'opter pour l'imposition séparée. Il n'est cependant pas certain que cette faculté soit jugée conforme au bloc de constitutionnalité. En effet le nouveau système ne garantirait plus que deux foyers percevant les mêmes revenus et supportant les mêmes charges acquitteraient un même montant d'IR, indépendamment de la répartition des revenus en leur sein.

Cette faculté nouvelle conduirait en outre les couples mariés et pacsés à des arbitrages complexes et impliquerait de déterminer des règles précises permettant de répartir entre les membres du couple les revenus communs ainsi que les charges communes (notamment les charges de famille). Il en résulterait une considérable aggravation de la complexité fiscale.

Elle aurait par ailleurs un coût substantiel, qui a pu être évalué en 2017 à 500 M€³³ (correspondant à la somme des configurations où des couples mariés et pacsés étaient « perdants » en raison de leur imposition commune).

2.3.2.2. Imposition commune sur option pour les concubins

Il est régulièrement proposé, pour mettre fin à l'« inégalité de traitement » entre concubins et personnes mariées ou pacsées devant la loi fiscale, **d'ouvrir à tous les couples la possibilité de souscrire une déclaration de revenus commune.**

Il faut d'abord relever qu'une telle option serait immanquablement censurée pour méconnaissance du principe d'égalité si elle n'était pas assortie de la faculté symétrique, pour les couples mariés ou pacsés, d'opter pour l'imposition séparée. En effet l'imposition commune n'entraîne pas nécessairement un avantage en impôt (cf. encadré n° 2 ci-dessus), de sorte qu'ouvrir seulement aux concubins la faculté d'arbitrer entre imposition conjointe et séparée les placerait dans une situation plus favorable que les mariés et pacsés, sans que cette différence de traitement puisse être justifiée par une différence de situation, les personnes mariées ou pacsées étant au contraire soumises à des obligations civiles réciproques que ne connaissent pas les concubins.

Ce système de double option présente les mêmes défauts (coût important, complexité) que celui où seuls les mariés et pacsés pourraient choisir entre imposition commune ou séparée.

Son coût budgétaire peut être évalué à 1,1 Md€ : environ 500 M€ au titre de l'option pour l'imposition séparée des mariés et pacsés, et environ 660 M€³⁴ au titre de l'option pour l'imposition conjointe des concubins.

Il imposerait en outre aux couples souhaitant opter pour l'imposition commune de formaliser d'une manière ou d'une autre leur situation de concubinage, et à l'administration fiscale de contrôler la réalité de cette situation. La difficulté pratique de ces contrôles ne doit pas être sous-estimée. En effet, à moins de s'en remettre à de simples attestations sur l'honneur, ce qui ouvrirait la voie à de très nombreuses situations de concubinage fictif à des fins d'optimisation fiscale, l'administration devrait mener des procédures lourdes, incertaines et sources de contentieux (notamment enquête de voisinage).

³³ Guillaume Allègre et Hélène Périvier, 2017, « Le choix d'individualiser son impôt pour les couples », *OFCE policy brief 2017*, 22

³⁴ Rapport Cour des comptes « La prise en compte de la famille dans la fiscalité », juin 2023, p. 86.

À ce propos, la direction de la législation fiscale fait valoir, à titre de comparaison, que la preuve de concubinage que l'administration peut être amenée à apporter en matière d'impôt sur la fortune immobilière (article 964 du CGI) pour éviter les répartitions optimisantes du patrimoine des concubins est difficile à établir et à défendre devant le juge.

2.3.3. Il apparaît possible de plafonner le gain associé au quotient conjugal

L'« avantage » lié au quotient conjugal est d'autant plus important que la différence de revenus au sein du couple est grande et que le revenu global du foyer est élevé. L'effet du QC est nul, par construction, lorsque les deux conjoints ont des revenus identiques. Il est maximal lorsque l'un des conjoints ne dispose d'aucun revenu propre, tandis que l'autre dépasse le seuil d'entrée dans la tranche supérieure du barème.

Il est parfois proposé, pour limiter l'atteinte à la progressivité de l'impôt sur le revenu qu'entraîne cette diminution d'impôt dont l'effet est maximal dans les déciles supérieurs, de **plafonner le gain associé au quotient conjugal**, de façon analogue à ce qui est fait pour les demi-parts de quotient familial (au sens étroit).

Tableau n° 9 : majoration d'impôt en cas de plafonnement du quotient conjugal

Revenus annuels	Impôt dû par une personne seule	Impôt dû par un couple	Surcroît d'impôt dû par un couple en cas de plafonnement du « gain » du QC à 3 518 €	Surcroît d'impôt dû par un couple en cas de plafonnement du « gain » du QC à 5 000 €	Surcroît d'impôt dû par un couple en cas de plafonnement du « gain » du QC à 10 000 €	Surcroît d'impôt dû par un couple en cas de plafonnement du « gain » du QC à 15 000 €
25 000	1 508	265	0	0	0	0
50 000	8 286	3 015	1 753	271	0	0
75 000	15 786	9 072	3 196	1 714	0	0
100 000	25 229	16 572	5 138	3 656	0	0
125 000	35 479	24 072	7 888	6 406	1 406	0
150 000	45 729	31 572	10 638	9 156	4 156	0
175 000	55 979	40 207	12 253	10 771	5 771	771
200 000	67 144	50 457	13 169	11 687	6 687	1 687
225 000	78 394	60 707	14 169	12 687	7 687	2 687
250 000	89 644	70 957	15 169	13 687	8 687	3 687

Note de lecture : pour un couple marié ou pacsé disposant de 150 000 euros de revenus annuels, et où l'un des conjoints n'a strictement aucun revenu propre, l'instauration d'un plafonnement à 3 518 euros entraînerait un surcroît d'impôt de 10 638 € ; l'instauration d'un plafonnement à 5 000 euros entraînerait un surcroît d'impôt de 9 156 € ; l'instauration d'un plafonnement à 10 000 euros entraînerait un surcroît d'impôt de 4 156 € ; l'instauration d'un plafonnement à 15 000 euros n'entraînerait aucun surcroît d'impôt.

Source : barème IR 2024 sur les revenus 2023, calculs : mission

Les calculs des rapporteurs montrent que l'impact d'un plafonnement défini au même niveau que pour la demi-part de QC de droit commun (soit 1 759 € x 2), soit l'hypothèse étudiée par Guillaume Allègre, Hélène Périvier et Muriel Pucci en 2021³⁵, aurait un effet sur les ménages à compter de 40 000 € de revenus annuels (dans la configuration polaire où seul l'un des deux membres du couple est titulaire de revenus propres, tandis que l'autre n'en déclare aucun). Les auteurs de l'article estimaient, à l'époque, qu'un tel alignement sur le plafonnement du QC « induit[rait] un gain en recettes fiscales de 2,9 milliards d'euros ».

Le tableau n° 9 montre que la fixation d'un plafonnement à un niveau plus élevé n'aurait d'effet que sur les foyers disposant des revenus les plus élevés de la distribution. Des estimations d'impact budgétaire selon différents scénarios de plafonnement sont présentées dans le rapport particulier n° 2.

Un tel plafonnement du QC aurait par construction pour effet d'introduire un écart de taxation entre deux couples disposant des mêmes revenus agrégés selon la répartition des revenus entre conjoints. Pour Henri Sterdyniak³⁶, cela conduirait d'une certaine manière à « taxer l'hétérogamie sociale ». Mathias André et Antoine Sireyjol écrivent, en sens inverse, que le quotient conjugal « s'interprète comme une subvention aux couples aux revenus inégaux » (art. cit.).

Quoi qu'il en soit, le raisonnement tenu par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999 sur la loi relative au PACS permet de penser qu'un tel plafonnement ne serait pas, dans son principe, considéré comme contraire à la Constitution³⁷. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel a dû répondre au grief, soulevé par l'opposition parlementaire, selon lequel l'attribution d'un QC de 2 aux couples pacsés était de nature à créer un « effet d'aubaine » et une rupture d'égalité entre concubins et pacsés au regard de l'article 13 de la DDHC. Pour écarter ce grief, le Conseil a d'abord relevé, quant au principe même de la différence de traitement, que « contrairement aux personnes vivant en concubinage, les partenaires d'un tel pacte sont assujettis à certaines obligations ; qu'ils se doivent, en particulier, une aide mutuelle et matérielle » et estimé « que cette différence de situation justifie, au regard de l'objet de la loi, la différence de traitement critiquée entre personnes vivant en concubinage et personnes liées par un pacte civil de solidarité ».

S'agissant de la proportionnalité de l'avantage ainsi consenti aux partenaires d'un PACS, le Conseil a admis que « l'avantage susceptible d'être tiré de l'imposition commune par les signataires d'un PACS, par rapport à la situation où ils seraient imposés séparément comme le sont les personnes vivant seules, serait de nature à constituer, s'il était excessif, une violation de l'article 13 de la DDHC, alors que la vie commune permet de dégager diverses économies à revenus inchangés ». Il a ensuite relevé que l'économie d'impôt n'était maximale que dans des configurations « où les revenus propres de l'un des membres du foyer fiscal sont faibles ou nuls » et considéré que dans ce cas, « l'avantage alors tiré par l'autre de l'imposition commune se justifie, au regard de l'article 13 de la DDHC, par la présence à son foyer d'une personne à sa charge ».

Comme le relève Jean-Luc Matt dans son rapport particulier au CPO de 2015 sur le cadre juridique des réformes de l'IR et de la CSG, cette motivation démontre que le Conseil constitutionnel « n'exclut pas que l'avantage tiré de l'imposition commune, par rapport à la situation où les conjoints seraient imposés séparément, puisse être excessif ». Il serait ainsi loisible au législateur de le plafonner, mais pas à un niveau tel que le QC ne permettrait plus de tenir compte de la présence d'une personne « à charge ».

³⁵ Guillaume Allègre, Hélène Périvier, Muriel Pucci, Imposition des couples et statut marital – Simulation de trois réformes du quotient conjugal en France, Économie et Statistique, N° 526-527, 2021.

³⁶ Henri Sterdyniak (2023) : « [Pour défendre \(encore\) le quotient familial](#) », Variance.eu, 20/04

³⁷ Bastien Lignereux, op. cit., § 454, p. 306 ; Jean-Luc Matt, rapport cit., p. 29.

3. Si le QF ne peut être conçu comme l'instrument d'une politique nataliste, le nouveau contexte démographique invite à repenser sa place, ainsi que celle d'autres instruments fiscaux, dans la politique familiale

3.1. Historiquement motivé par des préoccupations natalistes et qualifié de dépense fiscale, le quotient familial est désormais justifié par l'exigence constitutionnelle de prise en compte des capacités contributives au niveau du foyer

3.1.1. Le quotient familial avait, à l'origine, un but nataliste explicite

Lors de son institution, à la Libération, en remplacement de l'ancien système qui tenait compte des charges de famille par un jeu de déductions et d'abattements, le système du quotient était explicitement justifié par une visée nataliste³⁸. La suppression d'une demi-part au titre du QC au détriment des couples n'ayant pas eu d'enfant au bout de trois ans en était le signe le plus clair. Cette préoccupation nataliste peut également être identifiée dans l'institution d'une demi-part supplémentaire pour le cinquième enfant en 1980, très rapidement attribuée, au cours de la même année, au troisième enfant. Cet avantage a été étendu à tous les enfants à compter du troisième en 1986.

Le quotient familial a ainsi été considéré comme une dépense fiscale jusqu'en 1997³⁹, et la demi-part supplémentaire accordée à partir du troisième enfant n'a été déclassée qu'en 2006. Ces déclassements se justifient par le développement de la jurisprudence constitutionnelle relative à la prise en compte des charges de famille au niveau du foyer fiscal. Le QF s'analyse alors non pas comme une « dépense » consentie par l'État en faveur des familles, mais comme une nécessité intrinsèque à l'imposition du revenu des ménages.

Le bien-fondé de la demi-part supplémentaire de QF attribuée pour chaque enfant à partir du troisième reste discuté. Les études statistiques tendent en effet à montrer une continuité des économies d'échelle, voire des économies d'échelle plus fortes à partir du troisième enfant⁴⁰. Ces études ne permettent cependant pas de tenir compte de certains coûts de transition spécifiquement associés à l'arrivée d'un troisième enfant dans un foyer (changement de logement, de véhicule, etc.).

Dans ces conditions, les rapporteurs estiment ne pas disposer de suffisamment d'éléments permettant de démontrer que cette demi-part supplémentaire représente une dépense fiscale.

3.1.2. La prise en compte des charges de famille liées aux enfants découle d'une double exigence constitutionnelle, résultant de l'article 13 de la DDHC et des dixième et onzième alinéas du Préambule de 1946

Comme il a été dit plus haut, la jurisprudence constitutionnelle développée sur le fondement de l'article 13 de la DDHC impose la familialisation de l'impôt, c'est-à-dire l'appréciation des facultés contributives au niveau du foyer fiscal. Par ailleurs le Conseil constitutionnel interprète les dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 comme imposant au législateur « *la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur de la famille* », en précisant « *qu'il est cependant loisible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités d'aide aux familles qui lui paraissent appropriées* »⁴¹.

³⁸ Katia Weidenfeld, À l'ombre des niches fiscales, 2011, p. 12.

³⁹ Ibid., p. 22.

⁴⁰ Les principales références scientifiques sont présentées dans le rapport précité de la Cour des comptes sur la prise en compte de la famille dans la fiscalité, p. 88, note 103.

⁴¹ Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, *Loi de finances pour 1999*, considérant 12.

Si le Conseil constitutionnel raisonne, au regard du Préambule de 1946, en tenant compte globalement des aides fiscales et sociales (ce qui lui a permis, par exemple, de valider l'abaissement du plafonnement du QF « compte tenu des autres aides aux familles »⁴²), l'article 13 de la DDHC impose, quant à lui, une prise en compte proprement fiscale des charges de famille au titre de l'impôt sur le revenu.

Le législateur dispose d'une marge d'appréciation dans la définition des modalités de cette prise en compte. Au-delà de la faculté de plafonner l'avantage fiscal résultant du QF qu'il a déjà reconnue, le Conseil constitutionnel admet que « l'article 13 de la Déclaration de 1789 n'impose pas que la prise en compte des charges de famille pour apprécier les facultés contributives ne puisse résulter que d'un mécanisme de quotient familial »⁴³. Comme l'expose un commentaire aux Cahiers⁴⁴, « le législateur pourrait donc mettre en place un autre dispositif que celui du quotient familial pour prendre en charge les capacités contributives des contribuables liées à l'existence de charges de famille ». Il est ainsi indispensable d'intégrer à l'impôt sur le revenu « un dispositif substantiel permettant de tenir compte des facultés contributives »⁴⁵, indépendamment des transferts extra-fiscaux assurés par les aides sociales.

La question de savoir par quoi le QF pourrait être remplacé pour tenir compte des charges familiales dans le cadre de l'IR n'est pas tranchée. Un commentaire aux Cahiers suggère qu'un crédit d'impôt permettrait de respecter l'exigence constitutionnelle de prise en compte des facultés contributives d'une personne chargée de famille⁴⁶. Le rapport particulier mentionné plus haut dans le cadre du rapport du CPO de 2015 fait cependant valoir qu'un tel dispositif, qui serait totalement indépendant des revenus du foyer, ne permettrait pas d'assurer une réelle équité horizontale, et conclut ainsi qu'un « système d'abattement semble présenter moins de risque constitutionnel dès lors qu'il maintient une redistribution horizontale, avec une compensation des charges de famille qui continue (même si de manière fortement diminuée) de tenir compte de la structure des revenus »⁴⁷.

3.2. Le nouveau contexte démographique et les effets cumulés des réformes socio-fiscales ayant touché les familles ces quinze dernières années invitent à reconsidérer la place du QF dans la politique familiale

3.2.1. En dépit de la persistance du désir d'enfant à un niveau relativement élevé, la démographie française est marquée depuis 2010 par une chute du nombre de naissances, qui s'établit en 2023 à son niveau le plus faible depuis la Seconde Guerre mondiale

Le nombre de naissances en France en 2023 s'est élevé à 678 000. Cela représente une baisse de 20 % par rapport à 2010, année où 832 000 enfants étaient nés en France (soit une diminution en valeur absolue de -154 000). Ce niveau est le plus bas enregistré depuis 1945.

La natalité décroît d'année en année depuis 2015, à l'exception de l'année 2021 qui avait vu un léger rebond post-confinement. Cette chute du nombre de naissances fait suite à dix années de hausse (1994-2005) et neuf années de relative stabilisation autour de 2 enfants par femme (2006-2014).

⁴² Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, *Loi de finances pour 1999*, considérant 13.

⁴³ Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2013*, considérant 26.

⁴⁴ Commentaire de la décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2013*.

⁴⁵ Jean-Luc Matt, rapport cit., p. 34.

⁴⁶ Commentaire de la décision 2016-539 QPC du 10 mai 2016, *Mme Eve G.*

⁴⁷ Jean-Luc Matt, rapport cit., p. 34.

Cette baisse s'explique principalement par la baisse de la fécondité (l'autre facteur, à savoir la diminution de la population de femmes en âge de procréer, est moins déterminant)⁴⁸. L'indicateur conjoncturel de fécondité (ICF) s'établit ainsi à 1,68 enfant par femme en 2023, alors que le seuil de renouvellement des générations, compte tenu du ratio filles/garçons à la naissance et de la mortalité des femmes à l'âge moyen de la maternité, est de 2,1 enfants par femme. Il baisse en 2023 pour les femmes de toutes les classes d'âge, y compris pour les femmes âgées de 30 ans ou plus, qui n'étaient pas ou peu concernées par le recul de la fécondité dans les années précédant la crise sanitaire. En 2023, l'âge moyen à la maternité s'élève, comme en 2022, à 31,0 ans, contre 29,5 ans vingt ans plus tôt.

Il convient cependant d'observer qu'en 2021 la France restait le pays de l'UE27 le plus fécond avec la République tchèque (ICF de 1,83), suivie par la Roumanie (1,81). Trois pays ont des ICF inférieurs à 1,3 (Malte, Espagne, Italie). L'Allemagne était en position intermédiaire avec un ICF de 1,58, contre 1,53 pour l'ensemble de l'UE27. En 2022, plusieurs pays européens ont connu une forte diminution de leur fécondité. Par exemple, l'ICF a baissé en République tchèque à 1,62 et en Roumanie à 1,71. Il a baissé également en Allemagne à 1,46 en 2022, ainsi qu'en Suède (de 1,67 en 2021 à 1,52 en 2022)⁴⁹.

Pourtant, **les sondages sur le « désir d'enfant » menés à la demande de l'UNAF montrent une persistance du nombre souhaité d'enfants à un niveau nettement supérieur, qui s'établissait à 2,39 en 2020**⁵⁰. Ce chiffre est encore plus élevé pour les femmes : le nombre idéal d'enfants des femmes interrogées s'établit à 2,47. Surtout, il apparaît remarquablement stable (le nombre « idéal » d'enfants mesuré en 2011 était déjà de 2,39), alors même que la période enregistre une très forte baisse de la fécondité.

3.2.2. Si les réformes socio-fiscales menées depuis la fin des années 2010 ont permis de renforcer la neutralité des transferts socio-fiscaux à destination des familles, leur impact négatif a essentiellement concerné les couples avec enfants

De nombreux paramètres des transferts socio-fiscaux à destination des familles ont été modifiés depuis la fin des années 2010. **Les réformes les plus emblématiques et dont l'impact est le plus important sont l'abaissement du plafond du QF et la modulation des allocations familiales.** Le plafond du QF, qui était de 2 336 € en 2012, a été abaissé à 2 336 € en 2013, puis à 1 500 € en 2014 (il est revalorisé depuis lors suivant l'inflation). À compter du 1^{er} juillet 2015, les allocations familiales sont quant à elles modulées de la façon suivante : à compter d'un premier seuil, le montant de base est divisé par deux, et à compter d'un deuxième seuil, le montant de base est divisé par quatre⁵¹.

Ces évolutions ont été accompagnées de mesures spécifiques visant les familles aux revenus faibles et les familles monoparentales. L'ensemble de ces réformes a globalement contribué à « aplatis » la courbe globale des transferts socio-fiscaux, qui affectait une forme en U.

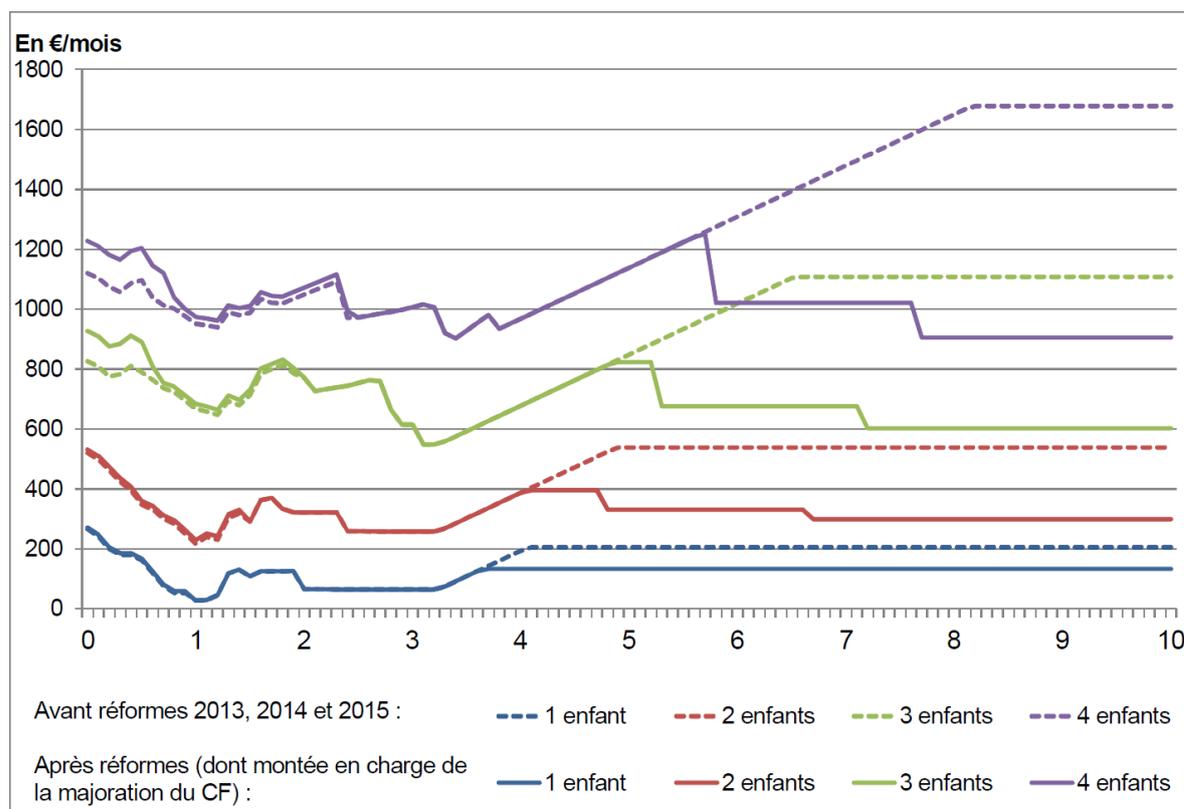
⁴⁸ Sylvain Papon, INSEE, *Bilan démographique 2023 : en 2023 la fécondité chute, l'espérance de vie se redresse*

⁴⁹ [Bilan démographique 2023 - Insee Première - 1978](#)

⁵⁰ UNAF, Fort désir d'enfant, fécondité en baisse, que se passe-t-il ?

⁵¹ Ces seuils s'établissent à 74 966 € et 99 922 € en 2024, pour un montant de base mensuel de 141,99 €.

Graphique n° 2 : supplément de transfert public lié au nombre d'enfants, pour un couple biactif, en fonction du revenu du 1er conjoint (en parts de Smic), avant et après les réformes mises en œuvre depuis 2013



Source : Denis Boisnault, Anne Fichen, *Enfants, politique familiale et fiscalité : les transferts du système socio-fiscal aux familles en 2014*, Lettre Trésor-Eco n° 142, janvier 2015

Alors que l'impôt sur le revenu prend moins en compte la composition familiale des foyers fiscaux, **la montée en puissance de la CSG, impôt individuel, a pour conséquence une défamilialisation croissante de l'imposition des revenus des personnes physiques**. En 2022, le produit de la CSG-CRDS a atteint 150,3 Md€, contre 89,1 Md€ pour l'IR, et la part relative de l'IR dans le cumul IR-CSG-CRDS ne cesse de baisser (40,83 % en 2013 contre 37,21 % en 2022).

Il n'est pas possible de corréliser la baisse des naissances observée sur la période récente avec ces réformes. En effet la chute de la fécondité a commencé avant qu'elles n'interviennent, et affecte toutes les catégories de revenus (alors que seuls les dixièmes supérieurs sont affectés par le plafonnement du QF et la modulation des allocations familiales).

On peut toutefois relever que **le coût de ces réformes a pesé pour l'essentiel sur des familles avec enfant, et de manière d'autant plus forte que les familles comptent plus d'enfants**. L'enquête thématique publiée en juillet 2020 par l'UNAF et l'OFCE sur l'évolution du niveau de vie des ménages selon leur nombre d'enfants entre 2008 et 2018⁵² montre ainsi que **les familles appartenant aux quatre dixièmes supérieurs ont supporté la quasi-totalité de la charge supplémentaire résultant des mesures socio-fiscales adoptées sur la période**.

⁵² Pierre Madec, Raul Sampognaro, *Évolution du niveau des ménages selon leur nombre d'enfant(s) entre 2008 et 2018 : impact des évolutions du marché du travail et de la législation socio-fiscale*, UNAF, note de synthèse n° 2, juillet 2020.

Cette étude relève que les évolutions socio-fiscales ont eu un effet quasi nul sur la moyenne des personnes vivant seules, un effet légèrement négatif sur les couples sans enfants, un effet très nettement positif sur les familles monoparentales, tandis que **l'essentiel de la charge a pesé sur les couples avec enfants**. Au sein de cette dernière catégorie, l'impact est logiquement concentré sur le haut de la distribution. Plus le nombre d'enfants est élevé, plus l'impact négatif est important.

La Cour des comptes, dans son dernier rapport sur l'application de la loi de financement de la Sécurité sociale⁵³, précise que « *l'addition des mesures d'économies intervenues en matière fiscale et sociale représente 17,9 Md€ en cumul sur la période 2011-2021, dont 5,7 Md€ à la charge des familles nombreuses* ». Elle ajoute que « *les mesures d'économie supportées par les familles nombreuses ont été concentrées (5,3 Md€ sur 5,7 Md€) sur les 200 000 familles aux revenus supérieurs à 73 800 € en 2021* », pour lesquelles « *le cumul des moindres prestations et du surcroît d'imposition avoisine 26 500 € sur la décennie 2012-2021* ».

En d'autres termes, **si ces mesures ont permis d'améliorer la situation des familles à revenus faibles et des familles monoparentales**, elles ont négligé l'impact en termes d'équité horizontale pour les foyers de niveau de vie plus élevé. Cela a eu pour conséquence d'opérer une redistribution verticale à l'intérieur de la catégorie spécifique des familles, et non à l'échelle de l'ensemble des foyers fiscaux.

3.2.3. Ces constats invitent à réaffirmer la place du QF dans le système socio-fiscal à destination des familles

Comme on l'a vu plus haut, si le QF participe de l'obligation constitutionnelle de mettre en œuvre une politique de solidarité nationale en faveur de la famille, il se justifie essentiellement, d'un point de vue fiscal, par une exigence d'équité horizontale, et d'appréciation adéquate des facultés contributives réelles des foyers fiscaux.

Ainsi **le QF n'apparaît pas, à première vue, comme un instrument pertinent en vue d'une politique nataliste**. C'est ce que concluait le rapport du CPO de 2015 sur la fusion de l'IR et de la CSG : « *le système du quotient familial n'est pas [...] l'instrument d'une politique nataliste, dont les effets seraient d'ailleurs difficiles à mesurer, et dont les études montrent par ailleurs qu'elle passe davantage par une politique de crèches publiques, d'aménagement du temps de travail, de possibilité de garde dans les entreprises, etc.* »⁵⁴

Les effets directs de la fiscalité sur la fécondité semblent en effet limités, ainsi que l'ont montré les études de Camille Landais sur les modifications du plafond du QF intervenues dans les années 1980, selon lesquelles « *l'impact des politiques d'incitations fiscales sur la fécondité est positif, mais toujours extrêmement faible* »⁵⁵.

L'impôt demeure néanmoins, au sein du système socio-fiscal, un outil pertinent pour toucher les ménages qui acquittent effectivement l'IR, soit ceux qui appartiennent aux cinq dixièmes supérieurs – les transferts sociaux étant, logiquement, l'instrument le mieux adapté aux ménages qui, en raison de la faiblesse de leurs revenus, n'acquittent pas l'IR.

⁵³ Rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale (RALFSS) pour 2024, chapitre « Les aides aux familles nombreuses : des dépenses stabilisées, une cohérence à améliorer »

⁵⁴ P. 77.

⁵⁵ Camille Landais, *Le quotient familial a-t-il stimulé la natalité française ?*, Économie publique, n° 13, 2003, p. 28.

3.3. Les mécanismes fiscaux de prise en compte des charges de famille pourraient être étendus.

3.3.1. Les effets de la baisse du plafond du QF réalisée il y a dix ans sous l'angle de l'équité horizontale ne sont pas encore suffisamment documentés.

Ainsi qu'il a été exposé plus haut, une baisse significative du plafond du QF a été réalisée entre 2012 et 2014. Comme le précise la Cour des comptes dans un chapitre consacré aux aides aux familles nombreuses dans le RALFSS 2024, « l'avantage maximal retiré de la demi-part de quotient familial au titre de l'imposition était ainsi de 1 678 € en 2022, soit un montant inférieur de 45 % à son équivalent de 1982 en parité de pouvoir d'achat »⁵⁶.

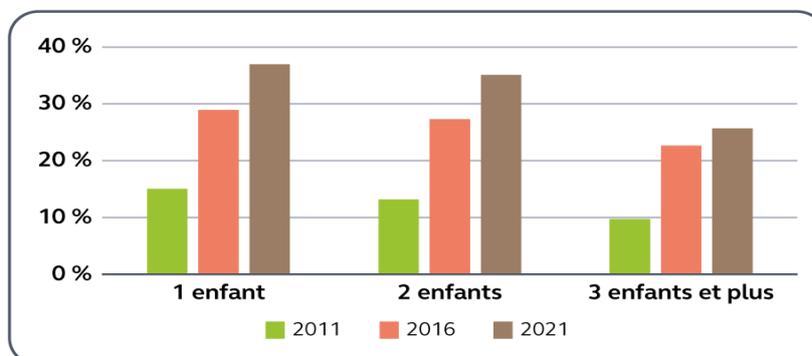
Tableau n° 10 : Seuils de revenus à partir duquel le plafond de QF est atteint pour les couples mariés ou pacsés (en €)

Nombre d'enfants à charge exclusive	Nombre de parts du foyer	1 ^{er} revenu plafonné en euros		Évolution
		2012	2022	
1	2,5	69 584	57 562	-17%
2	3	81 042	62 982	-22%
3	4	103 955	73 819	-29%
4	5	126 835	84 659	-33%
5	6	149 781	95 496	-36%

Source : Rapport Cour des comptes sur la prise en compte de la famille par la fiscalité. Dossier complémentaire 1 de la décision n°2012-662 DC du 29 décembre 2012 du Conseil constitutionnel à partir des données DGFIP ; DGFIP.

Depuis cette importante baisse, un nombre significatif de foyers fiscaux sont concernés par le plafonnement du QF, surtout lorsqu'ils ne comptent qu'un enfant (la proportion dépasse alors le tiers). Cette proportion a triplé dans toutes les configurations familiales⁵⁷.

Graphique n° 3 : Proportion des foyers fiscaux dépassant le plafond du quotient familial



Source : Cour des comptes à partir des données de la direction générale des finances publiques (DGFIP)

⁵⁶ Rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale pour 2024, chapitre « Les aides aux familles nombreuses : des dépenses stabilisées, une cohérence à améliorer »

⁵⁷ Ibid.

Ce plafonnement à un niveau relativement bas est justifié intellectuellement par le fait qu'au-delà d'un certain seuil, un enfant représenterait un coût fixe⁵⁸. Une formulation plus courante de cet argument assez présent dans le débat public est qu'il serait injuste de considérer qu'« un enfant de riche coûte plus cher qu'un enfant de pauvre ».

Il ne faut cependant pas perdre de vue que l'objet premier du QF n'est pas de compenser tout ou partie du « juste coût » d'un enfant (qui serait du reste fort difficile à établir). Sa raison d'être est, plus profondément, d'assurer une équité horizontale entre contribuables ayant des enfants et contribuables n'en ayant pas, en les traitant, au regard de la progressivité du barème, d'après leur niveau de vie réel.

3.3.2. Au-delà du QF, d'autres instruments fiscaux peuvent être mobilisés pour mieux tenir compte des charges effectives de famille

Le crédit pour garde d'enfants de moins de six ans hors du domicile est un des principaux outils visant à compenser des charges de famille effectivement exposées. Il vise plus spécifiquement à aider les ménages biactifs à faire face à la contrainte que représente un enfant avant l'âge scolaire⁵⁹ sans que l'un des membres du couple ait à quitter son emploi. C'est donc un instrument crucial du point de vue de la participation des mères au marché du travail. Cette dépense fiscale représentait un coût de 1 260 Md€ en 2022 pour 1,8 million de ménages bénéficiaires.

Le plafond des dépenses éligibles au crédit d'impôt, fixé à 1 150 € par enfant et par an en 2006 (soit un avantage fiscal maximal par enfant de 575 €), n'a pas été revalorisé pendant seize ans. Il a été porté à 3 500 € (soit un avantage fiscal maximal par enfant de 1 750 €) par voie d'amendement parlementaire dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2023. **En dépit de cette revalorisation substantielle, le montant total de l'avantage fiscal par enfant reste loin de compenser le coût d'une garde d'enfant** de moins de trois ans à temps complet, ni même le coût de la garderie scolaire selon des horaires de bureau pour un enfant scolarisé en école maternelle – même si l'on tient compte par ailleurs des aides spécifiques telles que le complément de libre choix du mode de garde (CMG) de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE).

Par ailleurs **le plafonnement global des avantages fiscaux ne tient pas compte de la structure familiale** (v. section 8.1.4). Ainsi, par exemple, comme le remarque la Cour des comptes dans son rapport sur la prise en compte de la famille dans la fiscalité, « *une famille qui bénéficie de 7 500 € d'avantage en impôt pour faire garder ses enfants à domicile ne bénéficie plus que de 2 500 € pour ses autres avantages quand un célibataire sans enfant peut bénéficier de son enveloppe de 10 000 €* »⁶⁰. Cette absence de prise en compte de la composition du foyer est particulièrement désavantageuse pour les familles nombreuses qui sont plus susceptibles de déclarer des dépenses importantes de garde d'enfant au titre du crédit d'impôt services à la personne. La situation des couples mariés est en outre, de ce point de vue, clairement défavorable par rapport aux couples en concubinage qui disposent d'un plafond cumulé de 20 000 €.

Proposition n° 2 : Moduler le plafonnement global des avantages fiscaux en fonction du nombre de personnes composant le foyer fiscal.

⁵⁸ V. le rapport de la Cour des comptes sur la prise en compte de la famille dans la fiscalité, juin 2023, p. 88.

⁵⁹ L'âge-limite de six ans correspondait à l'âge de l'obligation scolaire. Cette correspondance a perdu de son sens avec le développement des écoles maternelles publiques et encore plus avec l'abaissement de l'âge de l'obligation scolaire à trois ans par la loi du 26 juillet 2019. Les dépenses liées aux garderies scolaires assurées en-dehors des heures de classe sont éligibles au crédit d'impôt.

⁶⁰ P. 29.

DEUXIEME PARTIE : LES DEPENSES FISCALES - ENJEUX TRANSVERSAUX

4. Qu'est-ce qu'une dépense fiscale ?

4.1. Une notion essentiellement fonctionnelle destinée à mettre en lumière les « dépenses » constituées par les mesures réduisant les recettes

Le concept de « dépense fiscale » est d'origine américaine (*tax expenditures*) : c'est Stanley S. Surrey, secrétaire adjoint au Trésor du gouvernement fédéral (et par ailleurs professeur de droit fiscal) qui l'a forgé en 1967. Les États-Unis ont ainsi été le premier État à publier dans leur documentation budgétaire, à compter de 1968, une estimation du coût des mesures instituant des avantages fiscaux, d'abord seulement concernant l'impôt fédéral sur le revenu et les sociétés, puis dans toute la fiscalité fédérale à compter du *Congressional Budget Act* de 1974.

Cette notion a été acclimatée en France une dizaine d'années plus tard, au début des années 1980, notamment à la suite des travaux du Conseil des impôts. Elle « apparaît à la fois comme le symétrique de l'expression dépenses budgétaires et comme le négatif de l'expression recettes fiscales »⁶¹.

Son objet est de mettre en lumière le manque à gagner que représentent les dérogations à la règle fiscale de droit commun, dont le coût apparaît par construction de façon moins claire que pour les dépenses *stricto sensu*, et qui sont moins faciles à piloter puisqu'elles peuvent s'assimiler, dans une certaine mesure, à des dépenses de guichet⁶².

Sa finalité est de permettre aux gestionnaires publics de suivre ces « dépenses par analogie » avec le même soin que s'il s'agissait de crédits budgétaires et de les remettre en cause si elles n'atteignent pas les objectifs qui leur sont assignés. La notion permet également de vérifier si, pour un objectif de politique publique donné, une dépense budgétaire ne serait pas plus appropriée qu'une dépense fiscale.

Son encadrement vise à donner au Parlement les moyens de contrôler ces dispositifs dérogatoires qui, contrairement aux crédits budgétaires, ne donnent pas lieu à une autorisation annuelle, et à limiter l'atteinte au principe d'universalité qui est consubstantielle au fait de « dépenser » de l'argent public sous forme de moindres recettes.

Tableau n° 11 : caractéristiques comparées des dépenses budgétaires et des dépenses fiscales

Dépense budgétaire	Dépense fiscale
Autorisation parlementaire annuelle en loi de finances	Autorisation parlementaire unique, lors de la création du dispositif (sauf bornage dans le temps)
Caractère limitatif dans le temps (en principe)	Caractère non limitatif dans le temps (sauf bornage)

⁶¹ Conseil des impôts, IVème rapport au président de la République relatif à l'impôt sur le revenu, 1979, pp. 105 et suivantes ; repris en introduction de Conseil des impôts, XXIe rapport au président de la République, La fiscalité dérogatoire : pour un réexamen des dépenses fiscales.

⁶² Il existe des dépenses fiscales sous enveloppe globale, comme l'avantage fiscal consenti aux personnes qui souscrivent des parts de SOFICA, mais elles sont très minoritaires dans le total.

Crédits limitatifs	Dépenses de guichet (sauf cas particulier des dépenses fiscales sous enveloppe globale)
Évaluation annuelle systématique (rapports annuels de performance)	Évaluation ponctuelle, le cas échéant

Source : rapporteurs

4.2. La qualification de dépense fiscale suppose une dérogation à une norme de référence

Toute différence dans le traitement fiscal applicable à un revenu par rapport à d'autres revenus, ou à un même revenu au regard de deux impositions différentes, n'est pas *ipso facto* une dépense fiscale ; il faut, pour appliquer cette qualification, caractériser une dérogation par rapport à une norme de référence.

On s'intéressera, sous cet aspect, successivement à l'IR et à la CSG/CRDS.

4.2.1. Les normes structurelles de l'impôt sur le revenu

4.2.1.1. La non-imposition des revenus hors champ de l'impôt ne saurait être considérée comme une dépense fiscale

S'agissant de l'IR, **un premier ensemble de différences de traitement qui ne peuvent être qualifiées de dépenses fiscales correspond aux revenus qui sont tout simplement hors champ de l'impôt.**

La non-imposition de ces revenus n'est pas une dérogation. En effet, comme l'a rappelé le Conseil des impôts dans son rapport de 2003 sur la fiscalité dérogatoire, « *l'expression "dépense fiscale" ne doit (...) pas conduire à considérer que l'ensemble des flux économiques (revenus, épargne, valeur ajoutée, etc.) constituent par nature une matière taxable et que toute exemption peut être présentée comme une moindre recette pour la collectivité* ».

Seuls les revenus explicitement soumis à l'impôt par la loi sont une matière taxable selon le principe « pas d'impôt sans texte »⁶³.

Sont hors champ, par exemple, les gains de jeux de hasard, qui, selon une jurisprudence constante, n'appartiennent à aucune des huit catégories de revenus énoncées à l'article 1A du CGI et ne sont, par suite, pas passibles de l'impôt sur le revenu⁶⁴. *A contrario*, le Conseil d'État a jugé, dans une affaire relative à un joueur de poker « professionnel », que relèvent de la catégorie des bénéficiaires non commerciaux les gains qui résultent « *de la pratique habituelle d'un jeu d'argent opposant un joueur à des adversaires lorsqu'elle permet à ce dernier de maîtriser de façon significative l'aléa inhérent à ce jeu, par les qualités et le savoir-faire qu'il développe, et lui procure des revenus significatifs* »⁶⁵.

⁶³ V. notamment les conclusions de Romain Victor sur Conseil d'État, 8^e et 3^e ch. réunies, 1^{er} septembre 2021, n° 443914, au Recueil.

⁶⁴ Conseil d'État, 8^e et 3^e SSR, 23 juillet 1976, n° 99398-00050, au Recueil.

⁶⁵ Conseil d'État, 10^e et 9^e ch. réunies, 21 juin 2018, n° 412124, aux Tables.

4.2.1.2. Essai d'identification des principales normes structurelles de l'impôt sur le revenu

Un deuxième ensemble de différences de traitement qui ne peuvent être qualifiées de dépenses fiscales découle des règles qualifiées par le Conseil des impôts en 1979 de « normes structurelles » de l'impôt sur le revenu.

Dans les développements théoriques qu'il consacrait à la notion de dépense fiscale dans son rapport de 1979 précité, le Conseil des impôts relevait qu'« *introduire dans la définition des dépenses fiscales le qualificatif de "dérogatoire" implique l'existence d'une norme ou d'un système de normes de référence. Certains éléments structurels de la fiscalité française constituent manifestement des normes de référence pour l'examen d'autres mesures. En revanche, pour certaines autres dispositions, le problème se pose de savoir si elles constituent bien en elles-mêmes des normes, ou s'il s'agit de mesures dérogatoires par rapport à d'autres normes.* »⁶⁶

Ces règles ne peuvent être qualifiées de dérogatoires car elles forment le cadre de référence par rapport auquel apprécier l'existence de dérogations.

La typologie dressée par le Conseil des impôts en 1979 est toujours pertinente à cet égard. Elle énumère les sept principes fondamentaux :

- la détermination de la résidence fiscale (articles 4A, 4B et 4 bis du CGI) ;
- le regroupement des revenus imposables par foyer fiscal (article 6 du CGI) ;
- l'annualité de l'impôt (article 12 CGI) ;
- le principe de taxation comme bénéfice ou revenu imposable de l'excédent du produit brut sur les dépenses effectuées en vue de l'acquisition et de la conservation du revenu – c'est-à-dire le principe de la déductibilité des charges (1 de l'article 13 du CGI) ;
- la détermination du revenu net imposable comme totalisation des bénéfices ou revenus nets catégoriels (2 de l'article 13 du CGI) ; ces catégories sont au nombre de huit : revenus fonciers ; bénéfices industriels et commerciaux (BIC) ; rémunérations de dirigeants de société ; bénéfices agricoles (BA) ; traitements, salaires, pensions et rentes viagères ; bénéfices non commerciaux (BNC) ; revenus de capitaux mobiliers (RCM) ; plus-values mobilières et immobilières ;
- la détermination de chaque bénéfice ou revenu net catégoriel selon les règles qui leur sont propres (3 de l'article 13 du CGI) ;
- la progressivité du barème (article 197 du CGI).

Curieusement, le rapport ajoutait à ces sept principes fondamentaux la règle de l'exonération des plus-values, en dépit de la loi du 31 juillet 1976 portant généralisation de l'imposition des plus-values. Il relevait néanmoins que depuis la promulgation de cette loi, « *ce sont les plus-values non imposées qui font figure de dépenses fiscales, l'imposition étant devenue la norme* »⁶⁷.

⁶⁶ Rapp. cit., p. 255

⁶⁷ Rapport cit., p. 271

En revanche, le rapport de 1979 n'identifiait pas comme tel un autre principe structurel de l'impôt sur le revenu, à savoir l'assujettissement des profits et avantages en nature, qui résulte des termes mêmes du 1 de l'article 13 du CGI (« *Le bénéfice ou revenu imposable est constitué par l'excédent du produit brut, y compris la valeur des profits et avantages en nature, sur les dépenses effectuées en vue de l'acquisition et de la conservation du revenu.* ») Si ce principe trouve toujours à s'appliquer s'agissant des avantages en nature consentis à des salariés, et – du moins en théorie – s'agissant de l'autoconsommation des exploitants agricoles⁶⁸, la loi l'exclut expressément, depuis 1965, s'agissant des propriétaires occupant leur logement (article 15 du CGI).

Le Conseil constitutionnel a explicitement consacré certaines des « normes structurelles » identifiées par la doctrine, et a pu en ajouter d'autres :

- le « caractère progressif du montant de l'imposition globale du revenu des personnes physiques » a été consacré par la décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993 (considérant 32) ;
- la prise en compte des revenus et des charges au niveau du foyer familial a été consacrée par la jurisprudence décrite dans la section 1.1.2 du présent rapport ;

Le Conseil constitutionnel a par ailleurs exigé la **prise en compte de l'érosion monétaire pour l'imposition des plus-values** (décision n° 2016-538 QPC du 22 avril 2016), ce qui explique pourquoi les abattements pour durée de détention de droit commun pratiqués sur les plus-values immobilières ou mobilières ne sont pas considérés comme des dépenses fiscales.

Par ailleurs, et plus généralement, une des clés de compréhension de la logique interne du système fiscal, justifiant dans leur principe ces « normes structurelles », réside dans la **volonté d'éviter les situations de double imposition**. C'est ainsi que se justifient la règle de la déductibilité des dépenses effectuées en vue de l'acquisition ou de la conservation du revenu, ou encore les règles particulières relatives aux distributions.

Enfin, sont exclus du **domaine des dépenses fiscales des dispositifs qui décalent le fait générateur ou l'exigibilité de l'impôt dans le temps, tels que des mécanismes de report ou de sursis d'imposition en matière de plus-values**. Ce point, qui n'est évoqué ni dans le rapport de 1979, ni dans le rapport de 2003 sur la fiscalité dérogatoire, n'a pourtant rien d'évident. Les Etats-Unis ont ainsi fait le choix inverse en incluant dès 1974 les différés d'imposition dans leur définition des dépenses fiscales⁶⁹, en dépit d'importantes difficultés méthodologiques de chiffrage.

L'importance qu'ont prise ces dispositifs dans la fiscalité contemporaine, et la circonstance que l'impôt en report ou en sursis ne sera parfois jamais acquitté – c'est le cas des transmissions de patrimoine où les effets de la « purge » des plus-values latentes peuvent être, au surplus, combinés avec des dispositifs d'exonération de droits de mutation à titre gratuit comme celui applicable aux « pactes Dutreil »⁷⁰ -, pourrait conduire à réexaminer ce choix, afin de permettre un meilleur suivi de ce qui apparaît *in fine* comme un mécanisme efficace d'évitement de l'impôt.

⁶⁸ Elle doit être prise en compte dans le calcul des bénéfices agricoles. Le BOI-BA-CHAMP-10-10-10 publié le 6 avril 2022 énonce ainsi qu' « aucune disposition ne prévoit d'exonération lorsque la récolte est uniquement affectée à la consommation familiale » et que, par suite, « l'article 63 du CGI trouve, en principe, à s'appliquer quelles que soient l'importance et la nature des propriétés rurales exploitées, même si l'activité agricole de l'exploitant n'est pas exercée à titre principal et si les produits de la récolte sont uniquement affectés à la consommation familiale de l'intéressé ».

⁶⁹ Le *Congressional Budget Act (Public Law 93-344)* définit en ces termes les *tax expenditures* : « revenue losses attributable to provisions of the Federal tax laws which allow a special exclusion, exemption, or deduction from gross income or which provide a special credit, a preferential rate of tax, or a deferral of tax liability ». V. le fascicule en ligne <https://home.treasury.gov/system/files/131/Tax-Expenditures-FY2024-update.pdf>

⁷⁰ Ce dispositif, quant à lui, est bien qualifié de dépense fiscale dans la documentation budgétaire française (DF n° 520110).

4.2.1.3. Des débats de qualification persistants

L'identification de ces « normes structurelles » ne permet toutefois pas de trancher définitivement tous les débats de qualification. Le rapport de 1979 énumérait plusieurs dispositifs difficiles à caractériser au regard de la notion de dépense fiscale. Il est frappant de constater à quel point ces problèmes de qualification se présentent, quarante-cinq ans plus tard, en termes analogues.

Les plus importants de ces débats sont résumés en annexe n°1. On peut citer ici, à titre d'exemple, la question des prélèvements libératoires qui, selon les auteurs du rapport de 1979, « *peuvent être regardés comme pouvant constituer une dépense fiscale* », dès lors que le taux applicable est généralement inférieur au taux moyen qui serait résulté de l'imposition au barème des sommes en cause (ils ne sont pas qualifiés de dépenses fiscales dans la documentation budgétaire actuelle).

En définitive, la conclusion du rapport de 1979, selon laquelle il est « *illusoire de définir un modèle idéal d'imposition, qui constituerait la norme de référence pour toutes les dispositions existantes, toute dérogation par rapport à ce modèle étant à l'origine d'une dépense fiscale* », reste pleinement valable. Il en est de même s'agissant de la démarche « pragmatique » qu'il recommandait et consistant à « *apprécier s'il y a dérogation en fonction de critères tenant compte du but poursuivi, qu'il soit fiscal ou non, ces critères pouvant d'ailleurs changer avec l'apparition de données nouvelles* ».

4.2.2. Les normes structurelles de la CSG-CRDS

Les « normes structurelles » de l'impôt sur le revenu ne sont pas aisément transposables à la CSG/CRDS.

Outre les délicates questions de territorialité qui résultent de l'affectation des recettes de CSG/CRDS à la Sécurité sociale⁷¹, les importantes différences d'assiette entre IR et prélèvements sociaux ont conduit les rapports du Conseil des impôts de 2000 et celui du CPO de 2015 à la même conclusion qu'il « *serait particulièrement difficile d'appliquer rigoureusement des principes uniques de détermination de l'assiette taxable, tels que la taxation de tous les revenus, en espèce et en nature, et celui d'absence de double imposition* »⁷².

Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut identifier les principales différences suivantes :

- la CSG, imposition de structure cédulaire, n'est pas assise sur un revenu global, mais sur une série de revenus appréciés et imposés indépendamment les uns des autres ;
- la CSG est assise sur un revenu « brut », notamment de cotisations sociales salariales, alors que l'IR frappe un revenu net⁷³ ;
- les possibilités de déduction sont beaucoup plus limitées pour la CSG que pour l'IR.

Dans le détail, on peut décomposer l'assiette de la CSG (et, par suite, de la CRDS⁷⁴) en cinq catégories de revenus, auxquelles peuvent s'appliquer des taux différents.

⁷¹ Voir notamment les conséquences de la jurisprudence "de Ruyter" (arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 26 février 2015 dans l'affaire C-623/13).

⁷² Conseil des impôts, « L'imposition des revenus », XVIIIe rapport au Président de la République (2000), p. 94 ; Conseil des prélèvements obligatoires, « Impôt sur le revenu, CSG : quelles réformes » (2015), p. 137.

⁷³ Cela explique, par exemple, que l'annexe 2 au PLACSS 2022 consacre une fiche complète à la réduction représentative de frais professionnels pour l'assujettissement à la CSG et à la CRDS tandis que le tome 2 des Voies et moyens exclut l'abattement forfaitaire de 10 % pour frais professionnels au motif qu'il s'agit d'une simple « modalité de détermination du revenu net catégoriel inhérente au calcul de l'impôt ».

⁷⁴ Il existe plusieurs différences d'assiette, la CRDS seule intervenant sur les aides personnelles au logement, la prime d'activité, les prestations familiales, et également sur les ventes soumises à la taxe sur les métaux précieux, les bijoux et les objets d'art, de collection et d'antiquité sont soumises à la CRDS, mais pas à la CSG (Voir 3.2.2).

L'article L. 136-1 du code de la sécurité sociale vise seulement deux types de revenus, les revenus d'activité et les revenus de remplacement. L'article L. 136-1-1 donne une définition très large des « **revenus d'activité** », qui s'entendent de « *toutes les sommes, ainsi que les avantages et accessoires en nature ou en argent qui y sont associés, dus en contrepartie ou à l'occasion d'un travail, d'une activité ou de l'exercice d'un mandat ou d'une fonction électorale, quelles qu'en soient la dénomination ainsi que la qualité de celui qui les attribue, que cette attribution soit directe ou indirecte* ». Le II de cet article énumère certains revenus inclus dans l'assiette de la contribution, le cas échéant par renvoi au CGI, mais cette énumération, précédée de l'adverbe « notamment », n'est pas limitative. Les « **revenus de remplacement** » sont définis à l'article L. 136-1-2 comme « *toute somme destinée à compenser la perte de revenu d'activité, y compris en tant qu'ayant droit, et versée sous quelque forme que ce soit et quelle qu'en soit la dénomination* ». Les deux articles susmentionnés recensent les revenus « exclus de l'assiette de la contribution », le cas échéant par renvoi au CGI.

La CSG frappe également les **revenus du patrimoine** (article L. 136-6 du code de la sécurité sociale) et les revenus de placement (article L. 136-7). Ces deux notions sont définies au moyen de renvois successifs aux catégories fiscales, le cas échéant avec des ajustements.

Enfin, la CSG frappe les **sommes engagées ou les produits réalisés à l'occasion de jeux** (article L. 136-7-1). Cette contribution se subdivise en trois impositions distinctes. La première affecte le « *produit brut des jeux (...) de loterie* » défini comme « *la différence entre les sommes mises par les joueurs et les sommes versées ou à reverser aux gagnants* ». La deuxième a trait aux « *produit brut des jeux automatiques des casinos* ». Ces deux prélèvements s'approchent plus d'une taxe sur un secteur donné que d'une imposition sur le revenu des personnes physiques. La troisième, en revanche, pèse bien sur les revenus des personnes physiques : elle frappe, au taux de 13,7 %, les gains de plus de 1 500 euros réalisés par des joueurs dans des casinos.

Au total, les « normes structurelles » de la CSG/CRDS apparaissent moins nombreuses et moins complexes que celles de l'IR. Ce constat est assez logique compte tenu du fait que l'IR est un impôt relativement ancien et fortement personnalisé et familialisé, tandis que la CSG/CRDS est un impôt plus récent et presque complètement individualisé. Cette relative simplicité conduit la direction de la sécurité sociale (DSS), comme on le verra plus bas, à concevoir la « norme de référence » de ces impositions, par référence aux « principes généraux du droit de la sécurité sociale », de façon moins restrictive que la DLF avec l'IR.

En tout état de cause, on ne saurait déduire, de l'existence d'une différence de traitement pour un même type de revenu au regard de l'IR et de la CSG/CRDS, que le traitement le plus favorable représente une dépense fiscale. L'une et l'autre imposition, très différentes par leur nature, sont gouvernées par leurs propres règles de référence.

4.3. Les dépenses fiscales peuvent prendre diverses formes

S'agissant de l'impôt sur le revenu, un premier grand ensemble de dépenses fiscales comprend les **mesures de réduction de l'assiette de l'impôt** qui peuvent intervenir, soit au niveau de la détermination des revenus catégoriels, soit du revenu global. Celles-ci peuvent consister en :

- des **exonérations**, le cas échéant plafonnées (on parle alors de « franchise ») : par exemple, l'exonération des indemnités versées aux réservistes en période d'instruction (DF 120112775) ;
- des **abattements**, qui peuvent être forfaitaires, proportionnels, voire progressifs : par exemple, l'abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste prévu à l'article 157 bis du CGI (DF 100201) ;

⁷⁵ Ces numéros renvoient à la nomenclature des dépenses fiscales dans le tome 2 de l'annexe Voies et Moyens, qui attribue à chaque dépense fiscale un numéro d'identification.

- des **déductions** du revenu imposable, souvent bornées par un plafond qui peut être, là encore, forfaitaire ou proportionnel : par exemple, la déduction du revenu global des charges foncières supportées par les propriétaires d'immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques (DF 100102).

Un deuxième bloc de dépenses fiscales rassemble les **dispositifs affectant les taux**. Il s'agit essentiellement :

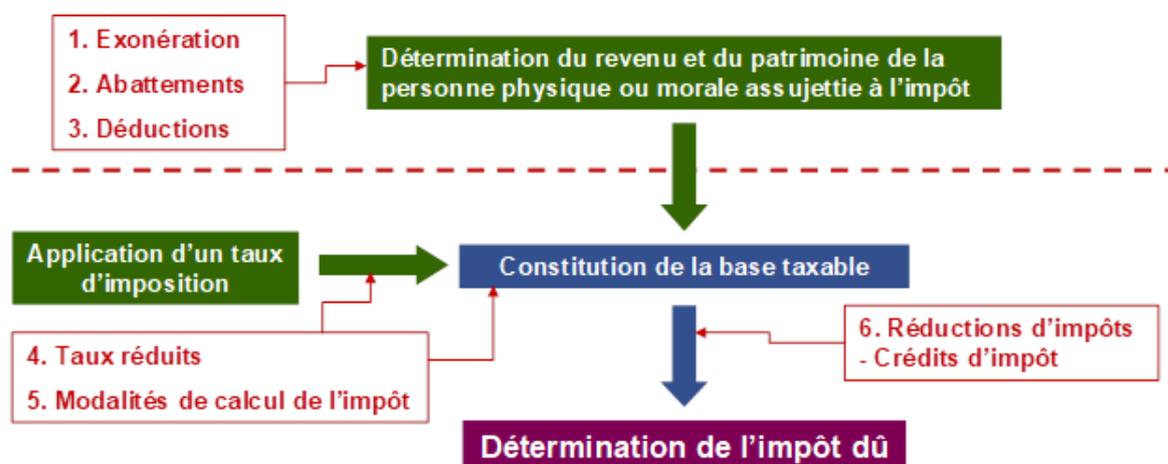
- des **taux réduits** : peu pratiqués en matière d'IR, on peut toutefois citer l'exonération ou l'imposition à taux réduit des gains de cession de valeurs mobilières réalisés dans le cadre d'un plan d'épargne en actions (DF 150708) ;
- des **parts supplémentaires de quotient familial** attribuées à certaines catégories de contribuables, qui ne modifient pas *stricto sensu* les taux applicables mais amoindrissent leur progressivité et aboutissent *in fine* à diminuer le taux moyen d'imposition : par exemple, la demi-part supplémentaire par enfant à charge titulaire de la carte d'invalidité (DF 110109).

Un troisième et dernier ensemble est constitué des **mécanismes affectant directement le montant d'impôt dû**, connus par l'abréviation RI-CI :

- des **réductions d'impôt**, généralement calculées en proportion d'une dépense particulière, sous plafond forfaitaire ou proportionnel : par exemple, la réduction d'impôt au titre des dons (DF 110201) ;
- des **crédits d'impôt**, qui se distinguent des réductions d'impôt en ce que lorsque leur montant est supérieur à celui de l'impôt dû, la fraction non imputable sur l'impôt dû est remboursée au contribuable : par exemple, le crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans (DF 110203).

La direction du budget a élaboré, à partir d'une démarche similaire fondée sur les différentes étapes du calcul de l'impôt, une typologie identifiant six types de dispositifs dérogatoires, que l'on peut représenter graphiquement de la façon suivante :

Graphique n° 4 : typologie des dépenses fiscales



Source : Direction du budget. Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de 2011.

S'agissant des contributions sociales, la CSG et la CRDS sont gouvernées par le principe d'universalité de l'assiette des prélèvements sociaux, ce qui limite *a priori* les possibilités d'instituer des dispositifs dérogatoires. Ceux-ci revêtent dès lors des formes moins variées.

- On peut identifier trois catégories :

- les **exemptions** qui « minorent l'assiette sur laquelle sont calculés les prélèvements sociaux »⁷⁶. La plupart des exemptions concernent uniquement les cotisations sociales, sans impact sur l'assiette de la CSG/CRDS. Certaines s'étendent néanmoins aux contributions sociales : c'est notamment le cas des accessoires du salaire tels que les tickets restaurants, les chèques vacances, les CESU préfinancés ;
- les **abattements** (on n'en recense qu'un en pratique : l'abattement de 1,75 % pour frais professionnels qui s'applique, pour la CSG et la CRDS, au montant brut des rémunérations inférieures à quatre fois le plafond annuel de la sécurité sociale) ;
- un seul dispositif de **taux progressif**, applicable à la CSG.

Il est à noter que les « exemptions » au sens de la documentation sociale correspondent à ce que l'on appelle, en droit fiscal général, des « exonérations ». Les « exonérations » au sens de la DSS, quant à elles, « *minorent les taux de cotisations ou de contributions applicables sur l'assiette des rémunérations ou des revenus perçus, et qui prennent la forme soit d'allègements de cotisations, soit de réduction de taux* » et correspondent, soit à des mécanismes de taux réduits, soit à des « allègements » qui s'apparenteraient plutôt, dans la sphère fiscale, à des réductions d'impôt. Cette distinction exonération / exemption est d'une grande importance en matière de cotisations sociales : en effet les exemptions d'assiette ont, à la différence des exonérations, un impact sur les droits sociaux contributifs des salariés. Elle n'a que peu de portée s'agissant de la CSG/CRDS. (V. ci-dessous la section 7.3.)

5. Identification, suivi et pilotage des dépenses fiscales

5.1. Les dépenses fiscales sont retracées depuis le début des années 1980 dans le tome 2 de l'annexe « Voies et moyens », dont le périmètre a connu d'importantes évolutions

La loi de finances pour 1980 a posé, à son article 32⁷⁷, le principe d'une **évaluation annuelle des dépenses fiscales dans un deuxième tome du fascicule « Voies et moyens »**, faisant pendant au premier tome qui présente les évaluations de recettes fiscales. Le premier document élaboré dans ce cadre, annexé au projet de loi de finances pour 1981, comprend une définition qui est systématiquement reprise depuis lors : est une dépense fiscale « *toute disposition législative ou réglementaire dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour le contribuable, un allègement de sa 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* ».

⁷⁶ PLACSS 2022, annexe 2, p. 15.

⁷⁷ De façon significative, il s'agit de ce que l'on appelle désormais l'« article d'équilibre ». Le IV de cet article, toujours en vigueur, dispose : « *Chaque année, dans le fascicule "Voies et moyens" annexé au projet de loi de finances, le Gouvernement retracera l'évolution des dépenses fiscales en faisant apparaître, de manière distincte, les évaluations initiales, les évaluations actualisées, ainsi que les résultats constatés. Les dépenses fiscales seront ventilées, de manière détaillée, par nature de mesures, par catégories de bénéficiaires et par objectifs.* » Cette exigence a été consacrée dans la LOLF (article 51).

Comme il est précisé au tome 2 des Voies et moyens, identifier les dépenses fiscales sur la base de cette définition implique un travail de qualification qui n'a rien d'évident. En effet, « *cela suppose de se référer à une législation de base à laquelle [le dispositif considéré] dérogerait* », étant précisé que « *cette norme n'est pas définie de façon intangible* », qu'elle « *résulte d'une observation des faits et d'une interprétation a posteriori des intentions du législateur* », et qu'« *elle est susceptible d'évoluer en fonction de la législation nationale* ». La documentation budgétaire française suit ainsi la démarche pragmatique recommandée par le Conseil des impôts dès 1979.

Dans les faits, ce travail de qualification est opéré par les services ministériels⁷⁸ selon des critères qui ne sont que partiellement formalisés. Au sein de la « présentation générale » qui ouvre le tome 2 de l'annexe « Voies et Moyens », une sous-partie est ainsi consacrée au « concept de dépense fiscale », et au sein de cette sous-partie, une rubrique intitulée « présentation de la norme par impôt » décrit succinctement, pour différentes impositions, quelles normes de référence ont été retenues pour apprécier l'existence de mesures dérogatoires.

Il est à noter que les changements de périmètre (classement et déclassements) ne sont explicités dans le tome 2 de l'annexe « Voies et moyens » que depuis le PLF 2006. Les dispositifs dérogatoires « déclassés », qui ne sont donc plus considérés comme des dépenses fiscales dans la documentation budgétaire, sont qualifiés de « modalités de calcul de l'impôt ». Celles-ci ne sont ni recensées ni chiffrées dans l'annexe 2 ; certaines d'entre elles sont toutefois retracées et évaluées dans un document électronique joint au tome 2 des Voies et moyens⁷⁹.

Ce fascicule présentait, jusqu'en 2009, deux critères permettant d'apprécier s'il convenait de « déclasser » une mesure jusqu'alors considérée comme dérogatoire :

- l'ancienneté de la mesure ; il était exposé à cet égard que « *des dispositions ont pu apparaître dérogatoires au moment de leur adoption mais finissent par s'incorporer à l'ordre juridique et devenir la norme* » ;
- le caractère général de la mesure ; il était exposé à cet égard qu'« *une disposition applicable à la grande majorité des contribuables peut être considérée comme la norme (par exemple, l'abattement de 20 % sur les traitements et salaires⁸⁰)* » et qu'« *à l'inverse, l'avantage accordé à une catégorie particulière de contribuables ou d'opérations constitue une dépense fiscale.* »

Deux autres critères d'appréciation figuraient dans les fascicules « Voies et moyens » antérieurs à 1998 : le rattachement du dispositif à un principe considéré comme la norme par la doctrine, et le caractère incitatif de la mesure en cause⁸¹. L'annexe n°2 retrace les principaux de ces 55 déclassements réalisés en 2006. Sur ces deux critères, le premier a été abandonné et le second réévalué à compter du PLF 2009, qui a procédé à 37 déclassements et 8 reclassements. Depuis lors, les documents budgétaires font état d'un périmètre des dépenses fiscales « destiné à rester relativement stable au cours des prochaines années », en dépit de deux déclassements supplémentaires au PLF 2011.

⁷⁸ La direction de la législation fiscale (DLF) pour l'IR, et la direction de la sécurité sociale (DSS) pour les contributions sociales.

⁷⁹ Il s'agit essentiellement des dispositifs dérogatoires « déclassés » depuis 2006, tels que le système de décote (DF 110306).

⁸⁰ Cet abattement, qui a pu être justifié, d'une façon qui apparaît assez surprenante de nos jours, comme une compensation liée aux moindres possibilités de sous-déclarer pour les salariés par rapport aux agriculteurs et indépendants, a été supprimé par intégration dans le barème en 2006. Bénéficiaient de cet abattement, outre les salaires, les revenus d'activités indépendantes commerciales, artisanales, libérales ou agricoles lorsque leurs titulaires sont adhérents à un centre ou une association de gestion agréés (BOI-IR-BASE-10-10-20, 12 mai 2021).

⁸¹ Conseil des impôts, La fiscalité dérogatoire, 2003, p. 25.

Le périmètre théorique des dépenses fiscales à l'IR est désormais globalement stabilisé. Les principaux choix méthodologiques opérés dans les années 2006-2009 (exclusion du quotient familial, des mesures de traitement favorable des plus-values de long terme, abattement sur les dividendes, etc.) n'ont pas été remis en cause et la stabilité du périmètre théorique permet désormais des comparaisons temporelles pertinentes quant à l'impact global des dépenses fiscales.

Toutefois **les critères sous-jacents à la définition de ce périmètre, en ce qui concerne l'impôt sur le revenu, restent peu explicites.** Le critère de l'ancienneté de la mesure, quoique formellement abandonné en 2009⁸², semble demeurer un élément déterminant dans le fait de ne pas considérer comme des dépenses fiscales certains dispositifs massifs et très symboliques.

On pense notamment à l'exonération des « loyers implicites » (ou « loyers imputés ») et à l'exonération sur la plus-value de cession de la résidence principale, mesures dont le caractère dérogatoire est incontestable sur le plan juridique, et dont l'absence de classement parmi les dépenses fiscales ne peut s'expliquer que par le consensus social dont elles font l'objet. Ces exonérations sont ainsi incorporées, dans la conscience collective, à la norme fiscale *lato sensu*. Le CPO a analysé l'un et l'autre de ces avantages dans son rapport de décembre 2023, sans préconiser de revenir sur ces exonérations⁸³.

Les développements consacrés par le tome 2 de l'annexe « Voies et Moyens » à la définition de la norme en matière d'impôt sur le revenu sont particulièrement laconiques. Par exemple, sont ainsi regroupées dans un même item les « modalités de taxation des revenus à caractère exceptionnel, dont la nature diffère des autres revenus », qui ne sont pas considérées comme des dépenses fiscales. Cet item justifie simultanément le caractère non dérogatoire de dispositifs pourtant très éloignés les uns des autres, comme les abattements pour durée de détention pratiqués sur les valeurs mobilières et l'exonération dont bénéficie la plus-value réalisée sur la vente d'une résidence principale.

Certes, la démarche « pragmatique » recommandée par le rapport du Conseil des impôts de 1979 et adoptée par la DLF s'accommoderait mal d'une trop grande systématisation. Comme le notait le Conseil des impôts, l'identification des dépenses fiscales « résulte d'un travail nécessairement arbitraire »⁸⁴. Cependant, compte tenu de sa concision actuelle, il semble que le passage consacré à la présentation de la norme de référence de l'IR pourrait être développé sans pour autant tomber dans ce travers.

L'enjeu de ce travail de définition reste fondamental, car la qualification de « dépense fiscale » n'a pas seulement valeur descriptive, elle revêt aussi un aspect normatif et implique une évaluation régulière de son efficacité au regard de sa disparition ou de sa transformation en dépense budgétaire, tandis qu'une simple « modalité de calcul » apparaît moins susceptible d'être remise en question.

⁸² On peut aussi relever à cet égard que la Cour des comptes, dans certaines notes d'exécution budgétaire sur les dépenses fiscales, comme l'IGF dans son rapport de 2019 sur les dépenses fiscales et sociales, a proposé, à l'inverse du rapport de l'Assemblée nationale de 2015, de consacrer l'écoulement du temps comme un critère légitime de déclassement.

⁸³ CPO, 2023, *Pour une fiscalité du logement plus cohérente*, rapport général ; p. 95 pour la conclusion sur l'exonération de plus-value de cession de la résidence principale, et p. 34 pour la non-taxation des loyers imputés.

⁸⁴ Conseil des impôts, *La fiscalité dérogatoire*, 2003, p. 24.

5.2. Les mesures de réduction et d'exonération portant sur les cotisations et contributions sociales, sont répertoriées dans un document très complet

Ce document était de 2006 à 2022 l'annexe 5 au PLFSS. Ainsi qu'il est précisé dans la documentation actuelle, « *l'intervention de la nouvelle loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale du 14 mars 2022 a entraîné la division de l'ancienne annexe en deux parties : la première est concentrée sur le niveau anticipé des mesures de compensation ainsi que sur les mesures nouvelles depuis la dernière loi de financement, et logiquement jointe à la loi de financement de l'année, tandis que la seconde, annexée à la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (LACSS) nouvellement créée, doit intégrer une nouvelle évaluation des dispositifs par tiers mise à la disposition du Parlement pour son exercice d'évaluation* ».

Cette annexe 2 au projet de loi d'approbation des comptes de la Sécurité sociale (PLACSS) reprend les fiches descriptives, dépense sociale par dépense sociale, qui formaient la majeure partie des anciennes annexes 5 au PLFSS (ces fiches descriptives étant, pour une part significative, l'héritage de la revue des exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques menée en 2015 par l'IGF et l'IGAS⁸⁵).

Contrairement au tome II des « Voies et moyens », l'annexe 2 au PLACSS ne présente pas de définition de la notion de dépense sociale, et rassemble, sans travail de qualification particulier, tout ce qui apparaît comme une dérogation à la norme.

Cela témoigne de la différence d'interprétation de la « norme » de référence entre la DSS pour la CSG/CRDS et la DLF pour l'IR. Comme il a été dit plus haut, compte tenu de son histoire et de son importance dans le droit constitutionnel fiscal, l'IR est intrinsèquement plus complexe que les contributions sociales en ce qu'il repose sur des « normes structurelles » plus nombreuses, et parfois difficiles à concilier les unes avec les autres. Par comparaison, comme le relève l'annexe 2 au PLACSS, « *les recettes de la sécurité sociale, qui dépassent globalement en montant celles de l'État, sont composées d'un nombre plus limité de prélèvements, [lesquels] portent sur des assiettes très larges et ont le plus souvent comme caractéristique d'être proportionnels* ».

Par ailleurs, l'annexe 2 au PLACSS se distingue du tome 2 de l'annexe « Voies et Moyens » par une présentation littérale par fiche de tous les dispositifs d'exonération et d'exemption affectant les cotisations sociales et prélèvements sociaux. Plus ou moins longues, ces fiches sont en tout état de cause beaucoup plus développées que les rubriques consacrées à chaque dépense fiscale dans le tome 2 des « Voies et Moyens ».

En effet, dans les Voies et Moyens sont présentés, pour chaque dépense fiscale, outre son impact budgétaire (en réalisé pour l'année N-1, et en prévision pour l'année N et l'année N+1), sa finalité, l'année de sa création et l'année de sa dernière modification, l'année de fin du fait générateur et l'année de fin d'incidence budgétaire (pour les dépenses fiscales bornées ou en extinction), le nombre de bénéficiaires, une évaluation de la fiabilité du chiffre du réalisé N-1, une présentation de la méthode de chiffrage, la ou les références juridiques du dispositif, et sa mission et son programme de rattachement au sein de la nomenclature budgétaire. Chacune de ces rubriques est renseignée par des données brutes. La finalité du dispositif est exposée de manière très concise (par exemple, la finalité de l'abattement de 10 % sur le montant des pensions et des retraites est libellée : « aider les personnes retraitées »).

Au contraire, les fiches descriptives qui forment la substance du tome 2 de l'annexe 2 au PLACSS comportent une présentation plus étoffée de la mesure. Elles exposent son objectif, décrivent son fonctionnement (description de l'avantage social, conditions d'éligibilité, règles de cumul), rappellent son historique, et présentent, lorsque des données existent, les évaluations qui en ont été faites.

⁸⁵ Revue de dépenses sur les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques, rapport conjoint n° 2015-M-016-01 (IGF) et n° 2015-029R (IGAS), juin 2015.

Cette dernière rubrique ne se limite pas à rappeler les résultats du travail mené en 2015, et à donner les références des évaluations menées depuis lors, mais synthétise les principaux enseignements de ces évaluations. Enfin, les fiches donnent une estimation de l'impact de la mesure considérée sur les recettes et précisent les textes de référence (sans se limiter, à cet égard, aux seuls textes législatifs, mais en incluant les textes d'application, voire les circulaires, et les décisions du Conseil constitutionnel pertinentes).

Au total, les fiches descriptives de l'annexe 2 au PLACSS sont longues, d'une page à une quinzaine de pages pour les plus étoffées, alors que le tome 2 des Voies et Moyens présente 3 dispositifs par page. Compte tenu du très grand nombre de dépenses fiscales recensées dans ce dernier document, il apparaît toutefois illusoire de transposer à la totalité du champ fiscal la formule de présentation retenue pour les « niches sociales ».

Proposition n° 3 : Renforcer l'information sur les principales dépenses fiscales portant sur l'impôt sur le revenu dans le tome 2 de l'annexe « Voies et Moyens ».

5.3. *L'identification de l'objectif de politique publique poursuivi par chaque dépense fiscale est plus incertaine*

La typologie des objectifs des dépenses fiscales repose sur une distinction entre **des mesures « réparatrices »** et **des mesures « incitatives »**. **On distingue ainsi :**

- d'une part, les dépenses fiscales que le rapport d'information de l'Assemblée nationale de 2015 susmentionné rattache à la situation personnelle du contribuable, et qui visent à compenser un handicap objectif. Le rapport insiste sur le fait que l'avantage consenti correspond à la correction d'une situation « subie ». Lorsque ces dépenses fiscales ne nécessitent pas de la part de leurs bénéficiaires une démarche particulière, on parle aussi de « niche passive »⁸⁶. Certains auteurs de doctrine emploient, dans un sens proche, l'expression « dépense fiscale horizontale⁸⁷ ». Il s'agit par exemple de la demi-part de quotient familial attribuée aux invalides.
- d'autre part, les dépenses fiscales qui ont une vocation incitative, et tendent à orienter le comportement des contribuables. L'avantage retiré de telles mesures peut alors être qualifié de « choisi ». Ces dispositifs sont logiquement qualifiés de « niches actives », pour lesquelles le contribuable doit adopter une démarche d'investisseur. On retrouve également l'expression « dépense fiscale verticale ». Il s'agit par exemple des réductions d'impôt pour investissement dans les SOFICA ou dans des dispositifs spécifiques à l'outre-mer.

⁸⁶ Rapport IGF (non publié) de juin 2019 sur les niches fiscales et sociales, d'après une étude de l'IFRAP de septembre 2008.

⁸⁷ Voir p. ex. Katia WEIDENFELD, *À l'ombre des niches fiscales*, Economica, 2011, p. 63.

Il faut cependant remarquer, comme l'écrit Katia Weidenfeld, que « *certaines dépenses fiscales ne répondent ni à la volonté d'inciter le contribuable à un comportement économique déterminé, ni au souci de réparer un handicap structurel identifié* »⁸⁸. La difficulté à identifier un objectif relevant de l'une ou l'autre de ces catégories devrait alors conduire à questionner la pertinence du dispositif en cause. Il s'agit concrètement de mesures anciennes et difficilement réformables en raison de leur impact financier important sur une large partie de la population (on peut penser, à cet égard, à l'abattement de 10 % sur les retraites, qui ne compense pas un handicap objectif par rapport aux salariés, et n'a aucune visée incitative) ou, à l'inverse, de mesures dont l'impact budgétaire est négligeable et qui se justifient essentiellement par des préoccupations d'ordre symbolique (on peut penser, à cet égard, à l'exonération des sommes perçues dans le cadre de l'attribution du prix Nobel ou de récompenses internationales de niveau équivalent, ou, plus récemment, à la décharge de paiement d'impôt sur le revenu en cas de décès du fait d'actes de terrorisme, de la participation à une opération extérieure ou de sécurité intérieure ou dans des circonstances ayant entraîné une citation à l'ordre de la Nation, dépense fiscale créée dans la foulée des attentats de l'année 2015).

Selon les termes employés par la jurisprudence constitutionnelle développée sur le fondement de l'article 6 de la DDHC⁸⁹, les dispositifs relevant de la première catégorie ont pour objet de « régler de façon différente des situations différentes », tandis que les dispositifs relevant de la deuxième catégorie dérogent au principe d'égalité « pour des raisons d'intérêt général » en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit. Les premiers visent ainsi à tenir compte de la façon plus fine possible des capacités contributives (ce qui nécessite de combiner équité verticale et équité horizontale), tandis que les seconds visent un but d'intérêt général distinct des considérations d'égalité devant l'impôt.

Certains auteurs de doctrine⁹⁰ insistent sur le fait qu'une « vraie » dépense fiscale doit pouvoir être reliée à un ou plusieurs objectifs de politique publique déterminée, les mesures visant uniquement à tenir compte des caractéristiques particulières du contribuable devant donc être classées dans la catégorie des « modalités de calcul ». Cependant, compte tenu des différences de points de vue qui peuvent exister quant à l'existence d'un « handicap » à compenser pour telle ou telle catégorie de contribuables, l'exigence de bonne gestion des deniers publics doit plutôt conduire à conserver un large périmètre de suivi des dépenses fiscales – d'autant que les dépenses fiscales « passives » sont souvent susceptibles d'être remplacées par des dépenses budgétaires à caractère d'aide sociale.

La classification des dépenses fiscales dans le tome 2 des « Voies et Moyens », essentiellement juridique, ne tient compte ni de la visée des dispositifs, ni des publics auxquels ils s'adressent. À l'heure actuelle, en effet, les dépenses fiscales sont numérotées et classées selon un plan structuré, d'abord par impôt (IR, IS, TVA...), puis par technique fiscale (s'agissant de l'IR : exonérations, déductions et abattements, demi-parts supplémentaires de quotient familial, réduction d'impôts, crédits d'impôts, régimes spéciaux d'imposition tels que taux forfaitaires, étalement, etc.)

⁸⁸ K. Weidenfeld, op. cit., p. 64.

⁸⁹ Cf. le considérant topique du Conseil constitutionnel, issu de la décision n° 1996-375 DC *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier* : « le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ».

⁹⁰ Notamment Éric Pichet, auteur en 2015 d'une thèse de droit public intitulée *Essai d'une théorie générale des dépenses socio-fiscales*.

Comme le rappelle Katia Weidenfeld dans son ouvrage consacré aux niches fiscales, le Conseil des impôts avait proposé en 1979 de distinguer les bénéficiaires des dépenses fiscales en fonction de critères non seulement juridiques mais aussi sociaux : les dispositifs étaient ainsi rassemblés suivant les catégories sociales auxquelles ils bénéficiaient (épargnants, propriétaires d'immeubles, salariés, agriculteurs, anciens combattants, familles, personnes âgées)⁹¹. Cette présentation par catégorie de bénéficiaires qui a été abandonnée à compter de 1993 pourrait être rétablie, non pas sous forme de modification de la structure de classement des dépenses, mais plus simplement au sein de la sous-partie II du fascicule « Voies et Moyens », à côté des tableaux présentant le coût des dépenses fiscales par mission budgétaire et par impôt.

Enfin, **aucune information n'est donnée dans le fascicule « Voies et Moyens » quant à la répartition des différents avantages fiscaux par dixième de revenu**. Certes, les fascicules récents sont accompagnés, sur le site internet « budget.gouv.fr », d'une annexe sous forme de tableau de données intitulé « top 8 des dépenses fiscales », qui présente la répartition de leur coût par dixième de revenu⁹². Ces données ne sont toutefois disponibles que pour un nombre très limité de dépenses fiscales, et la répartition du coût est faite par dixièmes construits en répartissant en groupes de foyers de nombre égal ceux qui entrent dans le champ de la mesure considérée, de sorte que les déciles ainsi construits ne sont pas les mêmes, ce qui ne permet ni de comparer les différents dispositifs entre eux, ni d'avoir une vision consolidée des mesures bénéficiant à tel ou tel dixième.

5.4. Les dépenses fiscales sont insuffisamment évaluées et mal intégrées dans la démarche de performance de l'État

5.4.1. Une lisibilité des dépenses fiscales encore partielle

Les informations fournies par le tome 2 de l'annexe Voies et Moyens quant au coût et au nombre de bénéficiaires de chaque dépense fiscale (voir section 5.2 ci-dessus) sont le premier instrument de l'évaluation et du suivi des dépenses fiscales.

Entre 2020 et 2022, l'écart entre la précision sur un exercice donné et sa réalisation trois PLF plus tard est stable, variant entre 3 et 4 % :

Tableau n° 12 : actualisation des estimations sur trois ans en M€

	PLF n	PLF n+1	PLF n+2	
Exercice	Prévision	Prévision de réalisation	Réalisation	Écart prévision / réalisation
DF 2018			36355	
DF 2019		35046	35206	
DF 2020	36103	37019	37306	3%
DF 2021	33906	35465	34692	2%
DF 2022	35138	36234	36648	4%
DF 2023	38864	38337		
DF 2024	39852			

Source : annexes voies et moyens PLF 2020 / 2024

⁹¹ K. Weidenfeld, op. cit., p. 39.

⁹² En application de l'article 34 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Une meilleure prise en compte des avantages fiscaux dans la déclaration permettrait une connaissance plus précise des bénéficiaires. Sur les 170 dépenses fiscales de l'IR, 65 ne font pas l'objet d'une telle évaluation, elles représentent 11,1 Md€ sur 36 Md€, et 13 d'entre elles 65 ne présentent pas d'estimation budgétaire⁹³.

Parmi les 49 dépenses de plus de 100 M€ en 2022, 16 ne disposent pas d'une évaluation du nombre de bénéficiaires, pour 10,5 Md€, en particulier la DF sur la participation et l'intéressement (120108), celle sur l'exonération des prestations familiales et de l'AAH (120202), celles sur les heures supplémentaires (120146), qui à elles trois représentent 6,1 Md€.

Ces données sont en augmentation par rapport à 2011 : à l'époque, sur les 58 dépenses de 100 M€ (en € constants 2022), 11 ne faisaient pas l'objet d'une évaluation de leurs bénéficiaires, pour un montant de 6,15 Md€.

Le manque de précision existe également côté CSG-CRDS. Si les niches sociales présentées dans les PLFSS et les PLACSS sont pour la plupart chiffrées, les dépenses correspondant à la CSG et à la CRDS ne font généralement pas l'objet d'une estimation particulière, distincte des cotisations salariales et patronales, et les exceptions à la règle de l'universalité de l'assiette sont nombreuses à ne pas être chiffrées ou évaluées en nombre de bénéficiaires.

5.4.2. Bilan des programmes d'évaluation depuis 2011

Dans le cadre de l'adoption de la **loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour les années 2009 à 2012**, et dans un contexte marqué par l'institution du « plafonnement global des niches », le Gouvernement s'était engagé à conduire « *une remise à plat de l'ensemble des dépenses fiscales dérogatoires, afin de s'assurer de leur pertinence et de leur utilité* »⁹⁴.

Un comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales a ainsi été constitué, sous l'égide d'Henri Guillaume, composé de représentants permanents de dix services : le contrôle général économique et financier, la direction du budget, la direction générale des douanes et des droits indirects, la direction générale des finances publiques, la direction générale de la modernisation de l'État, la direction générale du Trésor, la direction de la législation fiscale, la direction de la sécurité sociale, l'INSEE et l'inspection générale des finances. Ce comité a procédé à une revue d'ensemble des dispositifs existant avant le 30 juin 2011, soit 470 dépenses fiscales et 68 niches sociales. Il a pu évaluer 72 % de ces dispositifs⁹⁵, et leur attribuer un score (0, 1, 2 ou 3) en fonction de leur efficacité (mesure inefficace = score 0) et de leur efficience (mesure inefficace ou peu efficace : score 1 ou 2, mesure efficace : score 3)⁹⁶.

⁹³ Au PLF 2012, pour 2011, 18 DF n'avaient pas d'estimation du coût de la dépense

⁹⁴ Rapport annexé à la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, partie I « contexte macroéconomique et stratégie d'ensemble », sous-partie B « la stratégie d'ensemble », sous-sous-partie 2. « la stratégie fiscale ».

⁹⁵ Soit 446 dépenses fiscales et 55 niches sociales, pour un montant cumulé de 104 Md €.

⁹⁶ Cette évaluation de l'efficience des dispositifs dérogatoires s'appuyait un rapport méthodologique établi par Véronique Hespel (rapport IGF n° 2009 M-063-03 de septembre 2009). Quatre critères d'efficience ont été définis : la mesure est-elle correctement ciblée ? Le coût de la mesure est-il raisonnable au regard de son efficacité ? L'outil fiscal ou social en lui-même est-il efficace ? La mesure est-elle plus adaptée qu'une dépense budgétaire ou qu'une mesure non financière ? Le score de 3 n'a été attribué qu'aux mesures satisfaisant les quatre critères. Les mesures qui n'en satisfaisaient que certains ont été scorées 1 ou 2.)

Le « rapport Guillaume » invitait, pour la suite, à instituer un comité d'évaluation permanent, dont le secrétariat serait rattaché à l'IGF ou à la direction générale du Trésor. Ce comité aurait eu vocation à mobiliser différentes administrations, mais aussi des institutions privées et des universitaires. Cette recommandation n'a pas été suivie, mais une démarche d'évaluation ambitieuse a été fixée par la **LFPF pour les années 2012 à 2017**, qui prévoyait en son article 18 une évaluation annuelle « par cinquième » de l'ensemble « des dépenses fiscales, réductions, exonérations ou abattements d'assiette », soit une évaluation exhaustive des dépenses fiscales sur la durée de la loi de programmation.

Cet objectif n'a pas été repris dans la **LFPF pour les années 2014 à 2019**. Celle-ci prévoyait à la place un principe de bornage à trois ans des nouvelles dépenses fiscales (article 21), couplé à une exigence d'évaluation de la dépense fiscale à l'échéance (article 23) qui avait pour but de justifier un éventuel prolongement⁹⁷. Outre ces dispositions relatives aux nouvelles dépenses fiscales, la LFPF prévoyait, en son article 22, une obligation pour le Gouvernement de joindre au PLF de l'année une annexe dressant la liste des revues de dépenses qu'il entend mener, y compris les dépenses fiscales.

La **LFPF pour les années 2018 à 2022** a repris le principe du bornage dans le temps des nouvelles dépenses fiscales, avec une échéance à quatre ans (II de l'article 20), étant entendu que ce bornage « permet de fixer une échéance d'évaluation, à l'approche de la date d'extinction du dispositif, afin de justifier sa pertinence avant d'en proposer la reconduction au Parlement » (rapport annexé). Elle ne comprenait plus de dispositions relatives aux revues de dépenses. Le Gouvernement a toutefois présenté, lors de l'examen du PLF pour 2020, un programme d'évaluation d'environ 70 dépenses fiscales sur quatre années.

Il a par ailleurs été précisé, lors de la **révision de la LOLF en 2021**⁹⁸, que le tome 2 de l'annexe « Voies et Moyens » devrait désormais comporter « la liste des dépenses fiscales qui feront l'objet d'une évaluation dans l'année » (b du 4^o de l'article 51). Une sous-partie VII « programme d'évaluation » est ainsi présente dans cette annexe depuis le PLF pour 2023.

La **LFPF pour les années 2023 à 2027**, enfin, reprend le dispositif de bornage en son article 7, en ramenant la durée maximale des nouvelles dépenses fiscales à trois ans, et en précisant (cette fois-ci dans le texte même de la loi) qu'elles ne peuvent être prorogées qu'à la condition d'avoir fait l'objet d'une évaluation. Il est à noter que le projet de loi initial était plus souple : la durée du bornage était fixée à quatre ans, et ne trouvait à s'appliquer qu'aux dépenses fiscales ayant « un caractère incitatif ou [qui] constituent une aide sectorielle ».

Ces dispositions, de nature législative, n'ont toutefois aucune force contraignante pour le législateur qui peut déroger à l'obligation de bornage et pérenniser des dépenses fiscales non évaluées. La Cour des comptes relevait ainsi en avril 2023 que sur 82 dépenses fiscales créées sous l'empire de la LFPF 2018-2022, 44 n'étaient pas bornées dans le temps.

⁹⁷ Symétriquement, les avantages fiscaux n'ont pas vocation, en principe, à être supprimés avant l'écoulement de la période de bornage. Le Conseil d'État a ainsi admis, par un arrêt publié au Recueil, que la suppression d'un crédit d'impôt tendant à favoriser l'emploi, initialement prévu pour une durée de trois ans, avant l'expiration de cette durée, avait porté atteinte au droit au respect des biens (article 1^{er} du premier protocole additionnel à la CEDH) d'une entreprise ayant adapté sa politique de recrutement afin de bénéficier de cet avantage fiscal : 9 mai 2012, plén. fiscale, Sté EPI, n° 308996, concl. Julien Boucher.

⁹⁸ Par la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

Surtout, comme le rappelle régulièrement la Cour des comptes dans les notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) annuelles consacrées aux dépenses fiscales, ainsi que l'IGF plus ponctuellement, il faut « *revoir régulièrement le stock des dépenses fiscales, et non le seul flux* »⁹⁹. Or **les programmes d'évaluation présentés par les différents gouvernements quant au stock des dépenses n'ont pas été plus respectés que la règle « bornage + évaluation » pour le flux**. Ainsi, sur les 13 évaluations prévues pour l'année 2020 dans le programme présenté à l'occasion du PLF 2020, une seule a été effectivement réalisée dans l'année (sur les dispositifs zonés de soutien au développement économique et de l'emploi dans les territoires). Sur les 7 évaluations prévues pour 2021, une seule a été réalisée en 2021 (sur le crédit d'impôt famille), et une en 2022 (sur la réduction d'impôt « Censi-Bouvard »¹⁰⁰).

Le programme d'évaluation présenté dans le tome 2 des « Voies et Moyens » annexé au PLF pour 2023 était rédigé de façon moins spécifique que le tableau présenté dans le cadre du PLF pour 2020, qui présentait des évaluations portant sur un périmètre déterminé de dépenses fiscales, en faisant référence au numéro que portent les dépenses fiscales concernées dans la nomenclature établie par la DLF. Ce programme recensait 5 « thématiques d'évaluation » libellées de façon assez générale.

À la connaissance des rapporteurs, trois rapports ont été réalisés en 2023 en lien avec ces thématiques (sur les dispositifs fiscaux en outre-mer¹⁰¹, sur les réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien »¹⁰² – que l'on peut rattacher à la thématique « dispositifs fiscaux relatifs au soutien au logement » – et sur les réductions d'impôt dites « IR-PME »¹⁰³).

Pour l'année 2024, sont notamment prévues l'évaluation de la demi-part de quotient familial supplémentaire attribuée aux contribuables et à leurs conjoints survivants de plus de 74 ans titulaires de la carte du combattant et aux conjoints survivants de plus de 74 ans des personnes ayant bénéficié de la retraite du combattant ainsi que la demi-part supplémentaire dont bénéficient les contribuables vivant seuls ayant eu à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge d'enfants pendant au moins cinq ans (ces deux demi-parts sont décrites dans la partie 2 du présent rapport) ainsi que l'exonération d'IR des heures supplémentaires.

Dans ce contexte, comme le relevait le rapport de l'IGF de 2019 sur les dépenses fiscales et sociales, et « compte tenu des suites limitées données aux évaluations passées, plusieurs options sont possibles :

- *la première option consiste (...) à reproduire l'exercice [du « rapport Guillaume »] en traitant l'intégralité du stock ;*
- *la deuxième option consiste (...) à traiter prioritairement les mesures de plus de 100 M€ qui n'ont pas encore été évaluées ou qui nécessitent un complément d'évaluation ;*
- *la troisième option consiste à programmer chaque année les évaluations dont les résultats sont attendus par le gouvernement à l'appui de la modernisation de politiques publiques ciblées. »¹⁰⁴*

Le rapport invitait à « marier les options 2 et 3 » en tenant à jour un tableau de bord de suivi des dépenses fiscales et des niches sociales les plus importantes en termes de coûts.

⁹⁹ Rapport conjoint IGF (n° 2022-M-021-02) et CGE (n° 2022/06/CGE/SG) *Suivi et mesure de la performance des dépenses fiscales du programme 134*, juin 2022, p. 2.

¹⁰⁰ Rapport conjoint IGF (n° 2021-M-073-03) et CGEDD (n° 014180-01), *Évaluation de la réduction d'impôt Censi-Bouvard*, juin 2022. Fait remarquable, ce rapport a conduit au non-renouvellement du dispositif.

¹⁰¹ Rapport IGF n° 2023-M-047-04, *Évaluation du régime d'aide fiscale à l'investissement productif en outre-mer*, juillet 2023.

¹⁰² Rapport conjoint IGF (n° 2023-M-057-03), IGEDD (n° 0105038-01) et IGAC (n° 2023-26), *Les réductions d'impôt « Malraux » et « Denormandie dans l'ancien »*, septembre 2023.

¹⁰³ Rapport IGF n° 2022-M-067-04, *Évaluation des réductions d'impôt sur le revenu Madelin pour l'investissement des particuliers dans les PME*, octobre 2023.

¹⁰⁴ Rapport IGF précité, p. 45.

Par ailleurs la Cour des comptes, dans une récente « note thématique » publiée dans le cadre de la revue des dépenses publiques engagée par suite de l'article 167 de la loi de finances initiale pour 2023¹⁰⁵, recommandait de « *relancer un programme pluriannuel d'évaluation des dépenses fiscales ayant vocation à couvrir, à l'horizon 2027, la totalité d'entre elles* », en « *s'inspir[ant] du précédent de 2011, avec l'instauration d'un comité ad hoc* ».

Au terme du panorama présenté plus haut, il apparaît cependant que les programmes d'évaluation trop ambitieux, non seulement ont peu de chances d'être respectés, mais encore débouchent rarement sur des suppressions ou des recentrages de dépenses fiscales. Au-delà de la réalisation des évaluations, en effet, c'est l'usage qui en est fait qui importe. Les évaluations menées en 2019 sur l'aide fiscale à l'investissement locatif dite « Pinel »¹⁰⁶ et en 2022 sur la niche « Censi-Bouvard » en fournissent un bon exemple, puisqu'ils ont conduit à la non-prorogation de ces deux dispositifs.

C'est pourquoi, indépendamment de la question de savoir s'il convient de créer un comité *ad hoc*, il semble plus efficace de **programmer un nombre réduit d'évaluations sur des objets bien ciblés et pour lesquels des perspectives de réforme sont crédibles** que de lancer une revue plus ou moins exhaustive des dépenses fiscales, fût-elle centrée sur les plus importantes. En revanche, **le suivi des évaluations réalisées mériterait d'être renforcé**, soit par le rappel, dans le tome 2 de l'annexe « Voies et Moyens », de la date et des principales conclusions de la dernière évaluation menée sur le dispositif, soit par la publication d'un tableau de bord *ad hoc*, qui pourrait être limité aux dépenses fiscales d'un montant significatif (par exemple supérieur à 100 M€).

5.4.3. La prise en compte des dépenses fiscales dans la démarche de performance issue de la LOLF reste limitée

Dès l'origine, l'article 51 de la LOLF dispose que le projet annuel de performances de chaque programme (PAP) précise l'« évaluation des dépenses fiscales » qui y sont rattachées. Les montants des dépenses fiscales en question y sont donc reproduits, parfois accompagnés d'une description littérale.

Les évaluations de dépenses fiscales présentées dans les PAP paraissent parfois « déconnectées » de la politique publique dont les moyens y sont retracés.

Cela est lié, en partie, au **caractère quelque peu artificiel du rattachement de certaines dépenses fiscales à certains programmes budgétaires**. Il faut admettre, à cet égard, que nombre de dépenses fiscales, généralement à visée non incitative, sont objectivement difficiles à rattacher à une politique publique déterminée. C'est ainsi, par exemple, que l'abattement de 10 % sur les pensions et les retraites, dont la finalité est « d'aider les personnes retraitées », est rattaché au programme 157 « handicap et dépendance » alors que les personnes qui en bénéficient ne sont pas nécessairement en situation de handicap ou de dépendance. Il en va de même de la réduction d'impôt au titre des dons, rattachée au programme 163 « Jeunesse et vie associative », alors que les associations d'intérêt général au profit desquelles les dons sont consentis peuvent avoir un tout autre objet.

¹⁰⁵ Note thématique *Piloter et évaluer les dépenses fiscales*, contribution à la revue des dépenses publiques, juillet 2023, p. 19.

¹⁰⁶ Rapport conjoint IGF (n° 2019-M-036-05) et CGEDD (n° 012887-02), *Évaluation du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel*, novembre 2019.

Ce problème se décline au niveau des indicateurs de performance. Il est vrai que toutes les dépenses budgétaires elles-mêmes ne sont pas nécessairement rattachées à un indicateur de performance. Mais c'est beaucoup plus rarement le cas pour les dépenses fiscales. Le tome 2 de l'annexe « Voies et moyens » donne la liste des 26 indicateurs permettant de mesurer la performance des dépenses fiscales. Sur les 467 dépenses fiscales recensées dans l'annexe au PLF 2024, seules 57 étaient associées à l'un de ces 26 indicateurs, soit à peine plus de 10 %. Sur les 170 dépenses fiscales relatives à l'IR, seules 18 étaient associées à un indicateur, soit la même proportion.

Dans la majorité des cas, ces dépenses fiscales ont été rattachées à un indicateur préexistant, dans le cadre d'un travail conjoint de la DLF et de la DB mené par suite des recommandations de la Cour des comptes sur l'insertion des dépenses fiscales dans la logique de performance. Par exemple, l'exonération des salaires des apprentis et des gratifications versées aux stagiaires (DF n° 120109) est rattachée à l'indicateur de performance « nombre de contrats d'apprentissage conclus au 31 décembre de l'année considérée » du programme 103.

Dans certains cas, toutefois, l'indicateur de performance a été conçu précisément pour mesurer l'efficacité de la dépense fiscale considérée. Trois dépenses fiscales ont ainsi conduit à la création d'un indicateur *ad hoc*, la plus importante étant le crédit d'impôt recherche, auquel est désormais associé l'indicateur 2.2. « mesurer l'impact du crédit d'impôt recherche », correspondant à l'objectif 2 « promouvoir le transfert et l'innovation » du programme 172 « recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires¹⁰⁷.

Le rapport rendu par l'IGF en 2022 sur les dépenses fiscales rattachées au programme 134 « Développement des entreprises et régulations »¹⁰⁸ fournit un exemple intéressant à cet égard. Constatant que 90 % des moyens publics consacrés au développement des entreprises consistaient en des dépenses fiscales, au nombre de 69 et représentant un montant de 19 Md€ en 2020, mais que le PAP était centré sur les 1,6 Md€ de crédits budgétaires du programme, auxquels étaient consacrés les cinq indicateurs existants, la mission a proposé d'enrichir le PAP de 5 nouveaux objectifs de politique publique, accompagnés de 4 nouveaux indicateurs de performance. A ainsi été ajouté à la documentation budgétaire du programme 134 l'indicateur 1.4. « suivi du prix de l'électricité pour les entreprises électro-intensives » (correspondant à la proposition n° 3 du rapport de l'IGF). Enfin, depuis la révision de la LOLF en 2021, un nouvel état F, qui précise la répartition des moyens globaux alloués par mission, a été ajouté au projet de loi de finances de l'année. Tandis que les états B, C et D présentent la répartition, par mission et par programme, des crédits du budget général, des budgets annexes, des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financier, le nouvel état F présente de façon consolidée par mission les crédits de diverses sortes et les dépenses fiscales concourant à la mission.

5.5. La gouvernance interministérielle des dépenses fiscales, qui repose sur les conférences fiscales, pourrait être améliorée

Dans la continuité de la revue globale des dépenses fiscales réalisée en 2011, ont été instituées, sur le modèle des conférences budgétaires, des conférences fiscales, dont l'objectif est d'inciter les différentes administrations à réexaminer annuellement les dispositifs fiscaux censés concourir aux objectifs de politique publique dont elles ont la charge.

¹⁰⁷ Les deux autres dépenses fiscales qui bénéficient d'un indicateur dédié sont l'exonération d'IR de l'IJ d'absence temporaire des CRS (DF 120145) et les exonérations d'impôt dont bénéficient les jeunes entreprises innovantes - JEI (DF 230604).

¹⁰⁸ Rapport conjoint IGF (n° 2022-M-021-02) et CGE (n° 2022/06/CGE/SG) *Suivi et mesure de la performance des dépenses fiscales du programme 134*, juin 2022. Le rapport du CPO de 2022 *Redistribution, innovation, lutte contre le changement climatique : trois enjeux fiscaux majeurs en sortie de crise sanitaire* a également abordé cette question.

Ces conférences fiscales sont conçues comme un instrument de rationalisation de l'élaboration de la partie « recettes » du PLF, de la même façon que les conférences budgétaires pour la partie « dépenses ». Ainsi, en théorie, *« toute mesure qui n'aura pas été discutée en conférences fiscales ni portée à la connaissance de la direction de la législation fiscale ou, en ce qui concerne les recettes sociales, de la direction de la sécurité sociale, avant la phase d'arbitrage ne pourra être inscrite dans les lois financières de l'année »*¹⁰⁹.

D'une façon plus spécifique, les conférences fiscales visent à réexaminer l'intérêt des dépenses fiscales rattachées aux différents programmes budgétaires (avec un objectif explicite de rationalisation) et à proposer notamment la suppression de taxes à faible rendement¹¹⁰. Plus récemment a été ajouté un autre objectif, à savoir contribuer à la mise à jour du « budget vert » (c'est-à-dire le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, publié en annexe au PLF depuis 2020¹¹¹).

Les conférences fiscales sont convoquées par une circulaire adressée par le directeur de la législation fiscale aux différents responsables de programmes budgétaires ministériels qui sont invités à formuler des propositions de suppression ou de recentrage des dépenses fiscales relevant de leur périmètre.

Depuis 2021, la coordination des conférences budgétaires et des conférences fiscales a été renforcée ; si les deux exercices ont toujours lieu de façon séparée, ils sont désormais organisés dans la même temporalité, généralement en mai. Pour la première fois en 2023, la circulaire de préparation du cycle des conférences fiscales a été rédigée sous le double timbre de la direction de la législation fiscale et de la direction du budget, témoignant de la volonté de rapprocher encore les deux exercices.

En outre, depuis 2021, une méthode de préparation « interdirectionnelle » des conférences fiscales a été mise en place en vue d'améliorer leur impact en matière de rationalisation des dépenses fiscales. La DLF sollicite ainsi, au cours du mois d'avril, la direction du budget et la direction générale du Trésor sur une large sélection de dépenses fiscales, « afin de faciliter d'éventuelles propositions de suppressions »¹¹², dans une logique de meilleure comparabilité entre dépense fiscale et dépense budgétaire.

La circulaire interministérielle du 14 juin 2024 pour la préparation du PLF 2025 précise : *« À l'occasion de la présentation des crédits et des dépenses fiscales, compte tenu du poids des dépenses fiscales et des demandes du Parlement de renforcement de l'information qui s'y rattache, une amélioration de leur présentation est attendue, en articulation avec les crédits budgétaires, notamment sous l'angle de leur contribution aux objectifs de politique publique poursuivis par les ministères. En outre, à partir des PAP 2025, les taxes affectées plafonnées seront désormais présentées au niveau du programme et non plus de la mission et complétées des taxes affectées non plafonnées, dans une logique de moyens globaux. Elles devront faire l'objet d'une justification »*¹¹³.

Les conférences fiscales se tiennent par grands périmètres ministériels, soit une quinzaine de conférences au total. Le peu d'effet pratique de ces conférences fiscales est régulièrement critiqué par la littérature administrative – qu'elle émane de la Cour des comptes, de l'IGF, du CPO, mais aussi des assemblées parlementaires¹¹⁴.

¹⁰⁹ Circulaire n° 5950/SG du Premier ministre relative aux règles de gouvernance en matière de prélèvements obligatoires, 17 juillet 2017.

¹¹⁰ Depuis la circulaire n° 6006/SG du Premier ministre relative à la simplification de la législation fiscale, du 29 mars 2018.

¹¹¹ Conformément à l'article 179 de la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

¹¹² Cour des comptes, analyse de l'exécution budgétaire 2022 sur les dépenses fiscales (NEB 2023), p. 34.

¹¹³ Cf. [Circulaire NOR ECOB2414392C relative au projet de loi de finances PLF 2025 - élaboration des projets annuels de performance PAP.pdf](#)

¹¹⁴ En dernier lieu, Cour des comptes, *La préparation et le suivi du budget de l'État : redonner une place centrale à la maîtrise des dépenses*, février 2024.

La Cour des comptes relève ainsi, dans son analyse de l'exécution budgétaire 2022 sur les dépenses fiscales (NEB 2023), que « *les résultats des conférences de l'exercice 2022 s'inscrivent dans la ligne observée depuis dix ans* » à savoir un nombre trop faible de suppressions qui ne concernent, de plus, que des dépenses « *n'ayant plus d'incidence budgétaire ou reprises par d'autres dispositifs* ». Cet état de fait s'explique, selon la Cour, par un défaut récurrent d'appropriation, l'absence d'une évaluation préalable suffisante, et un manque d'articulation entre les dépenses fiscales et les objectifs de politique publique correspondants.

Les divers interlocuteurs rencontrés par les rapporteurs convergent sur le diagnostic que les conférences fiscales ont une utilité indéniable dans la préparation des mesures nouvelles en vue du projet de loi de finances¹¹⁵, mais qu'elles n'ont en revanche que peu d'effets sur la rationalisation des dépenses fiscales. Si la DLF propose, à chaque exercice, des suppressions de dépenses fiscales jugées inefficaces et des mesures de recentrage de dépenses fiscales jugées peu pilotées, les arbitrages ne débouchent, sauf exception, que sur des suppressions de dépenses fiscales n'ayant plus d'incidence budgétaire, ou ayant été reprises par d'autres dispositifs.

Deux pistes d'amélioration peuvent être explorées pour amender ce processus.

D'une part, les ministères « métier » pourraient être plus impliqués dans l'évaluation des dépenses fiscales concourant aux politiques publiques dont ils ont la charge. Dans son rapport sur les dépenses fiscales du programme 134, l'IGF déplorait ainsi « *l'absence de responsabilité des responsables de programme, et de l'ensemble des acteurs de la chaîne budgétaire, sur les dépenses fiscales* »¹¹⁶. Pour l'heure, l'essentiel des chiffrages sont réalisés par la DLF et portent sur le coût des dépenses fiscales ; les responsables de programmes, quant à eux, ne sont souvent pas en mesure d'engager un dialogue contradictoire avec la DLF en présentant des données chiffrées quant à l'utilité des dispositifs considérés.

Pour éviter cette asymétrie en inversant, en quelque sorte, la charge de la preuve, il pourrait être demandé aux responsables de programme de justifier, au début des conférences fiscales, certaines dépenses fiscales préalablement identifiées sur la base d'évaluations ayant mis en cause leur efficacité ou leur efficience (par exemple, les dépenses fiscales auxquelles le comité d'évaluation des dépenses fiscales de 2011 avait attribué le score minimal de 0).

D'autre part, un mandat interministériel plus explicite pourrait être confié à la DLF afin de rendre plus contraignante la démarche de rationalisation des dépenses fiscales pour les responsables de programmes. Il n'existe pas, en effet, à l'heure actuelle, d'équivalent en matière fiscale des « lettres de cadrage » signées par le Premier ministre en amont des conférences budgétaires, qui fixent le mandat de la direction du budget et jouent un rôle central dans le processus d'arbitrage budgétaire.

¹¹⁵ Ce bilan positif doit être néanmoins nuancé par le constat que la règle selon laquelle aucune mesure fiscale nouvelle non examinée en conférence fiscale ne peut être incluse dans la loi de finances n'est absolument pas respectée. De nombreuses mesures fiscales sont ainsi adoptées par voie d'amendement, à l'issue d'arbitrages pouvant intervenir très tardivement dans le processus d'examen parlementaire. L'usage du 49.3 sur les textes financiers au cours de la XVI^e législature n'a fait qu'aggraver ce phénomène d'arbitrage tardif sur des mesures fiscales. À l'inverse, la règle du monopole fiscal des lois de finances, reprises par plusieurs circulaires primoministérielles depuis la circulaire du 4 juin 2010, est correctement respectée, ce qui a permis d'améliorer considérablement les conditions d'examen au Parlement des mesures fiscales.

¹¹⁶ Rapport conjoint IGF (n° 2022-M-021-02) et CGE (n° 2022/06/CGE/SG) *Suivi et mesure de la performance des dépenses fiscales du programme 134*, juin 2022, p. 18.

C'est ainsi qu'une ancienne directrice de la législation fiscale relevait que « *si la confection du volet fiscal du PLF se prête moins que celle de son volet budgétaire au passage en revue annuel des politiques menées par les différents ministères, il manque à la DLF un mandat interministériel clair qui lui permettrait, avec l'aide des autres directions concernées du ministère (direction du budget et direction générale du Trésor), de procéder à une revue contradictoire de la politique fiscale des ministères (projets de réforme fiscale et examen des dépenses fiscales par mission budgétaire) (...) Les conférences auraient ainsi vocation à passer en revue chaque année le stock de dépenses fiscales rattachées à une mission budgétaire.* »¹¹⁷

Proposition n° 4 : Mieux insérer les dépenses fiscales dans la démarche de performance de l'État, en insérant de nouveaux indicateurs de performance, à l'instar de ce qui a été fait par l'IGF sur le programme 134 et en confiant à la direction de la législation fiscale (DLF) un mandat interministériel explicite de réexamen systématique des dépenses fiscales au cours des conférences fiscales.

6. Qu'est-ce qu'une bonne dépense fiscale ?

6.1. Le consensus français et européen sur les risques liés aux niches fiscales et sociales

Le Conseil des prélèvements obligatoires et son prédécesseur, le Conseil des impôts, critiquent régulièrement, depuis le rapport de 1979¹¹⁸, l'abus des dépenses fiscales, qui contribue à fragiliser l'assiette de l'impôt sur le revenu – et, plus récemment et dans une moindre mesure, de la CSG et de la CRDS.

À l'échelon européen, une note de la commission européenne a en 2014 rappelé les multiples dérives auxquelles étaient associées les dépenses fiscales et sociales dans les États membres de l'Union européenne¹¹⁹. Le tableau ci-dessous, issu de cette note, rappelle 15 effets potentiellement négatifs, qui s'appliquent au cas français.

Tableau n° 13 : les risques associés aux niches fiscales et sociales selon la Commission européenne

Effet des niches	Conséquences négatives
EFFICACITE ECONOMIQUE	
Internalisation non pertinente des externalités économiques	Cela implique d'identifier de manière précise les externalités, positives ou négatives, pour évaluer justement le niveau de la niche
Réduction des assiettes et augmentation des taux	Les niches, en réduisant les bases d'imposition, suscitent des taux marginaux d'imposition plus élevés, susceptible de distorsions économiques plus que proportionnelles, si les agents sont très sensibles au changement de revenu relatif
Effet sur les comportements d'investissement des contribuables	En faussant l'allocation des ressources, une niche peut détourner de ressources dont d'autres secteurs ont besoin

¹¹⁷ Véronique Bied-Charreton, rapport IGF précité de juin 2019.

¹¹⁸ Mais aussi le rapport de 2003 *La fiscalité dérogatoire, pour un réexamen des dépenses fiscales*

¹¹⁹ *Tax expenditures in direct taxation in EU Member States*, Occasional Papers 207, Commission Européenne, décembre 2014

Effet des niches	Conséquences négatives
Incitation à la recherche de rente	En incitant à la recherche de rente sur le contenu visé par la niche, cette dernière peut concentrer des ressources sur la recherche de l'optimisation fiscale, nuire à l'innovation, au détriment d'activités plus productives
Interactions avec d'autres impôts	Exemple des conséquences positives sur les recettes de l'imposition des dividendes et des revenus d'intérêt en cas de niche réduisant les taxes sur les hypothèques
Conséquences sur le fonctionnement du marché unique	La concurrence fiscale induite par les niches dans tel ou tel pays membre peut conduire à une réduction globale des recettes, et in fine à la taxation de la base fiscale la moins mobile, le travail, avec des conséquences sur la croissance des pays concernés
EFFICACITE ET EFFICIENCE COMPARATIVES DES NICHES FISCALES ET SOCIALES	
Instrument alternatif potentiellement plus efficient	Il s'agit des instruments financiers, mais aussi des outils juridiques et réglementaires, ou de la politique d'information et de communication
Contribution au caractère régressif du système fiscal	Via l'impact plus important pour les contribuables à hauts revenus, notamment pour les réductions d'impôts
Effets redistributifs peu transparents	Les effets redistributifs des dépenses fiscales sont difficiles à mesurer et à contrôler, contrairement aux prestations ciblées. De plus, la complexité de certains niches entraîne des inégalités d'accès et des effets d'aubaine pour les intermédiaires.
POLITIQUE FISCALE	
Complexification du système fiscal	Risque de surcharge pour l'administration fiscale, augmentation des coûts de conformité pour les contribuables, et du coût de la collecte
Moindre transparence	Écart important de qualité d'évaluation et de suivi par rapport à une dépense budgétaire, et risque de dynamisme propre à la niche fiscale, plus opaque que celui de la dépense votée chaque année
Risque dans l'exécution budgétaire	Le caractère illimité des dépenses fiscales entraîne un manque de contrôle sur l'ensemble du budget
Décision budgétaire non pertinente	Les dépenses fiscales, plus faciles à mettre en place, peuvent devenir prioritaires par rapport aux dépenses. Cela peut nuire à l'allocation optimale des ressources budgétaires
Moindre transparence sur la gouvernance	Deux risques importants et liés : la dépendance par rapport aux lobbies sur des enjeux moins transparents que les dépenses ; l'accroissement moins transparent de la dépense publique.
Effet « zombie » des niches fiscales	La combinaison de la difficulté de gouvernance (par rapport à un instrument budgétaire) et de la captation de la rente par un acteur bénéficiaire de la niche conduit au maintien en vie artificiel de cette niche, alors que sa raison d'être initiale a disparu

Source : *Tax expenditures in direct taxation in EU Member States, Occasional Papers 207, Commission Européenne, décembre 2014*

Ces différents risques affectent les avantages fiscaux de l'imposition du revenu : si la CSG y recourt de manière modérée, l'IR, avec ses 170 dépenses fiscales, demeure un impôt pour lequel le législateur est traditionnellement enclin à utiliser ce type de dispositif.

6.2. Les conditions d'un bon avantage fiscal

En dépit des risques ainsi résumés, le nombre d'avantages fiscaux, en particulier pour l'imposition du revenu, ne s'est pas manifestement réduit, même si l'évolution semble plus modérée depuis le début des années 2010.

Au-delà du rappel des désavantages des niches fiscales et sociale, il faut relever, de façon plus paradoxale, qu'elles présentent aussi un certain nombre d'avantages théoriques qui peuvent expliquer une partie de leur succès. Cette approche permet d'être d'autant plus exigeant sur les attentes afférentes aux différents avantages existants.

6.2.1. Du point de vue du contribuable : simplicité d'accès et équité

Du point de vue du contribuable, tout d'abord, le « bon » avantage fiscal dépend du type de revenu sur lequel il porte.

S'il s'agit d'un avantage supposé compenser l'existence d'une contrainte liée à la situation personnelle ou familiale du contribuable, cet avantage doit être le plus simple possible à faire valoir, notamment dans le mécanisme de déclaration fiscale.

S'il s'agit d'une dépense de nature incitative, qui engage la réalisation d'investissements dans des domaines qui peuvent être très divers, le « bon » avantage fiscal est celui qui ne produit pas de biais d'information sur le risque lié à l'investissement. Un des inconvénients possibles tient, en effet, en ce qui concerne l'investissement locatif par exemple, à ce que des dispositifs d'incitation fiscale peuvent entraîner le contribuable vers des achats dont la rentabilité est surestimée. Ce risque est d'autant plus important qu'il porte sur des investissements dont la technicité n'apparaît pas, au premier abord insurmontable, au contraire d'autres dépenses impliquant une maîtrise plus importante (investissement productif, SOFICA, etc.).

Mais du point de vue du contribuable, l'enjeu essentiel d'une bonne dépense fiscale est qu'elle ne contribue pas à accroître les inégalités devant l'impôt. Ces inégalités portent principalement sur le revenu lui-même : en France où le nombre de foyers payant l'impôt sur le revenu est faible (18,2 millions de foyers au titre des revenus perçus en 2022, soit 44,7 % des foyers imposables, contre 45,5 % en 2021 et 45,7 % en 2018), les avantages fiscaux profitent plus que proportionnellement aux foyers acquittant l'impôt le plus élevé. Seul le plafond, qu'il soit global ou appliqué à la dépense fiscale permet de limiter cette iniquité. L'iniquité peut également être liée à des éléments non financiers : certains avantages fiscaux reposent sur des éléments complémentaires aux salaires dont la distribution dépend de la taille de l'entreprise, du secteur d'activité, ou encore du territoire de résidence (voir section 10.3).

Un exemple de dépense fiscale simple d'accès (sa traduction effective est qu'aucun impôt n'est précompté sur les intérêts reçus), sans risque excessif, et équitable du fait du plafond pratiqué, est celui de la dépense n°140102 sur l'exonération des intérêts du livret A. D'un montant important (131 M€ en 2022), elle mobilise une épargne bien rémunérée, et son succès reflète cet accès simple et sans risque. Cela ne préjuge pas pour autant de son efficacité : mais du point de vue du contribuable, il s'agit d'une « bonne » dépense.

6.2.2. Du point de vue économique et juridique : réduction des perturbations de marché et efficacité comparée aux dépenses budgétaires

Les études, recherches ou rapports juridiques et économiques convergent, en France et en Europe vers un certain nombre de caractéristiques communes des dépenses fiscales.

Du point de vue économique, la littérature s'accorde à critiquer l'excès de dépenses fiscales, qui réduit la transparence de l'imposition, oriente au détriment du fonctionnement classique du marché des investissements vers un secteur ou un groupe d'acteurs particuliers. Mais des éléments peuvent justifier l'intervention de dispositifs dérogeant aux règles habituelles.

Le rapport de 2011¹²⁰ rappelait cinq « défaillances de marché » susceptibles de légitimer une action correctrice publique : externalités positives (innovation bénéficiant aux entreprises concurrentes) ou négatives (coûts de dépollution suscités par une activité de production), biens publics non exclusifs et non produits par le marché (infrastructures), asymétries d'information dans le cas d'investissements, mobilité imparfaite des facteurs de production, rendements croissants créant monopoles naturels ou allocation non optimale des ressources.

La note de la Commission européenne précitée (2014) identifie trois groupes de critères d'une bonne dépense fiscale ou sociale :

- l'efficacité microéconomique¹²¹ : réduction de distorsions dues à des externalités économiques (promotion de l'innovation), minimisation des effets perturbants d'un dispositif fiscal (abattement sur les fonds propres des entreprises réduisant la préférence pour l'endettement induite par l'impôt sur les sociétés), enfin compatibilité avec le bon fonctionnement du marché unique ;
- la plus grande efficacité pour répondre efficacement aux objectifs sociaux et stratégiques publics : amélioration de la fonction redistributive de la fiscalité, atteinte d'objectifs stratégiques tels que la promotion de secteurs particuliers de l'économie ;
- la contribution à la stabilisation de la politique fiscale, réduction des coûts de recouvrement ou de mise en conformité, en prêtant attention au bon fonctionnement, en termes de transparence et de responsabilité, du cadre fiscal national.

Du point de vue juridique, l'analyse développée par Eric Pichet dans sa thèse de 2015¹²² présente une esquisse intéressante de système de prélèvements obligatoires optimaux, au prisme des exceptions à ce système. Il propose la définition suivante du système de référence idéal : « *un bon impôt serait un prélèvement qui se place au point optimal entre rendement intéressant pour l'État, charge fiscale acceptable pour le contribuable, efficacité économique avérée et équité sociale reconnue* ». Il énumère différents filtres face à cette référence pour sélectionner les « bonnes » dépenses fiscales et sociales : la légitimité, le fait de remplir l'objectif fixé, la pertinence (cohérence avec d'autres mesures, simplicité d'accès), l'efficacité quantitative, la rentabilité, enfin le coût inférieur à une dépense budgétaire.

Il n'est pas forcément évident de trouver, pour l'imposition du revenu, une niche cumulant l'ensemble de ces avantages. Néanmoins, la réduction d'impôt pour frais de comptabilité et d'adhésion à un centre de gestion ou une association agréée (DF n° 110211, 122 M€), clairement identifiée comme contribuant à la transparence économique d'un grand nombre d'acteurs de petite taille, pourrait être considérée comme une niche utile.

6.2.3. Du point de vue des pouvoirs publics : transparence, pilotage, encadrement, efficacité

Le législateur, face à une niche fiscale qui figure, avec les instruments de dépense budgétaire et de réglementation juridique, parmi les outils classiques d'intervention, tient un raisonnement qui s'inspire du débat économique et fiscal et y ajoute une posture spécifique.

Le législateur peut être amené à préférer la dépense fiscale à la dépense budgétaire dans le cas où le coût d'accompagnement de la dépense budgétaire est trop important, ou implique trop de difficultés d'accès pour le contribuable. Une autre cause possible peut résider dans la difficulté à associer pleinement des financements privés à la politique en cause, une dépense fiscale ou sociale pouvant s'avérer plus simple et incitative.

¹²⁰ Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, Henri Guillaume, & alii juin 2011

¹²¹ Utilisation des ressources maximisant la production de biens et de services, désignée par Musgrave en 1939 comme la fonction d' « allocation des ressources » de la fiscalité

¹²² *Théorie générale des dépenses socio fiscales*, Paris II, décembre 2015

Reste qu'une « bonne » dépense fiscale, du point de vue du législateur, doit rester sous contrôle. Elle doit être convenablement ciblée, adaptée à l'objectif fixé, documentée par un appareil statistique adapté, suffisamment précis pour qu'une évaluation régulière soit possible. À défaut, l'engagement d'évaluations spécifiques est indispensable pour pouvoir apprécier l'efficacité et l'efficience de la dépense. Cette évaluation doit être faite parallèlement à celle des autres outils au service de la politique suivie, qu'il s'agisse de dépenses budgétaires classiques ou d'outils règlementaires. Elle doit enfin éviter toute dynamique propre, au-delà du calcul des premières années d'effet.

Du strict point de vue de la maîtrise des finances publiques, une « bonne » dépense fiscale et sociale doit, en sus, être intégrée dans un environnement performant de pilotage opérationnel et budgétaire. C'est d'autant plus nécessaire quand le choix a été fait d'une dépense fiscale plutôt que d'une dépense budgétaire : l'administration pilote doit être celle qui gère pleinement la dépense, ou à qui un mandat a été confié par les autres missions concernées. Des indicateurs transparents de résultats doivent être fixés, et les principes d'évaluation régulière doivent être appliqués. Surtout, le principe de la réversibilité de cette dépense doit régulièrement être éprouvé. Ce dispositif doit par ailleurs s'intégrer dans un ensemble global d'encadrement (voir section 8), avec en particulier le bornage dans le temps de la dépense et la garantie d'une évaluation régulière et d'une possible réversibilité.

Un exemple d'une dépense convenablement ciblée, répondant à une crise, sanitaire en l'occurrence, peut être choisi dans la dépense fiscale sur l'amiante (DF n°120133, 6 M€). Convenablement ciblée, liée à un événement réversible, elle peut faire l'objet d'un encadrement budgétaire efficace.

Même si les priorités peuvent différer en fonction de l'origine du regard posé sur l'avantage fiscal, un certain nombre de composantes communes peuvent être relevées pour caractériser la « bonne » dépense fiscale ou sociale. Réversible et bornée dans le temps, documentée et évaluable, peu dynamique, justifiée par un objectif simple et mesurable et bénéficiant d'un pilotage clair, elle est d'autant plus accessible au contribuable qu'elle couvre une contrainte, et se caractérise d'autre part par la répartition la moins inéquitable possible entre les contribuables. Ces éléments sont autant de repères permettant d'analyser les avantages fiscaux existants.

6.3. L'avantage fiscal au regard du principe d'égalité : un accès à simplifier ?

Du point de vue du contribuable, la question du recours équitable aux nombreux avantages liés à l'imposition du revenu s'avère particulièrement importante. La structure actuelle des avantages fiscaux de l'imposition du revenu s'avère en effet très disparate, allant d'éléments automatiques tels que l'abattement de 10 % sur les pensions à des dispositifs d'une grande technicité ou mobilisant des investissements très significatifs pour pouvoir être engagés.

Si l'intérêt en termes de finances publiques n'est pas de faciliter l'accès à ces avantages, le principe d'égalité devant l'impôt, l'acceptabilité fiscale, et, s'agissant de mesures réparatrices ou incitatives, la capacité à toucher efficacement les cibles recherchées constituent autant d'impératifs pour les dépenses fiscales et sociales. Il est dès lors intéressant à cet égard de dresser une typologie des principaux avantages fiscaux du point de vue du contribuable.

6.3.1. Le principe général d'un accès sans médiation

Il n'est pas inutile, pour prendre la mesure de l'accès concret aux avantages fiscaux dans le contexte français, de rappeler le fonctionnement déclaratif de systèmes étrangers. Aux États-Unis et en Allemagne, il est en effet très difficile de procéder sans intermédiation à la déclaration fiscale. Dans les deux pays, et en dépit de leurs caractéristiques fiscales très différentes, le recours à un conseiller fiscal est indispensable pour procéder à la déclaration.

En Allemagne, si une part moins importante des contribuables procède à une déclaration fiscale, pour ceux qui le font, l'absence de déduction forfaitaire des frais professionnels et l'obligation de joindre à la déclaration de nombreux documents rendent beaucoup plus courant le recours à un conseiller fiscal (*Steuerberater*). Les enquêtes « Évènements de vie » des deux pays témoignent d'une différence de perception significative¹²³ : la déclaration d'impôt constitue, parmi les éléments de complexité administrative perçus par les citoyens des deux pays, comme le plus différenciant entre la France et l'Allemagne¹²⁴. 11 % des Français interrogés considèrent cet acte comme compliqué, contre 47 % des Allemands.

Aux États-Unis, la coexistence d'impôts fédéraux et d'impôts des États rend le système fiscal également très complexe. Les dispositifs de prise en compte de charges diverses (par exemple les frais de déplacements) et d'avantages fiscaux (dons), permettant de réduire l'impact du barème, impliquent également un degré important de technicité dans la déclaration fiscale¹²⁵.

En France, le principe demeure d'une déclaration directe, la plus simple possible. Il a encore été récemment simplifié par la « déclaration automatique » mise en œuvre depuis 2020 et qui permet à certains contribuables de ne plus avoir d'acte positif à effectuer au moment de leur déclaration¹²⁶.

La déclaration principale 2042 conduit naturellement à des avantages qui ne demandent pas de démarches particulières (situation du foyer fiscal, personnes à charges), comme l'abattement de 10 % sur les pensions, qui touche en 2022 14,8 millions de bénéficiaires. La déclaration, pour ce qui concerne les revenus déclarés, guide aisément le contribuable vers certains abattements catégoriels (bénéficiant par exemple aux assistants maternels) ou la mise en avant de revenus particuliers exonérés, ou bénéficiant d'un abattement (heures supplémentaires, pensions et retraites donnant lieu à un abattement particulier...).

Ce principe n'est cependant pas systématique : ainsi, les salaires perçus par les jeunes au titre d'une activité exercée pendant leurs études ou leurs congés scolaires ou universitaires, partiellement déductibles jusqu'à 3 SMIC, ne sont pas mentionnés dans la déclaration 2042. La décision de rattacher les enfants majeurs au foyer fiscal suppose d'ailleurs un calcul complexe, tenant compte des revenus de l'enfant, et de la part de ses dépenses prises en charge par le contribuable, avec trois plafonds différents. Pour cet évènement assez courant dans tout foyer fiscal, le risque d'un niveau d'information inégal est réel

L'automatisme n'est plus de règle lorsque les revenus s'écartent des seules rémunérations et pensions. Les revenus des capitaux mobiliers ou immobiliers mobilisent ainsi une expertise technique plus étendue ; les charges déductibles des revenus apparaissent quant à elles plus (pensions alimentaires) ou moins (CSG déductible) simples à appréhender.

En revanche, les deux principaux réductions et crédits d'impôt présents dans la déclaration de base 2042 se caractérisent par une simplicité croissante en termes de déclaration. Pour les dons, par exemple, alors que les plafonds et les montants des réductions ont évolué favorablement pour le contribuable depuis la fin des années 1980, il n'est plus obligatoire d'envoyer les justificatifs de versements des dons depuis la loi de finances 2002.

¹²³ Daniel KÜHNHENRICH, *Les « évènements de vie » : une comparaison des enquêtes menées en France et en Allemagne sur la complexité des démarches administratives*, Revue française d'administration publique n°180, 2021/4, Editions Institut national du service public

¹²⁴ Devant la naissance d'un enfant ou la situation de précarité financière.

¹²⁵ Une enquête de l'Institut financier CREDELLO de mars 2022 (1000 personnes interrogées) donne ainsi le chiffre de 12 % seulement des personnes interrogées ayant effectuées elles-mêmes leur déclaration, 53 % ayant utilisé un logiciel spécifique.

¹²⁶ <https://www.economie.gouv.fr/particuliers/declaration-automatique-impot-revenus>

Pour le crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile (dit CISAP), la complexité des avantages, qui peuvent également concerner cotisations sociales ou TVA, est masquée pour le contribuable par différents dispositifs qui facilitent l'accès à cet avantage fiscal. D'une part, depuis la mise en place de l'imposition à la source, une avance sur l'ensemble des crédits et réductions d'impôts est faite au mois de janvier par l'administration fiscale. D'autre part, le CISAP bénéficie depuis 2022 d'une avance immédiate, permettant à l'employeur d'obtenir dès le paiement du salaire une avance additionnant exonération de cotisations sociales et crédit d'impôt, en attendant la régularisation l'année suivante.

Ces avantages fiscaux, auxquels il est très simple de recourir, comptent parmi ceux bénéficiant au plus grand nombre de foyers fiscaux, 5,4 millions pour les dons et 4,5 millions pour le CISAP.

Ces deux avantages font cependant figure d'exception : les 168 autres dépenses fiscales au titre de l'impôt sur le revenu nécessitent pour la plupart un cheminement plus complexe, qui implique de ne pas se limiter à la déclaration 2042. Trois déclarations complémentaires illustrent en effet la diversité des situations déclaratives : la 2042 C, qui porte sur les revenus complémentaires, la 2042 IOM, qui porte sur les avantages fiscaux liés à l'outre-mer, enfin la 2042 RI-CI qui porte sur les autres réductions et crédits d'impôt.

6.3.2. Une simplicité d'accès liée au fait générateur : contrainte ou choix délibéré du contribuable

La simplicité d'accès à l'avantage fiscal dépend de la nature du fait générateur de ce dernier. Il existe une différence significative entre les exceptions à la règle fiscale résultant d'une contrainte pour le contribuable et celles découlant d'un choix volontariste de sa part.

L'avantage fiscal peut **découler d'une contrainte** : l'accueil en établissement d'une personne à charge en situation précaire par exemple (DF n° 120142, 17 M€ en 2022). Ce type de mesure doit être le plus accessible possible : l'enjeu pour le contribuable est de voir sa situation prise en compte sans avoir recours à un conseil, en étant guidé par le mode de déclaration. Cela concerne majoritairement des exonérations de revenus, des demi-parts supplémentaires de quotient familial, mais aussi des crédits d'impôt (garde d'enfant hors du domicile, au moins lorsqu'elle concerne les enfants de moins de trois ans – la garde en crèche ou par un assistant maternel ne pouvant être assurée, avant la troisième année, par le système scolaire).

Le choix délibéré, à l'inverse, suppose un investissement préalable du contribuable. L'avantage s'inscrit généralement dans un cadre incitatif. L'enjeu d'égalité est moindre, car l'avantage correspond à une palette très diverse de choix possibles pour le contribuable en termes de dépenses ou d'investissements. Cela va du don à l'investissement immobilier ou productif, en passant par des dépenses couvertes par le CISAP.

Outre l'avantage fiscal proprement dit, la motivation de l'investissement, pour le contribuable, est elle-même très diverse : il peut s'agir d'un service immédiat, par exemple dans le cas du CISAP, ou d'un gain futur, dans le cas de l'épargne retraite ; d'un investissement à risque mais qui semble utile économiquement (investissement productif outre-mer) ; de la contribution à un gain collectif (contribution à l'environnement, à la culture...), à un engagement philanthropique ou associatif (don).

Les modalités d'accès peuvent s'avérer particulièrement complexes quand l'intervention d'un tiers est requise, à l'inverse par exemple du don, radicalement simplifié depuis l'abandon de l'obligation de transmission du reçu. Ce tiers peut être quasiment transparent pour le contribuable, dans le cas par exemple de l'intermédiaire financier pour l'épargne retraite. Il peut être simple d'accès, mais payant, pour une agence immobilière facturant la déclaration au réel dans le cadre d'un investissement locatif. Il prend une dimension particulièrement sensible pour des investissements plus risqués, et le risque d'effet d'aubaine pour l'intermédiaire peut alors être important, comme cela a été relevé par la Cour des comptes pour les dépenses fiscales liées aux investissements réalisés outre-mer¹²⁷.

Ces avantages fiscaux sont, plus que les premiers, susceptibles de se concentrer sur les dixièmes les plus élevés, surtout pour ceux qui supposent un investissement quantitativement important. C'est le cas de la réduction à raison des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer (DF 110124 : 584 M€), qui concerne seulement 40 111 ménages, soit un avantage de 14 560 € par ménage, largement au-dessus du montant du plafonnement global. Dans le cas de ces avantages fiscaux, ce sont les critères de qualité de la dépense fiscale associée, ainsi que l'impact le plus réduit possible en termes de dégressivité qui permettent de déterminer l'utilité de cet avantage.

6.3.3. Rendre l'accès le plus simple possible quand l'avantage résulte d'une contrainte

Dans le cas où l'avantage résulte d'une contrainte, il peut s'avérer utile d'avoir accès, pour ce qui concerne l'impôt sur le revenu, à la déclaration la plus simple possible. La déclaration numérique, généralisée aujourd'hui pour 90 % des contribuables, repose encore sur la déclinaison des anciennes déclarations papier, même si plusieurs dispositifs permettent lors des différentes étapes de la déclaration en ligne d'éviter au déclarant certains oublis.

La réflexion actuellement menée à la DGFIP sur l'évolution de la déclaration vers une forme plus adaptée au cadre numérique, et s'écartant de la démarche en « corridor » calquée sur les déclarations papier peut être l'occasion d'adapter le dispositif pour rappeler aux déclarants les principales possibilités de réduction de leur charge fiscale, en particulier celles liées à leur situation personnelle et de famille.

La question de l'accès aux avantages fiscaux dans le cadre de l'impôt sur le revenu se pose d'une manière différente depuis la mise en place du prélèvement à la source. Le calendrier de l'avantage fiscal a en effet évolué. D'une part, l'acompte des réductions et crédits d'impôt permet, en début d'année, un décalage réduit par rapport au règlement à la source de l'impôt. D'autre part, un dispositif spécifique d'avance a été mis en place pour le CISAP, et permet en pratique au contribuable de ne pas avoir à faire l'avance de ce qui lui est remboursé fiscalement et socialement.

Les raisons pour lesquelles ces nouveaux dispositifs ont été mis en place diffèrent.

Pour l'acompte de RI-CI, il s'agit de ne pas demander au contribuable une avance excessive en trésorerie par rapport aux avantages qui réduiront son impôt sur l'année entière. Trois hypothèses avaient été envisagées pour traiter les RI-CI dans le cadre de l'imposition à la source¹²⁸ :

- annuler à la fois l'impôt et les dépenses fiscales correspondantes pour 2018. Cette solution n'a pas été retenue, elle aurait eu pour conséquence de renoncer aux effets comportementaux associés aux dépenses fiscales annulées, avec des difficultés importantes pour certains secteurs ;

¹²⁷ Les aides au logement dans les départements et régions d'outre-mer, Cour des comptes, 2020

¹²⁸ La mise en œuvre du prélèvement à la source, Cour des comptes, décembre 2021

- rendre contemporains le paiement de l'impôt et le bénéfice des RI-CI, en intégrant les RI-CI dans le taux moyen, ou en les versant au contribuable, sur la base de la déclaration de l'année n-2. Cette solution n'a pas non plus été retenue, elle aurait impliqué que l'État paye en 2019 à la fois les RI-CI relatifs à l'année 2018 et ceux relatifs à l'année 2019, avec une dépense supplémentaire d'une dizaine de milliards d'euros ;
- le maintien du décalage d'un an entre le paiement de l'IR et celui des RI-CI a été préféré, évitant ce double paiement. Il a été associé au dispositif d'acompte de 60 % en janvier de l'année n, lui-même préféré à l'intégration des RI-CI de l'année n-1 dans le calcul du taux moyen d'imposition de l'année n.

La mise en place de la contemporanéité du CI sur l'emploi d'un salarié à domicile, principal crédit d'impôt de l'impôt sur le revenu, à partir de 2022, offre un avantage proche de la deuxième solution, en dépit de son coût de trésorerie¹²⁹. L'acompte ne résolvait pas en effet la question du décalage d'un an entre le paiement de l'impôt et le versement des RI-CI, générant des trop-versés et des régularisations. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2022¹³⁰ a permis aux employeurs de bénéficier immédiatement du crédit d'impôt, dès la déclaration des rémunérations.

Le choix de mettre en place l'avance immédiate n'est pas exempt de défis particuliers en termes de lutte contre la fraude, rendue plus complexe lorsque le fraudeur parvient, dans le cas de l'avance immédiate, à se placer entre l'administration fiscale ou sociale et le contribuable.

Au-delà du cas particulier du CI sur l'emploi d'un salarié à domicile et de son efficacité propre, traité plus bas (voir section 99.2), cette adaptation des avantages fiscaux aux prélèvements à la source pose question. Alors même que ce CI ne relève pas d'une contrainte, contrairement à d'autres dépenses fiscales comme la réduction au titre des frais de dépendance et d'hébergement pour les personnes dépendantes accueillies en établissement spécialisé, il a pourtant bénéficié de l'avance immédiate, à rebours des décisions initiales prises pour la mise en place de l'imposition à la source.

6.4. L'avantage fiscal, un atout paradoxal pour l'acceptabilité de l'impôt ?

Les entretiens et la revue de littérature sur les travaux des spécialistes des dépenses fiscales, qu'il s'agisse de juristes (Eric Pichet¹³¹, Katia Weidenfeld¹³²) ou d'économistes (Alexis Spire¹³³), permettent de faire ressortir un constat apparemment nouveau : comparé à la CSG, l'impôt sur le revenu, avec ses nombreuses niches fiscales, constitue un espace où les foyers qui acquittent l'impôt sont de moins en moins nombreux et où les niches fiscales contribuent à l'acceptabilité de l'imposition des ménages qui l'acquittent.

Katia Weidenfeld souligne qu'un des objectifs des dépenses fiscales, notamment pour l'imposition du revenu, est de donner aux contribuables la possibilité de décider du montant de leur imposition. Via ces dispositifs, l'État donne aux redevables la faculté de payer moins d'impôt, à condition d'avoir des comportements vertueux d'un point de vue économique. Ce mécanisme participe au consentement à l'impôt, en particulier pour les contribuables d'un revenu élevé.

¹²⁹ Ce dispositif d'avance immédiate, qui s'appuie sur le Cesu+ permettant aux URSSAF de régler directement le salaire des salariés, permet d'ailleurs une réelle simultanéité. Il reste cependant optionnel.

¹³⁰ Article 13 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022

¹³¹ *Théorie générale des dépenses socio fiscales*, Thèse soutenue par Eric PICHET le 9 décembre 2015 à l'Université Panthéon Assas

¹³² Katia Weidenfeld, *À l'ombre des niches fiscales*, Economica, 2011

¹³³ *Résistances à l'impôt, attachement à l'État : enquête sur les contribuables français*, Alexis Spire, Paris, Éditions du Seuil, 2018

À cette analyse sur un temps donné s'ajoute une analyse de nature plus dynamique. Eric Pichet expose l'acceptabilité fiscale comme un des facteurs d'augmentation des dépenses fiscales, en particulier pour l'impôt sur le revenu. Selon lui, la prolifération d'avantages fiscaux est un moyen de contrer « l'exaspération sociale de la surimposition », et explique l'explosion des dépenses fiscales après la croissance zéro en volume des dépenses publiques à partir de 2004. Ce moyen est particulièrement employé pour l'IR, peu encadré au niveau européen.

Comme le rappelle enfin Alexis Spire, la dimension contractuelle de l'impôt découle de sa personnalisation, très poussée dans le cas de l'IR, inexistante dans le cas de la CSG-CRDS. À revenu égal, non seulement la situation contributive (et notamment familiale), mais aussi les caractéristiques personnelles et les choix de dépenses ou d'investissements peuvent amener à des impôts versés d'un montant très différent. Si cela peut apparaître choquant du point de vue de l'équité, Spire précise que le lien entre transparence accrue, via la suppression des niches fiscales, et acceptabilité de l'impôt n'apparaît pas évident¹³⁴. Selon lui, les classes moyennes, même si elles ne bénéficient que très marginalement des avantages fiscaux par rapport au dixième décile, intègrent les dépenses fiscales comme un élément d'acceptabilité de l'impôt, en utilisant prioritairement le versement de dons, les dépenses de rénovation énergétique¹³⁵ et la garde des enfants (CI garde d'enfant hors du domicile, scolarisation, pension alimentaire).

Le dernier baromètre des prélèvements obligatoires du CPO livre des éléments qui vont dans ce sens : même si les questions ne portent pas spécifiquement sur l'imposition du revenu, il est significatif que la critique y soit plus mesurée dans le baromètre sur l'optimisation fiscale que sur la fraude. Ainsi, sur une échelle de 1 à 10, la moyenne de la justification de la fraude fiscale est de 3,3 sur 10 ; en revanche, pour ce qui concerne l'installation à l'étranger pour payer moins de prélèvements, la note moyenne atteint 4,5¹³⁶.

7. La dynamique des dépenses fiscales relatives à l'imposition sur le revenu des personnes physiques

7.1. Pour l'imposition du revenu, une stabilisation en volume et une préférence pour les exonérations et exemptions

Le coût des dépenses fiscales, tous impôts confondus, est passé de 43 Md€ en 2000 à 92,4 Md€ en 2023¹³⁷. Parallèlement, le nombre de dépenses fiscales s'est légèrement réduit dans la dernière décennie, passant de 504 dans le PLF 2011 à 467 pour le PLF 2024 (dont 60 en cours d'extinction et 15 dont le fait générateur arrive à échéance en 2023).

¹³⁴ Il documente, à l'inverse, un rapport de 1,4, toutes choses égales par ailleurs entre ceux qui estiment que « la France est un pays où on paye trop d'impôts », selon que les contribuables bénéficient ou non d'une dépense fiscale (enquête « Pratiques et représentations face à l'État », février 2017, équipe ELIPSS / CDSP)

¹³⁵ À l'époque de son enquête non encore transformée en dépense budgétaire

¹³⁶ *Baromètre des prélèvements fiscaux et sociaux en France*, deuxième édition 2023, Les notes du CPO, n°7, janvier 2024

¹³⁷ Le coût global présenté dans le PLF 2024 est de 81,3 Md€, mais résulte de la modification du périmètre de décompte de la TVA, les dépenses concernant les parts de TVA transférées aux collectivités locales et à la sécurité sociale étant exclues, ce qui réduit de moitié le montant des dépenses fiscales de la TVA. En réintégrant ce montant, le montant global des dépenses fiscales est de 95,3 Md€ en 2022 et 92,4 Md€, une réduction essentiellement liée à l'extinction du CICE.

Sur le long terme, la France a connu plusieurs périodes de forte création de dépenses fiscales : c'est le cas des années 1980¹³⁸, mais aussi des années 2000¹³⁹. Dans ce dernier cas, comme le rappelle Katia Weidenfeld¹⁴⁰, le contexte de rationalisation de la dépense budgétaire explique une bonne part de l'augmentation, la mise en œuvre d'une norme de croissance "zéro volume" des dépenses budgétaires coïncidant avec une forte croissance des dépenses fiscales.

Une ancienne directrice de la législation fiscale résume les caractéristiques de cette période par une forme de primat des politiques fiscales, non contingentées, sur les politiques budgétaires¹⁴¹. La Cour des comptes rappelait pour sa part dès 2011¹⁴² que cette expansion avait permis de maintenir l'intervention de l'État, tout en évitant l'augmentation des crédits budgétaires.

La mise en place d'un comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales résulte de la prise de conscience du phénomène¹⁴³. Les travaux exhaustifs réalisés à cette occasion affinent l'estimation quantitative des montants en cause, mais propose également une évaluation qualitative de 538 mesures dérogatoires fiscales et sociales, représentant 104 Md€.

Depuis 2011, l'évolution globale reste à la hausse : pour ce qui concerne les dépenses fiscales, le montant est passé de 67,5 Md€ en 2011 à 92,4 Md€ en 2023, après un pic à 99,9 Md€ en 2019. Entre 2013 et 2023¹⁴⁴, le montant des dépenses fiscales a ainsi progressé de 8,7 % en valeur réelle, pour représenter 3,3 % du PIB¹⁴⁵.

Dans ce cadre, l'évolution des dépenses relatives à l'impôt sur le revenu se singularise : le nombre de dépenses fiscales s'est réduit, et le montant a également reculé dans la dernière décennie. Mais ces dépenses, qui pèsent toujours de manière très importante sur le rendement de l'impôt continuent d'affecter la logique d'ensemble de l'imposition du revenu.

7.1.1. Après la croissance des années 2000, un relatif reflux depuis 2012

Par rapport aux autres impôts, l'IR est l'impôt qui connaît la part la plus importante de dépenses fiscales rapportée à ses recettes (42 %), avec l'accise sur les produits énergétiques hors gaz et charbons (ex-TICPE) (46 %), loin devant la TVA (10 %).

¹³⁸ Avec une progression de 25 % entre 1981 et 1988. Le nombre de dépenses est passé de 317 en 1980 à plus de 400 en fin de période.

¹³⁹ Le nombre de dépenses passant de 400 à plus de 500 en 2010.

¹⁴⁰ Katia Weidenfeld, *À l'ombre des niches fiscales*, Economica, 2011.

¹⁴¹ Véronique Bied-Charreton, rapport IGF précité de juin 2019 : « *Le premier objectif de la fiscalité a été de prendre la place laissée par les politiques budgétaires au fur et à mesure de la montée en puissance des impératifs de réduction des dépenses des administrations publiques. En effet, il n'existe pas de gouvernance globale des dépenses budgétaires et fiscales. Les dépenses fiscales présentent de nombreux avantages : elles ne sont pas contingentées.* »

¹⁴² Rapport public 2011, chapitre II *Les dépenses fiscales*

¹⁴³ *Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, Henri Guillaume, & alii juin 2011

¹⁴⁴ estimation PLF pour 2024 recalculée selon l'ancienne convention

¹⁴⁵ Il était au plus haut à 4,2 % en 2018

Tableau n° 14 : poids des dépenses fiscales par rapport au rendement net des différents impôts (2023)

	Impôt net (Md€)	Dépenses fiscales (Md€)	En % du rendement de l'impôt
IR et IS*	152,0	61,7	40,6%
<i>Dont IR seul</i>	<i>90,7</i>	<i>38,3</i>	<i>42,2%</i>
<i>Dont IS seul</i>	<i>61,3</i>	<i>9,1</i>	<i>14,8%</i>
TVA **	96,3	9,7	10,1%
Accise (ex-TICPE)	16,4	7,5	45,7%
Autres	67,4	2,4	3,6%

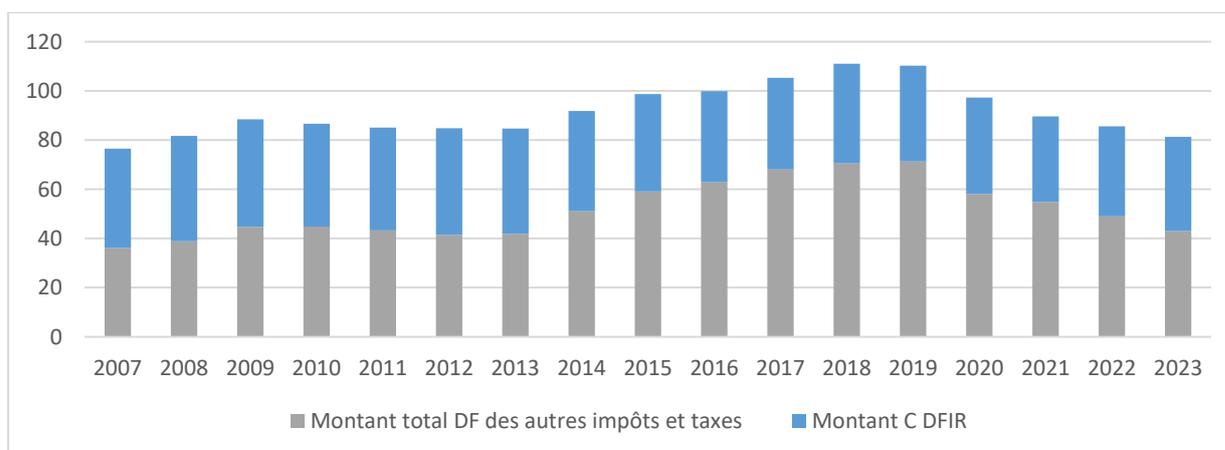
Source : PLF pour 2024, ministère de l'économie, des finances et de la relance

* Il existe de nombreuses dépenses affectant conjointement les recettes d'IR et d'IS (en particulier le crédit d'impôt sur la recherche). Le coût de l'ensemble des dépenses fiscales associées à l'IR et à l'IS excède par conséquent la somme des coûts des dépenses pesant sur l'IR seul et sur l'IS seul

** Les montants présentés ne concernent que la part Etat de la TVA. En prenant en compte le rendement total de la TVA, les dépenses fiscales passent à 20,8 Md€. En outre, le rapport du CPO publié en février 2023 estime que l'ensemble des taux réduits de TVA, qui ne sont pas tous comptabilisés comme des dépenses fiscales, ampute les recettes fiscales à hauteur de 47 Md€.

Le poids des dépenses fiscales relatives à l'impôt sur le revenu a crû jusqu'en 2009, mais régresse légèrement depuis lors. En 2022, les dépenses fiscales grevant l'IR (hors dépenses fiscales communes à l'IR et à l'IS) concentrent 42,8 % des dépenses fiscales totales, mais devraient selon les prévisions du PLF 2024 en représenter 47,1 %, du fait notamment de l'augmentation prévue du coût des CI sur l'emploi d'un salarié à domicile, et la garde des enfants de moins de 6 ans, mais aussi de la dynamique propre à l'épargne salariale, à l'avantage Duflot Pinel et à l'abattement de 10 % sur les pensions.

Le maximum avait été atteint en 2007, avec 52,7 %, et la croissance de dépenses fiscales liées à d'autres impôts (notamment le CICE et le crédit d'impôt recherche) avait fait baisser cette part à 35,3 % en 2019.

Graphique n° 5 : évolution de l'ensemble des dépenses fiscales, 2007 – 2023, euros constants

Source : Tome II du Voies et moyens, PLF 2009-2024

Une analyse plus précise effectuée depuis 2007 montre qu'en euros constants 2023, le coût des DF de l'IR, qui augmentait jusqu'en 2012, s'est réduit. Il est passé de 40,3 Md€ en 2007 à 43,4 Md€ en 2012, et reste depuis inférieur à 40 Md€. En 2023, la prévision est de 38,3 Md€.

Le nombre de dépenses fiscales diminue également : par rapport à 2011, année de la dernière analyse exhaustive des dépenses, il est passé de 191 dépenses fiscales (40,9 Md€) à 170 dans la LFI 2024.

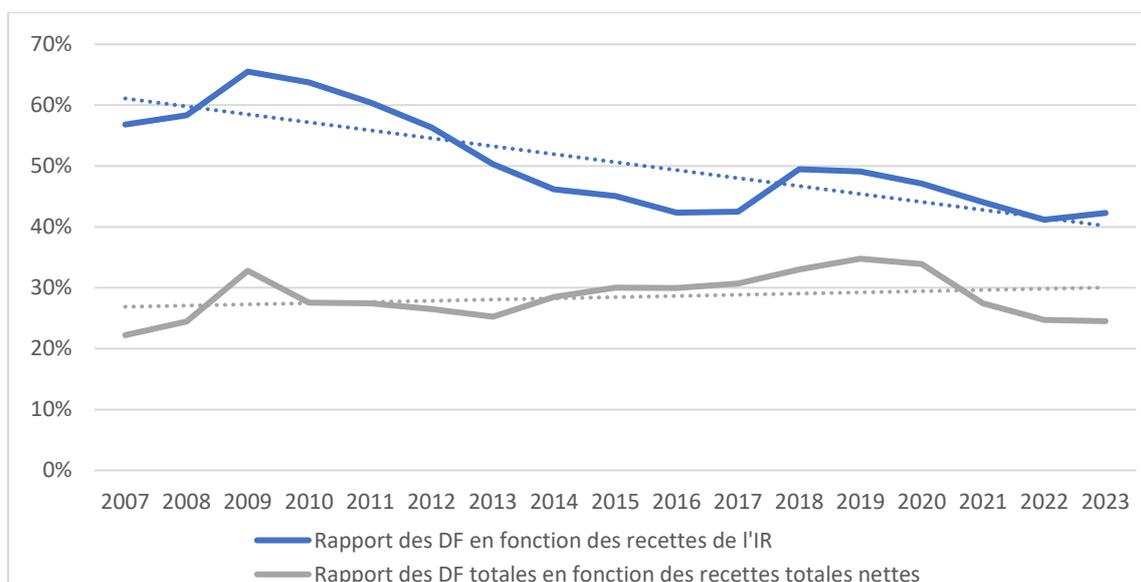
Tableau n° 15 : évolution des dépenses fiscales depuis 2007 (en € constants 2023)

	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	2022	2023
Recette de l'IR (en Mds d'€)	70,9	66,9	69,2	85,2	88,1	87,5	79,1	78,7	89	90,7
Coûts des DF spécifiques à l'IR (en Mds d'€)	40,3	43,8	41,8	42,9	39,7	37,2	38,9	34,7	36,6	38,3
DF en % des recettes de l'IR et des DF	56,8%	65,5%	60,4%	50,35%	45,1%	42,5%	49,2%	44,1%	41,1%	42,2%

Sources : Tome I et II du Voies et moyens, PLF 2009-2024

En pourcentage des recettes de l'IR et des dépenses fiscales, le recul est plus spectaculaire. Le maximum a été atteint en 2009, avec des dépenses fiscales représentant 65,5 % du total recettes de l'IR et dépenses fiscales, dans le contexte d'une forte réduction des recettes de l'IR liée à la crise de 2008. Ce taux ensuite s'est rapidement réduit, à la faveur de l'augmentation des recettes de l'IR, pour atteindre 50,4 % en 2013. Jusqu'en 2019, le taux a varié entre 42 et 50 %, et se contracte depuis 2019, passant de 49,2 % à 42,2 % prévus pour 2023. Cette évolution est inverse des dépenses fiscales des autres impôts.

Graphique n° 6 : évolution de la part des DF de l'IR en fonction de sa recette et de la part des DF en fonction de la recette totale nette (en € constants 2023)



Sources : CPO d'après Tome I et II du Voies et moyens, PLF 2009-2024

Les DF de l'ensemble des impôts ont crû jusqu'en 2019, puis la transformation du CICE en réduction de cotisations sociales a mis un terme à cette croissance. Il n'est pas inutile de rappeler les facteurs qui conduisent à cette augmentation de la part des dépenses fiscales par rapport aux recettes, rappelés par Eric Pichet dans sa thèse¹⁴⁶ :

¹⁴⁶ Théorie générale des dépenses socio fiscales, Paris II, décembre 2015

- Ils tiennent à la **fiscalité incitative** : les politiques sociales (emploi notamment) ; les motivations environnementales ; le soutien à un secteur clé de l'économie ; le soutien général à la compétitivité des entreprises¹⁴⁷.
- Il y ajoute des **facteurs comportementaux**, tenant à la réponse dans l'urgence au surcroît de pression fiscale ou à des demandes socio-économiques sectorielles¹⁴⁸, facilitée par la très faible transparence des dépenses en termes d'efficacité et de suivi.

D'autres éléments expliquent, de manière structurelle, le recours croissant à ces outils à partir des années 2000. Le premier est la conjonction dans cette période de l'encadrement croissant des dépenses budgétaires et le constat des taux marginaux élevés de l'impôt :

- Le pilotage renforcé de la dépense de l'État. Le recours à une dépense fiscale plutôt qu'à une dépense budgétaire permet en effet jusqu'en 2011 de contourner les normes de dépenses établies pour les dépenses budgétaires.
- La persistance de taux marginaux élevés de l'impôt sur le revenu a également contribué à cette préférence pour les dépenses fiscales. Katia Weidenfeld le rappelle, reprenant l'analyse du rapport de 2000 du Conseil des impôts¹⁴⁹

Le deuxième élément, souvent cité, tient à l'asymétrie dans les restrictions qui pèsent sur les initiatives parlementaires en application de l'article 40 de la Constitution : les parlementaires ne peuvent en aucun cas proposer des amendements qui auraient pour effet d'aggraver une charge publique, mais ils peuvent proposer des mesures qui auraient pour effet de diminuer une recette publique, pourvu que cette diminution soit « gagée » par une mesure compensatrice augmentant une autre recette. Les amendements relevant de cette deuxième catégorie sont recevables et lorsqu'ils sont adoptés en séance, le cas échéant contre l'avis du Gouvernement, celui-ci est généralement conduit à « lever le gage »¹⁵⁰. Il est cependant difficile de documenter cette pratique, car certaines initiatives parlementaires proviennent en réalité de l'exécutif qui, pour des raisons politiques ou techniques souhaite faire « porter » telle ou telle mesure par un parlementaire plutôt que de la prendre à son compte en tant qu'amendement gouvernemental.

Mais depuis une décennie, les dépenses fiscales de l'IR semblent, tout en conservant des caractéristiques communes, se distinguer par une part moins importante dans les recettes de l'IR qui s'explique par différents éléments :

- l'assiette de l'impôt sur le revenu connaît une dynamique propre, depuis la crise de 2008, qui se répercute sur les recettes fiscales nettes, en valeur (du point bas de 65,6 Md€ en 2010 à 90,7 Md€ prévus pour 2023), et en part de l'IR dans la recette fiscale totale, passant de 20,6 % en 2007 à 27,3 % prévus pour 2023.
- Un autre élément explicatif réside dans le déclassement de certaines dépenses fiscales représentant des montants importants : un total de 3,3 Md€ pour dix dépenses fiscales supprimées depuis 2007, au premier rang desquelles les cotisations d'épargne individuelle (PERP et assimilés) pour 1,6 Md€ et les cotisations de retraite versées par les non-salariés pour 1,3 Md€¹⁵¹.

¹⁴⁷ Ce point a été précisé dans la note au CPO de Pierre Boyer, *Réformes fiscales et faisabilité politique*, octobre 2021

¹⁴⁸ Les dépenses fiscales qui, accordées au bénéfice d'une catégorie sociale donnée, sont revendiquées de proche en proche par d'autres catégories qui finissent par obtenir son extension. Cela contribue à l'effet cliquet évoqué plus bas

¹⁴⁹ « Aux yeux du Conseil des impôts, le maintien d'un nombre élevé de « niches fiscales » est la conséquence de taux marginaux « élevés » (54 % pour la dernière tranche) à l'impôt sur le revenu. Dans son rapport rendu en 2000, le Conseil s'interroge sur « l'intérêt d'un système qui persiste à afficher des taux marginaux élevés qu'il vient ensuite corriger par une multiplicité de mécanismes dérogatoires »

¹⁵⁰ Qui consiste traditionnellement en une augmentation à due concurrence des prélèvements sur le tabac.

¹⁵¹ 16 autres DF supprimées ne font pas l'objet d'une estimation, dont plusieurs correspondent aux reports d'imposition des plus-values.

- Des dépenses fiscales d'un montant important ont disparu, pour un montant cumulé de 7,6 Md€ : la prime pour l'emploi (2 980 M€, transformée en dépense via la prime d'activité - elle représente en 2023 10,7 Md€¹⁵²), les dépenses d'équipement pour l'économie d'énergie (1 950 M€, transformées en dépense, le dispositif Ma Prime Renov', dont le budget pour 2024 était de 3 Md€), le CI au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de la résidence principale (1900 M€), enfin la déduction des cotisations de retraite et de prévoyance versées par les non-salariés et leur collaborateurs (800 M€).
- Les effets du plafonnement global ne paraissent, en revanche, pas avoir contribué significativement à expliquer cette diminution relative : pour les revenus 2021, le total du dépassement de ce plafond (10 000 € ou 18 000 € en fonction des dépenses, voir chapitre 1.4.) ne représente que 45 M€¹⁵³.

7.1.2. L'évolution à la marge des dépenses fiscales de l'IR dans leurs objectifs et dans leurs modalités

7.1.2.1. Des dépenses fiscales de l'IR toujours concentrées sur les missions relevant du ministère du travail, de la santé et des solidarités

Les principaux ordres de grandeur

Sur les 170 DF inscrites au PLF 2024 pour l'IR, il en reste 13 pour lesquelles le montant n'est pas estimé¹⁵⁴, et une part beaucoup plus importante - 39 %, représentant 9,7 Md€ - sans estimation du nombre de bénéficiaires.

Le PLF continue à recenser 48 DF déclassées de nature très diverse, de la décote à l'exonération de la plus-value sur la cession de la résidence principale. 21 sont évaluées et représentent en 2023, 18,8 Md€, dont trois ajoutées depuis 2011. Par ailleurs, la prise en compte des capacités contributives est parfois assimilée à une forme d'avantage fiscal : sans entrer dans ce débat qui est traité dans la partie 2, il peut être utile de rappeler les ordres de grandeur relatifs à ces différents éléments pour l'IR.

Le tableau ci-dessous s'y emploie ; il n'a pas vocation à additionner les mesures permettant d'accroître les recettes de l'IR. Il reprend en effet non seulement les dépenses fiscales pour lesquelles la question pourrait effectivement se poser au cas par cas en fonction notamment de l'efficacité et de l'efficience des dépenses, mais aussi les dispositifs inhérents au calcul de l'impôt, comme la décote rangée dans la catégorie des dépenses déclassées ; pour ce qui concerne la familialisation, traitée plus haut dans la première partie, le chiffrage repris correspond à la prise en compte des charges de famille.

¹⁵² La comparaison terme à terme n'est pas possible, la prime d'activité intégrant également le volet activité du RSA lors de sa création en 2015

¹⁵³ Source DLF

¹⁵⁴ Notamment des DF liées à l'épargne (l'exonération de la rente viagère lorsqu'un PEA se dénoue après 5 ans ou un PEP après 8 ans, l'exonération des gains de cession de valeurs mobilières et des profits réalisés par les non-résidents sur les marchés à terme d'instruments financiers et d'options négociables, sur les bons d'option et sur les parts de fonds communs d'intervention sur les marchés à terme d'instruments financiers) ou sur des plus-values immobilières (abattement exceptionnel de 70% ou de 85% applicable aux plus-values de cessions d'immeubles bâtis destinés à la démolition, en vue de la construction de logements, situés dans le périmètre d'une opération de revitalisation du territoire (ORT) ou d'une grande opération d'urbanisme (GOU), ou sur d'autres éléments (étalement sur quatre ans de l'imposition du montant des droits transférés d'un compte épargne-temps vers un plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO) ou d'un plan d'épargne entreprise investi en titres de l'entreprise ou assimilés et de la fraction imposable des indemnités de départ volontaire en retraite ou de mise à la retraite)

Tableau n° 16 : dépenses fiscales, dépenses déclassées et impact de la familialisation de l'IR

Catégorie	Montant 2021	Comparaison aux recettes IR
Dépenses fiscales (170 dont 157 estimées)	34,7 Md€	44,1 %
Dépenses fiscales déclassées (48 dont 21 estimées)	14,6 Md€	18,6 %
Impact familialisation (Quotient familial, quotient conjugal)	29,6 Md€ ¹⁵⁵	37,5 %
Total	78,9 Md€	100,2 %
Recettes IR	78,7 Md€	100 %

Source : CPO d'après Cour des comptes, Annexe voies et moyens n° II, 2022 et 2024

Pour 2021, la somme de toutes les dépenses fiscales et des dépenses fiscales déclassées atteint ainsi près de 50 Md€. Si l'on ajoute les éléments liés aux charges de famille, le total représente l'intégralité des recettes de l'impôt sur le revenu. La suppression de ces différents éléments n'entraînerait pas forcément une hausse correspondante des recettes, les effets économiques de comportement des acteurs concernés pouvant réduire l'assiette, et de ce fait l'impôt lui-même. Mais cela donne un ordre de grandeur des conséquences financière de ces différents éléments réduisant l'impôt.

La répartition des dépenses

Depuis 2011, le nombre de mesures d'un montant supérieur à 100 M€ demeure important, même s'il s'est réduit, passant de 53 à 49, pour un montant de 34,4 Md€. Dans les prévisions pour 2024, parmi les 15 dépenses fiscales d'un montant supérieur à 1,5 Md€, 9 concernent l'IR, pour un total de 23,4 Md€ : elles ont un objectif lié à l'emploi et à la solidarité (CI emploi à domicile, garde d'enfants de moins de 6 ans, exonération des prestations familiales), le pouvoir d'achat de certaines catégories de contribuables (abattement de 10 % sur les pensions, exonérations au titre de la participation / intéressement, des heures supplémentaires), l'amélioration du logement et l'investissement locatif (dépenses de réparation, Duflot-Pinel), et les dons. Le tableau de l'annexe n°4 présente ces dépenses (il n'intègre pas les dépenses communes à l'IS et à l'IR, dont la plus importante est le crédit d'impôt recherche, traité en 2022 par le CPO).

En regroupant les missions de rattachement des dépenses fiscales de l'IR par ministère, le poids majeur du ministère du travail, de la santé et des solidarités apparaît particulièrement marquant.

Avec près de 58 % du montant des dépenses fiscales (21,1 Md€), les **dépenses rattachées au ministère du travail, de la santé et de la solidarité**, du fait notamment de dépenses importantes sur les sujets du travail (CISAP, heures supplémentaires et autres compléments de rémunération), de la garde d'enfants (CI - GE6), mais aussi des différentes prestations de solidarité (abattement sur les pensions, prestations familiales, etc.)

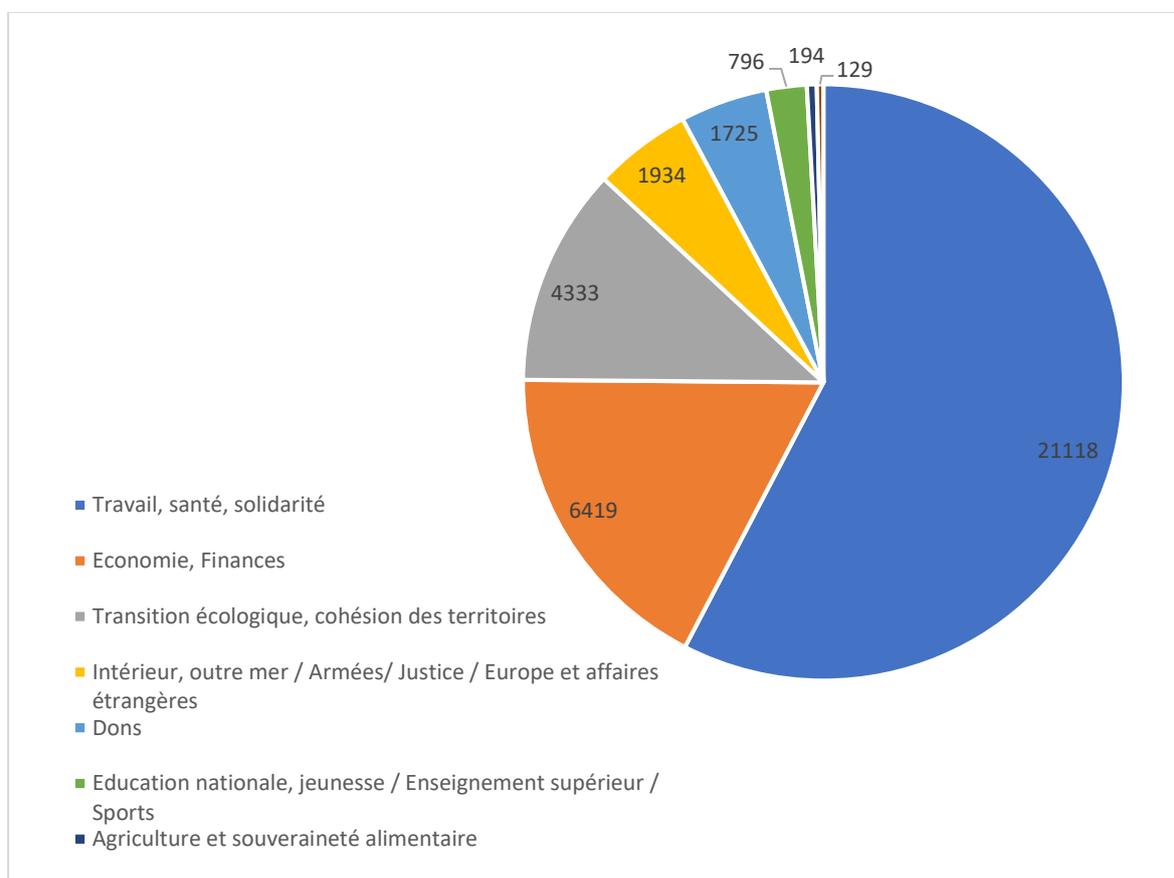
Le ministère de l'économie et des finances occupe une part importante (17,5 %), du fait de dispositifs d'épargne (PEA), de participation au capital (intéressement et participation) ou associés à la création ou cession d'entreprise.

La transition écologique représente 11,8 %, quasiment exclusivement sur les dispositifs associés au logement (4,2 Md€), la seule dépense relative à l'environnement étant en voie d'extinction (CI transition énergétique).

¹⁵⁵ Le chiffrage est le chiffrage central du rapport particulier 2 pour 2022.

Les ministères régaliens représentent 5,3 %, du fait du secteur outre-mer (1 Md€), mais aussi de dépenses liées aux anciens combattants (0,6 Md€), juste devant les dons (4,7 %).

Graphique n° 7 : dépenses fiscales IR en M€ par ministère, 2022



Sources : CPO d'après Tome II du Voies et moyens, PLF 2009-2024¹⁵⁶

Cette répartition n'a pas été bouleversée depuis 2011 : les missions correspondant au travail, à la santé et à la solidarité occupaient déjà 54 % des dépenses fiscales.

Mais les politiques sectorielles consacrées aux territoires d'outre-mer ou à l'agriculture bénéficient moins de dépenses liées à l'impôt sur le revenu. Surtout, celles sur l'environnement ont quasiment disparu du fait de la transformation du CI transition énergétique en dépense budgétaire (Ma Prime rénov). Les DF consacrées à l'inclusion sociale et à la protection ont reculé, du fait de la suppression de la DF consacrée à l'exonération des majorations de retraite ou de pension des personnes ayant eu ou élevé au moins trois enfants.

À l'inverse certaines dépenses régaliennes (police, sécurité civile), mais aussi liées à la culture, et surtout, en termes de volume, aux dons, au handicap et à la dépendance, ainsi qu'à la protection et à la sécurité sanitaire ont progressé.

¹⁵⁶ La dépense fiscale sur les dons est rattachée au ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse, mais les sujets qu'elle couvre allant bien au-delà de ce secteur, il a été choisi de la présenter en tant que telle

7.1.2.2. La croissance marquée des exonérations

Depuis 2011, pour l'ensemble des impôts, les dépenses fiscales ont significativement changé de nature, en poursuivant d'une part le mouvement de création de réductions et de crédits d'impôts initié dans les années 1980¹⁵⁷, d'autre part en augmentant significativement le poids des exonérations. Les réductions de taux ont, à l'inverse, significativement reculé. Les abattements, moins utilisés, restent stables, alors que les modalités de calcul de l'impôt progressent.

Pour ce qui concerne les DF liées à l'impôt sur le revenu, les dépenses fiscales se partagent en quatre familles depuis 2011 : les RI CI, qui dominent encore, mais de peu, les dépenses fiscales (12,7 Md€ en 2022 contre 17,8 Md€ constants 2022 en 2011), les exonérations, en croissance (12,4 Md€ contre 11,8), les abattements, (en croissance 6,9 Md€ contre 6,2 en 2011), enfin les taux et modalités de calcul de l'impôt (en légère croissance, 4,6 Md€ contre 4,2).

La particularité de la réduction des RI-CI sur l'impôt sur le revenu s'explique par le fait que les suppressions importantes depuis 2011 aient porté sur cette catégorie, en particulier la prime pour l'emploi (3,7 Md€ en € constants), la réduction sur les intérêts d'emprunt pour la résidence principale (2,2 Md€ constants) le CI sur la transition énergétique (2,2 Md€ constants).

Le constat du **rapport Guillaume** de 2011, selon lequel les réductions d'impôts et crédits d'impôt sont les types de dépense fiscale privilégiés s'agissant de l'impôt sur le revenu¹⁵⁸, doit donc être nuancé.

7.1.2.3. Des effets transversaux affectant la logique de l'imposition du revenu

Il est possible de repérer, dans l'évolution récente des dépenses fiscales, trois effets transversaux relativement préoccupants au regard du bon fonctionnement de l'imposition du revenu.

Le premier est l'effet cliquet d'un avantage fiscal adopté, via sa reconduction ou son extension. Il s'agit d'un avantage créé soit dans un contexte particulier (différentes formes de la prime d'activité, des gilets jaunes à la crise ukrainienne), soit pour une catégorie particulière d'activité, et qui est ensuite prolongé au-delà de la période de tension à laquelle il est supposé répondre, ou étendu à d'autres groupes, afin de répondre à des demandes catégorielles¹⁵⁹. S'agissant de l'imposition du revenu, les différents avantages liés à des catégories socioprofessionnelles particulières ont augmenté de 66 % en euros constants depuis 2011, pour passer de 484 à 805 M€. De nouvelles créations ont par exemple porté sur les indemnités versées aux militaires à la suite des attentats de 2015 (DF 120144), ou les personnels des compagnies républicaines de sécurité et aux gendarmes mobiles (DF 120145), s'ajoutant à la DF 120123 sur les pompiers volontaires. Le montant correspondant à ces trois DF est passé depuis 2011 de 23 à 91 M€.

¹⁵⁷ Du fait de leurs caractéristiques propres : comme le rappelle Katia Weidenfeld (*À l'ombre des niches fiscales*, Economica, 2011), elles apparaissent à la fois plus lisibles pour le contribuable (le gain ne dépend pas de son taux marginal), et le coût peut s'avérer plus simple à calculer pour l'Etat.

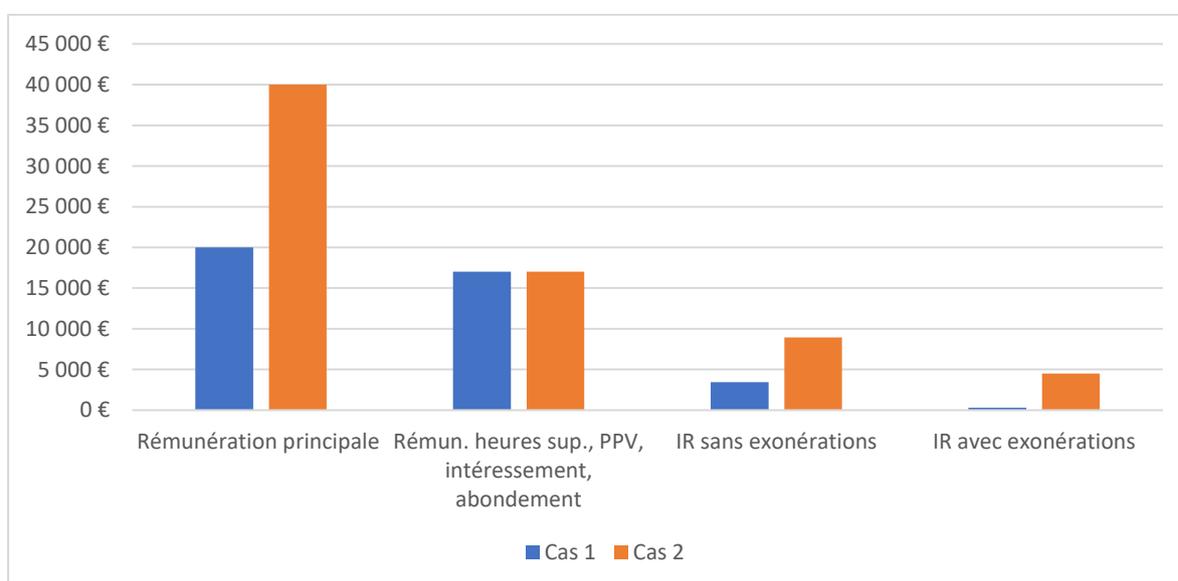
¹⁵⁸ « On peut observer la polarisation de certains impôts sur des types identifiés de dispositifs dérogatoires. Par exemple pour la TVA les dispositifs de taux réduits, pour l'impôt sur le revenu et les autres impôts (DIV), les mécanismes de réduction et de crédit d'impôt et pour les droits d'enregistrements et droits de timbre, la TICPE et les impôts locaux, les dispositifs d'exonération. »

¹⁵⁹ Exemple des agents publics mobilisés pour les premiers confinements (établissements de santé puis militaires) : ce dispositif conjoncturel, encadré dans le temps, a été étendu à d'autres métiers.

Par ailleurs, sans qu'il s'agisse d'un manquement à la réglementation, l'effet cumulé de plusieurs dispositifs permet de réduire une part très importante du revenu imposable, en cumulant des dispositifs destinés à soutenir le pouvoir d'achat des salariés – heures supplémentaires, intéressement et participation, épargne salariale, autres compléments à la rémunération. Au-delà des impacts budgétaires, ce cumul conduit, à facultés contributives égales, à des niveaux d'IR très différents selon la composition des revenus.

La DLF a produit deux cas types permettant d'illustrer ce à quoi ces avantages fiscaux mis en œuvre sans plafond peuvent théoriquement conduire : en fonction de la part dans le revenu annuel total représenté par les heures supplémentaires, la prime pour le partage de la valeur et l'intéressement, la réduction de l'IR peut être très importante. La réduction peut aller jusqu'à 50 % (dans le cas d'une rémunération correspondant à 2,5 fois le SMIC et des compléments au revenu représentant 30 % des revenus totaux, illustré dans le cas 2 ci-dessous), voire même à 91 % (dans le cas d'une rémunération correspondant à 1,25 SMIC annuel et des compléments de salaire représentant 46 % des revenus totaux, illustré dans le cas 1 ci-dessous).

Graphique n° 8 : cas-type : rémunération à 2,5 fois le SMIC ou 1,25 fois le SMIC



Sources : DLF

Lecture : pour un salaire de 1,25 SMIC, présentant 17000€ d'heures supplémentaires, de PPV, d'intéressement, et d'abondement de l'employeur, l'impôt avec exonération est de 332 € sur un total de 3449 € dus sans exonération.

Enfin, la multiplication des dépenses fiscales peut comporter des effets extra fiscaux, via la minoration éventuelle du RFR (non réintégration des heures supplémentaires par exemple). Le montant du RFR ouvrant droit à des droits sociaux, sa sous-évaluation artificielle est susceptible de se traduire par des inégalités dans l'octroi de ces droits. Ce point est approfondi ci-dessous dans le chapitre 5 de la première partie.

7.2. Un impact significatif sur la redistribution

7.2.1. Le poids particulier de certains crédits et réductions d'impôt

En 2021, les réductions et crédits d'impôt (RI-CI) sur l'impôt sur le revenu concernaient 11,8 millions de foyers, pour un total de 15,7 Md€ et un montant moyen accordé de 1 332 €. La répartition des réductions et crédits d'impôt par bénéficiaire permet de différencier les dispositifs dont le montant moyen accordé est le plus élevé, comme l'illustre le tableau ci-dessous, qui revient sur les seuls crédits et réductions d'impôt.

On peut distinguer deux types d'outils :

- ceux s'adressant à un public large (plus d'un million de bénéficiaires : RI sur les dons et les frais de scolarisation, CISAP et garde d'enfant, voire cotisation syndicales), avec un montant moyen inférieur à 1500 €, mais le plus souvent très inférieur (moins de 400 € pour les dons et cotisations, entre 683 et 1201 € pour les services à la personne et la garde d'enfants).
- ceux s'adressant à des publics beaucoup plus réduits : 330 000 ménages pour l'imposition des revenus de source étrangère, 310 000 pour le dispositif Duflot, 40 000 seulement pour les investissements productifs outre-mer. Les montants moyens sont beaucoup plus élevés, avec un sommet à 15 107 € pour cette dernière dépense fiscale.

Tableau n° 17 : principaux crédits et réductions d'impôt avant plafonnement, revenus 2021

Principaux crédits et réductions d'impôt	Nombre de foyers bénéficiaires (en millions)	Montants accordés (en Md€)	Montant moyen accordé par foyer fiscal bénéficiaire (en €)
Crédits d'impôt : Total (*)	7,87	7,80	991
Emploi d'un salarié à domicile	4,47	5,37	1 201
Frais de garde d'enfant hors du domicile	1,85	1,26	683
Versement de cotisations syndicales	1,27	0,14	113
Transition énergétique (foyer)	0,10	0,10	973
Réductions d'impôt : Total (*)	6,96	7,93	1 139
Imposition des revenus de source étrangère	0,33	2,42	7 311
Dons à des organismes d'intérêt général	3,26	1,25	384
Investissement locatif Pinel	0,31	1,23	4 012
Investissements productifs outre-mer	0,04	0,59	15 107
Investissement locatif Scellier	0,14	0,52	3 762
Frais de scolarisation des enfants	2,45	0,45	183
Dons aux personnes en difficulté	1,85	0,44	236
Frais liés à la dépendance	0,23	0,27	1 178
Investissement locatif Duflot	0,03	0,10	3 527
Souscription capital PME	0,05	0,10	2 208
Crédits et réductions d'impôt : Total (*)	11,80	15,73	1 332

Note : Certains foyers peuvent bénéficier simultanément de plusieurs de ces dispositifs.

Le crédit d'impôt relatif au prélèvement forfaitaire unique, qui est une avance d'impôt, a été exclu. (*) En pratique, le nombre de foyers et les montants accordés à certains foyers peuvent être légèrement inférieurs, le total des réductions et crédits d'impôt accordés étant plafonné.

Lecture : En 2021, 4,47 millions de foyers ont bénéficié du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, pour un montant de 5,37 milliards d'euros, soit 1 201 euros en moyenne par foyer fiscal bénéficiaire.

Champ : Ensemble des foyers fiscaux déclarant l'IR, données arrêtées à février, hors reliquats ultérieurs.

Source : Fichier des déclarations sur les revenus 2021, DGFIP.

En élargissant aux autres types d'avantages fiscaux, cette dichotomie demeure largement pertinente. Ainsi en 2022, 17 dépenses fiscales de l'impôt sur le revenu concernent plus d'un million de foyers¹⁶⁰, pour un montant moyen de 271 € par foyer et un total de 18,7 Md€ de pertes de recettes. À l'exception du CISAP et de la déduction des dépenses d'amélioration et de réparation, le montant moyen est systématiquement inférieur à 700 €. Alors qu'il est concentré sur moins de la moitié du nombre de bénéficiaires du CISAP, le montant moyen du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfant hors du domicile est moitié moindre, 680 € contre 1 264 €.

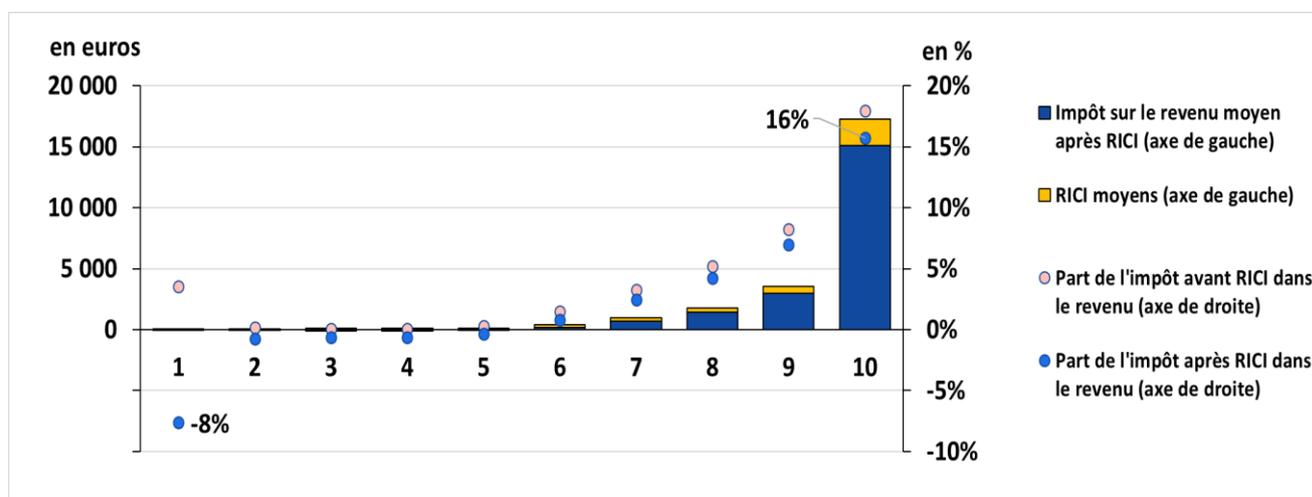
¹⁶⁰ L'annexe n°3 présente les dépenses fiscales concernant de plus de 100 M€ concernant d'une part plus d'un million de bénéficiaires, d'autre part moins de 350 000 bénéficiaires.

10 dépenses fiscales représentant plus de 100 M€ d'impact sont à l'inverse réparties sur un public inférieur à 350 000 foyers (on exclura de ce total deux dépenses fiscales dont les bénéficiaires sont des entreprises¹⁶¹), pour un total de 3,5 Md€ et un montant moyen unitaire de 3 046 €. On retrouve dans cette liste sept avantages fiscaux dont le montant moyen unitaire dépasse 3 000 € : investissements locatifs et productifs, prime d'impatriation.

7.2.2. L'impact par dixième de revenu

Les fichiers de déclarations sur les revenus 2021 (DGFIP) illustrent la concentration peu surprenante des gains afférents aux différents RI-CI sur le dernier dixième. Les 10 % des foyers fiscaux les plus modestes perçoivent en moyenne 33 euros au titre de l'impôt sur le revenu, soit en valeur absolue 7,6 % de leur revenu fiscal de référence en 2021. Les dixièmes 7, 8 et 9 réduisent leur taux d'imposition d'un point d'IR et ceux du dernier décile de deux points (16 % d'IR contre 18 % avant RICI). La dépense liée aux RI-CI est clairement concentrée sur le dernier dixième, qui bénéficie de 2 129 € en moyenne de RI-CI, contre 547 € pour le dixième précédent.

Graphique n° 9 : impôt moyen après RICI, RICI moyens et part de l'impôt avant et après RICI dans le RFR, par dixième de RFR par part, revenus 2021



Note : Le RFR par part correspond au revenu fiscal de référence du foyer rapporté à son nombre de parts fiscales. Certains foyers demeurent imposés au sein des premiers déciles, car le montant du RFR pour les fonctionnaires internationaux et les contribuables non-résidents bénéficiant de l'application du taux moyen d'imposition est calculé selon des modalités particulières. Les réductions d'impôt et crédits d'impôt (RICI) sont des dispositifs fiscaux dont peuvent bénéficier les contribuables pour certaines dépenses engagées par l'un des membres du foyer fiscal et qui permettent d'abaisser le montant d'impôt sur le revenu.

. Source : Fichier des déclarations sur les revenus 2021, DGFIP. Repris par l'INSEE

Comme le rappelle le rapport particulier n°2, la distribution des avantages fiscaux sur les RI-CI est largement concentrée sur les derniers dixième et même les derniers centiles de RFR. Mais la comparaison précise est intéressante et illustre les caractéristiques respectives des réductions et crédits d'impôt.

¹⁶¹ DF 110211 Réduction d'impôt pour frais de comptabilité et d'adhésion à un centre de gestion ou une association agréés et DF 190208 Exonération des plus-values professionnelles en cas de cession à titre onéreux d'une entreprise individuelle ou d'une activité par une société de personnes ou en cas de cessation d'un office d'avoué dans le cadre du départ à la retraite du cédant ou de l'associé de la société cédante

La concentration apparaît, à première vue, plus forte sur les réductions d'impôt, avec un gain croissant avec le niveau de l'impôt payé et du revenu déclaré par unité de consommation. Son montant moyen est le double de celui du crédit d'impôt, et 73 % des réductions sont concentrées sur le dernier décile, alors que 26 % des réductions sont réparties entre 60 et 90 % du revenu le plus élevé. Le crédit d'impôt, qui apporte potentiellement des gains plus importants aux contribuables payant peu ou pas d'impôt, mais qui requiert, comme la réduction d'impôt, un investissement préalable, est à la fois plus étendu sur l'ensemble des revenus et plus concentré sur le dernier centile. 19 % du montant des crédits d'impôt porte sur les 60 % des revenus les plus faibles (cela monte jusqu'à 22 % pour le CISAP et 36 % pour le crédit d'impôt pour la garde d'enfants hors du domicile), 26 % entre 60 et 90 % du revenu le plus élevé et 56 % sur le dernier décile. Le dernier centile, avec 29 % des dépenses, et une moyenne supérieure (8 900 € contre 7 000 €), est en revanche plus concentré.

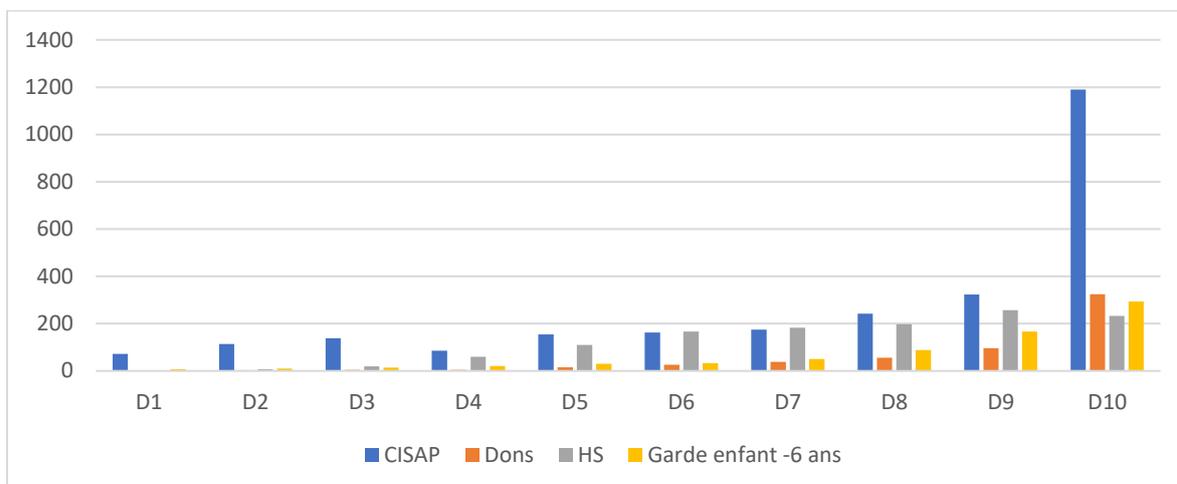
Tableau n° 18 : Contribution comparée à la dégressivité des RI et CI

Caractéristique	Réduction d'impôt	Crédit d'impôt
Montant moyen	0,6 K€	0,3 K€
Part respective des 60 % de revenus les moins élevés dans le total des RI et CI	2 %	19 %
Part respective de la tranche entre 60 et 90 % de revenus les moins élevés dans le total des RI et CI	26 %	26 %
Part respective des 10 % de revenus les plus élevés dans le total des RI et CI	73 %	56 %
Part respective des 1 % de revenus les plus élevés dans le total des RI et CI	25 %	29 %
Montant moyen de gains pour les 1 % de revenus les plus élevés	7,0 K€	8,9 K€

Source : Rapport particulier CPO 2024 n°2

Le graphique ci-dessous illustre la répartition des montants déclarés par les foyers fiscaux en fonction de leur niveau de RFR pour les quatre RI CI les plus importantes (CISAP, dons, heures supplémentaires, garde d'enfant de moins de 6 ans). Il fait ressortir le poids particulier du CISAP dans le dernier dixième.

Graphique n° 10 : montants moyens déclarés par les foyers fiscaux en fonction de leur niveau de revenu fiscal de référence parmi les réduction et crédit d'impôts les plus importants de l'impôt sur le revenu (€, revenus 2020)

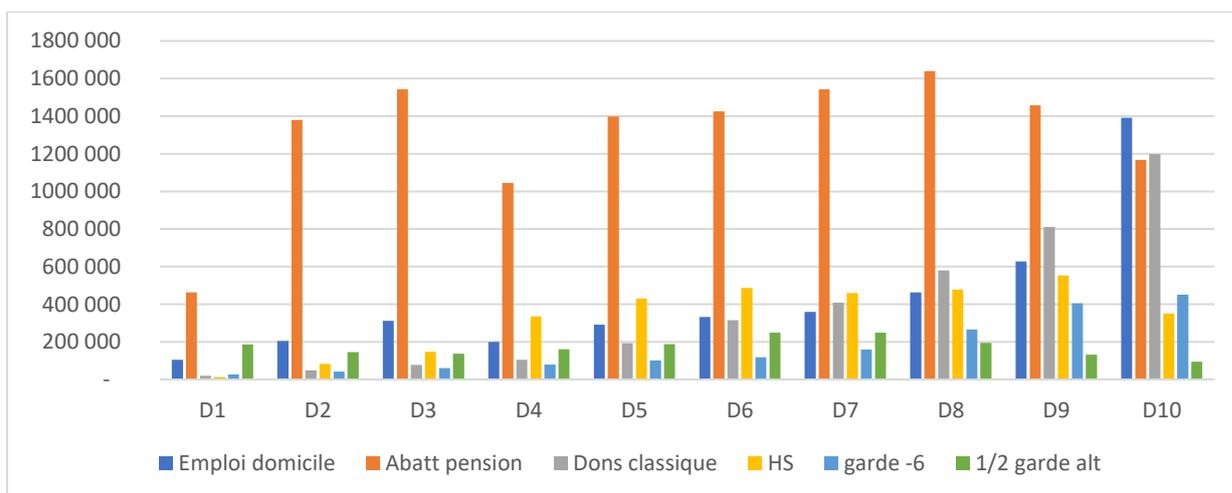


Lecture : En moyenne, les foyers fiscaux du 5ème dixième ont déclaré 154 € d'emploi à domicile, 14,6 € de dons, 110 € d'heures supplémentaires et 30,1 € de frais de garde d'enfant de moins de 6 ans.

Champ : Ensemble des foyers fiscaux en 2020 ; Source : Felin – DGFIP, INSEE, 2020

Si l'on élargit à d'autres types d'avantages fiscaux d'un montant important, la répartition des foyers déclarant par décile de RFR permet de distinguer, d'une part, des avantages répartis de manière très homogène dans les différents dixièmes de foyers déclarants (l'abattement sur les pensions à partir du 2^e dixième, la demi part pour garde alternée, les heures supplémentaires à partir du 4^e dixième, et, dans une moindre mesure, la garde d'enfant de moins de 6 ans) et, d'autre part, des avantages pour lesquels la courbe est croissante en fonction du dixième (CISAP et dons).

Graphique n° 11 : distribution des foyers fiscaux en fonction de leur niveau de RFR parmi les dépenses fiscales les plus importantes de l'IR



Lecture : Parmi les foyers fiscaux appartenant au 5ème dixième de revenu fiscal de référence, 292 144 ont déclaré un emploi à domicile, 1 398 752 ont bénéficié de l'abattement de 10 % sur les pensions, 193 720 ont déclaré un don, 430 029 des heures supplémentaires, 102 086 des frais de garde pour enfant de moins de 6 ans et 188 471 ont bénéficié de la demi-part supplémentaire pour les enfants en garde alternée.
Champ : Ensemble des foyers fiscaux en 2020 ; Source : Felin – DGFIP, INSEE, 2020

7.3. Les dépenses fiscales¹⁶² liées à la CSG-CRDS : un lien structurel avec les dépenses sociales finançant la protection sociale, une assiette globalement préservée mais réduite par l'évolution des rémunérations

7.3.1. Des dépenses fiscales à finalité sociale

Le rapport particulier n°1 précise la composition de l'assiette de la CSG et de la CRDS, les différents taux applicables de la CSG (6,8 % pour sa partie déductible, 2,4 % pour sa partie non déductible) et de la CRDS (0,5 %), qui s'inscrivent, au titre des contributions, dans les dispositifs de financement des différentes branches, accidents du travail mis à part (les régimes d'assurance maladie, les prestations familiales, le fonds de solidarité vieillesse et la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie).

La CSG et la CRDS présentent la double caractéristique d'être pleinement intégrées, avec les cotisations sociales¹⁶³, dans l'imposition du revenu et d'être dirigées vers le financement de la protection sociale, à travers une construction récente mais relativement complexe, rappelée plus haut (voir chapitre 1 de la première partie).

Le graphique présenté chaque année dans les lois de financement de la sécurité sociale résume de manière très explicite cette construction, à travers les différents taux appliqués aux rémunérations.

En fonction des dispositifs, les dépenses sociales touchent prioritairement les cotisations employeurs et salariés, avec des éléments pouvant varier dans le temps : ainsi, l'exonération sociale des heures supplémentaires a touché, dans sa première forme (loi TEPA de 2008), tant les cotisations salariales et patronale que la CSG-CRDS ; la forme nouvelle ne concerne, en 2018, que les cotisations salariales.

Reste que la CSG-CRDS est globalement moins concernée par les exonérations ou exemptions que les cotisations sociales : l'exemple le plus emblématique porte sur les réductions de cotisations sous 1,6 SMIC, qui ne concerne ni la CSG ni la CRDS.

Les caractéristiques de la CSG diffèrent fortement de l'impôt sur le revenu, non seulement pour ce qui concerne l'affectation des recettes, mais aussi pour le montant perçu (142 Md€ en 2022 contre 89 Md€ pour l'IR), sa perception par le contribuable (prépaiement sur la fiche de paye pour les salariés, absence dans la plupart des cas de déclaration), et leur faible nombre d'exceptions aux « normes structurelles ».

Ces exceptions sont rappelées dans le rapport particulier n° 1. Il n'existe pas de mesure régulière, spécifique et exhaustive des niches sociales de la CSG. Le rapport de la Cour des comptes sur le financement de la sécurité sociale de 2019 est le dernier à avoir tenté une évaluation globale.

Le recensement dans l'annexe 2 accompagnant les projets de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (PLACSS) aboutit à un faible nombre d'avantages fiscaux, à la fois en nombre (32 recensées dans le PLACSS 2022 contre 170 pour l'IR) et en montant (14,3 Md€, ordre de grandeur reprenant les estimations du PLACSS quand elles sont isolées CSG et CRDS, et en calculant l'application des taux normaux aux assiettes non intégrées dans le prélèvement¹⁶⁴).

La CSG et la CRDS sont soumises à deux types d'exceptions :

¹⁶² On retiendra, s'agissant pour la CSG d'une imposition de toute nature, le terme de dépense fiscale, au contraire des niches affectant les cotisations, qui sont plutôt des niches sociales

¹⁶³ Les niches sociales affectant ces cotisations ne sont pas intégrées dans le présent rapport.

¹⁶⁴ Ce chiffre intègre des éléments qui ne sont pas des dépenses fiscales lorsqu'elles portent sur l'impôt sur le revenu, par exemple 2 Md€ correspondant à la prise en compte des frais professionnels, mais aussi 1,7 Md€ correspondant aux plus-values immobilières de la résidence principale et à la durée de détention des autres biens immobiliers, qui ont fait l'objet d'un déclassé côté impôt sur le revenu.

- Les premières portent sur les taux spécifiques appliqués à différents types de revenus, notamment de remplacement ;
- Les secondes portent sur les exemptions d'assiette, plutôt en croissance sur la dernière période.

Ces différentes exceptions s'inscrivent dans des décisions la plupart du temps liées à celles prises sur les cotisations sociales, même si elles peuvent intervenir de manière concomitante à des dépenses fiscales de l'imposition du revenu. Soit elles accompagnent la disparition des cotisations sociales, comme c'est le cas des compléments de rémunération ou des indemnités de rupture des contrats, soit elles demeurent dans l'assiette, dans le cas des réductions de cotisations sociales pour les bas salaires qui se sont massivement développées depuis le début des années 1990¹⁶⁵, la CSG et la CRDS constituant alors une forme de base minimale de contribution pour ces salaires situés en dessous de 1,6 SMIC.

7.3.2. Le poids des exemptions d'assiette

Le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale pour 2022 précise dans son annexe 2 les différentes évaluations des mesures de réduction et d'exonération de cotisations et contributions ainsi que de leur compensation.

17 des 32 dépenses recensées ne font pas l'objet d'une estimation de la part de la CSG et de la CRDS non prélevée du fait de ces écarts à la règle générale.

Il est utile, s'agissant d'une imposition de toute nature finançant la protection sociale, de préciser que le développement continu des exonérations sociales n'a pas touché la CSG ni la CRDS, du fait notamment du principe d'universalité de l'assiette des prélèvements sociaux, qui s'avère globalement respecté.

La création de la CSG, en 1990 devait répondre à la remise en cause du lien entre l'ouverture des droits à prestations et l'exercice d'une activité professionnelle, et élargir le financement de la protection sociales à d'autres revenus que les seuls revenus du travail. Les dérogations au principe d'assujettissement de la CSG et d'universalité de l'assiette des prélèvements sociaux sont de ce fait, comme le rappelle le chapitre 1.1 du présent rapport, encadrées par le Conseil constitutionnel¹⁶⁶.

¹⁶⁵ Ces exonérations sociales, qui se traduisent par une réduction, au niveau du SMIC, de 45 à 6,9 % de l'assiette, laissent entiers les droits des assurés comme l'assiette des autres cotisations et font l'objet de mesures précises. Le RALFSS 2023 de la Cour rappelle que les exonérations de cotisations de sécurité sociale dues par les employeurs sont passées de 1,9 à 31,5 Md€ de 1992 à 2008, se sont stabilisées jusqu'en 2013, avant de repartir à 37,3 Md€ en 2018, puis 62,4 Md€ (transformation du CICE) en 2021, et une prévision de 70,8 Md€ en 2023. Ces exonérations sont matérialisées d'une part par les réductions sur les salaires inférieures à 1,6 SMIC (24,3 Md€ en 2022), et d'autre part par les taux réduits pour les cotisations maladie ou famille (32,4 Md€) jusqu'à 2,5 et 3,5 SMIC.

¹⁶⁶ Comme le rappelle le PLACSS, toute dérogation à la règle doit être justifiée par une différence de situation en rapport direct avec l'objet de la loi et pour un motif d'intérêt général en rapport direct avec celle-ci. Toute différence de traitement entre contribuables doit être fondée sur des critères objectifs et rationnels cohérents avec les buts que le législateur se propose :

« 1. La CSG relève des impositions de toutes natures mentionnées à l'article 34 de la constitution (décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990).

2. La CSG repose sur le principe de solidarité nationale compte tenu de la finalité de ce prélèvement et du fait que la CSG ne présente pas de lien suffisamment direct avec des prestations pour pouvoir être qualifiée de cotisation (elle n'ouvre droit à aucune prestation sociale).

3. La CSG participe à l'équilibre financier des régimes obligatoires de base (décision n° 96-384 DC du 19 décembre 1996 sur la LFSS 1997 et n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000 sur la LFSS 2001).

4. La CSG peut être proportionnelle en lien avec l'objectif d'associer l'ensemble de la population au financement des dépenses de sécurité sociale (décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990). L'ensemble des revenus concernés est appelé à contribuer proportionnellement au financement de la protection sociale. »

En revanche, la CSG et la CRDS sont affectées par des réductions de taux portant sur différents types de revenus, et qui font l'objet d'une estimation précise. Pour ces taux réduits de CSG sur les revenus de substitution ou de remplacement (indemnités journalières, retraite, invalidité, revenus de remplacement et allocations de chômage, jeux, avec taux de 8,3%, 6,6 %, 6,2 % et 3,8 % contre 9,2 %), l'estimation des pertes dans le PLACSS 2022 est de 8 Md€.

La Cour donnait dans son rapport sur les niches sociales (RALFSS 2019) une estimation de 8,6 Md€, et soulignait que l'annexe au PLFSS ne chiffrait pas les exonérations et taux réduits de CSG portant sur les revenus de remplacement autres que les retraites de base et les allocations chômage, qui représentaient eux-mêmes 4,3 Md€. Il fallait rajouter à ce montant 3,5 Md€ correspondant aux dépenses fiscales sur les retraites complémentaires et 0,9 Md€ sur les indemnités journalières maladie, maternité et AT-MP.

Il existe par ailleurs 26 dérogations au principe d'assujettissement, retracées dans le dispositif 10109 du PLACSS et présentes dans l'annexe n°5. On peut citer notamment :

- Les prestations familiales et de solidarité telles que la PCH ou l'ARS, les allocations logement, et dans certaines conditions, certaines prestations de sécurité sociale comme les pensions de retraites perçues lorsque les bénéficiaires sont titulaires d'un avantage non contributif de retraite ;
- les pensions alimentaires et allocations de veuvage ;
- les contributions des employeurs destinées au financement de la retraite complémentaire ;
- les différentes catégories de revenus liées à la situation géographique : travailleurs indépendants dans les DOM, frontaliers en Suisse ;
- différents types de rémunérations spécifiques : stagiaires de la formation professionnelle et contrats d'apprentissage, stagiaires en milieu professionnel ;
- certains stock-options ;
- le capital décès.

Les revenus de remplacement et d'activité exonérés de CSG le sont également de CRDS. Dans trois cas, les revenus sont inclus dans l'assiette de la CRDS mais pas celle de la CSG :

- les aides personnelles au logement mentionnées à l'article L. 821-1 du code de la construction et de l'habitation) ;
- la prime d'activité mentionnée à l'article L. 841-1 du code de la sécurité sociale ;
- les prestations familiales, à l'exception de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (PAJE, AF, Allocation de logement, Allocation de soutien familial, Allocation de soutien scolaire, Allocation journalière de présence parentale).

Ces éléments ne font par ailleurs pas tous l'objet d'une estimation, notamment pour les prestations familiales et de solidarité.

Dans cet ensemble, un certain nombre d'exemptions d'assiette sociale représentent un défi particulier en termes d'estimation. Contrairement aux exonérations, elles portent sur des sommes qui par définition ne sont pas assujetties à cotisations, et sont donc plus difficiles à appréhender. Elles ne sont d'ailleurs pas intégrées dans le calcul des droits, au contraire des exonérations.

Parmi les différentes exemptions d'assiette que connaît le système de financement de la protection sociale, trois concernent la CSG et la CRDS :

- les compléments de rémunération correspondant à des aides directes aux salariés : titres-restaurant, chèques vacances, aides culturelles et sportives, Cesu, et le remboursement par l'employeur des frais de transport domicile-travail. Cela représente une assiette de 11,9 Md€, soit une dépense fiscale de 1,15 Md€ ;

- les indemnités de licenciement, de rupture conventionnelle et de départ à la retraite¹⁶⁷ qui représentent une assiette de 4,8 Md€, soit une dépense fiscale de 0,47 Md€ ;
- la prime de partage de la valeur¹⁶⁸ fait l'objet, jusqu'à la fin de l'année 2026 et pour les entreprises de moins de 50 salariés, d'une exemption de CSG et de CRDS pour les salaires inférieurs à 3 SMIC.

Rappelons que d'autres dispositifs concernés par des exemptions pour les cotisations sociales et les dépenses fiscales de l'IR ne concernent pas la CSG-CRDS : c'est le cas de la participation financière (intéressement, participation, plan d'épargne d'entreprise), de l'actionnariat salarié (stock-options, actions gratuites, pour lesquelles une taxe forfaitaire remplace, le cas échéant la CSG-CRDS), de la protection sociale complémentaire collective et obligatoire (prévoyance complémentaire) et des heures supplémentaires, mais aussi par des dispositifs de moindre ampleur tels que la commercialisation des œuvres d'art, ou les exemptions concernant les élus locaux ou les artistes du spectacles et journalistes.

Enfin, plusieurs autres dépenses fiscales réduisent l'assiette de la CSG et de la CRDS : les livrets d'épargne réglementés ou des dispositifs de déduction sur les revenus fonciers par exemple, mais aussi l'application à la CSG de principes de l'IR sur les plus-values immobilières (résidence principale, étalement lié à la durée de détention), mais aussi l'abattement de 1,75 % sur les frais professionnels, qui réduit la recette de 2 Md€.

La comparaison de l'importance respective des dépenses fiscales pour l'IR et pour la CSG-CRDS est complexe.

Le chiffre de 14,3 Md€ n'est pas exhaustif : il n'intègre pas, par exemple, le non-assujettissement des prestations familiales et de solidarité. Il intègre en revanche des éléments non retenus dans la définition stricte des DF de l'IR (frais professionnels, plus-values immobilières).

Afin d'obtenir un ordre de grandeur, qui ne peut cependant prétendre à l'exhaustivité, il est nécessaire, pour comparer le poids des exceptions dans les impôts, d'ajouter côté CSG au moins 8,6 Md€ de dépenses fiscales de CSG-CRDS correspondant aux 89,1 Md€ de prestations familiales, d'action sociale, en faveur du logement, du handicap et des minimas sociaux versées par la branche famille ; d'ajouter également 327 M€ liés à la prise en compte de la famille dans les contributions sociales¹⁶⁹.

Cet agrégat donne un ordre de grandeur des exceptions au caractère universel de la CSG : 23,3 Md€ par rapport à 142 Md€ de recettes, soit autour de 16 %. Cette proportion reste extrêmement mesurée par rapport aux 100 % que représentait en 2021 face aux recettes de l'IR l'addition des 157 dépenses fiscales estimées de l'IR, des 21 DF déclassées et estimées, enfin du coût du quotient familial et du quotient conjugal.

7.3.3. Une gestion plus évolutive que les dépenses fiscales de l'IR

Les documents qui accompagnent la loi de financement de la sécurité sociale n'apportent pas d'informations spécifiques sur les dépenses fiscales concernant la CSG-CRDS. Il est donc difficile de procéder à une comparaison aussi précise que dans le cas des dépenses fiscales associées à l'impôt sur le revenu.

¹⁶⁷ Au contraire des indemnités de licenciement, totalement exonérées, les indemnités de rupture conventionnelles et de mise à la retraite sont affectées pas une taxe spécifique de 30 %

¹⁶⁸ Le montant global de cette prime est de 5,3 Md€, pour toutes les entreprises

¹⁶⁹ Évaluation effectuée par le rapport de la Cour des comptes sur la prise en compte de la famille dans la fiscalité de juin 2023, à partir du Compte de l'enfance 2020 (DREES), dans lequel l'impact était estimé à 260 M€ pour 2017 : à ce chiffre est appliqué l'évolution de la CSG sur les revenus de remplacement entre 2017 et 2021, soit + 26 %

La description des avantages fiscaux relatifs à la CSG-CRDS a en effet progressé depuis 2011 : le PLACSS présente des fiches plus complètes qui, si elles ne restituent pas systématiquement une estimation de l'impact budgétaire de ces avantages, en constituent un inventaire plus complet que dans les années 2010.

Le rapport Guillaume de 2011 recensait 23 avantages liés à la CSG-CRDS évoqués dans le PLFSS, et en ajoutait 10 non identifiés dans ce texte, tels que l'exonération de CSG sur les rentes viagères et indemnités en capital versées aux victimes d'accidents du travail, ou l'exonération de divers compléments parentaux. On relève 31 dépenses fiscales liées à la CSG-CRDS dans le PLACSS 2022, auxquels il faut ajouter les 26 dérogations au principe d'assujettissement, retracées dans le dispositif 10109 du PLACSS. Plus qu'une augmentation du nombre d'avantages, on observe une précision plus grande, même si elle est loin d'être complète en termes d'estimation quantitative (voir annexe n°11).

Les lacunes en termes d'avantages estimés budgétairement ne permettent pas, en revanche, une comparaison globale. On peut identifier néanmoins deux grands mouvements :

- la modification de l'avantage relatif aux heures supplémentaires, qui intégrait la CSG et la CRDS en 2011, pour un montant d'environ 1 Md€. La nouvelle dépense fiscal-social exclut désormais la CSG - CRDS ;
- l'augmentation à l'inverse des avantages relatifs aux compléments de salaires (titres-restaurant, chèques-vacances, avantages accordés par les comités d'entreprise, CESU préfinancé, transport domicile-travail) ou aux indemnités liées à la rupture du contrat de travail : cet ensemble est passé en euros constants de 788 M€ en 2011 à 1 495 M€ en 2022.

Dans le détail des avantages fiscaux liés à la CSG-CRDS, on peut relever, contrairement aux dépenses fiscales de l'IR, qui ont en majorité peu évolué depuis le rapport de 2011, que les tensions récurrentes sur le financement de la protection sociale amènent à revenir de manière plus régulière sur des dépenses fiscales liées à la CSG. Deux exemples illustrent cette tendance : la prise en compte des frais professionnels et la gestion des indemnités de licenciement.

Pour les frais professionnels, l'évolution de cette réduction dans le temps court (3 réductions depuis 2004) contraste avec la stabilité de l'abattement sur l'impôt sur le revenu. La réduction, initialement déplafonnée, était de 5 % en 1991, elle est passée à 3 % en 2004, a été plafonnée à 4 PASS en 2011, puis de nouveau été abaissée à 1,75 % en 2012.

Pour les indemnités de rupture, qui étaient avant 2006 calquées sur le dispositif fiscal d'exonération totale ou dans la limite de 50 % pour les indemnités de licenciement et de mise à la retraite, la LFSS de 2006 a baissé le plafond (sauf pour les PSE et les licenciements abusifs ou sans cause réelle et sérieuse) et instauré une contribution spécifique pour les employeurs pour ce qui concerne le départ à la retraite. Les LFSS de 2011 et de 2012 ont déconnecté le régime du plafond fiscal, lui préférant, pour la CSG et la CRDS en 2011, 3 fois le plafond annuel de la sécurité sociale, puis deux fois en 2012. Le plafond social est désormais moins favorable que le plafond fiscal.

7.4. La qualité des dépenses fiscales a-t-elle évolué depuis 2011 ?

La section 5.4. de la deuxième partie du rapport rappelle la méthodologie mise en œuvre pour coter les différentes dépenses fiscales et sociales dans le cadre du « rapport Guillaume » : 0 (inefficace et inefficace), 1 (partiellement efficace, inefficace), 2 (partiellement efficace) et 3 (efficace)¹⁷⁰.

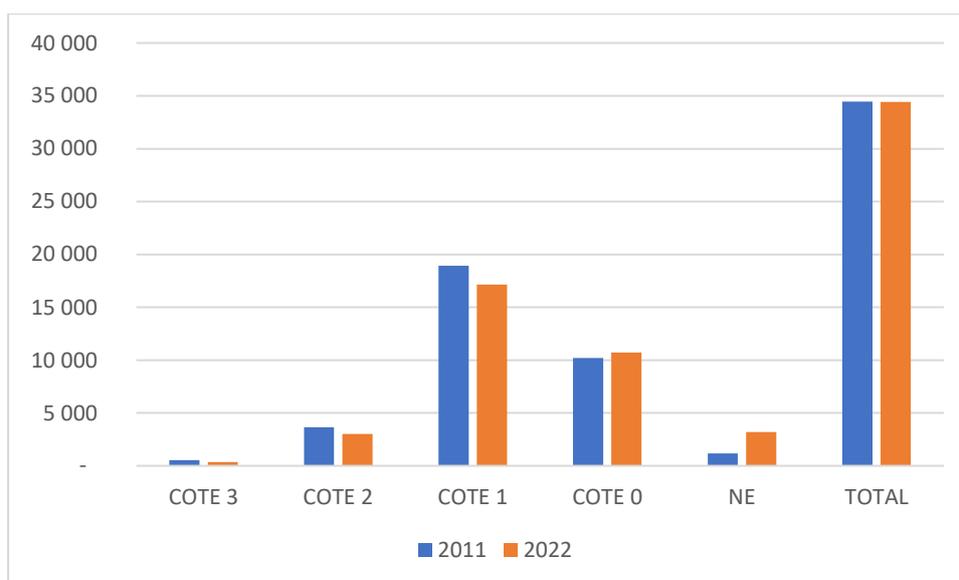
Les modifications les plus nombreuses ont porté depuis 2011 sur des DF de faible intensité budgétaire : 74 % des DF cotées 0 ou 1 en 2011, soit 71, demeurent en 2022. 93 % du montant des suppressions de DF cotées 0 ou 1 porte sur 4 DF, dont deux ont été transformées en dépenses budgétaires pour des raisons de ciblage et de suivi¹⁷¹.

Sur les 17 dépenses de plus de 500 M€ en 2022, 5 peuvent être considérées comme évaluées à 0, 9 à 1, et 3 à 2. Elles représentent 25,5 Md€¹⁷², un montant en augmentation de 23 % en euros constants sur les dépenses comparables de 2011.

L'analyse des DF de plus de 100 M€ en € constants 2022, en 2011 et 2022, permet d'apprécier plus finement les évolutions.

En euros constants 2022, les DF de plus de 100 M€ ont baissé en nombre (de 55 à 49) mais sont restées stables en montant (elles sont passées, de 34,5 à 34,4 Md€).

Graphique n° 12 : montant des dépenses fiscales supérieures à 100 M€, par cote d'évaluation



Source : rapport Guillaume pour 2011, rapporteurs CPO pour 2022

En revanche, les DF cotées 0 et 1 représentent toujours 81 % du montant : il n'y a pas d'amélioration globale de la qualité des principales dépenses.

¹⁷⁰ La cotation permet de répondre à deux questions :

- la mesure est-elle efficace ? Si oui (effets directs du type solvabilisation, réorientation du comportement de consommation et indirects, sur l'emploi, développement des exportations, incitation effective à un comportement économique, un objectif social ou environnemental), au moins 1, si non, 0)

- la mesure est-elle efficace ? Si oui (correctement ciblée, coût pas particulièrement élevé au regard des objectifs recherchés et des résultats obtenus ; et efficacité reconnue de l'outil fiscal lui-même, et pas de préférence pour l'utilisation d'une aide directe, ou d'une mesure législative ou règlement non financière plutôt qu'une DF), 3, si un de ces critères manque, alors 2 ou 1.

¹⁷¹ CI intérêts d'emprunt habitation principale, exonération des majorations de retraite des personnes ayant eu ou élevé au moins trois enfants, CI transition énergétique, prime pour l'emploi

¹⁷² Il faut ajouter 1,4 Md correspondant à la DF Duflot Pinel, qui n'existait pas en 2011

En dépit de ces cotes critiques, plusieurs dépenses fiscales n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation par les ministères concernés : c'est notamment le cas de l'abattement de 10 % sur les montants des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites (n° 120401,4,5 Md€ en 2023) et de l'exonération des prestations familiales, de l'AAH et d'autres prestations comparables (n° 120202, 1,9 Md€ en 2023).

Pour ce qui concerne les dépenses fiscales liées à la CSG-CRDS, 12 des 21 DF évaluées en 2011 étaient cotées 0, et 4 l'étaient au niveau 1. La situation a peu changé en 2022, mis à part la suppression de quelques dépenses d'un montant négligeable (matériel informatique amorti, bonus exceptionnel outre-mer), et surtout, l'exclusion de la CSG-CRDS du périmètre des exonérations sur les heures supplémentaires et complémentaires (elles représentaient 1 Md€ dans la version loi TEPA de ces exonérations). Les principales dépenses fiscales contestées en 2011 demeurent : c'est le cas par exemple des exemptions concernant les titres restaurants, les chèques vacances, les contributions de l'employeur au CESU +, ou encore les indemnités de rupture des contrats.

8. Le plafonnement des dépenses fiscales

8.1. Le plafonnement des avantages fiscaux peut s'envisager sous quatre angles différents

On peut distinguer **quatre types de plafonnement** des avantages fiscaux, du plus spécifique au plus global :

- un plafonnement à l'échelle d'un dispositif pour un foyer fiscal donné (par exemple, au titre de l'année 2024, un foyer fiscal ne peut retirer un avantage supérieur à 1 750 € par enfant à charge de moins de 6 ans au titre du crédit d'impôt pour frais de garde hors du domicile) ;
- une enveloppe limitative à l'échelle d'un dispositif (c'est le cas, rare, des dépenses fiscales sous enveloppe globale, comme la réduction d'impôt au titre du financement des SOFICA¹⁷³) ;
- un plafonnement « transversal », au niveau d'un foyer fiscal donné, pour un certain nombre de dépenses fiscales cumulées (dispositif appelé « plafonnement global des niches » et prévu à l'article 200-0 A du CGI) ;
- un plafonnement global faisant masse de toutes les dépenses fiscales, fixé en loi de programmation des finances publiques.

Tableau n° 19 : différents schémas de plafonnement des dépenses fiscales

Plafonnement...	...au niveau d'un dispositif donné	...toutes dépenses fiscales confondues
...au niveau d'un foyer fiscal donné	Cas d'un avantage fiscal plafonné	Mécanisme de plafonnement global des avantages fiscaux
...tous foyers fiscaux confondus	Cas d'une dépense fiscale sous enveloppe	Encadrement du montant total des dépenses fiscales en loi de programmation des finances publiques

¹⁷³ Les Sociétés de financement de l'industrie cinématographique et de l'audiovisuel sont des sociétés d'investissement agréées annuellement par la DGFIP, qui fixe à cette occasion le montant maximal de la collecte qu'elles sont autorisées à mener.

8.1.1. L'instrument le plus courant est le plafonnement par dispositif au niveau d'un foyer fiscal donné

En termes de technique fiscale, **ce mode de plafonnement s'applique particulièrement bien aux mesures affectant directement le montant de l'impôt dû, c'est-à-dire aux réductions d'impôt et crédits d'impôt**. Dans cette configuration le législateur peut déterminer directement le montant maximum de l'avantage fiscal qu'un contribuable pourra retirer du dispositif, montant maximum qui sera par ailleurs, dans le cas d'un crédit d'impôt, indépendant des revenus de ce contribuable, et dans le cas d'une réduction d'impôt, seulement fonction du montant d'impôt dont le contribuable serait redevable s'il n'avait pas recours au dispositif. Il est à noter que certaines réductions d'impôt peuvent être plafonnées à un niveau assez élevé, comme la réduction d'impôt dite « Malraux » (jusqu'à 30 % du montant des travaux dans la limite de 100 000 € / an sur 4 ans maximum).

Le plafonnement des RI-CI peut, dans des cas plus rares, être exprimé en valeur relative, comme c'est le cas pour la réduction d'impôt au titre des dons, qui s'applique « *dans la limite de 20 % du revenu imposable* » (article 200 CGI). Cette réduction d'impôt n'est pas incluse dans le « plafonnement global des niches ». Aussi n'est-elle assortie d'aucun montant théorique maximal pour un contribuable.

Pour les mesures d'assiette (abattements, déductions) exprimées en valeur absolue, le montant que l'on peut retirer, à la base, de l'assiette de l'impôt, est généralement plafonné. Si l'avantage fiscal associé peut varier en fonction du taux moyen d'imposition du contribuable concerné, cette variation est ainsi contenue dans la limite d'un plafonnement « naturel » résultant du fait que le montant maximal de l'avantage fiscal ne peut être supérieur au produit du montant maximal que l'on peut retrancher de l'assiette par le taux marginal supérieur de l'impôt.

Pour les mesures d'assiette proportionnelles (celles qui sont exprimées en part de l'assiette), en revanche, aucun plafond naturel n'apparaît. Il est alors courant, pour en limiter l'impact maximum au niveau d'un contribuable, d'y associer un plafond exprimé en valeur absolue (par exemple, l'abattement de 10 % sur les pensions et les retraites ne peut excéder 4 123 €¹⁷⁴, et la déduction forfaitaire de 10 % sur les salaires, représentative de frais professionnels, ne peut excéder 13 522 €¹⁷⁵). Il en va de même pour les exonérations (par exemple, les heures supplémentaires sont exonérées d'impôt sur le revenu dans la limite de 7 500 €¹⁷⁶).

Pour les dépenses fiscales qui reposent sur des techniques affectant les modalités de calcul de l'impôt, il est nécessaire, si l'on souhaite plafonner leurs effets, de recourir à la technique de la double liquidation (c'est avant tout le cas des demi-parts supplémentaires de quotient familial ; le quotient conjugal, quant à lui, est contenu dans la limite d'un plafond naturel). Cette technique suppose de calculer le montant d'impôt théoriquement dû en l'absence de l'avantage considéré, et de le comparer au montant d'impôt effectivement dû compte tenu de cet avantage. La différence entre les deux termes est alors remise à la charge du contribuable.

¹⁷⁴ Article 158, 5, a du CGI. Cet article dispose en outre que l'abattement ne peut être inférieur à 422 €.

¹⁷⁵ Article 83, 3° du CGI. Cet article dispose en outre que la déduction ne peut être inférieure à 472 €.

¹⁷⁶ Article 81 *quater* du CGI.

Au total, et même si les rapporteurs n'ont pas examiné sous ce rapport l'intégralité des dépenses fiscales à l'IR, il ne paraît pas exister d'avantage fiscal qui serait dépourvu de plafonnement d'aucune sorte. Il n'en reste pas moins que certains avantages fiscaux permettent en théorie à eux seuls d'annuler la cotisation d'impôt d'un contribuable jusqu'à un niveau élevé de revenus. C'est le cas notamment de la réduction d'impôt dite « Malraux », ou encore de la réduction d'impôt au titre des dons. Le montant maximal de cette dernière est égal à 13,3 % des revenus imposables (66 % du montant des dons dans la limite de 20 % du revenu imposable) ; tout contribuable dont le taux moyen d'imposition est inférieur à ce taux peut donc en théorie annuler sa cotisation d'IR en réalisant suffisamment de dons aux organismes d'intérêt général.

La plupart des plafonnements exprimés en valeur absolue ne sont assortis d'aucun mécanisme de revalorisation. La non-indexation sur l'inflation des plafonds des RI-CI est un des instruments les plus efficaces de maîtrise de la masse des dépenses fiscales. Elle présente toutefois le risque de réduire indûment certains avantages : c'est ainsi que le plafond de la réduction d'impôt pour garde d'enfant de moins de six ans hors du domicile, fixé à 1 150 € en 2006, est resté inchangé jusqu'en 2022 (il a été revalorisé par amendement parlementaire à 3 500 € dans le cadre du PLF pour 2023).

Exception notable, les bornes inférieure et supérieure de l'abattement de 10 % sur les pensions et de la déduction forfaitaire de 10 % sur les salaires sont révisées chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu (étant précisé que les tranches du barème de l'IR ne sont pas indexées automatiquement sur un indicateur tel que l'inflation, mais revalorisées chaque année par une intervention positive du législateur).

Une présentation des modalités de plafonnement et des revalorisations récentes des dix dépenses fiscales à l'impôt sur le revenu les plus importantes est jointe en annexe 12.

8.1.2. Les dépenses fiscales conditionnées à un agrément préalable représentent un modèle peu courant, et applicable seulement aux dispositifs à visée incitative

Ainsi qu'il a été évoqué plus haut, une différence essentielle entre dépenses budgétaires et dépenses fiscales tient au fait que les premières sont, tandis que les secondes ne le sont pas, ce qui apparente ces dernières à des dépenses « de guichet ». Il existe toutefois quelques exceptions à cette règle, qui concernent des **dépenses fiscales placées sous enveloppe globale via un mécanisme d'agrément préalable délivré par l'administration fiscale**.

Il s'agit d'abord des **investissements dans les Sociétés de financement cinématographique et de l'audiovisuel (SOFICA)**. Les particuliers qui souscrivent au capital de telles sociétés bénéficient d'une réduction d'impôt pouvant aller jusqu'à 48 % de l'investissement, dans la double limite de 25 % du revenu net global et de 18 000 euros. Les SOFICA doivent avoir pour activité exclusive le financement en capital d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles agréées par le président du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). Les SOFICA sont elles-mêmes agréées annuellement pour un montant de collecte donné. Il en résulte que l'impact global de la dépense fiscale est limité par le nombre de parts de SOFICA disponibles à la vente. Le rendement des SOFICA est généralement négatif, de sorte que l'attractivité de ces placements repose exclusivement sur l'avantage fiscal associé¹⁷⁷. Le coût total de cette dépense fiscale s'élevait à 34 millions en 2022.

¹⁷⁷ Selon le site internet « [toutsurmesfinances.com](https://www.toutsurmesfinances.com) » : « *La rentabilité d'un investissement en Sofica hors avantage fiscal est toujours négative, d'après l'historique de performances que nous avons reconstitué avec l'aide de 123sofica.com – Arobas Finance. C'est donc uniquement la défiscalisation qui permet d'espérer générer un rendement au terme.* » <https://www.toutsurmesfinances.com/impots/sofica-ou-comment-investir-dans-le-cinema-pour-reduire-son-impot.html>

Des dispositifs soumis à agrément ont également été mis en place afin de favoriser l'investissement outre-mer à compter de la loi Pons (1986). Un rapport récent de l'IGF¹⁷⁸ a évalué l'efficacité de cinq dépenses fiscales composant le régime d'aide fiscale à l'investissement productif (RAFIP) en outre-mer, pour un montant total d'environ 700 M€ par an. Le pilotage global de ces dépenses fiscales est plus complexe que pour les SOFICA dans la mesure où les agréments sont délivrés, investissement par investissement, au-delà d'un certain seuil.

Ce modèle de dépense fiscale sous enveloppe budgétaire limitée est séduisant. Il faut néanmoins garder à l'esprit **qu'un tel schéma n'est applicable qu'aux dépenses fiscales visant à soutenir l'investissement dans tel ou tel secteur** par l'octroi d'un avantage associé à la souscription au capital de sociétés agréées. Il pose en outre certaines difficultés d'ordre pratique (par exemple, un contribuable souhaitant souscrire au capital d'une SOFICA en fin d'année risque de ne plus trouver de parts disponibles à la vente).

8.1.3. Les différentes techniques de plafonnement de la masse totale des dépenses fiscales retenues dans les lois de programmation des finances publiques se sont avérées dépourvues d'effet

Plusieurs mécanismes de plafonnement global ont été adoptés dans le cadre des lois de programmation des finances publiques (LPFP).

La LPFP pour les années 2012 à 2017 disposait qu'à compter de 2013, le montant annuel des dépenses fiscales hors crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) ne pouvait excéder 70,8 Md€. La LPFP pour les années 2014 à 2019 prévoyait quant à elle, année par année, un plafonnement en valeur absolue des pertes de recettes dues aux dépenses fiscales, assorti d'un sous-plafond spécifique pour les crédits d'impôt¹⁷⁹. Ces plafonds ont été systématiquement dépassés sans qu'aucune mesure correctrice soit prise.

La LPFP pour les années 2018 à 2022 a remplacé ce plafond en valeur absolue par un plafond exprimé en pourcentage des recettes fiscales et sociales nettes¹⁸⁰ qui s'est avéré non contraignant en raison de la fixation du pourcentage à un niveau trop élevé. Elle a par ailleurs abandonné la logique d'un sous-plafond dédié aux crédits d'impôt.

Enfin, la récente LPFP pour les années 2023 à 2027 ne prévoit plus de plafond en montant global ou en taux. En revanche, son article 6 fixe, en application de l'article 1B de la loi organique relative aux lois de finances (dans sa rédaction résultant de la révision opérée en 2021), une limitation exprimée en termes d'incidence des mesures relatives aux dépenses fiscales sur les recettes (article 6). Cette disposition vise ainsi à empêcher que des textes législatifs ou réglementaires n'augmentent le niveau des dépenses fiscales par rapport à la trajectoire de la LPFP (qui présente en sous-jacent une incidence négative). Comme le relève la Cour des comptes dans sa note thématique de juillet 2023 sur les dépenses fiscales, cela s'apparente à un système de « gage » qui ne crée « aucune obligation de suivi et de modération des dépenses fiscales existantes »¹⁸¹.

¹⁷⁸ Rapport IGF n° 2023-M-047-04, *Évaluation du régime d'aide fiscale à l'investissement productif en outre-mer*, juillet 2023.

¹⁷⁹ En son article 19. Le plafond des DF était fixé à 80,6 Md€ en 2015, 81,8 Md€ en 2016 et 86 Md€ en 2017. Le sous-plafond pour les crédits d'impôt était fixé à 24,7 Md€ en 2015, 25,9 Md€ en 2016 et 30,1 Md€ en 2017.

¹⁸⁰ Le rapport dépenses fiscales / recettes fiscales devait ainsi être inférieur à 28 % en 2018 et 2019, 27 % en 2020, 26 % en 2021 et 25 % en 2022. Pour les « niches sociales », ce ratio était fixé à 14 %.

¹⁸¹ Note thématique *Piloter et évaluer les dépenses fiscales*, contribution à la revue des dépenses publiques, juillet 2023, p. 15.

S'agissant des niches sociales, des dispositifs symétriques ont été adoptés dans les lois de programmation des finances publiques successives, sans plus d'effets concrets. Ainsi la LPFP 2014-2019 prévoyait une stabilisation du montant des dispositifs dérogatoires d'une année sur l'autre¹⁸². La LPFP 2018-2022 prévoyait quant à elle une limitation à 14 % du ratio entre, d'une part, le montant total des « niches fiscales » et d'autre part la somme des recettes et des exonérations de cotisations sociales non compensées par crédit budgétaire¹⁸³. Ce ratio, assez élevé, n'a dans les faits pas été « mordant ». Enfin, l'article 6 de la LPFP 2023-2027 inclut, à l'article 6, une limitation de l'« incidence relative aux exonérations, abattements d'assiette et réductions de taux applicables aux cotisations sociales »¹⁸⁴ analogue à celle qui s'applique aux dépenses fiscales.

La quasi-totalité des interlocuteurs rencontrés s'accordent sur le fait que **les règles mécaniques de limitation de la masse des dépenses fiscales et des niches sociales sont dépourvues d'effet concret sans volonté politique durable de les respecter.** Sur le plan juridique, en effet, ces règles ne contraignent donc pas le législateur qui peut y déroger. Au surplus, le droit d'amendement ayant valeur constitutionnelle, on ne peut interdire aux parlementaires de proposer des créations de dépenses – pourvu qu'elles soient gagées, en application de l'article 40 de la Constitution.

Les plafonnements globaux ont toutefois la vertu de fixer une cible, une valeur de référence qui permette d'apprécier s'il y a dérive ou non. Le rétablissement de ce point de repère en loi de programmation des finances publiques favoriserait l'appropriation de l'enjeu de la maîtrise des dépenses fiscales, comme cela existe déjà pour les niches sociales, et inciterait à des mesures correctrices en cas de dérapage

Proposition n° 5 : Réintroduire, en loi de programmation des finances publiques, un mécanisme de plafonnement global des dépenses fiscales et des niches sociales et inciter ainsi à des mesures correctrices en cas de dérapage.

8.1.4. Le plafonnement global des avantages fiscaux pourrait être amélioré

Une première tentative de plafonnement, au niveau d'un foyer, d'un ensemble d'avantages fiscaux, a eu lieu dans le cadre du PLF pour l'année 2006. L'article 78 du texte adopté par le Parlement déterminait, en fonction de la composition du foyer, le montant du plafonnement, qui incluait des dispositifs de nature différentes : RI-CI, mais aussi déductions de l'assiette du revenu imposable (dispositifs « Robien » et « Malraux » en matière immobilière). Pour tenir compte de l'inclusion, dans le plafonnement global, de mesures affectant l'assiette de l'impôt, il était prévu que ces déductions devaient être converties en réductions d'impôt par l'application, aux montants concernés, d'un taux moyen d'imposition.

Le Conseil constitutionnel a censuré ce modèle de plafonnement en raison de sa complexité excessive (décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, considérants 68 à 89). Était plus particulièrement critiquée l'inclusion, dans le plafonnement global, d'avantages affectant l'assiette de l'impôt. Le montant final de ces avantages est en effet fonction du taux moyen d'imposition, lequel dépend à son tour du montant de revenus. Ce montant n'étant pas nécessairement connu *ex ante*, les contribuables ne pouvaient arbitrer en connaissance de cause entre différents mécanismes incitatifs. Ainsi que l'expose le commentaire de cette décision aux Cahiers, « *si le législateur entend pousser les contribuables à faire des choix, il doit leur offrir un minimum de "visibilité" et non les plonger dans un environnement opaque ne les mettant pas en mesure de se déterminer valablement.* »

¹⁸² En son article 20.

¹⁸³ En son article 21.

¹⁸⁴ Cette disposition, en dépit de son libellé, s'applique également à la CSG-CRDS, ainsi que la DSS l'a indiqué aux rapporteurs.

La deuxième tentative, qui a eu lieu dans le cadre de la loi de finances pour 2009, a permis d'instituer un plafonnement global à l'article 200-0 A du code général des impôts. Dans cette version était institué un plafond de 25 000 € augmenté de 10 % du revenu imposable. Cette loi de finances n'a pas été déférée au Conseil constitutionnel qui n'a donc pas statué sur la conformité du dispositif, mais pourrait le faire par la voie d'une question prioritaire de constitutionnalité.

La loi de finances pour 2013 tendait à modifier ce plafond, en distinguant un plafond en valeur absolue (fixé à 10 000 euros) applicable à la majorité des avantages fiscaux inclus dans le champ du plafonnement, et un plafond spécifique, applicable à certains avantages fiscaux seulement (pour l'investissement outre-mer et dans les SOFICA). Ce plafond spécifique était porté à 18 000 € (augmenté de 4 % du revenu imposable). **Dans sa décision n° 2012-662 DC, le Conseil constitutionnel a partiellement censuré ce dispositif** en relevant qu'en « *fix[ant] le plafonnement global de la plupart des avantages fiscaux à un montant forfaitaire* » tout « *en laissant, dans le même temps, subsister un plafonnement proportionnel au revenu imposable applicable à deux catégories d'avantages fiscaux attachés à des opérations d'investissement* », le législateur « *a permis à certains contribuables de limiter la progressivité de l'impôt sur le revenu dans des conditions qui entraînent une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* ».

Le commentaire aux Cahiers précise que le Conseil constitutionnel a entendu tenir compte du « *fait que les avantages fiscaux intégrés dans le plafonnement partiellement proportionnel étaient accordés au titre d'opérations d'investissement (ce qui les distingue d'autres avantages fiscaux liés à des dons ou cotisations qui, d'une part, représentent des sommes par nature plus limitées et, d'autre part, ne constituent pas des investissements)* ».

Ce faisant **le Conseil constitutionnel n'a pas censuré dans son principe le plafonnement global des avantages fiscaux**¹⁸⁵. Au contraire, il a jugé qu'« *est loisible au législateur de fixer, en fonction des buts qu'il se propose, des limitations différentes aux avantages fiscaux qu'il institue à condition qu'il se fonde sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts poursuivis et qu'il n'en résulte pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* ». C'est au regard de cette deuxième exigence qu'il a jugé la loi contraire à la Constitution, compte tenu de l'incohérence du champ des avantages couverts par le plafonnement de principe et le plafonnement majoré.

Le niveau du plafonnement, tel qu'il résulte de la censure du Conseil constitutionnel, n'a pas été modifié depuis lors, et s'établit donc à 10 000 € pour la généralité des avantages fiscaux, et à 18 000 € pour les investissements outre-mer et dans les SOFICA, sans que ce dernier plafond puisse être majoré en proportion d'un pourcentage des revenus imposables. En l'absence de revalorisation, il a diminué en euros constants de 16,5 % depuis 2013, et au total de 68,4 % depuis 2009, passant de 31 681 € (en euros 2023) à 10 000 €.

Concrètement, la mise en jeu du plafonnement implique une double liquidation de l'impôt sur le revenu. Lorsque la différence entre la cotisation d'impôt déterminée dans les conditions habituelles et la cotisation théorique retraitée des avantages fiscaux compris dans le plafonnement est supérieure à 10 000 € (ou 18 000 € s'agissant des réductions d'impôt outre-mer et SOFICA), l'excédent, c'est-à-dire le montant résultant du plafonnement, est ajouté à l'imposition du contribuable¹⁸⁶.

¹⁸⁵ V. Bastien Lignereux, *Précis de droit constitutionnel fiscal*, § 706 et suivants.

¹⁸⁶ BOI-IR-LIQ-20-20-10-30, publié le 18 juin 2015.

Quant à son champ, le plafonnement s'applique aux avantages fiscaux « qui sont accordés en contrepartie d'un investissement ou d'une prestation dont bénéficie le contribuable »¹⁸⁷. La doctrine précise que « *les avantages fiscaux qui ne sont pas pris en compte pour le plafonnement sont en principe des avantages liés à la situation personnelle du contribuable ou à la poursuite d'un objectif d'intérêt général sans contrepartie.* » De façon générale, le dispositif n'a pas été conçu dans une optique budgétaire de maîtrise du coût global des dépenses fiscales, mais plutôt pour préserver la progressivité de l'impôt, en évitant que certains contribuables situés dans les déciles élevés n'annihilent leur cotisation d'impôt sur le revenu en additionnant le recours à divers avantages fiscaux.

L'article 200-0 A du CGI inclut dans le champ du plafonnement tous les RI-CI, sauf exceptions limitativement énumérées (dont l'application du quotient familial et de la décote, la réduction d'impôt "Malraux" sur le patrimoine, celle pour les frais de scolarité, pour les dépenses de dépendance, les dons aux particuliers). Le plafonnement ne s'applique pas non plus aux dispositifs se rapportant à la détermination des revenus nets catégoriels (prise en compte des pensions alimentaires, déduction pour frais professionnels, revenus exonérés).

La liste des avantages fiscaux compris dans le champ d'application du plafonnement, des avantages expressément exclus du champ d'application et des avantages et mécanismes hors champ est présentée en annexe n°6.

L'impact budgétaire du plafonnement global est assez limité (ce qui peut s'expliquer par un comportement d'optimisation des contribuables concernés, qui veillent à ne pas dépasser le plafond). Pour les revenus 2021, 17 041 foyers seulement dépassaient le plafond, et le supplément d'impôt acquitté par les contribuables à ce titre s'élevait au total à environ 45 M€. La moyenne s'établissait à 2 630 € et la médiane à 1 421 €¹⁸⁸.

Par sa structure même, le plafonnement global des avantages fiscaux s'applique à des dispositifs de nature très diverse, dont certains représentent pour le contribuable une subvention à un investissement ou à une prestation en rapport avec la vie quotidienne, tandis que d'autres peuvent avoir pour objet d'alléger le poids de charges spécifiques auxquelles il doit faire face.

Par exemple, le crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile (dit CI-SAP) constitue bien la contrepartie, pour le contribuable, d'une prestation dont il bénéficie. Certaines de ces prestations, comme un service de ménage, relèvent des dépenses en rapport avec la vie quotidienne. Il n'est dès lors pas illégitime, en principe, d'inclure l'aide fiscale correspondante dans le champ du plafonnement. Mais lorsque ce crédit d'impôt correspond à des dépenses de garde d'enfant ou d'assistance aux personnes âgées ou handicapées, il vient aussi compenser, d'une certaine manière, des charges objectives. Il en va de même pour le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfant de moins de six ans hors du domicile.

Dans le cas d'un foyer avec plusieurs enfants, il est ainsi possible de « saturer » le plafonnement global avec le CI « garde d'enfants » (le montant total d'aide est de 1 750 € par enfant de moins de 6 ans à charge) et le CI-SAP (le montant total d'aide est de 6 000 €, majoré de 750 € par enfant à charge dans la limite de 7 500 €). Dans le cas d'un foyer comportant un membre titulaire d'une carte d'invalidité d'au moins 80 %, ou percevant une pension d'invalidité de 3^e catégorie¹⁸⁹, il est possible d'atteindre le plafonnement global avec le seul CI-SAP (le montant maximal d'aide, dans ce cas, étant de 10 000 €).

¹⁸⁷ BOI-IR-LIQ-20-20-10-10, publié le 14 juin 2023.

¹⁸⁸ Source : DGFIP.

¹⁸⁹ La 3^e catégorie d'invalidité au sens de la sécurité sociale rassemble les personnes invalides qui, étant absolument incapables d'exercer une profession, sont, en plus, dans l'obligation d'avoir recours à l'assistance d'une tierce personne pour effectuer les actes ordinaires de la vie.

Il ne paraîtrait pas illégitime, dans ces conditions, que le plafonnement global des avantages fiscaux puisse être modulé pour tenir compte de la composition du foyer fiscal, comme cela était prévu dans la première « mouture » du dispositif, annulée en 2005 par le Conseil constitutionnel pour un autre motif¹⁹⁰ (voir proposition n° 2 à la fin de la section 3.3.2).

8.2. Le revenu fiscal de référence (RFR) mériterait d'être rénové, et pourrait dans un second temps servir de fondement à un mécanisme d'impôt minimum alternatif en fonction du revenu fiscal de référence

8.2.1. Le RFR, outil de circonstance initialement lié à la fiscalité locale, a acquis progressivement de nombreux effets fiscaux et extra-fiscaux

Le revenu fiscal de référence (RFR) a été introduit dans le code général des impôts par la loi de finances pour 1997 comme une mesure de circonstance liée à l'application de différentes mesures d'exonération et de dégrèvement forfaitaire de taxe foncière et de taxe d'habitation. Le gouvernement procédait alors à une importante réforme de l'IR, dont l'effet prévu était une progression de l'ordre de 1,5 million du nombre de foyers fiscaux non imposables à l'IR. En l'absence de mesures palliatives spécifiques, cette réforme aurait entraîné mécaniquement une perte importante de recettes fiscales pour les collectivités, puisque de nombreux avantages en matière de fiscalité locale étaient liés à la situation des contribuables au regard de l'IR.

Dans ce contexte, l'institution du RFR (cette dénomination usuelle ne figure pas dans la loi) avait pour objet de « *remplacer les références à des montants de cotisations à l'impôt sur le revenu qui déterminent actuellement [en 1996] les seuils en dessous desquels un contribuable bénéficie d'allègements de fiscalité locale par des références au montant du revenu du redevable* » afin de neutraliser les effets de la réforme de l'IR sur la fiscalité locale, « *de telle sorte que les allègements de fiscalité locale restent attachés au niveau de revenu qui permet actuellement de bénéficier de ces allègements* »¹⁹¹. C'est ce qui explique que sa définition figure au IV de l'article 1417 du CGI, dans la section « dispositions communes aux taxes foncières et à la taxe d'habitation ».

Le RFR « *permet d'appréhender la plupart des ressources effectivement perçues par un foyer fiscal au cours d'une année civile.* »¹⁹² Il inclut les revenus imposables à l'IR, ainsi que, entre autres :

- les revenus soumis à prélèvement libératoire ;
- l'abattement de 40 % sur les dividendes ;
- les abattements pour durée de détention appliqués aux plus-values ;
- les revenus exonérés en application du régime dit des « impatriés » (155 B du code général des impôts) ;
- d'autres revenus exonérés, comme les heures supplémentaires réalisées dans la limite de 7 500 euros par an ;
- certains abattements et exonérations liés aux revenus professionnels (BIC, BNC et BA).

¹⁹⁰ Le plafond était fixé à 8 000 € pour la généralité des foyers, et à 13 000 € pour ceux qui comportent une personne invalide ou handicapée. L'un et l'autre plafond était majoré de 1 000 € par enfant à charge, et au titre de chacun des membres du foyer âgé de plus de 75 ans.

¹⁹¹ Sénat, Rapport général n° 86 de M. Alain Lambert, au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances pour 1997, tome II, fascicule 1, déposé le 21 novembre 1996. [<https://www.senat.fr/rap/196-086-2-1/196-086-2-1.html>]

¹⁹² BOI-IR-CHR, publié le 11 juillet 2017

Depuis son instauration, de nombreux autres effets, fiscaux ou extra-fiscaux, ont été attachés au RFR, qui figure désormais sur la page de garde de l'avis d'imposition sur le revenu. Il n'a pas été procédé, dans le cadre du présent rapport, à une revue d'ensemble des dispositifs qui s'appuient sur le RFR, mais on peut citer, à titre d'exemple, les principales mesures fiscales et non-fiscales suivantes.

En matière fiscale, le RFR intervient ainsi :

- pour déterminer le champ des exonérations de taxes foncières ;
- en même temps que la composition du foyer, pour déterminer les taux de CSG applicables aux pensions de retraite ;
- pour fixer l'assiette de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR).

De nombreux effets extra-fiscaux lui sont attachés, entre autres :

- il sert de base à la tarification de certains services publics locaux, selon les modalités retenues par les collectivités territoriales concernées (le RFR et le quotient familial servent fréquemment au calcul des tarifs de crèche, de cantine, d'activités périscolaires, de centre de loisirs, etc.) ;
- il sert à déterminer le montant de nombreux droits sociaux, notamment en matière de prestations familiales ;
- il sert à apprécier la condition de ressources pour l'attribution d'aides sociales, comme les bourses de l'enseignement secondaire, et d'aides spécifiques, comme MaPrimeRénov' ;
- il sert à apprécier la condition de ressources pour l'ouverture d'un livret d'épargne populaire.

De très nombreux revenus exonérés ne sont pas réintégrés dans le RFR. La DLF a mené en 2023 un travail de recensement qui a permis d'identifier pas moins de 222 dispositifs d'exonération ne faisant pas l'objet d'une réintégration. L'annexe n°12 en présente la liste. On peut constater qu'une part importante de ces exonérations ne sont pas qualifiées de dépenses fiscales (55 d'entre elles ne sont pas répertoriées au tome 2 de l'annexe Voies et Moyens).

Ces exonérations ne s'appuient pas toutes sur une base législative. Nombre d'entre elles résultent de la doctrine administrative publiée au BOFIP. D'autres encore découlent d'une simple tolérance administrative, qui trouve généralement son origine dans une décision ministérielle. Par exemple, l'exonération des indemnités de sujétion pour service à l'étranger des militaires (ISSE, mieux connues sous le nom de « primes OPEX ») provient d'une décision ministérielle du 12 octobre 2006 (et n'est pas qualifiée de dépense fiscale).

La plupart de ces exonérations non réintégrées dans le RFR ne sont pas assorties d'obligation déclarative, ce qui complique l'estimation de leur coût et l'analyse de leur répartition entre bénéficiaires. Tel est le cas par exemple des sommes versées sur les plans d'épargne salariale, ou encore des tickets-restaurant.

Afin de lutter contre l'érosion fiscale qui résulte de la multiplication des mesures d'exonération, il convient de redonner au RFR sa vocation d'agrégat fiscal général, en y réintégrant la plus grande partie des revenus exonérés. Compte tenu de ses nombreux effets fiscaux et extra-fiscaux, une telle mesure apparaît nécessaire au regard du principe d'égalité : il est profondément inéquitable, en effet, que deux contribuables ayant un même revenu global soient traités différemment au regard des tarifs de crèche ou de cantine scolaire, par exemple, du simple fait de la composition de leurs revenus.

Il faudrait ensuite envisager, au cas par cas, quels revenus doivent être, en raison de leur nature, exclus du RFR. Sous réserve d'une étude plus approfondie, les rapporteurs sont d'avis que compte tenu de la logique du RFR, tous les revenus disponibles devraient y être inclus, y compris les minima sociaux, mais à l'exclusion des revenus dont le contribuable ne dispose pas réellement au titre de l'année considérée (comme les abondements des employeurs à divers plans d'épargne).

Un problème se pose quant aux minima sociaux : lorsque leur bénéfice ou leur montant est conditionné à des seuils de RFR, leur inclusion dans le RFR risque de faire apparaître des « boucles de rétroaction » fiscal-social pour les personnes proches des seuils. Une telle réforme impliquerait par suite de modifier les règles d'attribution et de calcul des aides réintégréées au RFR afin de neutraliser cet effet.

En termes de technique juridique, cette modification impliquerait de « détacher » le RFR de la fiscalité locale et d'en faire un élément autonome. Surtout, compte tenu du très grand nombre de revenus exonérés, il s'agirait d'**inverser la logique en fixant le principe selon lequel tous les revenus faisant l'objet d'une exonération par la loi fiscale ou la doctrine entrent dans le champ du RFR sauf exception** (alors qu'à l'heure actuelle seuls les revenus limitativement énoncés au IV de l'article 1417 du CGI y sont inclus). Une telle réforme impliquerait par ailleurs d'instituer de nouvelles obligations déclaratives pour tous les revenus exonérés qui ne sont pas actuellement déclarés.

Enfin, **outre les revenus exonérés, il serait pertinent de tenir compte, pour le calcul du RFR, de certains abattements**, notamment ceux qui ne peuvent être assimilés à la prise en compte des dépenses effectuées en vue de l'acquisition du revenu, comme l'abattement de 10 % sur les pensions.

Proposition n° 6 : réintégrer au RFR, sauf exceptions prévues par la loi, l'ensemble des revenus nets de charges.

8.2.2. La piste d'un « *Alternative Minimum Tax* » à la française

Ce RFR rénové et élargi pourrait, dans un deuxième temps, servir d'assise à un mécanisme de taxation minimale, sur le modèle de l'*Alternative Minimum Tax* (AMT) aux Etats-Unis.

L'AMT est un système visant à garantir que l'ensemble des revenus d'un contribuable donné reste soumis à un taux minimal d'imposition, quels que soient les avantages fiscaux auxquels il a recours par ailleurs. Aux États-Unis, il s'agit d'un système parallèle d'imposition, doté de sa propre définition du revenu imposable, et d'un barème spécial réduit à deux taux. Cet impôt « alternatif » se substitue à l'impôt de droit commun lorsqu'il est supérieur à ce dernier (cf. encadré ci-dessous). Un système analogue existe au Canada (dénommé impôt minimum de remplacement) depuis les années 1980, et au Japon depuis mars 2023.

Encadré n° 3 : l'*Alternative Minimum Tax* aux Etats-Unis

L'*Alternative Minimum Tax* (AMT) est un système d'imposition spécifique qui impose à certains contribuables de calculer leur montant d'impôt deux fois, d'abord en appliquant les règles ordinaires de l'impôt sur le revenu, puis en appliquant les règles de l'AMT, et de payer le montant le plus élevé.

Ce système a été mis en place en 1969, après que le secrétaire d'État au Trésor Joseph W. Barr eut révélé, devant le *Joint Economic Committee* du Congrès, que 155 contribuables dont les revenus dépassaient 200 000 \$ n'avaient payé aucun impôt sur le revenu au titre de l'année 1966.

L'AMT comprend moins d'avantages fiscaux que le système ordinaire. Elle est calculée d'après un barème à deux tranches (26 % pour les revenus inférieurs à 197 700 \$, et 28 % pour les revenus supérieurs à ce montant). Pour les contribuables dont les revenus sont inférieurs à un *phaseout threshold* (518 400 \$ pour un contribuable seul, 1 036 800 \$ pour un couple marié) une déduction s'applique, pour un montant compris en 72 900 \$ et 113 400 \$ selon la situation de couple.

Concrètement, les contribuables doivent remplir deux formulaires. Le premier (*form 1040*) sert à l'établissement de l'impôt sur le revenu selon les règles ordinaires. Pour remplir le second (*form 6251*), les contribuables doivent d'abord renseigner le revenu imposable, puis réintégrer certains avantages fiscaux. Ils doivent ensuite, s'ils ne dépassent pas le seuil dit *phaseout threshold*, appliquer les déductions d'assiette (ce qui revient à appliquer, pour ces contribuables, une première tranche à 0 %). Ils appliquent alors les deux taux d'AMT et obtiennent leur *tentative minimum tax*.

Si la *tentative minimum tax* est supérieure au *total ordinary tax*, ils doivent s'acquitter de l'AMT. Dans le cas contraire, ils s'acquittent de l'impôt « ordinaire ».

Alors que 20 000 personnes seulement étaient affectées par l'AMT en 1970, en 2017, 5 millions de contribuables ont dû payer l'impôt minimum. Ce nombre a été réduit à environ 200 000 après l'adoption du *Tax Cuts and Jobs Act* (TCJA) sous le mandat de Donald Trump, entré en vigueur au 1^{er} janvier 2018, qui a notamment substantiellement relevé le *phaseout threshold*.

Source : *Tax Foundation*¹⁹³

L'AMT a la même visée que le plafonnement global des avantages fiscaux, mais son principe est différent et sa portée plus large : il ne s'agit pas, en effet, de plafonner l'effet combiné d'un ensemble d'avantages fiscaux, mais d'instituer un impôt proportionnel minimal pour tous les contribuables.

En France, le RFR pourrait utilement servir d'assise à un tel impôt minimal, une fois qu'il sera devenu, comme envisagé à la section précédente, un indicateur exhaustif des revenus annuels perçus par un foyer fiscal.

Cet impôt minimal pourrait fonctionner de façon identique à l'AMT américaine, c'est-à-dire comme un impôt se substituant à l'IR. Dans cette hypothèse, on calculerait séparément l'IR selon les règles de droit commun et l'impôt alternatif par application d'un taux unique au RFR, et on mettrait à la charge du contribuable une cotisation égale au montant le plus important des deux. Un système d'impôt minimal complémentaire (et non alternatif) pourrait aussi être envisagé : dans ce cas on mettrait à la charge des contribuables pour lesquels l'impôt minimal est supérieur à l'IR de droit commun une cotisation supplémentaire calculée comme la différence entre les deux. Dans l'un et l'autre cas, ce système implique de calculer l'impôt de deux manières différentes (d'abord, selon les règles de droit commun, ensuite par application d'un taux au RFR) et de retenir le montant le plus élevé des deux.

Le Tableau n° 20 : présente l'effet d'un AMT fictif sur un couple disposant de 900 000 € de revenus annuels et déclarant 18 000 € d'investissements dans une SOFICA, 100 000 € dans des PME ouvrant droit à la RI-PME, 12 000 de dépenses de services à la personne et 162 000 € de dons.

Tableau n° 20 : Comparaison IR et AMT (cas-type)

Impôt sur le revenu	AMT
---------------------	-----

¹⁹³ <https://taxfoundation.org/taxedu/glossary/alternative-minimum-tax-amt/>

<i>Revenu imposable après déduction 10 % frais pros</i>	810 000€	<i>Revenu imposable après déduction 10 % frais pros</i>	810 000€
<i>IR avant RI-CI</i>	318 788,96 €	<i>Abattement lié au phaseout threshold</i>	0 € (les revenus imposables sont > au seuil)
<i>RI-SOFICA</i>	8 640 €	<i>Tranche à 26 %</i>	37 996 €
<i>RI-PME</i>	18 000 €	<i>Tranche à 28%</i>	185 881 €
<i>CI-SAP</i>	6 000 €		
<i>RI-dons</i>	106 920 €		
Montant	179 228,96 €		223 877,20 €
Taux moyen	22,13 %		27,64 %

Calculs : mission

Les paramètres de cet AMT ont été déterminés de façon schématique en convertissant en euros les montants en vigueur aux États-Unis pour le *phaseout threshold* (*seuil de sortie*) et le seuil d'entrée dans la deuxième tranche, et en retirant 20 % à ces montants pour tenir compte à la fois de la différence PIB / habitant en PPA et de la différence dans les structures de rémunération. On retient ainsi les montants suivants :

- Phaseout threshold pour un couple : 766 403 €
- Déduction à la base pour les couples dont les revenus sont inférieurs au phaseout threshold : 83 825 €
- Seuil d'entrée dans la tranche à 28 % : 146 140 €

Dans l'exemple ci-dessus les revenus du couple sont supérieurs au *phaseout threshold*, aussi le ménage n'a-t-il pas droit à la déduction à la base de 83 825 €. L'AMT est supérieur à l'IR : il doit acquitter l'AMT.

La constitutionnalité d'un tel mécanisme apparaît sujette à caution au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel décrite à la section 8.1.4. Avec l'AMT, toutefois, le montant cumulé des avantages fiscaux n'est pas, à proprement parler, plafonné ; de façon plus radicale, il n'en est pas tenu compte lorsque le contribuable bascule de l'IR dans l'AMT. Compte tenu du fait que l'AMT, s'il est paramétré de façon comparable au modèle en vigueur aux États-Unis, ne pourra concerner qu'un nombre extrêmement limité de foyers appartenant à l'extrémité supérieure de la distribution, on peut estimer que son objectif, à savoir garantir un taux minimal effectif d'imposition pour ces foyers, constituerait un motif d'intérêt général suffisant pour justifier la complexité résultant de son introduction. **Sous cette réserve, l'AMT présenterait l'avantage de de tenir compte des exonérations, déductions et abattements pratiqués à la base** (ce que ne permet pas l'actuel « plafonnement global des niches »).

Cette formule représente en outre une **piste intéressante pour la mise en œuvre d'un éventuel « pilier III »**, c'est-à-dire un système mondial d'imposition minimale des personnes les plus riches, inspiré du « pilier II » de l'OCDE – dans l'hypothèse où les négociations internationales engagées dans le cadre du G20 début 2024 déboucheraient sur un accord pour une solution fondée sur les revenus et non sur le patrimoine.

Elle devrait néanmoins faire l'objet d'une étude plus approfondie, en raison des risques qu'elle comporte. En effet, en dupliquant, d'une certaine manière, l'assiette de l'IR, elle complexifierait considérablement la structure de l'impôt. Par ailleurs, instituer un tel dispositif reviendrait à entériner le mitage de l'assiette primitive de l'IR, et ouvrirait la voie à de nouvelles exonérations, de sorte que le taux de l'imposition minimale assise sur le RFR risquerait, à terme, de devenir pour un nombre croissant de contribuables le taux marginal effectif d'imposition, limitant ainsi la progressivité d'ensemble de l'IR (et par suite, du système fiscal dans son ensemble, dont la progressivité est portée essentiellement par l'IR).

Proposition n° 7 : Afin de limiter la surutilisation des avantages fiscaux non inclus dans le plafonnement global prévu à l'article 200-0 A du code général des impôts, explorer les avantages et inconvénients d'un mécanisme d'impôt minimum alternatif assis sur le revenu fiscal de référence, à l'instar de ce qui existe aux États-Unis et au Canada.

TROISIEME PARTIE : REVUE DES PRINCIPALES DEPENSES FISCALES DE L'IMPOT SUR LE REVENU

Le présent rapport n'a pas pour ambition de livrer une évaluation exhaustive des dépenses fiscales liées à une politique publique particulière. Du point de vue de l'efficacité de la dépense publique, une telle analyse devrait en effet tenir compte de l'ensemble des avantages relatifs à cette politique, quels que soit les prélèvements concernés. Les constats faits sur l'imposition du revenu peuvent différer de ceux effectués sur d'autres types d'imposition.

C'est pourquoi le choix a été fait de centrer l'analyse sur l'adéquation entre les multiples avantages existants sur l'imposition du revenu et les objectifs de politique fiscale qu'il est possible d'assigner à cette imposition : le rendement fiscal, l'efficacité économique, et, compte tenu de la thématique abordée dans le rapport de synthèse, la redistribution¹⁹⁴.

Ce chapitre, dans cette logique, se concentrera sur l'évolution des avantages fiscaux depuis le rapport Guillaume de 2011, en termes de lisibilité globale, mais aussi d'évolution qualitative, en tentant de prendre la mesure des effets spécifiques sur l'imposition du revenu.

On choisira, pour mieux illustrer la question spécifique de l'imposition du revenu, quatre coups de projecteur sur des blocs d'avantages de nature différente, qui permettent de comprendre les impacts spécifiques des avantages fiscaux sur l'imposition du revenu. Ces quatre groupes d'avantages peuvent se recouper partiellement, et plusieurs dépenses pourront être analysées sous des angles différents. Ces groupes se caractérisent :

- pour le groupe des services à la personne (7,6 Md€), par une augmentation forte depuis 2011, et la conjonction d'une inefficacité de la dépense et d'une iniquité du point de vue de l'imposition du revenu ;
- pour le groupe des revenus liés à des rémunérations spécifiques (8 Md€), par un mouvement préoccupant d'atténuation de la logique de l'imposition, qu'il s'agisse de l'IR ou de la CSG-CRDS, via l'extension des compléments de rémunération exclus de l'assiette ;
- pour le sujet très spécifique, mais largement pratiqué, des dons (1,7 Md€), par la permanence de questions relatives à l'équité, en dépit d'une efficacité largement reconnue ;
- pour le groupe des politiques sectorielles (Outre-mer, agriculture, régalién, culture, dépenses éducatives : 2,6 Md€), par la permanence d'outils partiellement inefficaces, dans un champ où le recours aux dépenses fiscales et sociales est traditionnellement fréquent. Le sujet très spécifique des dépenses éducatives, du fait du maintien d'avantages inefficaces, inefficients et inéquitables que plus rien ne justifie, face aux dépenses budgétaires qui ont le même objectif, fera l'objet d'une analyse particulière ;

Un dernier ensemble est constitué par trois types de dépenses importantes : social (12,4 Md€), immobilier (4,2 Md€) et épargne / investissement productif (6,4 Md€). Ces dépenses, relativement stables, et qui ne font pas l'objet de propositions particulières, sont présentées en annexe n°10.

Pour chacun de ces groupes d'avantages, le parti pris du rapport est de mesurer l'évolution sur le temps long, depuis le rapport de 2011. Les éléments d'évaluation réalisés alors, sont actualisés le cas échéant par des évaluations nouvelles, et permettent de mettre en regard l'évolution quantitative des avantages et les effets des dépenses fiscales correspondantes.

¹⁹⁴ Objectifs rappelés régulièrement par le CPO, par exemple dans son rapport de 2010 : Conseil des prélèvements obligatoires : *Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*, mai 2010

9. Le soutien aux activités de services à la personne : 7,6 Md€ d'avantages fiscaux pour une efficacité inégale et un coût croissant

Les soutiens de l'État aux services à la personne, qu'ils concernent ou non des dépenses répondant à des besoins sociaux (autonomie, garde d'enfant), représentent avec 7,6 Md€ en 2022 un bloc important des dépenses fiscales de l'imposition sur le revenu. Ce bloc recouvre quatre dépenses fiscales :

- le crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile (110246, 5 670 M€, 5 920 M€ prévus en 2023), créé en 2006, et qui a définitivement remplacé la réduction d'impôt (qui s'adressait aux personnes n'exerçant pas d'activité) ;
- le crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans (110203, 1 260 M€, qui devrait monter à 1 534 M€ en 2023 du fait du relèvement du plafond relatif à cette dépense ;
- le régime spécial d'imposition des assistants maternels et des assistants familiaux (120501, 605 M€) ;
- l'exonération de l'aide financière versée par l'employeur ou par le comité d'entreprise en faveur des salariés afin de financer des services à la personne (120134, 47 M€).

Ces quatre DF sont passées de 4,3 à 7,6 M€ depuis 2011, soit une augmentation de 43 % en € constants. L'augmentation à un niveau estimé de 8,1 Md€ en 2023, du fait du développement de l'avance immédiate et du nouveau plafond du CI pour frais de garde des enfants âgés de moins de six ans (passé pour 2023 de 1 150 € à 1 750 € par enfant et par an) renforce encore cette augmentation.

Ce bloc n'est cependant pas homogène, et recouvre des dépenses de nature très différente, entre dépenses contraintes et dépenses liées à la vie quotidienne.

9.1. La garde d'enfants, contrepartie en croissance forte de dépenses contraintes

Les dépenses 110203 et 120501 correspondent à une contribution de 2 139 M€ à la politique publique de la famille, et, pour le crédit d'impôt pour la garde des enfants de moins de 6 ans, à une dépense contrainte en cas d'activité rendant indispensable de trouver une place de garde en crèche ou chez une assistante maternelle.

Les éléments mis en avant dans le rapport de 2011 pour accorder la cote 2 à la dépense relative aux enfants de moins de 6 ans demeurent d'actualité : risque de captation limité du fait des plafonds de dépense tant pour les crèches que pour les assistantes maternelles, effet visant à renforcer la solvabilité plus qu'incitatif, tendance à l'augmentation depuis le doublement du montant en 2005. Mais il s'agit d'une dépense particulièrement dynamique, qui aura augmenté en € constants de 40 % de 2011 à 2023. Le nombre de bénéficiaires a augmenté dans la même période de 12 %, et le coût moyen de cette dépense fiscale est passé en € constants par bénéficiaire de 658 à 828 €.

La dépense relative au régime spécial d'imposition des assistantes maternelles n'était pas évaluée par la mission, qui considérait néanmoins qu'elle participait au dispositif de lutte contre le travail dissimulé, tout en reconnaissant que compte tenu des faibles salaires liés à ces métiers, une bonne partie des assistantes, non imposables, ne bénéficient pas de cette aide. Cette dépense est en tous cas extrêmement dynamique : en € constants, son montant a été multiplié par 2,7 depuis 2011. Le nombre de bénéficiaires n'est pas connu, ce qui affaiblit la lisibilité de cette dépense.

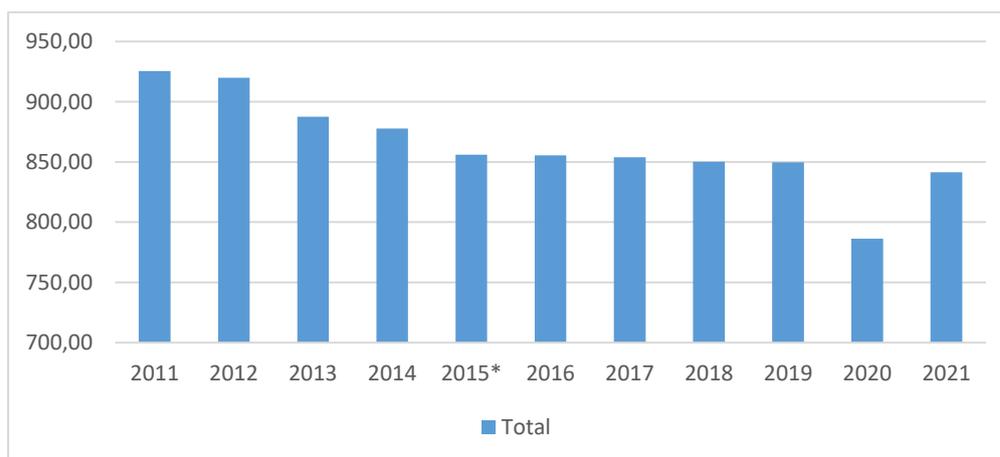
9.2. L'emploi à domicile, une coupe excessive dans l'imposition du revenu compte tenu de sa faible efficacité

La logique des dépenses 120134 et surtout 110246, le CI emploi à domicile, est très différente : ce dernier ne recouvre qu'en minorité des dépenses sociales contraintes, déjà couvertes par d'autres aides (APA pour le maintien à domicile des personnes âgées en difficulté d'autonomie, PCH pour les personnes en situation de handicap dans la même situation, PAJE pour la garde d'enfant à domicile) et pour lesquelles ce crédit d'impôt n'intervient que pour couvrir le reste à charge.

Le CI sur l'emploi à domicile constitue une parfaite illustration des dérives d'un avantage fiscal mal suivi et aux objectifs multiples. En effet, le soutien de l'État aux services à la personne ne constitue pas, à ce jour, une véritable politique publique. Cela tient au caractère hétéroclite des activités auxquelles il bénéficie et à la non hiérarchisation des objectifs, explicites ou implicites, qu'il poursuit¹⁹⁵. Dans ce contexte, le développement du secteur tend progressivement à devenir l'objectif central.

Un rapport de la Cour des comptes publié le 27 mars 2024 documente les résultats des soutiens des services à la personne¹⁹⁶ : en termes d'activité créée, ces résultats sont décevants. Après avoir augmenté de 60 % de 2000 à 2010, le nombre d'heures d'intervention sur le secteur diminue de manière continue, de 9 % au total depuis 2011.

Graphique n° 13 : emplois à domicile, nombre d'heures d'intervention, 2011 - 2021



Source : rapporteurs d'après Cour des comptes

Du point de vue du travail dissimulé, les résultats du crédit d'impôt sont moins lisibles, faute d'étude précise sur le sujet. Le rapport de la Cour des comptes cite des données Eurostat¹⁹⁷ ne montrant pas de corrélation évidente entre le niveau de soutien et le taux de travail informel : en 2020, la France affichait un taux de travail informel plus bas que la moyenne européenne pour le ménage (10 % contre 16 %), mais plus élevé pour le jardinage (27 % contre 13 %). Il semble exister, dans la plupart des pays européens, une part incompressible de travail informel peu dépendante du niveau de soutien de l'État.

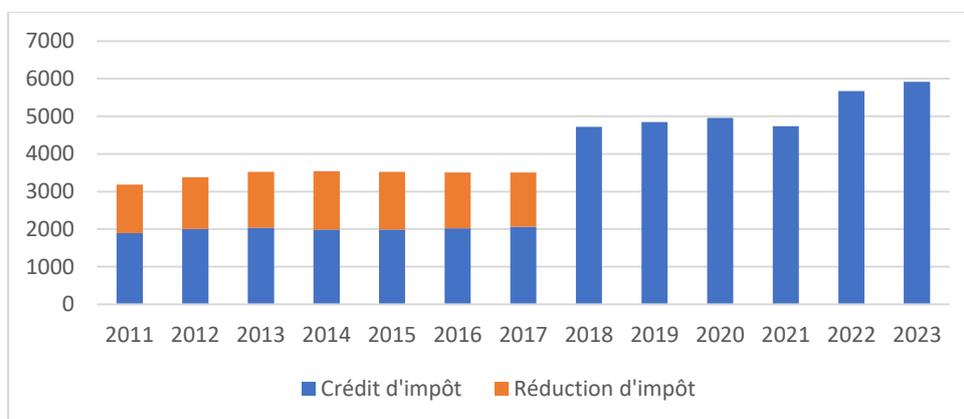
¹⁹⁵ Les objectifs économiques transversaux – lutte contre le travail dissimulé, développement de l'emploi, conciliation de la vie familiale et professionnelle – côtoient les objectifs sociaux propres à certaines activités – maintien à domicile des personnes âgées ou en situation de handicap, garde d'enfant.

¹⁹⁶ Cour des comptes, *Les soutiens de l'État aux services à la personne*, mars 2024.

¹⁹⁷ Commission européenne, *Eurobaromètre spécial 498 : Travail non déclaré dans l'Union européenne*, février 2020.

Au regard de ces résultats, la Cour aborde dans son rapport l'ensemble des dépenses publiques associées au secteur (essentiellement des dépenses fiscales liées à la TVA et des exonérations sociales). Le présent rapport se concentre sur la partie liée à l'imposition du revenu. Sur ce point, le constat est clair, le crédit d'impôt connaît une augmentation continue sur la période, qui contraste avec la faiblesse des résultats :

Graphique n° 14 : montant des RI et CI emploi à domicile, 2011 - 2023



Source : rapporteurs d'après Cour des comptes

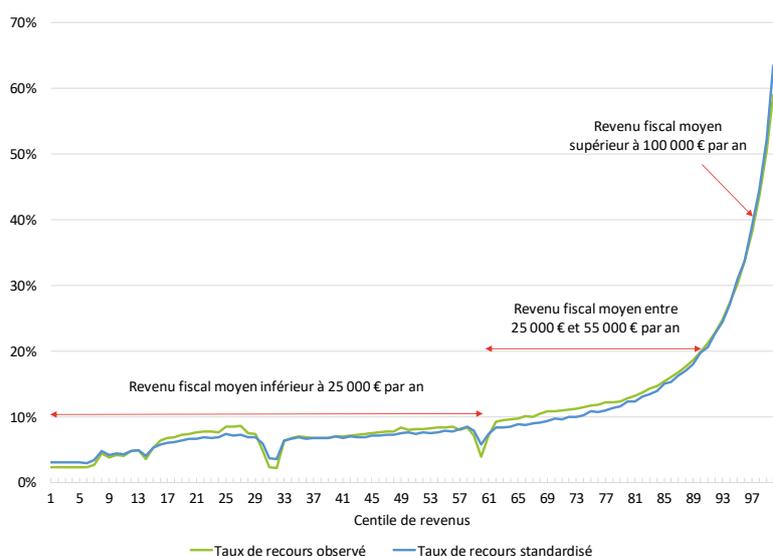
Alors que les résultats étaient positifs jusqu'en 2011 (ce qui avait justifié une cote de 2 dans le rapport Guillaume), leur recul amène à modifier la cotation à 1 (en considérant qu'à défaut de soutien de l'emploi, la contribution à la lutte contre le travail dissimulé pourrait être prise en compte), voire à 0 (en considérant qu'aucune étude récente sur le travail dissimulé dans le secteur ne prouve l'efficacité de la dépense). Il est en tous cas tout à fait clair que la dépense, souffre désormais d'une réelle inefficience. Le coût par emploi créé n'a quant à lui pas fait l'objet d'une évaluation systématique.

Ce constat a des explications en termes de pilotage. La dissociation entre l'administration théoriquement en charge du pilotage du crédit d'impôt « salariés à domicile » (la dépense fiscale correspondante est rattachée à la DGEFP¹⁹⁸), et celle en charge du pilotage du secteur, la DGE (pour sa partie constituée par les prestataires, les particuliers employeurs ne faisant pas l'objet d'un suivi particulier), constitue un cas d'école d'absence de pilotage stratégique d'une dépense fiscale importante. Faute d'un dispositif d'évaluation régulier, qui se justifierait pleinement au vu de l'importance de la dépense, les autres effets ne sont pas mesurés.

Dès lors le choix des parlementaires se limite à la question de l'égalité devant l'impôt, point régulièrement abordé dans le débat budgétaire, mais qui n'a jusqu'à présent pas débouché sur des évolutions notables. De ce point de vue, les données fiscales exposées dans le rapport de la Cour montrent que plus que l'âge, lié aux dépenses relatives à l'autonomie, ce sont les revenus qui constituent la principale variable du recours aux services à la personne. **Un taux de recours aux services à la personne supérieur à 10 % n'est atteint qu'à partir du 75^e centième, à 15 % du 85^e centième, à 20 % du 90^e centième et à 30 % du 95^e centième.**

¹⁹⁸ Il s'agit du programme 103 Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi de la mission Travail et emploi. Les services à la personne sont pourtant absents des objectifs et indicateurs assignés à ce programme.

Graphique n° 15 : taux de recours aux services à la personne selon le revenu fiscal de référence, 2021

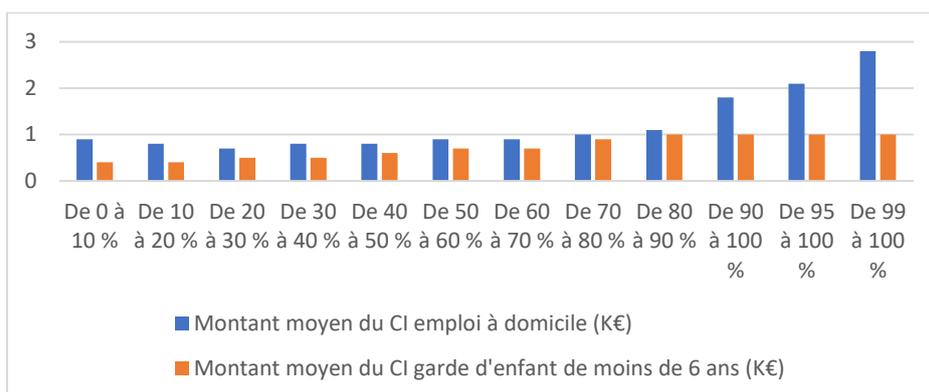


Source : Cour des comptes (données fiscales 2021). Le « taux de recours standardisé » permet de neutraliser les effets d'âge (les contribuables des premiers centiles sont en moyenne plus jeunes). La proximité des deux courbes montre que l'effet revenus prime sur l'effet âge.

Cela traduit également la différence de comportement en fonction du revenu fiscal : du strict point de vue de l'effectivité du caractère incitatif de la dépense, les revenus intermédiaires et élevés apparaissent plus sensibles au gain fiscal que les revenus modestes. Ces derniers sont le plus souvent dans l'impossibilité d'apporter la moitié de la dépense sur leurs fonds propres lorsqu'il s'agit de dépenses non contraintes (ménage, etc.), alors que les revenus les plus élevés ont moins de difficultés à le faire.

Les données rassemblées par le rapport particulier n°2 permettent de mieux apprécier cette différence entre dépense contrainte et dépense non contrainte : majoritairement destinée à couvrir la dépense contrainte de la garde d'un enfant hors du domicile (crèche ou assistant maternel), le crédit d'impôt sur la garde d'enfant de moins de 6 ans est beaucoup plus harmonieusement étalé en fonction des revenus déclarés. Le niveau moyen de crédit au 7^e dixième est de 50 % de celui du 10^e dixième pour l'emploi à domicile, de 70 % pour la garde d'enfant de moins de 6 ans¹⁹⁹. La comparaison des courbes illustre le niveau plus important du montant moyen dans les derniers centièmes pour l'emploi à domicile : le crédit d'impôt moyen du dernier centième correspond en effet à 2,3 fois le niveau moyen du crédit pour l'ensemble des bénéficiaires.

¹⁹⁹ L'augmentation du plafond de ce crédit en 2023 devrait avoir pour effet de modifier cette courbe à partir du 8^e décile, plafonné jusqu'alors à un niveau inférieur.

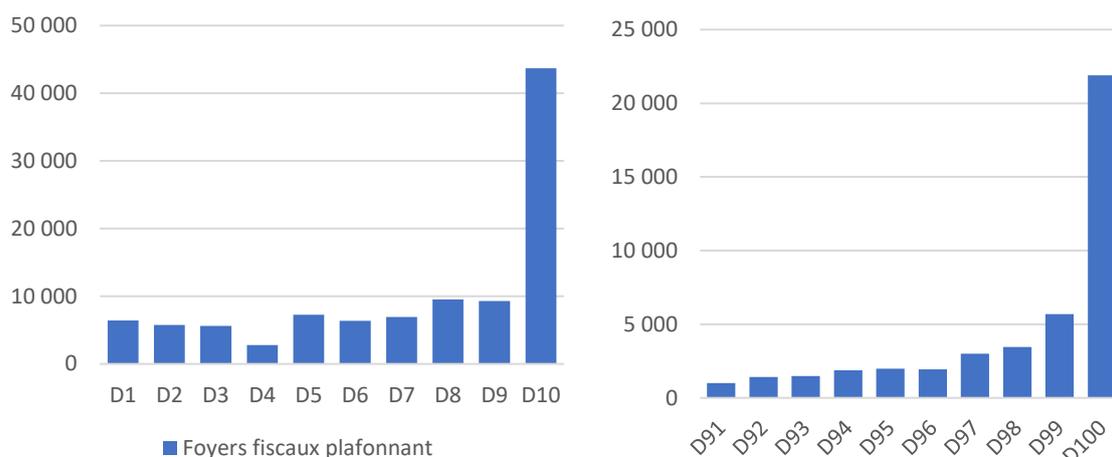
Graphique n° 16 : montant moyen des CI emploi à domicile et garde d'enfants de moins de 6 ans par dixième de revenu déclaré

Source : rapporteurs d'après rapport particulier n°2

De ce point de vue, les dernières données disponibles corroborent le fait que le CI emploi à domicile est majoritairement à ranger dans la catégorie des dépenses fiscales incitatives portant sur des dépenses non contraintes. D'après les premiers retours fournis sur les activités déclarées par les contribuables pour ce crédit d'impôt (sur les revenus 2022, voir annexe n°7), les activités ne présentant pas d'éléments de contrainte (ménage, jardinage, soutien scolaire, garde d'enfant de plus de 3 ans à domicile...) représentent 75 % du crédit d'impôt, contre 25 % pour les activités liées à des contraintes (assistance et accompagnement de personnes âgées ou handicapées, garde d'enfant de moins de 3 ans, livraison de repas à domicile...).

La difficulté majeure de cet avantage fiscal est bien de mêler des objectifs incitatifs sur une dépense non contrainte (la lutte contre le travail dissimulé et l'emploi) et une contribution à la couverture de besoins sociaux, ce qui rend illisible les résultats de la dépense fiscale affectée.

En effet, le crédit d'impôt n'est pas dépourvu d'effet sur les premiers dixièmes de l'IR, qui a bien une part contrainte, et qui peuvent donc, en sus des aides plus importantes dans ces niveaux de revenus liés à l'APA (autonomie), à la PCH (handicap) ou à la PAJE (garde d'enfant), être amenés à aller jusqu'au plafond. Les analyses du présent rapport sur le nombre de foyers plafonnant cette dépense fiscale montrent que sur les 103 705 foyers dans cette situation, 6 % d'entre eux appartiennent au millième le plus élevé de revenu, alors que 41 % d'entre eux sont dans les 7 premiers déciles du RFR, dont 6 % sur le premier décile.

Graphique n° 17 : foyers fiscaux déclarant un emploi à domicile et étant au plafond en fonction du dixième et du centième du revenu fiscal de référence

Lecture : Parmi le 8^{ème} dixième de revenu 9 527 foyers fiscaux plafonnent la réduction d'impôt de l'emploi à domicile en 2020. Ils sont 5 677 dans le 98^{ème} centième.

Champ : Foyers fiscaux français plafonnant la réduction d'impôt de l'emploi à domicile en 2020

Source : DGFIP, INSEE – FELIN 2020

Au total, seulement 2,4 % des bénéficiaires du crédit d'impôt vont jusqu'au plafond de la dépense fiscale : cela reste une minorité, et le fait de fixer à cette dépense des objectifs si différents sans l'assortir d'instruments de pilotage a pour conséquence une absence croissante d'efficacité, qui s'ajoute à l'effet dégressif de l'avantage fiscal.

Par ailleurs, la part des dépenses couvertes par le CI qui s'avèrent contraintes correspond à des dépenses budgétaires existantes pour l'autonomie (APA), le handicap (PCH) et la garde d'enfant (PAJE). L'analyse en termes de surcoût potentiel en cas de remplacement d'une dépense fiscale par une dépense budgétaire n'est donc ici pas opérante : la question porte plutôt sur l'ajustement du montant en cas de modification de la dépense fiscale, qui pourrait se faire à dépense publique égale.

Dans ces conditions, la proposition de vos rapporteurs est de recentrer le crédit d'impôt afférent à l'emploi à domicile sur l'objectif de lutte contre le travail dissimulé, et donc sur les activités de la vie quotidienne, et de faire basculer la partie relative à la couverture des besoins sociaux contraints sur les dépenses budgétaires correspondantes²⁰⁰.

Dans le contexte propice du déploiement de l'avance immédiate, qui réduit les risques de diminution de l'activité, la réduction de l'avantage fiscal serait de nature à réduire l'impact du CI sur la progressivité de l'impôt, tout en restant aussi efficace en termes de lutte contre le travail dissimulé. La réduction du taux de 50 à 40 %, associée à une réduction du plafond à un niveau de 3000 €, serait de nature à couvrir le coût réel pour le contribuable d'un emploi non dissimulé : dans l'état actuel des choses, l'État, en ajoutant au crédit d'impôt de 50 % les autres dépenses fiscalo-sociales liées à la TVA et aux cotisations, subventionne le respect de la loi. En effet, à salaire net donné, une heure de ménage coûte ainsi au particulier-employeur 18 % moins cher lorsqu'elle est déclarée²⁰¹.

²⁰⁰ La Cour des comptes présente deux autres hypothèses de réforme dans son rapport :

- la première est le remplacement du crédit d'impôt par une exonération totale de charges, solution pratiquée aux Pays Bas et exclue par la Cour du fait de son inefficacité probable quant à la lutte contre le travail dissimulé
- la deuxième est de moduler le montant du CI selon les activités, relevant ou non de la contrainte, et selon les contribuables (critères d'âge, de dépendance, ou de composition du foyer)

²⁰¹ Selon les données Urssaf, le salaire net pour une heure de ménage (particulier employeur) était de 11,38 € en 2021. Le coût brut pour l'employeur (public non fragile), compte-tenu des exonérations de charges, était de 18,69 €, soit 9,35 € après crédit d'impôt.

Cette hypothèse, associée dans le rapport de la Cour à un relèvement des prestations sociales consacrées aux publics concernés par l'autonomie et, dans une moindre mesure, la garde d'enfants, aboutit dans les évaluations proposées à une économie de 1,1 Md€. ²⁰²

Proposition n°8 : Recentrer le crédit d'impôt afférent à l'emploi d'un salarié à domicile sur la lutte contre le travail dissimulé, en réduire le taux et le plafond

10. Les exonérations de rémunérations spécifiques : éviter l'effet cliquet, mettre fin au mitage de l'assiette

Les exonérations de revenus regroupent un ensemble de 43 avantages fiscaux de nature et d'importance très diverses, allant de l'abattement de 10 % sur le montant des pensions (4,4 Md€) à l'exonération des indemnités versées aux victimes des essais nucléaires (8 M€).

On peut les regrouper en trois familles ²⁰³ :

- la première porte sur des exceptions qui concernent une partie limitée des contribuables. Ces 34 dépenses fiscales de nature catégorielle représentent au total 2,4 Md, augmentent de 47 % en € constants depuis 2011, du fait notamment du dynamisme des dépenses liées au détachement et à l'impatriation, de celles concernant les jeunes en entrée sur le marché du travail, enfin des exonérations de certaines catégories de contribuables, liées à leur localisation (outre-mer) ou leur activité ancienne (anciens combattants) ou actuelle (médecins, agriculteurs, écrivains, assistants maternels mais aussi différents métiers plus régaliens, des sapeurs-pompiers aux militaires). Ce groupe de dépenses fiscales, qui ne donne pas lieu à des propositions particulières, est abordé dans l'annexe 8 ;
- la deuxième, relative à l'exonération de différents types d'allocations ou d'indemnités sociales (prestations familiales, AAH, APL, APA, etc.) représente un total de 7,6 Md€, et est traitée en annexe 10, en même temps que d'autres types d'avantages fiscaux liés aux prestations sociales ;
- la troisième concerne des exonérations au revenu de nature plus transversale, de l'intéressement aux heures supplémentaires en passant par les tickets restaurant. Cet ensemble représente 5,6 Md€, et croît de 65 % en € constants depuis 2011.

Ce bloc porte sur différents compléments de salaires, certains étant anciens et assis sur des éléments annexes à la rémunération (1947 pour les frais de transport, 1967 pour les tickets restaurant, 1982 pour les chèques vacances), d'autres étant associés au partage de la valeur, à la participation, et plus largement à l'épargne salariale (participation, intéressement, épargne salariale, actions gratuites récents, épargne retraite), ou liés à l'évolution de la durée du travail (heures supplémentaires, 2019 dans sa version actuelle), ou à la rupture du contrat de travail.

Deux des dépenses fiscales les plus importantes constituent plus de 80 % des dépenses de ce groupe, et doivent être analysées avec une attention particulière. La première porte sur la participation, l'intéressement, l'abondement ou le partage de plus-value, les plans d'épargne salariale et d'épargne retraite d'entreprise (DF 120108, 2 580 M€), et la seconde sur les rémunérations versées à raison des heures supplémentaires et complémentaires (DF 120146, 1 707 M€).

²⁰² Cour des comptes, *Les soutiens de l'État aux services à la personne*, mars 2024, p.112

²⁰³ D'autres avantages existent, portant sur des types particuliers de revenu mobilier (DF 120128 sur le PEA, 120504 sur les gains de levée d'options de souscription, 120506 sur les bons de parts de créateur d'entreprise) et dont l'évolution suit une logique propre, ne sont pas intégrées dans cette typologie

Ce bloc est complété par des compléments aux salaires dont la création est généralement ancienne (restauration, activités sociales) mais dont l'assiette spécifique croît²⁰⁴, par le canal de différents dispositifs portant sur l'épargne retraite et la distribution d'actions gratuites également en croissance²⁰⁵, et par la DF 120138 sur les indemnités liées aux ruptures conventionnelles, qui ne couvre, contrairement à la niche correspondante pour la CSG, qu'une partie des indemnités de rupture des contrats de travail.

Tableau n° 21 : Évolution des dépenses fiscales relatives aux compléments de salaire, 2011 - 2022

€ constants 2022, IR	2011	2022	Évolution
Participation, intéressement, épargne salariale et retraite (1 DF)	1334	2 580	93%
Heures supplémentaires (1 DF)	1624	1 707	5%
Compléments du salaire (TR, chèques vacances, transport, SAP : 4 DF)	452	739	63%
Épargne retraite, actions gratuites (5 DF)	nc	351	
Rupture contrat de travail (1 DF)	24	279	1045%
Total (11 DF)	3435	5656	65%

Source : rapporteurs d'après Voies et moyens 2012 / 2024

Plus encore que dans le bloc précédent, la CSG-CRDS est également concernée par ces dépenses. Certes, l'exemption de CSG-CRDS existant sur la première version des heures supplémentaire de la loi TEPA n'a pas été poursuivie dans le nouveau modèle mis en place en 2019, et l'intéressement et la participation ne sont affectés que par des avantages sur l'IR. Mais les indemnités de rupture du contrat de travail et les différents compléments de rémunération (TR, chèque vacances, CSE, transport, SAP) sont exemptés²⁰⁶ de CSG-CRDS, avec des montants importants et une augmentation encore plus importante que pour l'IR : 427 M€ pour les indemnités et 1 158 M€ pour les compléments de rémunération, un doublement en € constants depuis 2011.

10.1. Une évolution dynamique de l'assiette des compléments de rémunération

Sur les compléments de rémunération, il est utile d'avoir une vision transversale de l'évolution de l'assiette sur laquelle portent ces différents avantages : elle a significativement évolué depuis la dernière grande enquête sur les dépenses fiscales.

Le rapport public 2024 de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale fait état d'une assiette totale de compléments de rémunération de 87,5 Md€, affectés par des niches sociales, pour partie sous la forme d'exemptions de CSG-CRDS, et débouchant sur des revenus à leur tour objet d'avantages fiscaux au titre de l'IR.

²⁰⁴ On peut mentionner la DF 120111 sur les tickets restaurants (1967), à 443 M€ en 2022, mais qui devrait monter au vu de la réforme effectuée à 505 M€ en 2023 ; la DF 120112 (1982), à 94 M€ en 2022, sur les chèques vacances et le CSE ; la DF 120113 (1948), à 155 M€, 170 en 2023 sur les transports ; la DF 120134 (2005), à 47 M€ sur le CESU+

²⁰⁵ On peut mentionner la DF 120139 de 6 M€ (2011), portant sur l'alimentation du PERCO par le CET ; la DF 120402 (2015) sur l'abattement sur les actions gratuites, en augmentation régulière (93 M€ en 2022, 111 en 2024) ; la DF 120506 (2004) sur le gain d'acquisition sur les actions gratuites avant 2012 (9 M€) ; la DF 120507, (1988), sur l'étalement des revenus transférés en PERCO ou PEE, ou des indemnités de retraite, dont le montant n'est pas estimé ; enfin la DF 120508 (2006) sur l'imposition forfaitaire des prestations de retraites versées sous forme de capital en augmentation, passant de 243 M€ en 2022 à 332 M€ en 2024.

²⁰⁶ Également les rabais consenti lors de l'attribution des stock-options lorsqu'ils sont inférieurs à 5 %, mais le montant de cette mesure n'est pas estimé.

Tableau n° 22 : catégories de compléments de salaires versés en 2022 et régimes sociaux dérogatoires associés (en Md€)

Compléments de salaire	Montant (Md€)	Exemption de cotisations sociales	IR
Aides directes aux salariés (titres-restaurant, chèques vacances, aides culturelles et sportives, Cesu)	11,9	Régime dérogatoire le plus favorable, dont exemption CSG/CRDS et de toute taxe	DF 120111 (443 M€ / TR), DF 120112 (94 M€ / chèques vacances), DF 120134 (47 M€ / CESU+)
Indemnités de rupture du contrat de travail : licenciement, rupture conventionnelle ; Indemnités de mise à la retraite d'office ; Indemnités de licenciement	4,8	Exemption de cotisations sociales et de CSG/CRDS mais taxe spécifique sur les indemnités de rupture conventionnelle	DF 120138 (279 M€) pour les seules ruptures conventionnelles
Participation financière et actionnariat salarié (participation, intéressement, plan d'épargne en entreprise, stock-options, attributions gratuites d'actions). Nouvelle prime de partage de la valorisation de l'entreprise (PPVE) (loi n° 2023-1107 du 29 novembre 2023)	25,4	Exemption de cotisations sociales mais application de la CSG-CRDS, du forfait social ou de taxes spécifiques (stock-options, attribution gratuite d'actions, PPVE)	DF 120108 (2580 M€ participation, intéressement, épargne salariale et retraite), et 5 autres DF sur l'épargne retraite
Prime de partage de la valeur (PPV)	5,3	Exemption de cotisations sociales mais application de la CSG-CRDS, du forfait social de 20 % pour les entreprises de plus de 250 salariés Jusqu'à fin 2026, pour salaires < 3 Smic : exemption de CSG/CRDS pour entreprises < 50 salariés	Exonération, pas de DF
Protection sociale complémentaire (santé, prévoyance, retraite supplémentaire type Perco)	25,3	Exemption de cotisations sociales mais application de la CSG-CRDS, du forfait social et de la taxe de solidarité additionnelle sur les contrats de complémentaires de santé ou d'une taxe spécifique sur les contrats de retraite supplémentaire	DF 120108 (2580 M€ participation, intéressement, épargne salariale et retraite), et 5 autres DF sur l'épargne retraite
Heures supplémentaires exonérées de cotisations sociales	14,9	Exonération de cotisations salariales et déduction forfaitaire de cotisations patronale	DF 120146 (1707 M€)
Total compléments de salaire	87,5		

Source/note : Cour des comptes, PLFSS 2024 et DSN, CPO pour la partie IR.

Ces éléments complémentaires de rémunération représentent désormais 13,2 % de la masse salariale totale, contre 10,5 % en 2017 et 6,8 % en 2008.

Tableau n° 23 : évolution des compléments de rémunération par rapport à la masse salariale, 2007 - 2022

	2008	2014	2018	2022
Compléments de rémunération	32,8	53,7	60,3	87,5
Masse salariale brute	479,6	492	558	665
Part des compléments	6,8%	10,9%	10,8%	13,2%

Source : Rapport Guillaume (2008), Cour des comptes d'après Dares et DSN (2014-2022).

L'augmentation annuelle moyenne des salaires de base et des compléments de salaires convergeait, entre 2014 et 2018, à un niveau de 2,9 %. Depuis 2018, les compléments aux salaires progressent à un rythme nettement plus rapide : 7,3 % par an contre 4 % pour les salaires de base. La Cour des comptes note une progression particulièrement marquée sur les attributions gratuites d'actions et les *stock-options* (19,8 %), dont la taxe compensatoire a été diminuée, et sur le chèque emploi-service universel (Cesu, 10,9 %), qui bénéficie du régime social le plus dérogatoire.

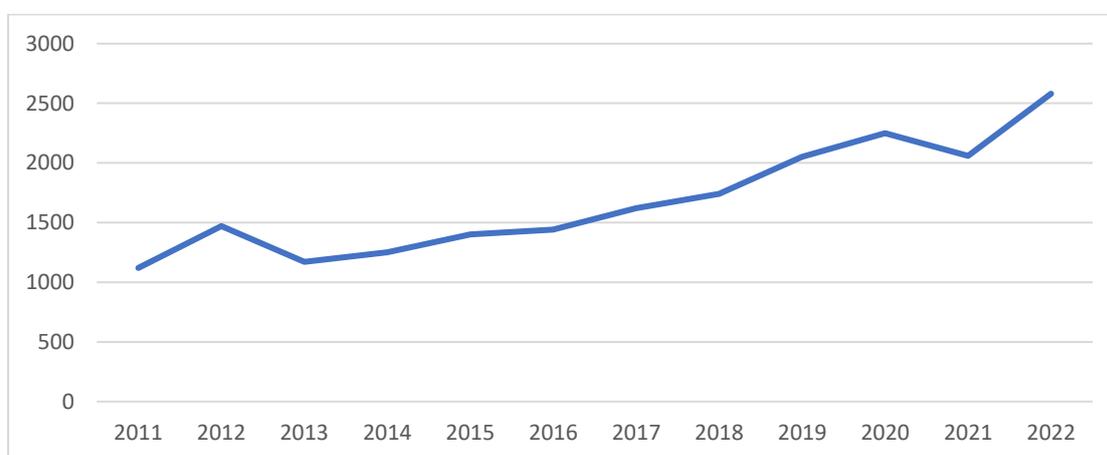
En 2011, à l'époque où ces différents compléments de rémunération étaient certes en augmentation, mais encore en dessous de 10 %, le sujet du mitage était déjà important, il ne fait depuis lors que s'aggraver.

10.2. La participation, l'intéressement et les dispositifs de partage de la valeur

Cette dépense fiscale est ancienne (1973). Son objectif est de stimuler la négociation collective et la stabilité du capital des entreprises et d'accroître le lien entre rémunération individuelle et performances de l'entreprise. Elle correspond aux outils de partage de la valeur permettant aux salariés d'être associés à l'investissement productif de leur entreprise, mais aussi de contribuer à financer la retraite via l'épargne. : l'intéressement²⁰⁷, la participation aux résultats de l'entreprise²⁰⁸ et les plans d'épargne salariale (PEE et Perco)²⁰⁹.

L'avantage fiscal relatif à la participation et à l'intéressement peut connaître des évolutions assez marquées d'une année sur l'autre. Mais son augmentation est continue : depuis 2011, son montant a quasiment doublé.

Graphique n° 18 : évolution de la DF 120108 (participation, intéressement, épargne salariale), 2011 - 2022



Source : rapporteurs d'après Voies et moyens 2012 / 2024

Différents éléments attestent d'un développement marqué des montants distribués depuis 2015, après une période de stagnation, tant dans les montants que dans le nombre de salariés couverts par un dispositif, entre 2007 et 2015.

²⁰⁷ L'intéressement, mis en place en 1959, dépend des résultats ou des performances de l'entreprise (article L3312-1 du code du Travail), dans un cadre défini par un accord collectif.

²⁰⁸ La participation aux bénéfices, créée en 1967 pour les entreprises de plus de 100, puis 50 salariés, consiste en l'abondement d'une part des bénéfices de l'entreprise dans les plans d'épargne entreprise des salariés.

²⁰⁹ La loi sur la réforme des retraites de 2003 a créé le plan d'épargne retraite collectif qui génère pour les salariés dans un cadre collectif une épargne accessible au moment de la retraite.

Entre 2017 et 2021, la part des salariés concernés par ces dispositifs est passé pour l'ensemble des entreprises de 49,9 % à 52,9 % ; dans les entreprises de moins de 50 salariés de 14,6 % à 18,9 %. Le détail des dispositifs, sur la longue période 2007-2021, montre le dynamisme plus marqué de l'intéressement (+ 46 % en euros courants), plus caractéristique d'un complément de salaire que la participation. La taille des entreprises reste un handicap majeur dans la répartition : seulement 4,2 % des salariés concernés par la participation sur les petites entreprises contre 39 % pour l'ensemble ; 9,2 % contre 35,3 % pour l'intéressement ; 12,5 % contre 44,4 % pour le PEE.

Par rapport aux évaluations faites dans le rapport Guillaume de 2011, où cette dépense²¹⁰ était cotée au niveau 1, efficace mais non efficiente, l'activité économique semble influencer de manière déterminante sur l'évolution des montants, stagnante jusqu'en 2014 puis croissante depuis, crise de 2020 exceptée, le déblocage étant plus tardif du côté des bénéficiaires.

Si le coût de ces dispositifs, estimé avec difficulté, augmente, son efficacité sur la structuration des entreprises et la diffusion la plus diversifiée possible des dispositifs ne semble pas avoir évolué de manière significative. Le développement des plans d'épargne collectifs se poursuit avec sa logique propre, la croissance plus marquée de l'intéressement par rapport à la participation traduit cette sensibilité au contexte économique.

Sans entrer dans le débat portant sur les caractéristiques de ces dispositifs, dont la stabilité constitue un élément d'attractivité pour les entreprises, le jugement porté sur l'efficacité des dispositifs doit être revu à cette aune. Compte tenu de son poids, cette dépense fiscale, du fait de sa diversité d'objectifs, doit faire l'objet d'évaluations régulières.

10.3. *Les différentes formes de primes de partage de la valeur*

Une nouvelle forme d'avantage fiscal et social s'est ajoutée aux formes traditionnelles évoquées dans le chapitre précédent depuis 2018 : des primes largement défiscalisées et destinées à soutenir le pouvoir d'achat, puis, plus récemment, stimuler le partage de la valeur.

La première a été²¹¹ la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (PEPA) exonérée de tout prélèvement social et fiscal, versée dans la limite de 1 000 €, pour les salariés dont la rémunération est inférieure à 3 SMIC. Une nouvelle forme de cette prime exceptionnelle a suivi l'année suivante²¹², favorisant les accords d'intéressement dans les entreprises. Face à la crise COVID, les conditions de versement de cette prime exceptionnelle ont été assouplies, la condition d'établissement d'un accord d'intéressement étant suspendue, et la prime exonérée étant relevée à 2000 € en cas d'accord, jusqu'au 31 décembre 2020²¹³. Le dispositif a été prolongé en 2021²¹⁴ pour encourager la revalorisation des emplois dits de « seconde ligne ».

Une forme nouvelle du dispositif a été instituée en 2022²¹⁵, au travers d'une prime de partage de la valeur (PPV), avec un plafond porté à 3 000 € ou à 6 000 € sous conditions. Fin 2023²¹⁶, les entreprises de plus de 10 salariés qui ont réalisé pendant trois exercices consécutifs un bénéfice ont été obligées de mettre en place un dispositif de partage de la valeur (intéressement, participation ou PPV). À cette occasion, une prime de partage de la valorisation de l'entreprise a été également créée.

²¹⁰ ainsi que la DF 150701 sur l'exonération des gains réalisés lors des cessions de titres acquis dans le cadre de l'épargne salariale (100 M€ en 2011, 282 M€ en 2022), et la DF 140109 sur les revenus provenant de l'épargne salariale (participation, plan d'épargne salariale et compartiment épargne salariale des plans d'épargne retraite : 350 M€)

²¹¹ loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales (MUES)

²¹² loi de financement de la sécurité sociale du 24 décembre 2019

²¹³ ordonnance du 1er avril 2020 puis loi de finances rectificative du 30 juillet 2020

²¹⁴ loi de finances rectificative pour 2021

²¹⁵ loi du 16 août 2022

²¹⁶ loi du 29 novembre 2023 portant transposition de l'accord national interprofessionnel relatif au partage de la valeur en entreprise

Du point de vue fiscal et social, il s'agit de formes diverses d'avantages destinés à soutenir le pouvoir d'achat, et, pour la dernière version, le partage de la valeur sous ses différentes formes. À la différence des dispositifs plus anciens, son impact fiscal n'est pas suffisamment lisible. En effet, si les annexes des lois de financement de la sécurité sociale identifient bien l'impact budgétaire de ces primes successives, aucune dépense fiscale n'y est associée dans l'annexe Voies & moyens du PLF.

On pouvait admettre, dans le cas de la prime COVID, que le caractère exceptionnel du dispositif et l'urgence dans laquelle il avait été institué justifiaient que l'on se dispense d'en prendre la mesure en termes d'impact sur l'imposition du revenu. Mais la pérennisation de ce dispositif depuis 2018 rend indispensable l'identification d'une dépense fiscale dédiée. Ses caractéristiques sont désormais très proches de celles des dispositifs couverts par la DF 120108, même s'il prend des formes différentes.

Par ailleurs, comme l'ensemble des dispositifs relatifs aux compléments de salaire, il fait l'objet de critiques relatives à sa distribution inégale, moins en termes de revenu qu'en termes de taille d'entreprise : à l'inverse d'autres dispositifs concentrés dans les grandes entreprises (intéressement, participation, actions gratuites), le versement est cependant plus important dans les entreprises de moins de 10 salariés ou de plus de 2000 salariés. Cela n'empêche pas la prime d'être fragilisée en termes d'égalité devant l'impôt²¹⁷.

10.4. Les heures supplémentaires

Les heures supplémentaires constituent une part importante des exonérations des rémunérations se développant progressivement depuis la fin des années 2000. Si l'exonération des heures et jours supplémentaire créée en 2007 avec la loi TEPA a été supprimée en 2013²¹⁸, une nouvelle dépense a été créée en 2019 dans le prolongement des exonérations de charges patronales sur les heures supplémentaires. Les rémunérations versées à raison des heures supplémentaires et complémentaires sont exonérées d'impôt sur le revenu dans une limite annuelle de 5 000 €, pour un montant qui dépasse désormais en € constants de 5 % celui de la précédente dépense fiscale²¹⁹.

Cette dépense, régulièrement critiquée en termes d'évaluation (le nombre de bénéficiaires n'est pas déterminé dans l'annexe voies et moyens), fait l'objet comme son miroir en cotisations sociales d'un débat nourri en termes d'efficacité, plusieurs études ayant souligné son effet positif sur le pouvoir d'achat, mais plus douteux sur l'emploi²²⁰.

La durée légale de travail effectif des salariés à temps complet est fixée à 35 heures hebdomadaires. Elle peut être dépassée par des heures supplémentaires dans le respect des durées maximales et de repos. Les conditions de recours à ces heures supplémentaires sont précisées par le code du travail. Les heures effectuées au-delà de la durée légale hebdomadaire ou de la durée considérée comme équivalente ouvrent droit à une rémunération majorée dont le taux, fixé par accord collectif, ne peut être inférieur à 10 %. À défaut d'accord, le taux de la majoration est fixé à 25 % pour chacune des huit premières heures, puis à 50 % au-delà.

²¹⁷ La loi du 29 novembre 2023 prolonge l'exonération fiscale et sociale de la prime jusqu'à la fin de 2026 dans les entreprises de moins de 50 salariés. Le Conseil d'État a pourtant critiqué ce dispositif dans son avis n° 407-057 du 17 mai 2023, la PPV conduisant à une rupture d'égalité devant l'impôt entre les salariés selon qu'ils travaillent dans une entreprise de plus ou de moins de cinquante salariés.

²¹⁸ DF 120136 créée en 2007 : son montant était de 1 400 M€ en 2011 ; le montant de la DF 120146 est de 1 707 M€ en 2022

²¹⁹ DF 120146 créée en 2018, moins coûteuse, du fait du plafond côté fiscal, et de l'exclusion des cotisations patronales et de la CSG-CRDS côté social. Son montant était de 1 032 M€ en 2019, et de 1 707 M€ en 2022 (prévision 2023 : 1 867 M€)

²²⁰ Eric Heyer, 2017, « Quel impact doit-on attendre de l'exonération des heures supplémentaires ? », OFCE Policy Brief, n° 23, 8 juillet ; voir également l'étude de la fondation IFRAP de 2019

Sept ans après la mise en place des 35 heures, le législateur a souhaité stimuler le recours à ces heures supplémentaires, dans le cadre de la loi « TEPA » en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat afin, d'une part, de faire progresser le salaire net et le pouvoir d'achat des salariés et d'autre part de donner plus de souplesse et de réactivité aux entreprises. Ce dispositif s'est traduit par des exonérations de cotisations sociales et de CSG-CRDS mais aussi par des avantages fiscaux sur les revenus liés à ces heures supplémentaires.

Du fait de son poids budgétaire mais aussi des effets d'aubaine qu'il pouvait induire, il a été mis fin à ce dispositif en 2012. Il a ensuite été recréé, sous d'autres formes, en 2018. Dans un premier temps, les exonérations de cotisations sociales salariales ont été rétablies par l'article 7 du PLFSS 2019, justifiées par²²¹ l'effet sur le pouvoir d'achat (au niveau du SMIC, cela représente avant impôt un gain de 300 € pour 200 heures supplémentaires dans l'année), en particulier pour les salariés dans la fourchette basse, surtout ouvriers et employés, qui recouraient de manière plus intensive aux heures supplémentaires²²². Ce dispositif, à la différence de la loi TEPA, n'a pas concerné la CSG et la CRDS.

Puis une nouvelle loi a anticipé au 1er janvier 2019 (plutôt qu'au 1er septembre 2019) l'exonération de cotisations sociales, et a surtout ajouté l'exonération de l'impôt sur le revenu²²³. À la différence de la loi TEPA, l'exonération fiscale est conditionnée à l'exonération sociale, en particulier à l'absence de substitution à d'autres éléments de rémunération.

Le projet de loi²²⁴ évaluait le coût de la mesure à 1,9 Md€ en année pleine, et les gains de pouvoir d'achat à 3,8 Md€ concentrés sur les revenus plus faibles.

Plusieurs études ont été menées sur le dispositif TEPA (sans qu'il soit possible de dissocier, dans l'évaluation, les effets des exonérations sociales de ceux des avantages fiscaux). Les effets des dépenses sociales et fiscales sur **les heures supplémentaires** sont clairement identifiables. On repère ainsi deux moments de hausse accélérée correspondant aux changements de la réglementation sociale et fiscale, mais la seconde est plus réduite dans ses effets, et commence en fait avant la loi elle-même : 4e trimestre 2007 (+ 52 % en 5 trimestres), 4e trimestre 2018 (+ 17 % en 5 trimestres). Dans les deux cas, même si les crises de 2008 et de 2020 ont entraîné des diminutions (de 14,1 à 12,4 h au T1 2009, de 15,3 à 12 au T2 2020), celles-ci sont rapidement surmontées, et on ne relève pas de diminution marquée après.

En revanche, ces éléments ne permettent pas d'identifier clairement un effet de long terme sur l'augmentation de la durée globale du travail. Les études effectuées sur la première forme des avantages fiscaux et sociaux ont en effet montré des effets de substitution entre les heures normales et les heures supplémentaires, effets mis en avant lors des débats de 2018 sur la remise en place du dispositif, ainsi que les gains inégaux, croissants avec la rémunération, du fait du cumul de la progressivité de l'IR et de la proportionnalité des cotisations sociales, qui avaient conduit au coût considérable de la loi TEPA.

Les éléments disponibles sur **l'évolution globale de la durée du travail** ne laissent pas apparaître de lien majeur entre la dépense fiscale et la durée du travail. Les données de l'INSEE font apparaître, depuis la fin de la période de diminution de long terme de la durée du travail débutée en 1976, une légère augmentation de la durée hebdomadaire habituelle du travail des salariés à temps complet de 2003 à 2011, puis un léger recul jusqu'en 2014, au niveau de 2007, suivie d'une période de stabilité, et une légère reprise en 2021, à 38,8 heures par semaine. Il en résulte une courbe différente de celle des heures supplémentaires, qui n'avaient pas après la crise de 2008 reculé jusqu'à un niveau inférieur à celui de la loi TEPA.

²²¹ Rapport Olivier Véran du 17 octobre 2018

²²² Cette exonération s'ajoutant à la déduction forfaitaire de cotisations sociales patronales des heures supplémentaires, jusqu'à 1,6 SMIC, appliquée, contrairement à la loi TEPA, seulement aux entreprises de moins de 20 salariés.

²²³ Parallèlement, la prime d'activité a été relevée, exonérée fiscalement et socialement, dans la limite de 1000 € par salarié.

²²⁴ Rapport Olivier Véran du 19 décembre 2018

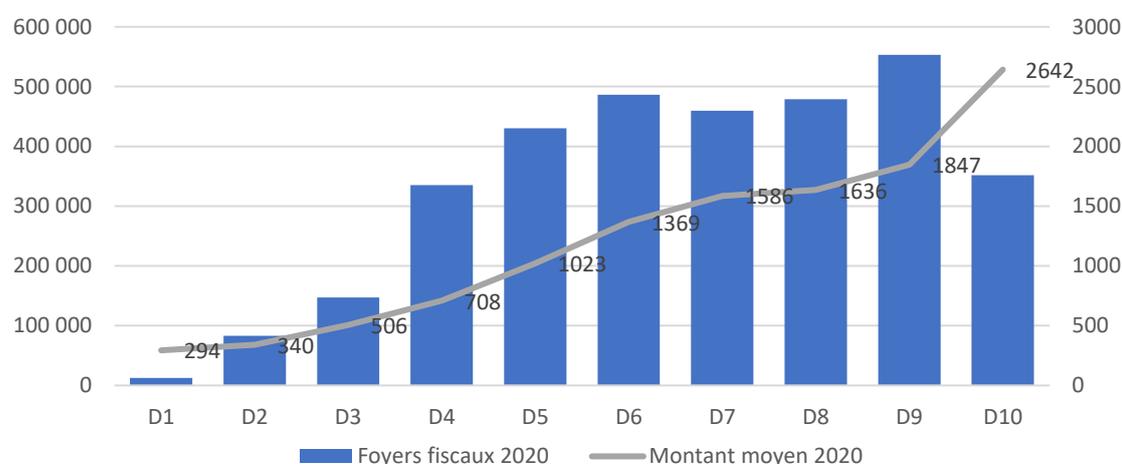
Cette dépense fiscale était considérée, dans sa première version, comme efficace, mais inefficace dans le rapport Guillaume de 2011, avec une cotation de 1. Reconnaisant des difficultés d'évaluation, liées à la faiblesse des données sur les heures supplémentaires avant 2008²²⁵, l'étude concluait que la DF avait un effet de redistribution, relativement peu ciblé, et les effets portaient plus sur le pouvoir d'achat que sur la durée du travail et l'emploi. En raison de la progressivité de l'IR, si la DF portait, en proportion du total des salariés, sur les « classes moyennes », en montant par bénéficiaire, elle bénéficiait plus aux ménages aisés, en particulier aux hommes d'âge médian en contrat à durée indéterminée et travaillant à temps plein dans l'industrie et la construction.

L'analyse de la répartition de la nouvelle forme de cette dépense fiscale parmi les contribuables doit être prise avec prudence, en raison d'un biais important de sous-déclaration.

Mais elles ne conduisent à mettre en doute ni les conclusions critiques sur la redistribution présentes dans le rapport n°2, ni la recommandation qui y est faite d'envisager la suppression de l'exonération de l'impôt sur le revenu accordée à la rémunération des heures supplémentaires et complémentaires²²⁶.

Les données disponibles montrent une répartition plus large que d'autres dépenses, entre les déciles 5 et 9, mais le dernier dixième reste plus concerné par cet avantage fiscal que le quatrième. En montant moyen, par ailleurs, le montant le plus élevé concerne le dernier dixième.

Graphique n° 19 : Distribution des foyers fiscaux déclarants des heures supplémentaires et leur montant moyen en fonction du dixième de revenu fiscal de référence



Lecture : Parmi le 8^{ème} dixième de revenu, 478 704 foyers fiscaux ont déclaré des heures supplémentaires en 2020 ce qui représente en moyenne 2 627 € pour ce même décile.

Champ : Foyers fiscaux français déclarants des heures supplémentaires en 2020

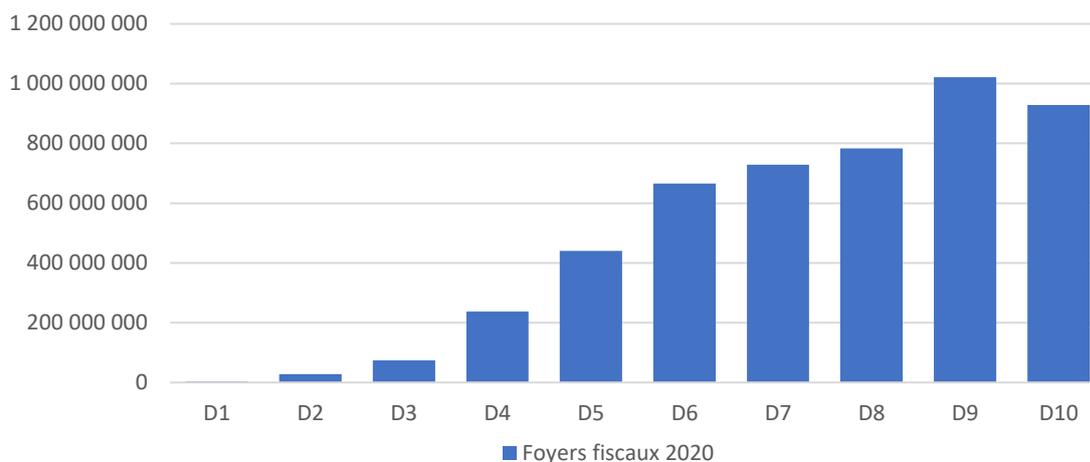
Source : DGFIP, INSEE – FELIN 2020

Les données disponibles montrent une concentration de ce dispositif entre les sixième et dernier dixèmes : 726 millions d'heures déclarés en moyenne par dixième entre les déciles 5 et 8, 976 millions pour les deux derniers dixèmes. Les trois premiers dixèmes ne sont quasiment pas concernés, et les quatrième et cinquième dixèmes sont en moyenne à 339 millions d'heures.

²²⁵ Et à un biais déclaratif dans la montée brutale des heures supplémentaires au T4 2007, avec un effet de sous-déclaration pour pouvoir bénéficier de la défiscalisation l'année suivante

²²⁶ Rapport particulier n°2, La progressivité de l'imposition des revenus des personnes physiques, Chapitre 2.2, recommandation n°6

Graphique n° 20 : Montant total d'heures supplémentaires déclaré par les foyers fiscaux en fonction du dixième de revenu fiscal de référence



Lecture : Parmi le 8^{ème} dixième de revenu, près de 800 millions d'euros d'heures supplémentaires a été déclaré en 2020.

Champ : Foyers fiscaux français déclarants des heures supplémentaires en 2020

Source : DGFIP, INSEE – FELIN 2020

10.5. Les indemnités de fin de contrat de travail

Les indemnités versées à l'occasion de la rupture du contrat de travail font l'objet d'un traitement différencié du point de vue fiscal, selon qu'il s'agit d'un licenciement ou d'une rupture conventionnelle. Pour l'IR comme pour la CSG, le traitement fiscal est encadré, notamment par un dispositif de plafonnement adapté aux différentes situations juridiques. En revanche, la situation est beaucoup plus floue en termes de dépenses fiscales.

En ce qui concerne la CSG, le PLACSS appréhende dans une même sous-catégorie relative aux exemptions d'assiette les indemnités de rupture, qui recouvrent les indemnités de licenciement, de rupture conventionnelle et de départ à la retraite. Le montant correspondant en termes de dépense sociale (tous prélèvements sociaux compris) est de 951 M€ pour 2022, dont 722 M€ pour le licenciement et 246 M€ pour les ruptures conventionnelles²²⁷.

Parmi les dérogations au principe d'assujettissement de la CSG figurent d'ailleurs de manière explicite les indemnités de licenciement ou de mise à la retraite et toutes autres sommes versées à l'occasion de la rupture du contrat de travail ainsi que les indemnités de rupture conventionnelle dans la fonction publique, dans la limite de deux fois le montant du plafond de la sécurité sociale, ou du montant prévu par la convention de branche. Le montant correspondant n'est pas précisé : un ordre de grandeur à partir de l'application de la CSG-CRDS à l'assiette consolidée de ces différents agrégats conduit à une estimation de 427 M€ pour 2022²²⁸.

²²⁷ Tableau 22 du PLACSS

²²⁸ Avant 2006, les indemnités de rupture étaient exonérées d'impôt sur le revenu totalement ou dans la limite de 50 % de leur montant pour les indemnités de licenciement et de mise à la retraite. Cette assiette déterminait également l'assiette sociale. Les lois successives de financement de la sécurité sociale ont abaissé le plafond d'exonération des indemnités de licenciement et de mise à la retraite et déconnecté en 2009, 2011 puis 2012 le régime fiscal du régime social, en resserrant le régime social des indemnités de rupture, via un plafonnement plus strict sur les cotisations et la CSG-CRDS. La LFSS pour 2013 a assujéti l'indemnité de rupture conventionnelle au forfait social, pour la part exclue de l'assiette des cotisations et de CSG. L'ordonnance du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail prévoit que les indemnités attachées à la rupture conventionnelle collective et au congé de mobilité bénéficient d'un régime fiscal et social identiques à celui applicable aux indemnités versées dans le cadre de plan de sauvegarde de l'emploi.

Pour ce qui est de l'IR, la logique est différente : compensant le préjudice subi lors du licenciement, les indemnités de licenciement sont assimilées à des dédommagements attribués à l'issue d'une procédure. Elles ne sont donc pas considérées comme des revenus partiellement exonérés et n'ont pas à être déclarées (dans la limite d'un plafond déterminé par la loi). Il n'en va pas de même pour certains types d'indemnités, liées à des démarches collectives, telles que le plan social d'entreprise, ou à la procédure plus récente de rupture conventionnelle, qui s'apparente effectivement plus à une négociation qu'à une indemnité pouvant être tranchée par un jugement. La DF 120138 encadre depuis 2008 ces exceptions : elle faisait l'objet d'une estimation minimale en 2011, à hauteur de 20 M€, mais est désormais estimée à 279 M€.

Ce montant traduit seulement le dynamisme des ruptures conventionnelles depuis une décennie. En effet, la demande faite par le rapport Guillaume d'intégrer l'ensemble des avantages fiscaux liés aux licenciements n'a pas été suivie d'effets. La mission estimait en 2011, en intégrant l'ensemble des licenciements, le véritable montant de la dépense à 310 M€. Elle critiquait l'illisibilité du dispositif, l'agencement des plafonds des exonérations incitant à l'optimisation, le caractère inéquitable des exonérations, les indemnités conventionnelles plus élevées fixées par certaines branches, et, d'une manière générale, l'incitation à l'optimisation dans la fixation du montant des indemnités.

Plusieurs réformes²²⁹ ont depuis lors modifié le cadre des indemnités de licenciement, avec notamment la mise en place d'un plafonnement de ces dernières. Mais le plafonnement fiscal existait en amont, et cette modification n'est pas de nature à atténuer la critique portée il y a dix ans : dans le cadre donné du plafonnement fiscal d'une part, et portant sur le montant même de l'indemnité d'autre part, les critiques sur l'inégalité en fonction du rattachement aux branches, et les mécanismes d'optimisation paraissent toujours d'actualité selon les rapporteurs, qui ne voient pas de raison d'améliorer la cotation de 0 alors appliquée à cette dépense.

La France reste d'ailleurs très isolée dans l'OCDE sur ce sujet : la plupart des pays ignorent ces dérogations, et considèrent du point de vue fiscal que l'indemnité est plus apparentée à une forme de rémunération différée qu'à la substitution d'un dédommagement procédural. Comme pour la prime pour la valeur ajoutée, une identification de la dépense fiscale est indispensable.

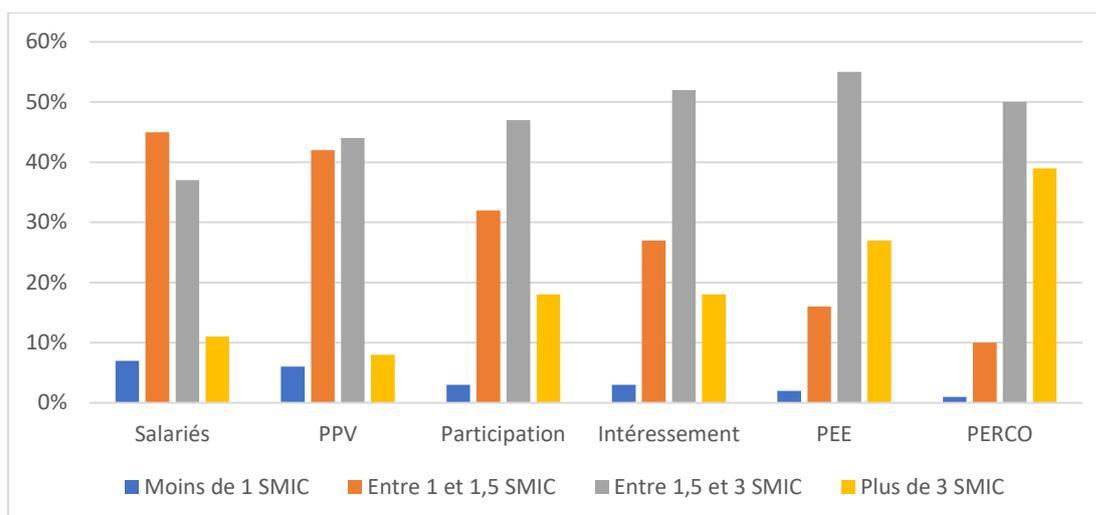
Proposition n°9 : Identifier et suivre dans l'annexe Voies et moyens les dépenses fiscales relatives à la prime de partage de la valeur et celles correspondant aux avantages sur les licenciements.

10.6. *Reprendre la maîtrise fiscale des compléments à la rémunération*

Du point de vue de l'égalité devant l'imposition du revenu, les différents dispositifs censés soutenir le pouvoir d'achat, tiennent une place singulière. Ils sont pour certains d'entre eux effectivement plus largement répartis dans les premiers déciles.

Le rapport annuel 2024 de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale rappelle cependant que parmi ces avantages fiscaux et sociaux, seule la prime de partage de la valeur (PPV) est globalement proportionnelle à la répartition des revenus. L'intéressement, les PEE et les PERCO se concentrent sur les salaires supérieurs à 1,5 SMIC, et, pour les PERCO, à 3 SMIC.

²²⁹ En particulier l'ordonnance du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations du travail.

Graphique n° 21 : Répartition des salariés bénéficiaires des avantages fiscaux par niveau de salaire, 2022

Source : CPO d'après Cour des comptes, DSN

Lecture : en 2022, les salariés touchant entre 1 et 1,5 Smic représentent 45 % du total des salariés et 42 % des bénéficiaires de la PPV.

Certes, la catégorie des salariés entre 1,5 et 3 SMIC, qui représente 37 % des salariés, est surreprésentée pour ces différents avantages, en particulier pour l'intéressement (cette catégorie en représentant 52 %) et le PEE (55 %). Si le ciblage de cette catégorie de salariés correspond à l'objectif de ces mesures, on peut considérer que la répartition de ces avantages correspond à la cible. Il n'en reste pas moins qu'à l'exception de la PPV, les salaires supérieurs à 3 SMIC sont surreprésentés dans ces avantages.

D'autres facteurs d'inégalité interviennent dans ce champ. La taille des entreprises est un élément déterminant : si la PPV est répartie dans l'ensemble des entreprises, les entreprises de moins de 50 salariés, qui représentent 35 % de la masse salariale, versent 10,5 % de l'intéressement et 4 % de la participation. Les entreprises de plus de 500 salariés, qui représentent 36 % de la masse salariale, versent 65 % de l'intéressement et 55 % de la participation.

La répartition des avantages par branche est également inégale : le commerce et la réparation automobile, la construction, l'hébergement et la restauration rassemblent plus de 90 millions d'heures supplémentaires en 2022, et une augmentation entre 2018 et 2022 de 15 % ou plus ; à l'inverse, la branche fabrication des matériels de transport a vu le nombre d'heures supplémentaires diminuer de 17 %²³⁰.

Cette inégalité se manifeste également en termes de cumul, même si ces avantages demeurent sous leurs plafonds respectifs (voir chapitre 4 de la partie 1 du rapport). Là encore, ce cumul est très inégal en fonction des branches : quasiment inexistant dans l'action sociale, l'hébergement et le médico-social (0,7 % de la masse salariale vient de la participation, l'actionnariat salarié et la PPV), important dans la cokéfaction et le raffinage (16,2 %). Au total, 23 % des salariés bénéficiaient simultanément de la PPV, de l'intéressement et de la participation en 2022.

Le dynamisme de ces différents avantages destinés à compléter le pouvoir d'achat (c'est l'objectif des dépenses IR et CSG CRDS) et à modérer les coûts des entreprises (c'est l'objectif des dépenses sociales), a un effet d'attrition sur l'assiette de la CSG-CRDS et de l'IR. Alors que l'extension des différents compléments de rémunération, aujourd'hui à 13,2 % de la masse salariale, semble continu, il est essentiel de rappeler le principe de leur intégration dans les systèmes sociaux et fiscaux et de mettre fin au mitage continu du revenu imposable.

²³⁰ Source : DARES

C'est particulièrement urgent pour l'IR. La situation diffère en effet notablement entre la CSG-CRDS et l'IR : même si les estimations sont loin d'être complètes, les dépenses fiscales sont au moins identifiées sur la CSG-CRDS alors qu'elles sont absentes pour l'IR (PPV, indemnités de licenciement). Et les décisions prises sur les heures supplémentaires, pour lesquelles il a été mis fin à l'exemption de CSG-CRDS, renforcent cet écart.

Les appréciations portées en 2011 sur la qualité des dépenses fiscales correspondantes étaient mitigées. Le constat d'une augmentation continue peut conduire à une approche encore plus critique. C'est le cas, d'une manière transversale, de l'ensemble de ces compléments de rémunération qui, sans que leur impact soit prouvé, au moins en termes d'efficience, atténuent d'une manière croissante l'assiette de l'imposition du revenu.

La question globale du soutien au pouvoir d'achat des classes moyennes n'épuise pas le débat sur les objectifs de cette mesure, qui portent également sur des éléments structurants – la capitalisation des entreprises, les débouchés du dialogue social. La première priorité est de prendre conscience de cet effet préoccupant de mitage, et d'en tirer les conséquences en rétablissant la règle de prise en compte de l'ensemble des rémunérations.

L'objectif d'incitation au partage de la valeur, notamment via la participation au capital des entreprises, peut légitimement s'appuyer, parmi d'autres outils réglementaires, sur un dispositif fiscal. Mais le fait de mêler dans des dépenses fiscales de même type, des objectifs conjoncturels de distribution du pouvoir d'achat et d'autres destinés à avoir un impact structurel sur la capitalisation des entreprises ne facilite pas le pilotage de l'ensemble : le développement, en particulier, de la participation apparaît lent au regard des investissements fiscaux consentis.

Il est important de mettre fin au mitage de l'assiette de l'IR portant sur les rémunérations. Le rapport de la Cour des comptes 2024 sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale²³¹ recommande de son côté de limiter les effets de cumul des exemptions de cotisations sociales et de substitution sur le long terme aux salaires de base, en abaissant les plafonds d'exemption des compléments de salaire de partage de la valeur en entreprise en les alignant sur ceux de la prime de partage de la valeur.

Proposition n°10 : Clarifier les objectifs relatifs aux dépenses fiscales existantes liées aux compléments de rémunération, en distinguant les mesures ayant un impact structurel, notamment sur la capitalisation des entreprises, des éléments conjoncturels relatifs au soutien du pouvoir d'achat, et borner dans le temps les secondes.

11. Les dons : la question de l'équité au cœur de la réflexion, entre crédit, réduction d'impôt et dépense budgétaire

La réduction d'impôt au titre des dons (110201), créée en 1948, représente en 2022 un montant de 1,73 Md€. Elle a augmenté en euros constants de 38 % par rapport à 2011, alors que le nombre de bénéficiaires est resté stable, selon les données brutes, à 5,4 millions. Le cadre de cette dépense, simple dans son principe et son objectif – l'incitation au don à des associations d'intérêt général²³² - s'avère relativement complexe dans son application.

²³¹ Chapitre V : *Les niches sociales des compléments de salaire : un nécessaire rapprochement du droit commun*, rapport de la Cour des comptes 2024 sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale, 29 mai 2024

²³² L'association doit également relever de l'un des champs mentionnés au 2 bis de l'article 200 du CGI : elle doit avoir un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, agissant en faveur du pluralisme de la presse ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises.

Le don ouvre en effet droit à une réduction d'impôt de 66 %, dans la limite de 20 % du revenu imposable, mais ce taux est porté à 75 % pour les dons en faveur des organismes aidant des personnes en difficulté par la fourniture gratuite de repas ou de soins ou l'aide au logement, dans la limite de 1 000 €²³³.

Depuis les années 1970, les taux et plafonds des avantages fiscaux liés aux dons ont été régulièrement réévalués. Initialement constitué sous la forme d'une déduction très limitée dans son montant (0,5 % du revenu), la déduction a été portée à 1 %, puis 1,25 % en 1987 pour les organismes d'intérêt général. La déduction a été transformée en réduction d'impôt à 40 % en 1990, puis 50 % en 1996, 60 % en 2003 et 66 % en 2005, dans la limite de 20 % du revenu imposable. Pour les dons aux personnes en difficulté, l'amendement Coluche de 1988, créant le taux à 50 % dans la limite de 400 F a été modifié en 1996 (60 %), 2003 (66 %) et 2005 (75 %).

Depuis 2005, le système est stabilisé pour ce qui concerne les taux et les plafonds : les modifications ont porté sur les plafonds, relevés de 10 à 20 % du revenu pour les dons aux organismes d'intérêt général. Pour les associations venant en aide aux personnes en difficulté, le plafond a été porté de 2000 F à 400 € au tournant des années 2000, puis finalement fixé à 1000 € de manière temporaire mais reconduit d'année en année. Cette augmentation s'inscrit aussi dans des choix politiques dus à des circonstances exceptionnelles (à l'occasion de la crise COVID, de la reconstruction de Notre-Dame de Paris).

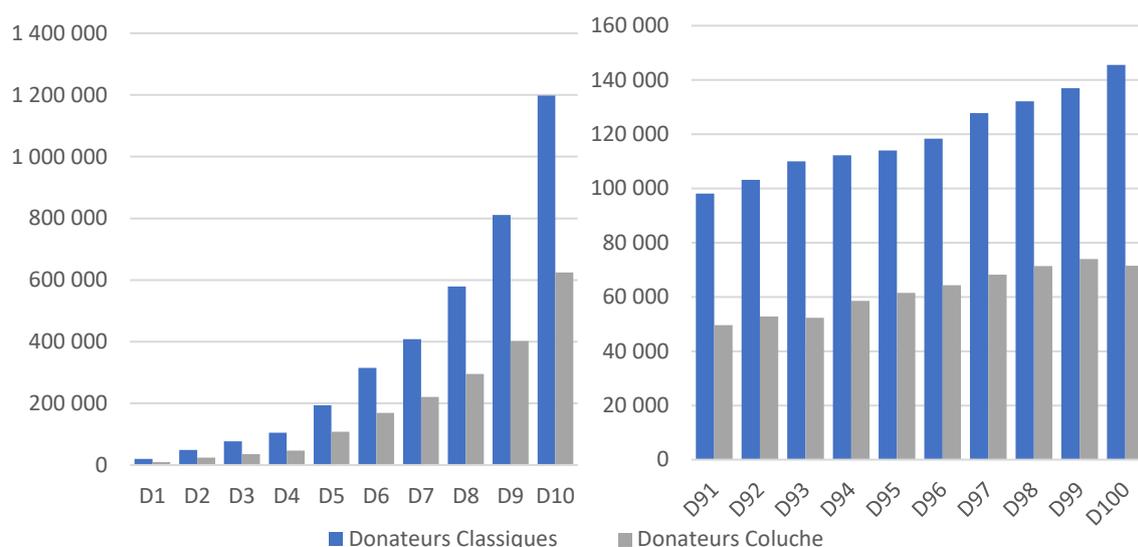
11.1. Des donateurs au profil particulier

En termes de répartition de revenus, le don aux organismes d'intérêt général, qui concerne 9,4 % des contribuables en 2020, n'atteint 5 % des contribuables qu'à partir du 5^e dixième. Il atteint 10 % au 7^e dixième, 15 % au 8^e, 20 % au 9^e, et 30 % au dernier dixième. Ce profil est très comparable à la répartition de la dépense fiscale sur la scolarité dans l'enseignement secondaire ; il est légèrement moins concentré sur le dernier dixième que la DF 120146 sur l'emploi à domicile.

Le nombre de foyers donateurs du dernier centième (146 000) équivaut à celui des trois premiers dixièmes. La répartition des dons aux personnes en difficulté, qui concerne un plus petit nombre de donateurs (4,9 % des foyers fiscaux), est comparable : 52,9 % des foyers donateurs sont dans les deux derniers dixièmes.

La concentration des foyers fiscaux donateurs parmi les plus aisés semble être plus limitée au niveau du dernier centième. En effet, alors que le 91^e centile représente 8 % des donateurs aux organismes d'intérêt général du dernier dixième, le 100^e en représente 12 % - l'écart est sensiblement le même pour les donateurs aux personnes en difficulté passant de 8 % à 11 % sur les mêmes centièmes.

²³³ Il existe également des dispositions temporaires, par exemple mises en œuvre dans le cadre du financement de la restauration de Notre-Dame de Paris.

Graphique n° 22 : répartition des donateurs par dixième, centième et millième de RFR, 2020

Lecture : Parmi le 5^e dixième de revenu, près de 200 000 foyers fiscaux ont donné aux associations reconnues d'utilité général (classique) et un peu plus de 100 000 aux associations venant en aide aux personnes en difficulté (Coluche).

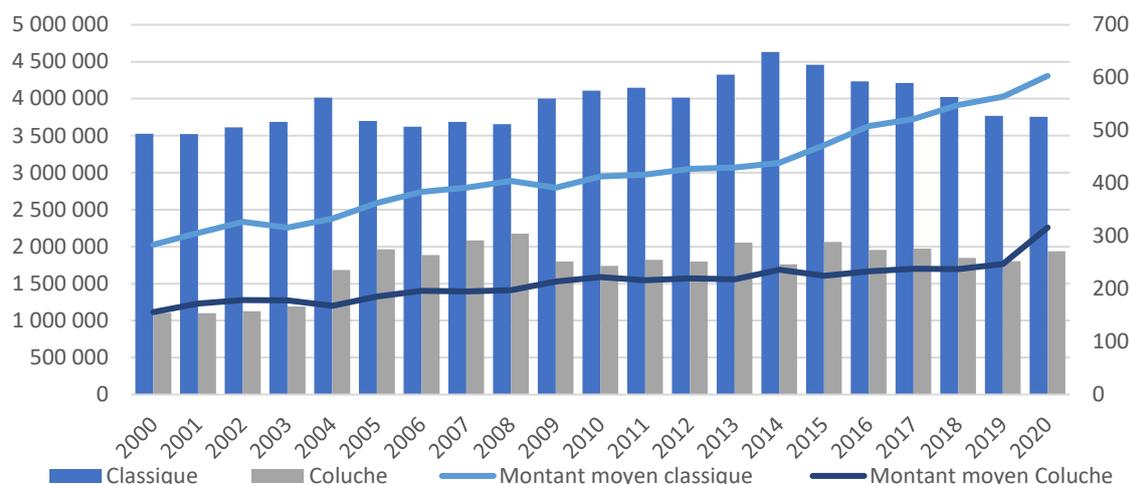
Champ : Ensemble des foyers fiscaux en 2020

Source : FELIN – DGFIP, INSEE, 2020

Le nombre de donateurs aux organismes d'intérêt général recensés entre 2000 et 2020 reste relativement stable, entre 3,5 et 4 millions de foyers fiscaux donateurs, malgré des extremums en 2004 – qui correspond à l'augmentation de la réduction d'impôt de 60 à 66 % – en 2010/2011 – probablement la crise des *subprimes* – et 2014. Les donateurs aux associations venant en aide aux personnes en difficulté ont connu une nette augmentation aux alentours des années 2004/2005, passant d'environ un million de foyers fiscaux donateurs à près de 2 millions en 2020, ce nombre restant depuis relativement stable.

Les montants moyens ont connu des dynamiques différentes en fonction du dispositif : les associations d'intérêt général ont vu le montant de don moyen s'accroître au fil des années, passant d'un peu moins de 300 € en 2000 à près de 600 € en 2020. À l'inverse, les dons « Coluche » ont connu une progression moins rapide avec un montant moyen en 2000 proche des 200 € et avoisinant les 300 € en 2020 – c'est d'ailleurs sur cette dernière année, qui a fait l'objet d'une augmentation du plafond (voir partie précédente), qu'une hausse significative a été observée.

Graphique n° 23 : distribution des foyers fiscaux donateurs et montant moyen de donation pour le dispositif classique et « Coluche » entre 2000 et 2020



Lecture : En 2016, plus de 4 millions de foyers fiscaux ont fait un don aux associations reconnues d'intérêt général et près de 2 millions aux organisations venant en aide aux personnes en difficulté. Le montant de don moyen sur cette période était respectivement de 508 € et 233 €.

Note : Les montants moyens sont exprimés en euro constant 2020.

Champ : Ensemble des foyers fiscaux donateurs entre 2000 et 2020

Source : FELIN – DGFIP, INSEE, 2000 – 2020

11.2. En dépit de la légère augmentation des dons, l'efficience du dispositif fait débat

L'évolution de cet avantage fiscal, que le récent rapport du Sénat sur les avantages fiscaux pour les dons aux associations²³⁴ caractérise comme la première « politique publique » en faveur des associations d'intérêt général, a été régulièrement analysée. Plusieurs éléments peuvent être pris en compte pour analyser l'efficacité et l'efficience de cette dépense.

La première question est celle de son **contrôle**, compte tenu des moyens engagés. Dans un référé de 2021²³⁵, la Cour des comptes avait critiqué la faiblesse du dispositif de contrôle²³⁶ en dressant un parallèle avec d'autres obligations déclaratives (emploi d'un salarié à domicile, pensions alimentaires. L'article 19 de la loi du 24 août 2021 a soumis à une nouvelle obligation déclarative annuelle les organismes qui délivrent des reçus, des attestations ou tous autres documents par lesquels ils indiquent à un contribuable qu'il est en droit de bénéficier des réductions d'impôt²³⁷. Cela concerne les dons reçus des particuliers, des entreprises et des redevables de l'impôt sur la fortune immobilière. Les premières déclarations ont été faites pour la première fois en ligne au 31 décembre 2022 pour les dons reçus à compter du 1^{er} janvier 2021.

²³⁴ Champ et mise en œuvre effective des dispositifs de suspension des avantages fiscaux pour les dons aux associations, Jean-François Husson et Eric Jeansannetas, 7 décembre 2022

²³⁵ Cour des comptes, *La fiscalité des dons aux associations*, 2021, qui portait essentiellement sur les procédures mises en œuvre par les associations pour bénéficier de rescrits de l'administration fiscale

²³⁶ *Biens publics, charité privée, comment l'État peut-il réguler le charity business*, G Fack, C Landais, A Myczkowski, CEPREMAP, Editions rue d'Ulm, 2018 : avant cette réforme de 1983, un nombre significatif de contribuables reportait un montant de dons exactement égal au plafond d'éligibilité, de façon à maximiser la déduction, alors qu'après la réforme, ce type de comportement a été divisé par cinq

²³⁷ Les associations doivent déclarer le montant global des dons et versements mentionnés sur les documents (reçus, attestations ou tous autres documents) délivrés aux donateurs perçus au cours de l'année civile précédente (ou au cours du dernier exercice clos s'il ne coïncide pas avec l'année civile) qui ont donné lieu à l'émission d'un reçu fiscal, ainsi que le nombre de documents (reçus, attestations ou tous autres documents) délivrés au cours de cette période ou de cet exercice au titre de ces dons.

La deuxième question est celle de son **efficacité** et de son **efficience**. Si le passage à la déclaration dématérialisée a facilité concrètement le don, et si la dépense elle-même augmente, l'effort public en faveur des associations, particulièrement important en France, intervient dans le cadre d'une augmentation moins dynamique des dons, et d'une stabilisation du nombre de donateurs. La dernière étude du Panorama national des générosités (données 2019) recense 8,5 Md€ de dons, dont 5 Md€ apportés par les particuliers (2,9 Md€ déclarés, 745 M€ non déclarés, et 1,35 Md€ de libéralités et assurances vie), qui augmentent moins rapidement que les dons des entreprises (ils représentent 59 % du total des dons, contre 61 % lors de la précédente édition de l'étude qui portait sur les chiffres 2015). Les dons déclarés sont en augmentation régulière, passant de 1 Md€ en 2000 à 1,5 Md€ en 2006, puis évoluant de 2,2 à 3 Md€ entre 2013 et 2022. Mais le nombre de foyers fiscaux donateurs recensés dans l'annexe Voies & Moyens recule depuis 2014, passant de 5,7 à 5,4 millions.

La dernière étude de la DGFIP sur les dons de 2011 à 2021²³⁸ précise ce diagnostic sur la partie déclarée. Elle constate une augmentation des dons déclarés par les particuliers, qui sont passés de 2,1 Md€ en 2011 à 3,3 Md€ en 2021 (IR, ISF puis IFI), soit + 53 % contre + 130 % pour les dons des entreprises. Pour les particuliers, la croissance la plus forte a porté sur la période allant jusqu'à 2016 (2,9 Md€).

Le potentiel des foyers fiscaux déclarants est large : la moitié des foyers fiscaux déclare des dons plus d'une année sur trois entre 2011 et 2021. Les réguliers (déclaration chaque année) représentent un foyer sur dix et sont de plus gros donateurs (trois fois plus que ceux qui ont déclaré une seule fois sur la décennie). Mais au total, selon cette étude, le nombre de donateurs se stabilise : 5,0 millions en 2011, 5,2 millions en 2021. Logiquement, le don moyen augmente, passant de 395 à 585€ de 2011 à 2021.

Les dons déclarés à l'IR aux organismes d'intérêt général sont passés de 1,7 à 2,3 Md€ sur la période, alors que les dons déclarés en faveur des organismes d'aide aux personnes en difficulté sont montés à 630 M€ en 2020, lors de la crise sanitaire.

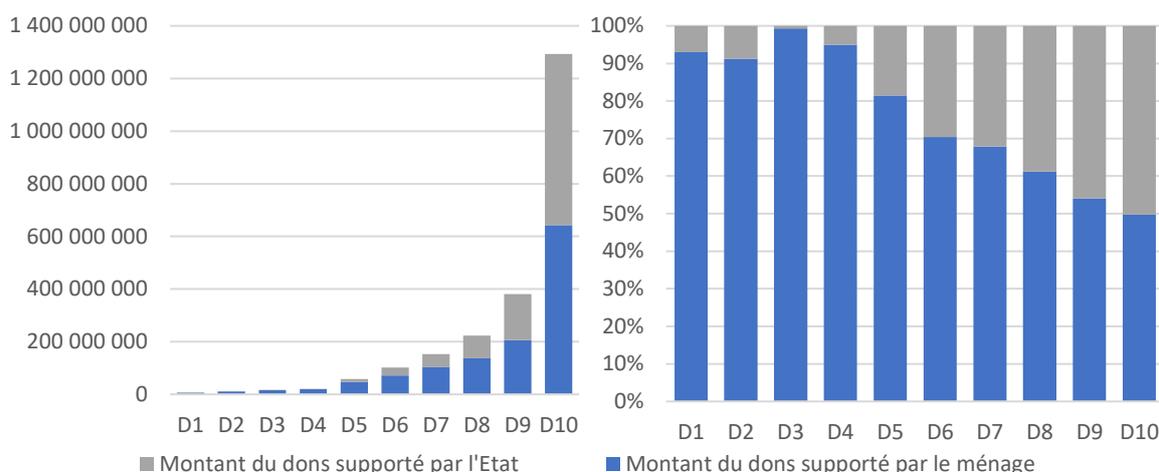
Les dons sont associés à l'âge : les donateurs ont 60 ans en moyenne, contre 50 pour ceux qui ne déclarent pas donner, et ont un revenu moyen plus élevé : 40 133 € contre 20 785 €. Ils touchent plus souvent des retraites (33 % contre 24 %), des revenus fonciers (4% contre 2 %) ou de capitaux mobiliers (6 contre 3 %).

La répartition de la distribution de la charge du don entre donateur et complément représenté par l'avantage fiscal montre que l'avantage fiscal, matérialisé par une réduction d'impôt, n'est utilisé d'une manière significative qu'à partir du 5^e décile. Si le dernier dixième est celui qui, de très loin, donne le plus (1,29 Md€), c'est aussi celui pour lequel la part de l'avantage fiscal dans le total du don est maximal (50,2 %), sans aller pour autant jusqu'à 66 %.

Pour les déciles 5 à 8, en revanche, qui donnent au total 537 M€, la part de l'avantage fiscal est seulement de 32,9 %. Et pour les quatre premiers dixièmes, la réduction d'impôt ne représente que 4,8 % de la valeur du don.

²³⁸ Dons et mécénat de 2011 à 2021, DGFIP analyses n°06, janvier 2024

Graphique n° 24 : répartition de la charge du don pour le dispositif classique en montant effectif et en part relative en fonction du dixième de revenu en 2020



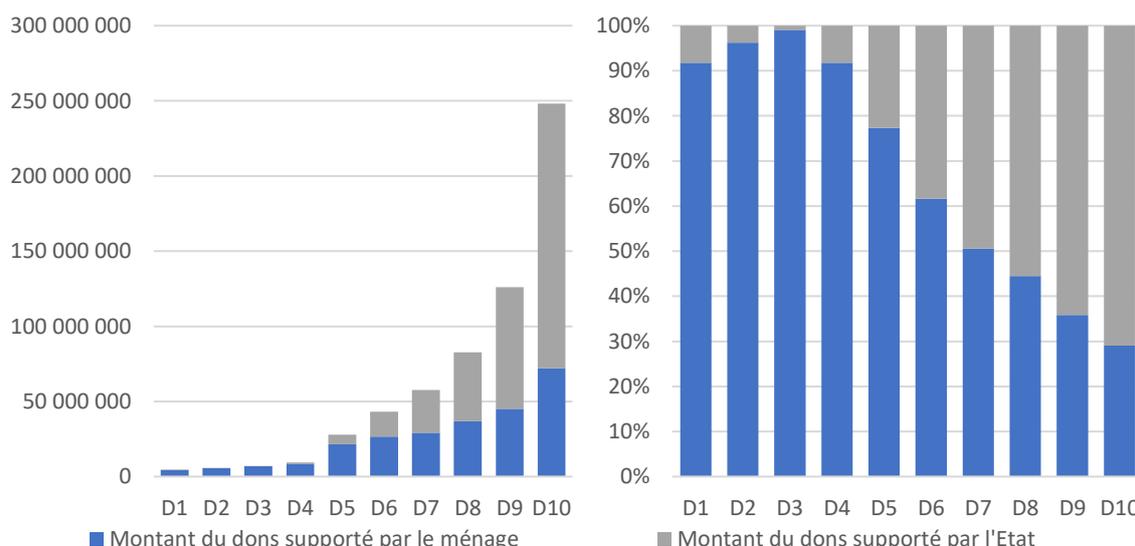
Lecture : Le 8^e dixième de revenu a déclaré, en 2020, plus de 200 millions € de don aux associations reconnues d'intérêt général. Sur ce montant, 137 millions a été à la charge par le contribuable et 86 millions à la charge de l'État – une fois la réduction d'impôt prise en compte. Ainsi, la charge du don pour le contribuable pour ce dixième de RFR est en moyenne de 60 %.

Champ : Foyers fiscaux français déclarants des dons en 2020

Source : DGFIP, INSEE – FELIN 2020

Le constat est sensiblement le même pour le dispositif de don aux associations venant en aide aux personnes en difficultés, avec une charge presque complète pour les premiers dixièmes de revenu et qui va tendre vers la répartition de charge théorique – 75 % pour l'État et 25 % pour le contribuable – à partir du 5^e dixième, jusqu'à atteindre une prise en charge inférieure à 30 % pour le dernier dixième.

Graphique n° 25 : répartition de la charge du don pour le dispositif « Coluche » en montant effectif et en part relative en fonction du dixième de revenu en 2020



Lecture : Le 8^e dixième de revenu a déclaré, en 2020, plus de 80 millions € de don aux associations venant en aide aux personnes en difficulté. Sur ce montant, 37 millions a été à la charge du contribuable et 46 millions à la charge de l'État – une fois la réduction d'impôt prise en compte. Ainsi, la charge du don pour le contribuable pour ce dixième de RFR est en moyenne de 45 %.

Champ : Foyers fiscaux français déclarants des dons en 2020

Source : DGFIP, INSEE – FELIN 2020

Les modifications de taux sont l'occasion de mesurer l'effet de l'évolution des incitations fiscales. Du fait de la relative stabilité du dispositif depuis près de vingt ans, il faut se reporter à des études anciennes, parmi lesquelles l'étude de Gabrielle Fack et Camille Landais sur l'efficacité des incitations fiscales aux dons²³⁹. À partir de l'analyse des dernières évolutions de taux pour les organismes d'intérêt général (augmentation de 50 % à 60 % en 2003 et de 60 % à 66 % en 2005), l'article conclut à un effet modéré de ces modifications, avec une hausse de l'incitation fiscale de 1 euro entraînant une hausse des dons nets comprise entre 0,3 et 0,9 euro²⁴⁰. Cette élasticité correspond aux éléments relevés aux États-Unis²⁴¹.

Le rapport Guillaume de 2011, tout en citant cette étude, y apportait quelques réserves liées au fait que l'échantillon étudié ne concernait pas les hauts revenus, plus concernés comme on l'a vu par les dons. Mais le rapport évoquait une étude de 2006 réalisée par le CerPhi sur la générosité des Français, et allant dans un sens comparable, montrant que l'effort des donateurs a augmenté de seulement 15 % suite aux mesures fiscales contre 85 % pour l'État.

Compte tenu de ces études, le rapport de 2011 attribuait à cette dépense fiscale la note de 1, considérant que si l'efficacité de la dépense pouvait être reconnue, son efficience pouvait être critiquée. L'étude soulignait que le niveau élevé de l'avantage fiscal (66 % ou 75 %) risquait de transformer l'effet de levier recherché en subvention budgétaire à guichet ouvert, sans les outils de pilotage qu'offrent les subventions budgétaires, alors que l'absence de politique d'orientation du dispositif fiscal en faveur de certains types d'organismes d'intérêt général pouvait aboutir à une forme de dilution de l'effort public, bénéficiant à des organismes d'intérêt général peu efficaces. Le rapport soulignait également que l'incitation fiscale ne constituait pas l'unique outil public pour accroître les dons, les actions de sensibilisation aux actions entreprises par le secteur associatif pouvant compléter ces dispositifs.

Du point de vue de l'efficacité globale et de l'efficience de la dépense, peu d'éléments amènent à revoir la cotation effectuée en 2011. Depuis lors, l'augmentation du montant des aides – et de la dépense fiscale correspondante – doit être mise en regard de la diminution du nombre de donateurs. La France conserve le dispositif fiscal le plus favorable en Europe, alors que l'effort de générosité privée demeure très limité par rapport au PIB.

L'analyse comparée au niveau international de l'efficience des politiques incitatives au don ne place pas notre dispositif parmi les plus efficaces. L'analyse²⁴² montre que si le développement économique s'accompagne de la structuration et de la formalisation d'un secteur privé à but non lucratif, il existe une grande diversité de formes et d'intensité de la dépense privée dans les pays développés. Un point commun apparaît néanmoins : partout, les contribuables placés tout en haut de la distribution des revenus contribuent significativement plus en pourcentage de leur revenu que les autres contribuables.

²³⁹ *Les incitations fiscales aux dons sont-elles efficaces ?* in Economie et Statistique n° 427-428.

²⁴⁰ Les auteurs distinguaient deux motivations dans le don : le plaisir de donner, mais aussi l'altruisme, dans lequel la préoccupation porte sur la somme perçue au total par l'organisme, qu'elle vienne du don ou d'une subvention publique. Pour mesurer l'efficacité du don sur le plaisir de donner, la difficulté est de mesurer l'effet d'éviction entre fonds publics et fonds privés ainsi que la relative efficacité de l'utilisation des fonds publics par rapport aux fonds privés, éléments non pris en compte dans l'étude.

Les auteurs ont appliqué une méthode d'analyse permettant de regarder les comportements de deux catégories de population très comparables, proches du seuil d'imposabilité, l'une pouvant bénéficier de la modification de l'avantage fiscal et l'autre ne pouvant en bénéficier.

²⁴¹ W. Randolph (« *Dynamic income, progressive taxes, and the timing of charitable contributions* », 1995) trouve une élasticité pour l'ensemble de la population de l'ordre de 0,5 à 0,7, et Fack et Landais (« *Philanthropy, tax policy and tax cheating. A long-run perspective on US data* », 2016) trouvent une élasticité de long terme pour le décile supérieur proche de 0,6 : cité par *Biens publics, charité privée, comment l'Etat peut-il réguler le charity business*, G Fack, C Landais, A Myczkowski, CEPREMAP, Éditions rue d'Ulm, 2018

²⁴² *Biens publics, charité privée, comment l'Etat peut-il réguler le charity business*, G Fack, C Landais, A Myczkowski, CEPREMAP, Éditions rue d'Ulm, 2018

Reste que la France propose un dispositif très généreux. La majorité des pays pratiquent des déductions du revenu imposable qui augmentent en fonction du revenu, sous plafond (Allemagne, Belgique, Danemark, Etats-Unis, avec un plafond très élevé de 50 %), et lorsque le choix d'une réduction d'impôt est fait, son montant est très inférieur à celui de la France (25 % pour l'Espagne, 26 % pour l'Italie, 29 % pour le Canada, 33 % pour la Nouvelle Zélande).

Il existe ainsi deux ensembles distincts en termes de comportement face aux incitations fiscales du don. D'une part, les contribuables les plus aisés, plus réactifs²⁴³ aux dispositifs mis en place ; de l'autre, la grande majorité des foyers fiscaux, moins sensibles aux incitations. Les résultats finalement limités en France au regard des investissements publics depuis les années 1990 et 2000 pourraient inciter à une réflexion renouvelée, avec comme objectif non seulement une meilleure efficacité, mais aussi une plus grande équité.

Du point de vue de **l'équité**, le débat reste en effet très riche : s'agissant d'une réduction (et non d'un crédit d'impôt) qui ne rentre pas dans le cadre du plafonnement individuel, la liberté de donner à une association de son choix ne bénéficie qu'aux personnes susceptibles de payer des impôts.

Et une analyse rapide en termes d'efficacité, qui pourrait conduire à des subventions beaucoup plus fortes pour les contribuables aisés, comme aux États-Unis où le taux de subvention est égal au taux marginal d'imposition, avec un plafond très élevé, renforcerait l'effet dégressif du dispositif, sans garantir l'utilité sociale maximale de l'ensemble.

Plusieurs hypothèses pourraient permettre de modifier le système, en faisant la part des avantages, notamment en termes d'élargissement du cercle des donateurs, mais aussi des conséquences sur les finances publiques et sur les dons globaux reçus par les associations.

Une première piste pourrait être la transformation en crédit d'impôt d'une fraction ou de la totalité de la RI consacrée à l'aide aux personnes en difficulté. Elle pourrait permettre d'élargir le cercle des donateurs concernés. Cet élargissement représente un coût en termes de finances publiques, dépendant de la part relative du CI et de la RI, mais aussi, le cas échéant, du niveau du plafond.

Une deuxième hypothèse, se concentrant sur l'atténuation des effets sur l'égalité devant l'impôt sur le revenu, serait de remplacer la réduction d'impôt par une dépense budgétaire d'un même montant, et qu'il affecterait, dans la déclaration d'impôt, à l'association de son choix. Cela présenterait l'avantage de réduire l'effet sur la dégressivité, mais aurait l'inconvénient, en gelant le niveau des dons, de moins aisément pouvoir les moduler en fonction de l'actualité, en rendant les associations plus directement dépendantes de l'équilibre des finances publiques.

²⁴³ Fack et Landais estiment que l'élasticité-prix du don des ménages se situant dans le top 1 % des ménages les plus riches aux États-Unis est très proche de 1 à long terme

Une autre hypothèse pourrait consister en une diversification des dispositifs ne reposant pas sur une évolution des taux et des plafonds des avantages fiscaux, mais de subventions budgétaires associées au don privé, sur le modèle du *Gift aid* britannique, où le don du contribuable déclenche une subvention publique d'un montant proportionnel²⁴⁴. Les études disponibles montrent que ce type d'aides semblent plus efficaces en termes d'argent dépensé²⁴⁵. Une réduction du taux de la réduction d'impôt pour le contribuable, par exemple à 50 %, pourrait s'accompagner du versement du complément, sous forme de dépense budgétaire, à l'association. Le rééquilibrage serait moindre que dans la deuxième hypothèse, mais à comportement égal, l'opération serait neutre pour les finances publiques et les ressources des associations puisque l'association recevrait un supplément de financement.

Enfin, une dernière option, combinant les deux premières conduirait à maintenir une réduction d'impôt à 50% pour les foyers imposables et à affecter le gain lié à la réduction du taux à des subventions réparties en fonction des dons des foyers non imposables.

Proposition n° 11 : Explorer les différentes hypothèses permettant de mieux répartir le soutien public au don en fonction du revenu, à coût constant pour les finances publiques. Parmi ces hypothèses, la diminution à 50% du taux de la réduction d'impôt, éventuellement complétée par l'introduction d'une subvention publique fléchée sur le modèle du *Gift Aid* britannique, pourrait notamment être étudiée.

12. Les dépenses fiscales sectorielles : rester attentifs aux effets de cliquet, peser sur les dépenses inefficaces

Ce bloc, qui concerne l'IR mais pas la CSG-CRDS, comprend 39 dépenses fiscales au service de quatre politiques sectorielles traditionnellement friandes de l'utilisation des avantages fiscaux. Ces DF représentent un total de 2 156 M€ en 2022, et au contraire des trois blocs précédemment étudiés, ce montant décroît de manière significative (moins 25 % en € constants depuis 2011).

Mais cette évolution globale recouvre des réalités contrastées : les dépenses finançant l'Outre-Mer (1 037 M€) et l'agriculture (194 M€) diminuent, alors que les domaines régaliens (820 M€) et culturels (98 M€) augmentent légèrement.

Ces DF très différentes ont pour point commun de viser une catégorie très particulière de la population, ou un objectif très sectoriel de politique publique. Contrairement aux exonérations de revenus, l'enjeu est donc moins la déstabilisation de principe de l'imposition du revenu que l'utilité propre à chaque outil. Il peut être utile de mesurer l'efficacité de ces dépenses, en termes économiques et territoriaux, notamment par rapport à l'alternative que représente la dépense budgétaire.

En revanche, il ne s'agira pas ici d'apprécier l'ensemble des dépenses fiscales alimentant ces politiques sectorielles : celles sur l'impôt sur le revenu ne constituent qu'une partie des dépenses fiscales finançant l'outre-mer, par exemple ; à l'inverse, des politiques sectorielles telles que l'environnement ne sont plus concernées que de manière marginale par l'impôt sur le revenu, depuis la transformation du CI sur la rénovation énergétique en dispositif de dépense budgétaire.

²⁴⁴ Au lieu d'offrir une réduction d'impôt de 25 % du prix du don pour les contribuables, ce sont les associations qui peuvent bénéficier d'un montant équivalant à la réduction d'impôt en don supplémentaire, directement versé par l'État, in *Biens publics, charité privée, comment l'Etat peut-il réguler le charity business*, G Fack, C Landais, A Myczkowski, CEPREMAP, Éditions rue d'Ulm, 2018. Ce dispositif ne concerne que les foyers payant un impôt au moins égal au complément de dons versés par les pouvoirs publics, comme l'explique la *Charities Aid Foundation* [What is Gift Aid | How Does It Work | Learn more with CAF \(cafonline.org\)](#)

²⁴⁵ Fack, Landais, Myczkowski citent les études faites au Royaume Uni montrant une sensibilité plus forte à l'augmentation des dons liés qu'à l'augmentation de la réduction d'impôt, voir notamment C. Eckel et P. Grossman, « Rebates versus matching. Does how we subsidize charitable contributions matter ? », 2003 et K. Scharf et S. Smith, « Charitable donations and tax relief in the UK », 2016.

L'annexe n°9 traite des blocs de dépenses ayant diminué (Outre-Mer et Corse, politique agricole) ou augmentent faiblement (politique culturelle) mais ne débouchant pas sur des propositions particulières.

Il est intéressant de se concentrer sur deux blocs particuliers : les dépenses fiscales liées aux politiques régaliennes d'une part, à la scolarité des enfants du foyer fiscal d'autre part.

Si les montants concernant l'IR n'apparaissent pas en soi préoccupants, et si la modification de la déduction pour investissements marque une inflexion positive, l'absence de travail d'évaluation sur la période récente pour la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales²⁴⁶ ne permet pas de considérer que la cotation proposée en 2011 puisse être rehaussée à la hausse.

12.1. Les dépenses liées aux politiques régaliennes : le poids d'engagements anciens sur les retraites, les risques de dépenses catégorielles pérennes

L'ensemble de dépenses fiscales relatives à ce secteur, qui regroupe plusieurs missions²⁴⁷, représente 820 M€ pour 12 DF. À la différence du secteur agricoles, il s'agit d'un ensemble dynamique, qui augmente de 35 % en € constants depuis 2011.

Deux priorités peuvent être identifiées dans ces avantages fiscaux :

- d'une part les avantages fiscaux liés aux anciens combattants et à différents dispositifs d'indemnité, avec la retraite mutualiste du combattant (25 M€, DF 100101), la demi part supplémentaire liée à la demi part pour les retraités de plus de 74 ans disposant de la carte du combattant (514 M€, DF 110103), les retraites du combattant ou servies aux anciens harkis et assimilés (105 M€, DF 120126), victimes des essais nucléaires (2 M€, DF 120143). Cet ensemble représente 646 M€ et a augmenté de 19 % en € constants depuis 2011
- d'autre part les avantages liés à des professionnels de la défense, du service civique ou de la sécurité publique : sapeurs-pompiers volontaires (71 M€, DF 120123), service civique ou autre forme de volontariat (80 M€, DF 120127), compagnies républicaines de sécurité ou gendarmes mobiles (12 M€, DF 120145), militaires participant aux opérations de défense renforcées à la suite des attentats de 2015 (8 M€, DF 120144), incitation au départ des militaires (3 M€, DF 120140). Cet ensemble représente 174 M€ et a augmenté beaucoup plus fortement, de 173 % en € constants.

Pour le premier ensemble, qui représente la grande majorité des dépenses, les évolutions sont contrastées, essentiellement dépendantes de la démographie des populations auxquelles ces avantages s'adressent : pour ce qui concerne les deux dépenses les plus importantes, on note une augmentation marquée du coût lié à la demi part pour les retraités de plus de 74 ans disposant de la carte du combattant (+93 % en € constants, + 79 % de bénéficiaires) et à l'inverse la diminution de 55 % pour les pensions servies aux anciens harkis et assimilés, dont les effectifs ont diminué de 39 %.

L'évaluation de ces deux dépenses était contrastée en 2011.

La dépense relative aux retraites était considérée comme justement ciblée et suivie, et cotée à 3, même si des critiques étaient formulées notamment sur la retraite mutuelle du combattant.

²⁴⁶ Relevée dans la Note d'exécution budgétaire 2024 sur les dépenses fiscales : la dernière évaluation de dépense fiscale remonte à 2017 (DF n° 210316)

²⁴⁷ Anciens combattants, Défense, Justice, Sécurités

A l'inverse, la dépense relative à la demi-part sur les retraites du combattant, instaurée en 1945 pour compenser la faiblesse des retraites de l'époque, était considérée comme inefficace et inefficace. Elle profite aux ménages ayant les pensions les plus élevées ; n'intervenant qu'à partir de 75 ans, cet avantage n'est ni centré sur l'amortissement du coût financier du passage à la retraite, ni sur les difficultés d'autonomie qui peuvent intervenir le plus souvent plus tard.

Le dispositif n'a pas depuis lors évolué et c'est bien l'évolution démographique qui structure de fait la politique : aucun élément nouveau n'amène à modifier la critique sur la DF 110103 qui, avec 514 M€, représente désormais une dépense fiscale très significative.

Pour ce qui concerne le second bloc de dépenses (professionnels de la défense et de la sécurité), moins important en montant, l'avantage accordé aux sapeurs-pompiers volontaires était considéré comme inefficace en 2011 (coté 0), la mesure paraissant moins efficace qu'une dépense directe de rémunération pour l'attractivité et créant des inégalités entre SPV, en fonction de leur niveau d'imposition.

L'effet cliquet, déjà abordé plus haut, sur les exonérations, a amené à la création de dépenses nouvelles (CRS et gendarmes mobiles, forces engagées depuis les attentats de 2015). Ces dépenses sont comparables à la DF consacrée aux sapeurs-pompiers, qui a triplé en euros constants depuis 2011. Le 2^e point est que ces nouvelles dépenses, par leur caractère pérenne, contrastent avec d'autres outils plus cadrés dans le temps, tels que l'exonération du pécule d'incitation au départ des militaires ou les indemnités des victimes des essais nucléaires.

La dépense fiscale est ici utilisée, dans le champ de la politique de rémunération de la fonction publique, pour étendre un avantage catégoriel à une catégorie comparable de contribuables. Le risque d'une extension à d'autres catégories de personnel peut constituer à terme une source significative de réduction de l'assiette de l'imposition du revenu.

12.2. Les politiques éducatives : priorité aux dépenses budgétaires, plus efficaces

Ce bloc de dépenses, qui représentait 420 M€ en 2011, a reculé depuis de 17 % en € constants, et représente désormais 433 M€, avec les DF 110215 (enseignement secondaire, 220 M€), et 110242 (enseignement supérieur 213 M€).

La réduction d'impôt créée en 1993 est très accessible et sans formalité : aucun certificat de scolarité n'est demandé. Elle est exclue du plafonnement global de l'article 200-1 du CGI. Son montant varie selon le niveau d'enseignement : elle est de 61 € pour un collégien, de 153€ pour un lycéen, de 183 € pour un étudiant.

Ce montant n'a pas été revu depuis la création des deux dépenses en 1993 et a donc diminué de 38 % en € constants. Ces dépenses s'intègrent dans une politique publique de l'éducation marquée par des dépenses spécifiques, proposées sous condition de ressources. L'allocation de rentrée scolaire, versée sous condition de ressources aux familles dont les enfants sont scolarisés dans l'élémentaire ou le secondaire, est la deuxième prestation familiale comptant le plus de bénéficiaires, avec 3,1 M de familles allocataire en 2021.

La comparaison des montants montre qu'il s'agit pour les ménages d'une aide symbolique, surtout pour les collégiens et les étudiants, comme le montre le tableau ci-dessous : 15 % du montant de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) pour un collégien, 35 % de l'ARS ; 10 à 2 % du montant d'une bourse de l'enseignement supérieur, en fonction des échelons.

Par rapport au montant de l'ARS d'un collégien, le montant de l'avantage fiscal est passé de 30 % à 15 %.

Tableau n° 24 : montants comparés de l'avantage fiscal scolarité et des principales aides publiques

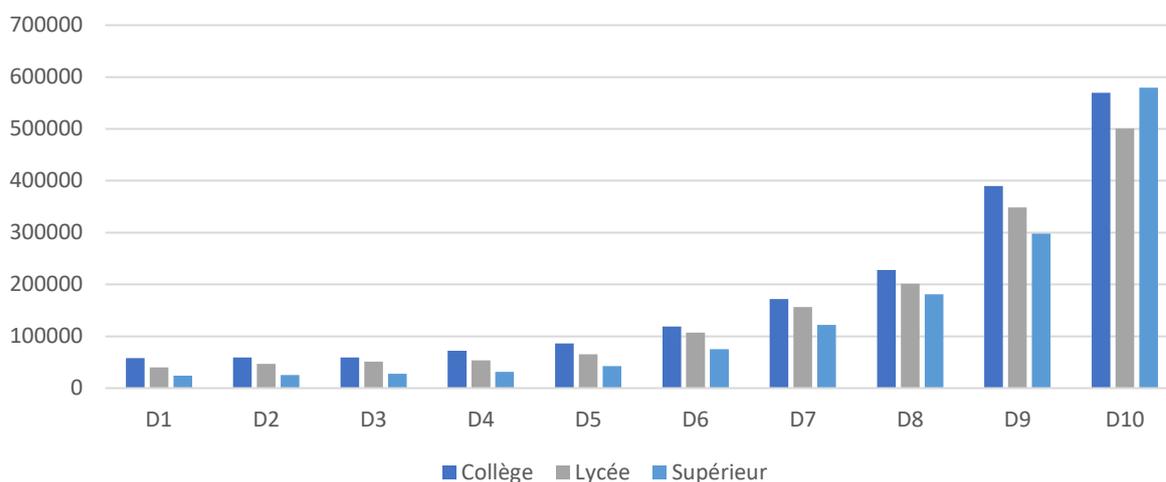
	Avantage fiscal	ARS		Bourse	
	Montant €	Montant €	Avantage / ARS	Montant €	Avantage / ARS
Collégiens	61	420	15%	111/486	55 % / 13 %
Lycées	153	435	35%	468 / 993	33 % / 15 %
Étudiants	183			1745/7602	10 % / 2 %

Source : rapporteurs d'après données bourses et ARS sur service-public.fr

Ces avantages fiscaux constituent un bon exemple de dépenses inefficaces et inefficientes qui ne font l'objet d'aucun pilotage en termes de ciblage ou d'évaluation, et pour lesquelles la seule action publique est de les laisser s'éteindre progressivement, du fait de leur stabilité nominale depuis 1993. Comme en 2011, où ces aides avaient été évaluées comme inefficaces et inefficientes, ces aides ne remplissent pas leur objectif d'aide à la scolarité. Elles n'ont aucun caractère incitatif (au demeurant étrange pour la DF 110215 vu l'obligation de scolarité jusqu'à 16 ans), le faible montant est sans rapport avec les investissements familiaux pour l'éducation, et les doublons sont manifestes avec les dépenses budgétaires (ARS et bourses du supérieur).

Du point de vue de la redistribution, la distribution par décile diffère peu entre le secondaire et le supérieur. Alors que 4,5 % de la population bénéficiait en 2020 de la RI pour le collège, 3,9 % pour le lycée et 3,5 % pour le supérieur, ces moyennes ne sont atteintes qu'à partir du 8^e dixième.

Graphique n° 26 : répartition par décile des foyers fiscaux bénéficiant des avantages fiscaux liés à la scolarité



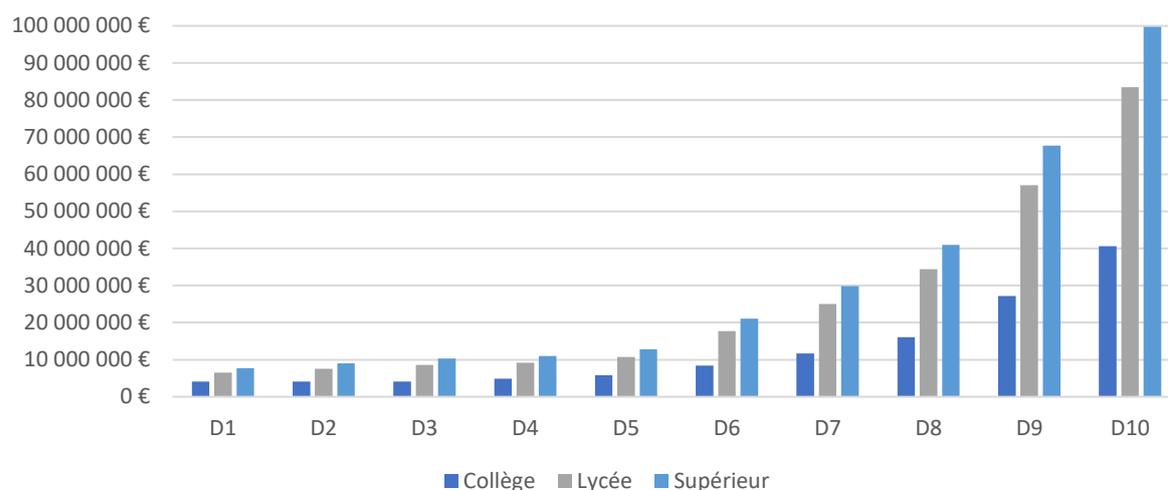
Lecture : 86273 foyers fiscaux appartenant au 5^{ème} décile ont bénéficié de la dépense fiscale 110215 au collège, 65102 au lycée et 42411 à la DF 110242 dans le supérieur,

Champ : Ensemble des foyers fiscaux en 2020.

Source : FELIN – DGFIP, INSEE, 2020

Ainsi, 66 % des bénéficiaires pour le collège sont dans les dixièmes de RFR 8 à 10, 67 % pour le lycée et 75 % pour le supérieur. En termes de montants, comme il s'agit d'une réduction d'impôt, on remarque une concentration significative de ces avantages fiscaux, dont la répartition est relativement homogène qu'il s'agisse du collège, du lycée ou du supérieur.

Graphique n° 27 : foyers fiscaux ayant au moins un enfant dans le secondaire ou le supérieur et coût total estimé en fonction du dixième du revenu fiscal de référence



Lecture : Le montant des réductions d'impôts accordées au titre de la scolarisation d'au moins un enfant dans le secondaire est dans le 8^{ème} dixième de 16 millions pour le collège, 34 millions pour le lycée et 41 millions pour le supérieur.

Champ : Foyers fiscaux français profitant de la réduction d'impôt pour les enfants scolarisés dans le secondaire et le supérieur en 2020.

Source : DGFIP, INSEE – FELIN 2020

Les dixièmes 1 à 5 concentrent en effet seulement 17 % du montant total des avantages, contre 29 % aux déciles 6 à 8 et 54 % pour les déciles 9 et 10.

Le rapport de 2011 préconisait la suppression de la dépense relative au collège et au lycée, et la transformation en crédit d'impôt de la dépense relative au supérieur, du fait de son impact comparativement moindre sur la progressivité de l'impôt.

Les rapporteurs sont d'avis de supprimer ces dépenses, au vu des montants désormais faibles par famille, pour un montant global qui reste significatif (400 M€), et de la coexistence de ces dépenses fiscales avec des dépenses budgétaires plus ciblées et convenablement suivies, de l'ARS aux bourses de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur, mais aussi, s'agissant du supérieur des avantages liés au du rattachement au foyer fiscal jusqu'à 25 ans, et aux salaires perçus par les jeunes lors des études.

Proposition n°12 : Supprimer les deux avantages fiscaux liés à la scolarité en contrepartie d'une augmentation de l'enveloppe de bourses.

L'analyse par grands groupes d'avantages fiscaux relatifs à l'imposition du revenu conduit à identifier plusieurs évolutions nécessaires.

Une des croissances les plus dynamique est la progression des avantages liés au soutien du secteur des services à la personne, et à la garde d'enfants. Cet ensemble de 7,6 Md€, très composite y compris pour les dépenses couvertes par le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, a augmenté de 43 % en € constants depuis 2011, et doit faire l'objet d'une clarification des objectifs, faisant la part de l'incitation et de la réponse à la contrainte, et permettant de lutter de manière plus efficiente contre le travail dissimulé tout en donnant toute sa place aux objectifs de politique d'autonomie et de garde d'enfants

L'évolution la plus préoccupante quant à l'équilibre global de l'imposition du revenu porte sur le traitement des rémunérations sectorielles ou complémentaires. Si le sujet des rémunérations sectorielles (2,4 Md€, + 47 %) est essentiellement celui de la maîtrise d'avantages incitatifs sur l'impatriation / expatriation, l'apprentissage ou surtout l'effet cliquet d'avantages accordés à certains métiers, notamment dans la fonction publique, l'évolution la plus marquante est liée, pour la CSG-CRDS comme pour l'IR, à la croissance des compléments de rémunérations (5,6 Md€, + 65%). La stratification d'objectifs structurels (capitalisation des entreprises, durée du travail) et conjoncturels (pouvoir d'achat) conduit à un mitage de plus en plus significatif de l'assiette des impôts, sans que le pilotage des résultats soit assuré

Les autres champs, stables dans leur ensemble, qui sont concernés par les avantages fiscaux sont le cadre de débats plus traditionnels sur l'efficacité, l'efficience et la juste répartition des avantages fiscaux. Il s'agit :

- du cas particulier du don (1,7 Md€, + 38 %), pour lequel la répartition très concentrée de l'outil réduction d'impôt, alliée à la réduction du nombre de donateurs entraîne un débat utile sur les évolutions pouvant permettre d'élargir le cercle des donateurs
- de secteurs très identifiés, marqués par des dépenses fiscales à vocation largement incitative (logement, agriculture, culture, scolarité), et par un sous ensemble est constitué par des secteurs caractérisés par leur géographie où la technicité des DF implique souvent l'intervention d'un intermédiaire et une approche fine des résultats sur les territoires (Outre-mer). La diminution de cet ensemble (2,6 Md€, - 19 %) ne doit pas empêcher l'évaluation régulière et un principe de borne non seulement d'évaluation, mais d'existence de l'avantage, afin d'avoir une garantie de l'examen de son efficience. L'enjeu est la réversibilité en cas d'inefficience, par exemple pour les avantages liés à la scolarité. Le logement (4,2 Md€, - 40 %) entre également dans cette catégorie pour laquelle la transformation d'avantages fiscaux en dépenses budgétaires ne doit pas empêcher l'évaluation et la réversibilité.
- de secteurs sociaux (12,4 Md€, - 20 %) où des DF à vocation redistributive ou de pouvoir d'achat côtoient des DF à vocation réparatrice sur des parties de la population affectées par différent type de contrainte (handicap, parent isolé, maladie d'origine professionnelle ou de longue durée mais aussi charge éducative), ce qui implique un arbitrage en termes d'efficience entre dépense budgétaire et fiscale, appuyé, comme les dépenses budgétaires, sur une évaluation globale intégrant dépenses fiscales, sociales et budgétaires. Le remplacement, depuis 2011, de l'avantage fiscal prime pour l'emploi par la prime d'activité illustre ce besoin de cadrage global.
- Enfin des secteurs où les caractéristiques de l'investissement, de l'épargne ou de la dépense (6,4 Md€, - 4 %) structurent la dépense fiscale vers des objectifs très divers (épargne salariale, épargne retraite, logement social mais aussi transmission, mobilité...), où l'enjeu est d'adapter, en équité entre les contribuables et en efficacité sur le secteur soutenu, la dépense elle-même.

Annexe 1 : les principaux débats de qualification des dépenses fiscales

Le rapport du Conseil des impôts de 1979 énumérait plusieurs dispositifs difficiles à caractériser au regard de la notion de dépense fiscale.

- s'agissant de la **taxation des distributions**, le Conseil des impôts estimait qu' « *avant la mise en place du système de l'avoir fiscal, en 1965, la double imposition des bénéficiaires distribués par les sociétés constituait la règle* » et sont « *tentés d'estimer que depuis l'instauration de l'avoir fiscal, la norme est devenue la transparence fiscale* »²⁴⁸. L'avoir fiscal a été supprimé et remplacé par un abattement de 40 % sur les dividendes qui n'est pas considéré comme une dépense fiscale²⁴⁹ ;
- s'agissant du **quotient familial**, le Conseil relevait qu' « *on peut le regarder, au même titre que le barème de l'impôt sur le revenu, comme un élément structurel de la fiscalité française* » ou bien, en partant de l'exemple des pays où la prise en compte des charges de famille s'effectue par des abattements forfaitaires pour personnes à charge, comme une dépense fiscale ;
- s'agissant de la **déduction de 10 % pour frais professionnels**, le Conseil affirmait qu'elle se justifiait « *par la simplification qu'elle représente, tant pour les contribuables que pour l'administration, par rapport à un système de déduction de frais réels* »²⁵⁰, et ce bien qu'il soit « *très difficile de mesurer de façon précise [son] adéquation aux frais professionnels qu'elle recouvre* » ;
- s'agissant plus généralement de la **déductibilité des charges**, elle découle normalement de la norme structurelle selon laquelle les revenus catégoriels sont calculés nets des frais d'acquisition et de conservation. Toutefois, les modalités forfaitaires d'évaluation des charges peuvent, si elles conduisent à surévaluer les montants soustraits de l'assiette des montants réellement exposés pour l'acquisition ou la conservation du revenu, représenter de véritables dépenses fiscales. S'agissant de l'impôt sur le revenu, ce problème de qualification se pose tout particulièrement, de nos jours, outre la déduction forfaitaire de 10 % représentative des frais professionnels, au barème des indemnités kilométriques (ces deux dispositifs ne sont pas considérés comme des dépenses fiscales dans la documentation budgétaire) ;
- s'agissant des **prélèvements libératoires**, le Conseil des impôts notait en 1979 que les taxations libératoires sur certains produits de placement et les régimes forfaitaires de l'époque (forfait individuel pour les BIC, BA forfaitaire) « *peuvent être regardés comme pouvant constituer une dépense fiscale* », dès lors que le taux applicable est généralement inférieur au taux moyen qui serait résulté de l'imposition au barème des sommes en cause ; malgré l'institution du prélèvement forfaitaire unique (PFU) en 2018, qui n'a pas un caractère libératoire, cette question continue de se poser car coexistent, au sein de l'IR, un taux proportionnel pour certains revenus du patrimoine et un taux progressif pour la généralité des revenus.

²⁴⁸ Rapport cit., p. 271

²⁴⁹ Cet abattement est justifié de façon elliptique dans l'annexe 2 des Voies et moyens comme étant « *destiné à éviter une double taxation* » (p. 8).

²⁵⁰ Cette justification est reprise en termes très similaires dans l'annexe 2 des Voies et moyens, qui qualifie la déduction de « *mesure de simplification du législateur envers le contribuable* » (p. 8).

Annexe 2 : les principaux déclassements de dépenses fiscales, 2006 - 2011

À l'occasion du PLF pour 2006 ont été réalisés des déclassements significatifs (55 dispositifs)²⁵¹, qui concernaient notamment, s'agissant de l'IR :

- la demi-part supplémentaire par enfant à charge à partir du troisième ;
- la demi-part supplémentaire par enfant célibataire majeur ayant demandé son rattachement au foyer fiscal ;
- le minimum de perception des cotisations d'IR ;
- le système de la décote ;
- l'avoir fiscal (par ailleurs supprimé par la loi de finances pour 2003) ;
- l'exonération des plus-values de cession des résidences principales ;
- différents abattements pour durée de détention ;
- l'imposition forfaitaire au taux de 16 % des gains de cession de valeurs mobilières, de droits sociaux et titres assimilés.

Les deux critères employés pour cet important mouvement de déclassements, critiqués par la doctrine²⁵² et par un rapport de l'Assemblée nationale de 2008²⁵³, ont été, pour le premier, abandonné, et pour le second, « réévalué », à compter du PLF 2009, qui a procédé à une nouvelle salve de 37 déclassements et à 8 reclassements. Le tome 2 de l'annexe « Voies et moyens » annexé au PLF 2009 présente trois nouveaux critères de déclassement :

- le fait que la mesure en cause « peut être assimilée au barème de l'impôt » ;
- le fait que la mesure en cause résulte de l'application du droit international ;
- le fait que la mesure en cause est « destinée à éviter certains frottements fiscaux ».

En matière d'IR, les déclassements les plus significatifs opérés à l'occasion du PLF 2009 sont les suivants :

- l'abattement de 40 % sur les dividendes ;
- diverses mesures d'exonération, de taux réduits ou d'abattements sur des plus-values à long terme.

Après l'exercice 2009, le nombre de déclassements et de reclassements est beaucoup plus faible. Les documents budgétaires font du reste état de ce qu'après les importants mouvements réalisés en 2006 et 2009, le périmètre des dépenses fiscales « est destiné à rester relativement stable au cours des prochaines années ». S'agissant de l'IR, on peut relever deux déclassements significatifs, opérés tous deux à l'occasion du PLF pour 2011, concernant :

- la déduction des cotisations versées au titre de l'épargne individuelle et facultative (PERP et produits assimilés – PREFON, COREM et CGOS) ;
- la déduction du revenu imposable des cotisations de retraite ou de prévoyance complémentaire versées à titre facultatif par les non-salariés et leurs conjoints collaborateurs.

²⁵¹ On peut constater que ces déclassements correspondent, peu ou prou, aux dispositifs que le rapport du Conseil des impôts de 2003 sur la fiscalité dérogatoire qualifiait d' « allègements structurels » par opposition aux « instruments de politique publique » (. 151 et s.)

²⁵² Voir p. ex. Katia Weidenfeld, *À l'ombre des niches fiscales*, Economica, 2011.

²⁵³ Rapport d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur les niches fiscales (Didier Migaud, président, Gilles Carrez, rapporteur général), n° 946, 5 juin 2008.

Annexe 3 : dépenses fiscales par nombre de bénéficiaires

Tableau n° 25 : Dépenses fiscales de plus de 100 M€ concernant plus d'un million de bénéficiaires, revenus 2022

120401	Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites	14 844 462	4 443	299
140109	Exonération des revenus provenant de l'épargne salariale (participation, plan d'épargne salariale et compartiment épargne salariale des plans d'épargne retraite)	12 000 000	350	29
100201	Abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste	6 763 682	340	50
110201	Réduction d'impôt au titre des dons	5 369 249	1 725	321
120111	Exonération de la participation des employeurs au financement des titres-restaurant	5 000 000	443	89
110246	Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile	4 487 333	5 670	1264
120113	Exonération partielle de la prise en charge par l'employeur, une collectivité territoriale ou Pôle emploi, des frais de transport entre le domicile et le lieu de travail	4 000 000	155	39
110215	Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire	3 110 200	220	71
110203	Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans	1 852 543	1 260	680
110110	Demi-part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée des enfants à charge, accordée aux parents isolés	1 743 343	757	434
130201	Déduction des dépenses de réparations et d'amélioration	1 580 000	1 650	1044
110242	Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur	1 469 217	213	145
110104	Demi-part supplémentaire pour les contribuables invalides	1 452 598	469	323
120205	Exonération de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)	1 325 661	135	102
120126	Exonération des pensions servies en vertu des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, de la retraite du combattant, des retraites mutuelles servies aux anciens combattants et aux victimes de guerre, de certaines allocations servies aux anciens harkis et assimilées ou à leurs ayant droits et de certaines prestations versées aux orphelins de guerre	1 318 365	105	80

LES DEPENSES FISCALES ET AUTRES AVANTAGES FISCAUX

110202	Crédit d'impôt au titre des cotisations versées aux organisations syndicales représentatives de salariés et aux associations professionnelles nationales de militaires	1 267 790	143	113
110102	Demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant seuls ayant eu à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge d'enfants pendant au moins cinq ans	1 255 048	606	483

Source : CPO d'après Voies et moyens tome 2 - PLF 2024

Tableau n° 26 : Dépenses fiscales de plus de 100 M€ concernant moins de 350 000 bénéficiaires, revenus 2022

120138	Exonération sous plafond des indemnités reçues par les salariés en cas de rupture conventionnelle du contrat de travail (ou dispositifs assimilés)	517 302	279	539
110213	Réduction d'impôt au titre des frais de dépendance et d'hébergement pour les personnes dépendantes accueillies en établissement spécialisé	418 310	262	626
110302	Réduction, dans la limite d'un certain montant, pour les contribuables des départements d'outre-mer de la cotisation résultant du barème (30 % en Guadeloupe, Martinique et Réunion ; 40 % en Guyane et à Mayotte) et de la retenue à la source sur les traitements, salaires, pensions et rentes viagères, servis à des personnes domiciliées fiscalement hors de France lorsque ces revenus proviennent de ces départements (8 % et 14,4 % au lieu de 12 % et 20 %)	394 144	391	992
110261	Réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs Duflot et Pinel)	320 000	1 375	4297
110109	Demi-part supplémentaire ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée, par enfant à charge titulaire de la carte d'invalidité ou part supplémentaire par personne rattachée au foyer fiscal titulaire de la carte d'invalidité	316 606	160	505
110107	Maintien du quotient conjugal pour les contribuables veufs ayant des enfants à charge	135 604	115	848
110222	Crédit d'impôt pour la transition énergétique	105 000	102	971
110252	Réduction d'impôt sur le revenu majorée en faveur de l'investissement locatif du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2012 et, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 dans le secteur intermédiaire dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements accompagnée d'une déduction spécifique sur les revenus tirés de ces logements (sous conditions de loyer plus strictes et conditions de ressources du locataire) : Dispositif SCCELLIER intermédiaire	93 682	284	3032
120508	Imposition au taux forfaitaire des prestations de retraite versées sous forme de capital : 12,8 % pour la part correspondant aux produits provenant d'un plan d'épargne retraite ; 7,5 % pour les autres prestations de retraite servies sous forme de capital	63 572	243	3822
110251	Réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2012 et, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements (sous conditions de loyer) : Dispositif SCCELLIER	58 363	193	3307

LES DEPENSES FISCALES ET AUTRES AVANTAGES FISCAUX

110224	Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer	40 111	584	14560
120131	Exonération temporaire des suppléments de rémunération versés aux salariés et mandataires sociaux au titre de l'exercice d'une activité professionnelle en France (primes d'impatriation), de la fraction de leur rémunération correspondant à l'activité exercée à l'étranger et de la rémunération des salariés et dirigeants de la Chambre de commerce internationale	14 618	232	15871
150518	Abattement majoré appliqué aux plus-values sur cessions de titres acquis moins de dix ans après la création d'une PME	8 630	234	27115

Source : CPO d'après Voies et moyens tome 2 – PLF 2024

Annexe 4 : dépenses fiscales de l'IR les plus coûteuses

Tableau n° 1 : Dépenses fiscales les plus coûteuses, prévisions 2024

Numéro	Mesure	Chiffrage 2024
110246	Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile	6 170
120401	Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites	4 544
120108	Exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement, de l'abondement ou d'un partage de plus-value, aux plans d'épargne salariale et aux plans d'épargne retraite d'entreprise collectifs ou obligatoires	2 580
120202	Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile, et, depuis le 1er janvier 2004, de la prestation d'accueil du jeune enfant	1 850
120146	Exonération de l'impôt sur le revenu, sous certaines conditions et limites, des rémunérations versées à raison des heures supplémentaires et complémentaires réalisées à compter du 1er janvier 2019	1 787
110201	Réduction d'impôt au titre des dons	1 777
130201	Déduction des revenus fonciers des dépenses de réparations et d'amélioration	1 650
110203	Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans	1 534
110261	Réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs Duflot et Pinel)	1 523
Total		23 415

Sources : Tome II du Voies et moyens, PLF 2024

Annexe 5 : exceptions à l'universalité de la CSG CRDS

Sommes exonérées de prélèvements sociaux	Champ de l'exclusion
Allocations de chômage Pensions de retraite Pensions d'invalidité	Sont exclues de l'assiette de la CSG les allocations de chômage et les pensions de retraite et d'invalidité perçues par les personnes dont le revenu fiscal de référence est inférieur à un certain seuil. Par ailleurs, lorsque les personnes bénéficiaires d'une pension de retraite ou d'invalidité sont titulaires d'un avantage non contributif de retraite ou d'invalidité, elles ne sont pas redevables de la CSG sur leurs pensions.
Financement patronal de la retraite complémentaire légalement obligatoire ainsi que de la retraite supplémentaire visée à l'article L. 137-11 du CSS	Sont exclues de l'assiette de la CSG les contributions des employeurs destinées : - au financement des prestations de retraite complémentaire AGIRC / ARRCO ; - au financement de la retraite supplémentaire à prestations définies visée à l'article L. 137-11 et L. 137-11-2
Indemnités de licenciement ou de mise à la retraite et toutes autres sommes versées à l'occasion de la rupture du contrat de travail	Indemnités exclues de l'assiette de la CSG dans la limite du montant prévu par la convention collective de branche, l'accord professionnel, ou à défaut, la loi et dans la limite de deux fois le montant du plafond de la sécurité sociale.
Indemnités de rupture conventionnelle dans la fonction publique	Indemnités exclues de l'assiette de la CSG dans la limite de deux fois le montant du plafond annuel de la sécurité sociale
Indemnités versées à l'occasion de la cessation forcée des fonctions de mandataires sociaux	Indemnités exclues de l'assiette de la CSG dans la limite du montant exclu de l'assiette des cotisations de sécurité
Prestations de sécurité sociale	Sont exclues de l'assiette de la CSG les prestations de sécurité sociale versées au bénéfice de leurs salariés, anciens salariés et de leurs ayants droit par l'entremise de l'employeur
Remboursements de frais professionnels	Sont exclus du champ des assiettes sociales les remboursements au titre de frais professionnels et au titre de frais d'atelier dans les conditions et les limites fixées par arrêté interministériel
Travailleurs indépendants dans les départements d'outre-mer	Sont exclus de l'assiette de la CSG pendant vingt-quatre mois les revenus et bénéfices des personnes débutant l'exercice d'une activité non salariée non agricole dans les départements d'outre-mer.
Sommes et prestations diverses	Sont exclues de l'assiette de la CSG les sommes suivantes : - prestations familiales (prestation d'accueil du jeune enfant ; allocations familiales ; complément familial ; allocation de logement ; allocation d'éducation de l'enfant handicapé ; allocation de soutien familial ; allocation de rentrée scolaire ; allocation journalière de présence parentale, l'allocation de salaire unique, l'allocation de la mère au foyer et l'allocation pour frais de garde instituant le complément familial), l'allocation aux adultes handicapés, l'allocation personnalisée d'autonomie - La prestation de compensation du handicap, y compris lorsque cette prestation est employée pour dédommager un aidant familial qui n'a pas de lien de subordination avec la personne handicapée - allocation de logement ainsi que le montant de l'aide personnalisée au logement - pensions servies en vertu des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, retraite du combattant, allocation de reconnaissance - allocation de reconnaissance versée aux rapatriés anciens membres des formations supplétives et assimilés ou victimes de la captivité en Algérie - allocation viagère au profit des conjoints et ex-conjoints, mariés ou ayant conclu un pacte civil de solidarité, survivants de harkis, moghaznis et personnels des autres formations supplétives de statut civil de droit local ayant servi en Algérie qui ont fixé leur domicile en France - traitements attachés à la légion d'honneur et à la médaille militaire - allocations, indemnités et prestations servies par l'État, les collectivités et les établissements publics, en application des lois et décrets d'assistance et d'assurance - rentes viagères servies en représentation de dommages-intérêts en vertu d'une condamnation prononcée judiciairement pour la réparation d'un préjudice corporel ayant entraîné pour la victime une incapacité permanente totale

	<p>l'obligéant à avoir recours à l'assistance d'une tierce personne pour effectuer les actes ordinaires de la vie</p> <ul style="list-style-type: none"> - prime d'activité - rentes viagères servies par application de l'article 96 de la loi du 30 décembre 1928, de l'article 5 de la loi du 17 septembre 1932, de l'article 1er de la loi du 1er octobre 1936 et de l'article 6 de la loi n° 652 du 26 juin 1942 - retraites mutuelles du combattant - fraction des pensions temporaires d'orphelins qui correspond au montant des prestations familiales auxquelles aurait eu droit le parent décédé - les pensions temporaires d'orphelin, à concurrence de l'allocation aux adultes handicapés, lorsqu'elles remplacent cette allocation en tout ou partie du fait de la loi - indemnité pour la recherche biomédicale - prestations dans le cadre de l'entraide entre agriculteurs - prestations de subsistance, d'équipement et de logement et indemnité forfaitaire d'entretien allouées au personnel accomplissant le service national actif dans le service de la coopération ou dans le service de l'aide technique - indemnité mensuelle et indemnité supplémentaire versées dans le cadre de l'accomplissement d'un volontariat international - indemnité versée dans le cadre d'un contrat de volontariat de solidarité internationale - avantage résultant pour le bénévole de la contribution de l'association au financement de chèques-repas - complément de rémunération résultant de la contribution de l'employeur à l'acquisition par le salarié des titres-restaurant, dans la limite de 5,55 € par titre - sommes versées aux stagiaires de la formation professionnelle et stages agréés par l'État ou la région (allocation spécifique de sécurisation professionnelle) dans les conditions prévues aux articles L. 6341-1 et L6341-7 du Code du travail - allocation forfaitaire versée aux mineurs grévistes en 1948 et 1952, amnistiés en application de la loi n° 81-736 du 4 août 1981 ou à leur conjoint survivant ou leur enfants
Pensions alimentaires	Sont exclues de l'assiette de la CSG : - les pensions alimentaires entre ascendants et descendants ; - la prestation compensatoire versée, en cas de divorce, sous forme de rente ; - les pensions alimentaires versées, sur décision de justice, en cas de séparation de corps ou de divorce.
Contrats d'apprentissage	Sont exclus de l'assiette de la CSG les salaires versés au titre du contrat d'apprentissage.
Allocation de veuvage	Sont exclues de l'assiette de la CSG les allocations dues au titre de l'assurance veuvage et versées au conjoint survivant de l'assuré qui a été affilié.
Salariés et anciens salariés de l'amiante	L'allocation de cessation anticipée d'activité versée aux salariés et anciens salariés des établissements de fabrication de matériaux contenant de l'amiante est exclue de l'assiette de la CSG.
Stock-options	Lorsque le rabais consenti lors de l'attribution des options est inférieur à 5 %, il est exclu de l'assiette des cotisations de sécurité sociale, de la CSG et de la CRDS.
CESU préfinancé	Sont exclues de l'assiette de la CSG dans la limite de 1 830 € par an et par salarié les aides de l'entreprise ou du comité d'entreprise pour les services suivants : - les services à la personne (et notamment d'assistance aux personnes dépendantes) ; - les services de garde d'enfants (dont assistants maternels agréés ainsi que prestations de services fournies par les établissements d'accueil des enfants de moins de six ans, ou établissements organisant un accueil des enfants scolarisés en école maternelle ou élémentaire limité aux heures qui précèdent ou suivent la classe) ; - les prestations ou services fournis par les émetteurs de titres.
Chèques vacances versés par les CE	Exemption totale d'assiette au titre des activités sociales et culturelles
Sport en entreprise	<ul style="list-style-type: none"> - Exemption totale d'assiette au titre de la mise à disposition par l'employeur d'une salle de sport ou d'équipements sportifs collectifs. - Sont exclues de l'assiette de la CSG, dans la limite de 5 % du PMSS par salarié de l'entreprise et par an, la prise en charge totale ou partielle par l'employeur du coût d'activités physiques et sportives proposées à l'ensemble des salariés.

Transport domicile-travail	Est exclu de l'assiette de la CSG le remboursement des frais de carburant ou de recharge de véhicule électrique dans la limite globale de 500 € par an et par salarié, dont 200 € au maximum pour les frais de carburant et dans la limite de 240 € pour la prise en charge par une collectivité territoriale, par un établissement public de coopération intercommunale ou par Pôle emploi des frais de carburant ou de recharge des véhicules électriques ou de co-voiturage. Est exclu de l'assiette de la CSG l'avantage résultant de la prise en charge obligatoire par l'employeur du prix des titres d'abonnement souscrits par les salariés pour les déplacements effectués au moyen de transports publics de voyageurs ou de services publics de location de vélos entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail. En cas de cumul de cette prise en charge obligatoire avec l'application d'un forfait mobilités durables, ce versement de l'employeur est exclu de l'assiette de la CSG dans la limite de 600 € par an et par salarié, déduction faite de la prise en charge obligatoire
Rémunération du salarié au pair (pas de rémunération en espèces)	Sont exclus de l'assiette de la CSG les avantages en nature (logement, nourriture) versés en contrepartie des tâches réalisées à domicile par les personnes employées au pair par les stagiaires aides-familiaux étrangers.
Sommes versées aux stagiaires	Est exclue de l'assiette de la CSG la fraction de la gratification, en espèces ou en nature, versée aux stagiaires dans la limite de 15% du plafond horaire de sécurité sociale par heure de stage effectuée au cours d'un mois pour les conventions de stage signées à compter du 1er septembre 2015, soit 3,90 € par heure.
Sommes versées aux détenus au titre de leur travail	Est exclue de l'assiette de la CSG 38 % de la rémunération versée aux détenus exécutant un travail pénal, aux condamnés exécutant un travail d'intérêt général et aux personnes effectuant un travail non rémunéré dans le cadre d'une composition pénale pour les accidents survenus par le fait ou à l'occasion de ce travail.
Revenus d'activité et de remplacement de source suisse perçus par les frontaliers de la Suisse	Sont exclus de l'assiette de la CSG et de la CRDS, les revenus d'activité et de remplacement de source suisse des travailleurs frontaliers
Ministres du culte et membres de congrégations religieuses affiliés à la CAVIMAC, à l'exception prêtres catholiques	L'assiette de la CSG et de la CRDS varie selon la catégorie dans laquelle est classé chaque ressortissant de ce régime spécial (caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes)
Allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante	Les sommes aux travailleurs de l'amiante (pré retraite) sont assujetties à la CSG de remplacement (taux de 6,6 % avec, le cas échéant, réduction du taux pour que les sommes ne soient pas inférieures au montant du SMIC).
Sapeurs-pompiers volontaires	Les indemnités perçues par les volontaires ne sont pas assujetties à la CSG ni à la CRDS
Capital décès	Le capital décès attaché à un contrat de PSC (prévoyance ou retraite), à l'image du capital décès versé en tant que prestation de sécurité sociale est exonéré

Source : PLACSS 2022

Annexe 6 : exceptions au plafonnement transversal de l'IR

Les exceptions au plafonnement transversal sont :

- Adhésion à un centre de gestion ou à une association agréés -BIC , BA, BNC – plafonné à 915 €
- cotisations versées aux organisations syndicales représentatives de salariés et de fonctionnaires
- réduction d'impôt lorsque les enfants poursuivent des études secondaires ou supérieures (montant fixe)
- primes afférentes à des contrats d'assurance en cas de décès, ou d'assurance vie lorsque les bénéficiaires sont atteints d'une infirmité (plafond de 1525€ majoré de 300€ par personne à charge)
- 199 terdecies O-B : 25 % des intérêts des emprunts contractés pour acquérir, dans le cadre d'une opération de reprise, une fraction du capital d'une société (lorsque cela ouvre au moins 25% des droits de vote). Plafond de 20 000 € pour les célibataires
- 25 % des dépenses supportées pour l'accueil dans un établissement social et médico social. Plafonné à 10 000 € par personne hébergée
- 25 % des versements effectués au titre de la prestation compensatoire retenue dans la convention de divorce, avec un plafond de 30 500 € sur le capital versé
- 50 % des intérêts liés au différé de paiement accordé à des exploitants agricoles, dans la limite de 5000 € annuels pour des contribuables célibataires
- 66 % des dons aux organismes d'utilité publiques, aux œuvres d'intérêt général, ou assimilé, dans la limite de 20 % du revenu imposable
- Versements de même nature des entreprises soumises à l'IR (et achat de biens culturels)
- Crédit d'impôt liés aux dépenses liées à l'adaptation de logements à la perte d'autonomie, dans la limite de 5000 € par célibataire
- Réduction d'impôt liées aux dépenses liées aux aides bénévoles apportées à un demandeur d'emploi créant son entreprise (2009-2011), plafonné à 1000€
- Réduction d'impôt sur les travaux de prévention de défense des incendies de forêt, plafonné à 1000€
- Crédit d'impôt de 60 % des dépenses de remplacement pour congé des contribuables dans le cadre du bénéfice agricole, plafonné à 17 jours annuels
- Les réductions d'impôts liés à l'application du quotient familial (1759 € par demi part)
- Le crédit d'impôt correspondant à l'impôt retenu à la source à l'étranger
- Réduction d'impôt correspondant aux frais liés à la restauration complète d'un immeuble bâti sur un site patrimonial remarquable, ou d'habitat dégradé, dans la limite de 22 % ou 30 % d'au maximum 400 000 € sur trois ans.
- Réduction d'impôt sur les investissements productifs et locatifs dans les DROM

- Réduction d'impôt de 30 % des sommes investies dans les SOFICA, dans la limite de 25 % du revenu net global et de 18 000 €
- Réduction d'impôt lié à l'investissement dans un habitat locatif à loyer plafonné (art 199 novovicies du CGI).

Annexe 7 : Répartition du CI emploi d'un salarié à domicile par activité éligible

Répartition du CI emploi d'un salarié à domicile par activité éligible²⁵⁴

Libellé	Part du total du crédit accordé
Entretien de la maison et travaux ménagers	50,4%
Accompagnement, conduite du véhicule personnel et assistance et aide aux personnes âgées, ou handicapées	19,0%
Petits travaux de jardinage et de bricolage	15,3%
Accompagnement et garde d'enfants de 3 ans et plus à domicile	5,0%
Accompagnement et garde d'enfants de moins de 3 ans (18 ans si handicapés) à domicile	3,2%
Soutien scolaire à domicile ou cours à domicile	2,7%
Préparation et livraison de repas à domicile	1,4%
Accueil familial	0,5%
Téléassistance et visio assistance	0,5%
Assistance aux personnes ayant besoin d'une aide temporaire à domicile	0,5%
Assistance administrative à domicile	0,4%
Maintenance, entretien et vigilance temporaires à domicile	0,3%
Coordination et délivrance des services à la personne	0,3%
Assistance informatique et internet à domicile	0,2%
TOTAL	100,0%

Source : DGFIP

²⁵⁴ La répartition ci-dessus a été réalisée à partir des données de la sixième émission de l'impôt sur les revenus 2022 pour les foyers dont les dépenses pour les services à la personne par activité éligible, correspondent aux montants déclarés en case 7DB du formulaire 2042

Annexe 8 : Dépenses fiscales liées aux exonérations catégorielles

Cette catégorie concerne les exceptions pour la plupart déjà anciennes à la prise en compte de l'intégralité des capacités contributives du contribuable. Ces éléments ont pour point commun une approche catégorielle des contribuables, associée à la rémunération de certains métiers, ou à la prise en compte de situations particulières (impatriation, décoration, crise sanitaire). Sur le périmètre de l'impôt sur le revenu, ce premier bloc, **lourd de 2 388 M€ de DF, connaît une évolution dynamique, à hauteur de 47 % en € constants depuis 2011.**

Tableau n° 27 : Exonérations catégorielles, 2022

€ constants 2022	2011	2022	Évolution
Catégories particulières de métiers / localisation (21 DF)	784	1 196	53%
Entrée marché du travail jeunes (4 DF)	615	759	23%
Impatriation expatriation (2 DF)	195	400	105%
Autres (décorations, crises, pensions d'hébergement : 10 DF)	27	33	24%
Total (37 DF)	1621	2388	47%

Source : rapporteurs d'après Voies et moyens 2012 / 2024

La CSG-CRDS est concernée par ce bloc sur une partie du périmètre : un petit nombre de dépenses catégorielles de faible incidence budgétaire (arbitres et juges sportifs, légion d'honneur, plus restreint que le champ des différents avantages de l'IR ...), d'autres plus importantes mais qui ne recouvrent pas le périmètre de l'IR (travailleurs indépendants outre-mer, sapeurs-pompiers volontaires mais pas médecins conventionnés, militaires ou gendarmes). L'enjeu principal porte, pour la CSG-CRDS sur les rémunérations relatives à l'entrée sur le marché du travail et aux jeunes : stage, contrats d'apprentissage.

Concernant l'IR, ce n'est pas le domaine où les variations de périmètre les plus fortes sont constatées. Une dizaine de dépenses fiscales telles que l'exonération de l'avantage lié à la remise du matériel informatique à un salarié (également porté par la CSG-CRDS), et surtout l'exonération des majorations de retraite des personnes ayant élevé trois enfants, ont été supprimées ; quatre ont été créées, parmi lesquelles les exonérations pour les personnels des CRS et gendarmes mobiles. Dans cette catégorie, outre certaines dépenses d'impact limité (liées aux décorations, aux crises sanitaires et de sécurité ou à certains contribuable délaissés au profit de la solidarité familiale, voir annexe n°11), deux familles de dépenses spécifiques retiennent l'attention.

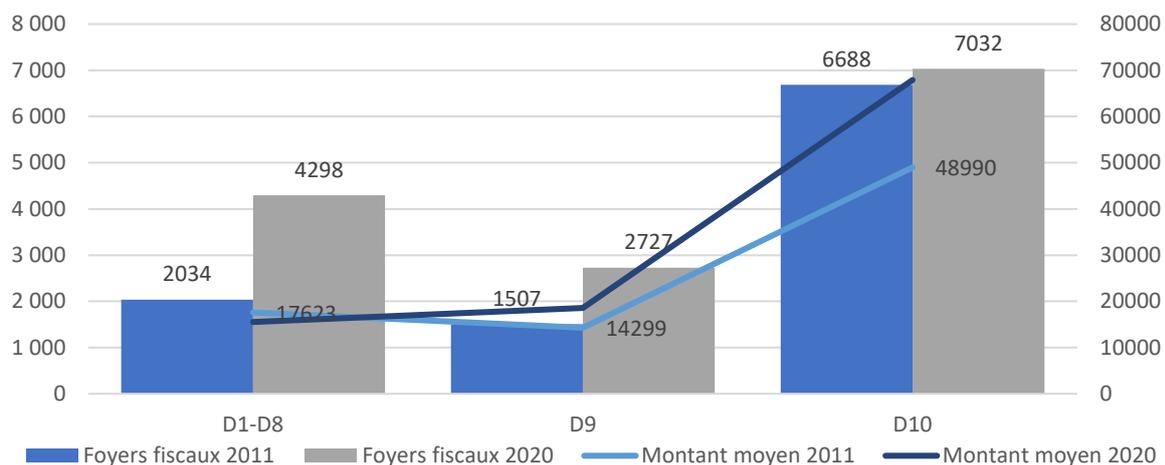
Le développement des dépenses liées au détachement et à l'impatriation

Les avantages relatifs à la situation particulière de salariés, notamment **détachés à l'étranger ou liés à l'impatriation**²⁵⁵ constituent la catégorie qui connaît la plus forte augmentation dans ce groupe de dépenses : plus 105 % en € constants depuis 2011, avec un total de 400 M€. Il s'agit d'un mouvement de long terme : en € constants, ces deux dépenses ont été multipliées par quatre depuis 2007. Elles visent des hauts revenus, de par leurs objectifs mêmes – faciliter la mobilité des cadres de haut niveau dans les entreprises françaises à l'étranger –, et encourager l'installation en France de cadres de haut niveau.

²⁵⁵ DF 120124, 1976, 168 M€ (exonération des sommes versées aux salariés détachés à l'étranger) et DF 120131 232 M€ (exonération des suppléments de rémunération versés au titre de l'exercice d'une activité professionnelle en France (primes d'impatriation), de la fraction de leur rémunération correspondant à l'activité exercée à l'étranger). Il faudrait pour compléter l'approche relative à l'impatriation et à l'expatriation ajouter deux DF d'un montant beaucoup plus limité, la DF 140126 (3 M€) sur l'exonération d'impôt sur le revenu à hauteur de 50 % de certains revenus passifs perçus à l'étranger et la DF 150712 (5 M€) sur l'exonération d'impôt sur le revenu à hauteur de 50 % des plus-values de valeurs mobilières et de droits sociaux détenus à l'étranger.

C'est le cas pour le régime de l'impatriation, qui a vu le nombre de foyers allant jusqu'au 9^e décile quasiment doubler, passant de 3 541 à 7 025. Dans le dixième décile, le nombre de bénéficiaires est resté stable (7 032), mais le montant moyen a, contrairement aux 9 premiers déciles, augmenté de 20 % en € constants.

Graphique n° 28 : Comparaison entre 2011 et 2020 des foyers fiscaux déclarant des revenus au régime de l'impatriation et leur montant moyen en fonction du dixième du revenu fiscal de référence



Lecture : Parmi le 9^{ème} dixième de revenu 1 507 foyers fiscaux déclaraient un revenu au régime de l'impatriation en 2011, ils sont 2 727 en 2020. Parmi ce même dixième de revenu, le montant moyen déclaré au régime de l'impatriation était de 11 000 € en 2011, 15 870 € en 2020.

Note : Afin de garantir le secret statistique, il a été nécessaire de regrouper les 6 premiers dixièmes. Les montants exprimés sont en euros constant 2020.

Champ : Foyers fiscaux français déclarant des revenus au régime de l'impatriation en 2011 et 2020.

Source : DGFIP, INSEE – FELIN 2011, 2020

L'impact est donc important sur la progressivité de l'impôt : ce point avait déjà été noté dans le rapport de 2011, qui considérait à l'époque que la mesure était efficace, mais manquait d'efficacité en raison de sa complexité, et lui affectait la note de 1. Depuis 2011, le montant moyen par bénéficiaire au titre de l'impatriation a augmenté de 44 % en € constants, passant de 11 000 à 15 870 €. Si le caractère ciblé et incitatif de la mesure ne fait pas de doute, et même si les montants en jeu ne mettent pas ces avantages au premier plan en termes de coût, le dynamisme propre à ces dispositifs pour les salariés détachés à l'étranger ou à l'impatriation commence, avec 0,4 Md€, à prendre une dimension significative dans l'équilibre de l'imposition du revenu.

La part croissante des avantages accordés à des types particuliers de rémunérations

Ces dépenses, également anciennes, ont pris de l'ampleur. Elles recouvrent un premier bloc de quatre dépenses fiscales sur les rémunérations qui concernent les **jeunes en entrée sur le marché du travail** (jobs étudiants, apprentis, stagiaires, réservistes et participants au service civique), pour un total de **759 M€**, en augmentation de 23 % en € constants par rapport à 2011²⁵⁶. La CSG et la CRDS s'ajoutent à l'IR en termes d'avantages. Les montants ne sont pas connus spécifiquement pour la CSG-CRDS, car ils sont fondus dans les différentes exonérations de cotisations : 853 M€ au total pour les contrats d'apprentissage, 115 M€ pour les stagiaires en milieu professionnel.

²⁵⁶ DF 120109 (1958), salaire des apprentis et des gratifications versées aux stagiaires versées à compter du 12 juillet 2014 (323 M€), fusionné avec la DF 120110 sur les seuls stages depuis 2011

Ces dépenses faisaient l'objet en 2011 d'une cotation différenciée entre CSG et CRDS. Les exonérations étant considérées comme relativement efficaces sur l'apprentissage (cote de 2), du fait de l'effet incitatif reconnu sur le nombre d'apprentis, même si le facteur financier n'était pas forcément prépondérant dans le développement de l'apprentissage, et si un ciblage sur les jeunes moins qualifiés pouvait paraître préférable. Pour ce qui concerne l'IR, la DF correspondante était jugée inefficace (cote 0) : la mission considérait en effet, au vu du faible différentiel de salaire des apprentis entre France et Allemagne, que la faible attractivité de l'apprentissage était moins due à la rémunération qu'à la quantité et à la qualité de l'offre en la matière. La réforme de l'apprentissage en 2018 a bouleversé les dispositifs d'aide, avec une aide directe importante à l'employeur pour la première année d'apprentissage. Cette réforme a conduit, au prix d'un doublement des aides financières publiques, à une augmentation du nombre d'apprentis, mais la Cour a fortement critiqué le caractère non soutenable pour les finances publiques du dispositif global de financement²⁵⁷. Au vu du poids considérable des nouvelles aide directes mises en œuvre depuis 2018, et même si le niveau en a été réduit depuis lors, le jugement critique en ce qui concerne l'IR en 2011 ne peut qu'être confirmé.

Mais la partie la plus importante (**1 196 M€**) et la plus dynamique (+ 53 % depuis 2011) est constituée par les 21 dépenses associées à des **exonérations de certains catégories de contribuables**, elles-mêmes liées à leur localisation (outre-mer²⁵⁸) ou leur activité ancienne (anciens combattants²⁵⁹) ou actuelle (médecins, agriculteurs, écrivains, assistants maternels mais aussi différents métiers plus régaliens, des sapeurs-pompiers aux militaires)²⁶⁰. L'augmentation particulièrement forte de la DF tient principalement au régime d'imposition des assistants maternels, qui a été multiplié par 2,7 en € constants pour atteindre 605 M€. Cette dépense n'était pas évaluée en 2011 (voir l'analyse développée dans le chapitre précédent sur cette dépense).

Les dépenses fiscales relatives aux rémunérations catégorielles des ministères régaliens sont analysées dans le chapitre 13.1. La réduction des taux pour les contribuables d'outre-mer (DF 110302, 391 M€) était cotée d'une manière aussi critique en raison de son caractère anti redistributif, les 10 % des foyers fiscaux aux revenus les plus élevés concentrant 59 % du total de l'avantage.

DF 120127 (2000) sur les réservistes et le service civique (80 M€ en 2022, 93 M€ en 2023)

DF 120132 (2004) pour les revenus perçus par les jeunes au titre d'une activité exercée pendant leurs études ou leurs congés, en forte augmentation (356 M€, 406 M€ prévus en 2024)

²⁵⁷ De 320 000 à 837 000 contrats entre 2017 et 2022, voir [La formation en alternance | Cour des comptes \(ccomptes.fr\)](#) et [Documents | Cour des comptes \(ccomptes.fr\)](#)

²⁵⁸ DF 110302, créée en 1960, pour 391 M€ (Réduction, dans la limite d'un certain montant, pour les contribuables des départements d'outre-mer de la cotisation résultant du barème)

²⁵⁹ DF 120126 de 1934 exonérant les pensions des anciens combattants ou victimes de guerre pour 105 M€, en régression de 55 %

²⁶⁰ DF 120501, 1979, 605 M€ sur le régime spécial d'imposition des assistants maternels et des assistants familiaux

DF 120123 1996 (71 M€) consacrée aux sapeurs-pompiers volontaires,

DF 120145 de 2016 pour l'indemnité journalière d'absence pour les CRS ou gendarmes mobiles (12 M€)

Trois exonérations sont consacrées aux militaires ou assimilés (DF 120140 de 2008, sur le pécule modulable d'incitation au départ des militaires, 3 M€, DF 120141 de 2008 sur l'indemnité de départ volontaire versée dans le cadre d'une restructuration du ministère de la défense, 0 M€, plus récemment la DF 120144 Vigipirate de 2016 de 8 M€)

DF 120101, 1939, 1 M€ créée pour le salaire différé d'un exploitant agricole en cas de cession

DF 110307 (nc) créée en 1953 pour les salaires ou des bénéfices des écrivains, des artistes et des sportifs selon une moyenne triennale ou quinquennale

Des mesures plus convenablement ciblées et bornées sur le salaire différé de l'héritier d'un exploitant agricole (DF 120101, 1 M€) ou le pécule modulable d'incitation au départ des militaires (DF 120140, 3 M€) étaient considérées comme efficaces, de même que les allocations versées aux anciens harkis et aux orphelins de guerre (DF 120126, 105 M€). Dans ce dernier cas, la création des exonérations relatives aux militaires, gendarmes mobiles et CRS, en 2016, a suivi de dix ans celles des exonérations pour les départs volontaires de militaires (2008) et de 20 ans celle consacrée aux sapeurs-pompiers (1996). Mais cette extension est restée confinée au seul champ de l'IR et n'a pas concerné la CSG-CRDS : on mesure avec cet exemple la différence importante entre les deux impositions, et l'utilisation toujours active de l'IR au soutien de politiques catégorielles.

Annexe 9 : Dépenses fiscales liées aux dépenses sectorielles

L'Outre-mer et la Corse (1 037 M€), politique agricole (194 M€): des dépenses en diminution pour ce qui concerne l'IR

Ce bloc de 8 dépenses affecte significativement moins l'impôt sur le revenu qu'au début des années 2010, avec une diminution de 39 % en € constants, et la suppression de 3 dépenses, plus 2 à venir en 2024. Ces DF ne constituent que 15 % des dépenses finançant les politiques publiques outre-mer.

Il convient de distinguer, pour ces dépenses, celles qui bénéficient aux habitants, en augmentation relative, celles qui bénéficient aux investisseurs, très critiquées et qui connaissent une diminution marquée :

- la DF 110210 (Réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la souscription au capital de certaines sociétés réalisés jusqu'au 31/12/2017 et au titre des travaux de réhabilitation de logements réalisés jusqu'au 31/12/2029, dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises), pour un montant de 34 M€ en 2002, et une diminution de 326 M€ courants depuis 2011
- et la 110224 (Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer), pour un montant de 584 M€ en 2022 et une diminution de 146 M€ courants depuis 2011

Cette diminution n'est que partiellement compensée par le dynamisme de la réduction d'impôt touchant les habitants de ces départements. Cela concerne la DF 110302 (réduction, dans la limite d'un certain montant, pour les contribuables des départements d'outre-mer de la cotisation résultant du barème (30 % en Guadeloupe, Martinique et Réunion ; 40 % en Guyane et à Mayotte) et de la retenue à la source sur les traitements, salaires, pensions et rentes viagères, servis à des personnes domiciliées fiscalement hors de France lorsque ces revenus proviennent de ces départements (8 % et 14,4 % au lieu de 12 % et 20 %), d'un montant de 391 M€, en augmentation de 91 M€ courants depuis 2011²⁶¹.

L'évaluation de 2011 accordait une cote de 1 pour le dispositif d'aides à l'investissement productif, créé en 1986. Elle constatait déjà une concentration extrême sur le dernier dixième, et regrettait un niveau d'information insuffisant pour être en mesure de confirmer l'efficience du dispositif. Les investissements locatifs étaient évalués de manière contrastée : très critique pour l'investissement locatif classique, marqué par des effets d'aubaine forts et de grandes difficultés de suivi (0 pour la DF 110210 sur la RI investissements locatifs, qui a fortement diminué depuis), plus favorable en revanche pour la RI sur l'investissement dans le logement social en raison de son ciblage plus marqué (2 pour la DF 110256).

L'autre avantage le plus important, portant sur les réductions de taux pour les habitants, créées en 1960 pour faciliter l'introduction de la législation fiscale en Outre-mer, ainsi que le recrutement de cadres sur place, était quant à lui considérée comme inefficace (0), avec une concentration également marquée sur le dernier dixième.

²⁶¹ Les 5 autres dépenses du bloc, de moindre importance, sont des avantages stimulant l'investissement productif (110245 RI au titre de la souscription de parts de fonds d'investissement de proximité (FIP) investis dans les entreprises corses, 7 M€, - 3 M€ depuis 2011 ; 110260 RI au titre de la souscription de parts de fonds d'investissement de proximité investis dans des sociétés qui exercent leurs activités dans les départements et collectivités d'outre-mer (FIPOM), 3 M€, création) et locatif (110256 RI au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie 22 M€, - 48 M€ depuis 2011 ; plus les DF 110258 Scellier outre-mer, 1 M€ et 110259 Scellier intermédiaire outre-mer, 2 M€, supprimées dans le PLF 2024). Trois DF ont été supprimées depuis 2011, pour un montant total de 7 M€ : les DF 110209, 150512 et 180305.

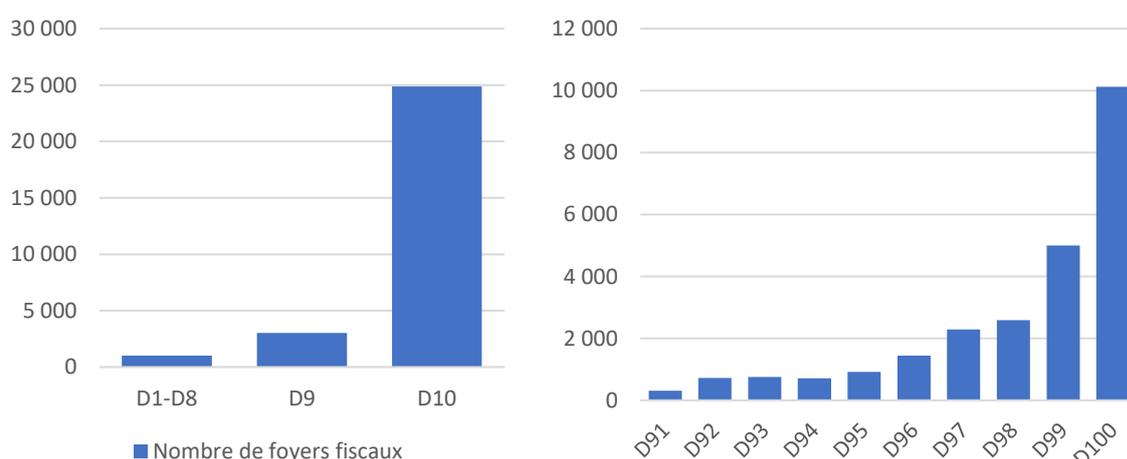
Plusieurs rapports ont critiqué l'efficacité et l'efficience des dépenses relatives aux investissements. Le rapport de 2020 de la Cour des comptes sur les aides au logement a notamment mis en avant que les dépenses fiscales s'avéraient moins efficaces et plus coûteuses que les dépenses budgétaires, notamment du fait de la difficulté de suivre la territorialité des investissements consentis, et engendraient des surcoûts qui profitaient notamment à des intermédiaires²⁶². La Direction de la législation fiscale a prévu d'engager en 2024 une évaluation de la RI sur le logement social dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie (dépense fiscale n° 110256).

Plus récemment, l'IGF a conduit, dans le cadre des travaux préparatoires au projet de loi de finances pour 2024, une évaluation des dépenses fiscales relatives à l'investissement productif. Elle a constaté que l'État ne disposait ni d'une répartition sectorielle ou géographique des dépenses fiscales, ni de données précises sur la nature des actifs financés. Les analyses économétriques conduites dans le rapport ne permettent pas d'identifier d'effet significatif au profit des entreprises bénéficiaires de l'aide fiscale. Sans conclure à l'absence d'intérêt du dispositif, le rapport note que les abus liés à son utilisation peuvent entraîner des dysfonctionnements de marché et nuire à l'objectif de décarbonation du tissu économique.

L'attention portée aux avantages liés à des investissements locatifs et productifs est donc toujours d'actualité, d'autant plus que la concentration dans les déciles de revenus les plus élevés est importante.

En termes de répartition de l'avantage fiscal par tranche de revenu, l'examen de la principale dépense (110224 : RI sur les investissements productifs), montre par exemple une concentration extrêmement marquée sur le dernier décile de revenu, avec 84 % des 28 935 bénéficiaires en 2020, plus importante encore, par exemple, que celle existant sur les avantages fiscaux relatifs aux SOFICA. Elle atteint même 52 % dans les deux derniers centiles parmi les dépenses fiscales de plus de 100 M€. Cette dépense est la 3^e plus importante par bénéficiaire en 2022, avec 14 560 € par bénéficiaire²⁶³.

Graphique n° 29 : distribution des foyers fiscaux souscrivant à la dépense fiscale d'investissement outre-mer en capital productif en fonction du revenu fiscal de référence



Lecture : Le dernier dixième de revenu concentre la plupart des foyers ayant investis dans du capital productif en outre-mer. À l'échelle des centièmes, ces foyers fiscaux se concentrent principalement dans le 99^{ème} et 100^{ème} centième de revenu avec respectivement 5001 et 10123 foyers fiscaux.

Champ : Ensemble des foyers fiscaux en 2020.

Source : FELIN – DGFIP, INSEE, 2020

²⁶² Par exemple *Les aides au logement dans les départements et régions d'outre-mer*, Cour des comptes, 2020

²⁶³ Derrière les DF sur l'impatriation et sur les plus-values sur cession de titres de PME

L'agriculture : décroissance, mais reprise relative annoncée pour 2023

Les dépenses fiscales liées à l'agriculture ont diminué de 2011 à 2022 de 33 % en euros constants, et le nombre de DF a été ramené de 15 à 10. Sur les 8 DF supprimées, 7 avaient un montant négligeable, inférieur à 2 M€. Avec un montant de 194 M€, les DF relatives à l'imposition du revenu sont très minoritaires par rapport à l'ensemble des DF de la mission agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales, qui représentent au total 2,5 Md€.

La modification la plus importante a concerné la DF 170103, consacrée aux déductions spécifiques à l'investissement (170 M€ en 2011), qui avec la DF 170105 (1 M€, déduction pour aléas), a été transformée en 2019 en une nouvelle DF consacrée à la déduction de précaution, qui est la DF la plus importante du secteur pour ce qui concerne l'IR. Le montant de cette DF, mesuré en 2022 (92 M€), explique la baisse globale des dépenses fiscales agricoles cette même année ; la prévision à la hausse en 2023 (187 M€), en raison de l'augmentation des seuils, avec la mise en place d'un dispositif d'actualisation annuelle²⁶⁴, remettrait leur niveau, en euros constants, à l'étiage de 2011. Une nouvelle augmentation des seuils a été effectuée dans le PLF 2024.

Instauré par la loi de finances pour 1987, le dispositif de déduction a connu de multiples modifications, et a été fortement utilisé (85 000 entreprises bénéficiaires en 2011), au contraire de la déduction pour aléas, trop complexe à mettre en œuvre. Le dispositif de déduction des investissements de précaution a été mis en place dans le cadre de la loi de finances pour 2019 pour pallier l'échec de la déduction pour aléas : il doit permettre de lisser les résultats soumis à l'impôt sur le revenu, face au caractère volatil des revenus agricoles et inciter par ailleurs à la constitution d'une épargne de précaution, permettant de surmonter ces aléas.

La mission d'évaluation de 2011 accordait la note de 1 à cette déduction, principal dispositif relatif au secteur pour l'agriculture. Reconnaisant son efficacité à l'usage important qu'en faisait le secteur, elle constatait que les multiples évolutions du dispositif avaient eu pour conséquence d'en changer la nature, transformant un outil de soutien à l'investissement en un outil de lissage des revenus. Elle considérait que l'objectif de la DF170105 sur les aléas était en soi plus vertueux, et recommandait de conditionner le bénéfice de la déduction pour investissement à la constitution d'une véritable épargne ayant vocation à soutenir l'investissement.

Le nombre d'entreprises bénéficiaires en 2022 est de 30 975, il a diminué de 64 % depuis 2011, alors que dans le même temps le nombre d'exploitations agricoles n'a diminué que de 20 %. Cela contraste également avec le nombre de bénéficiaires de l'autre DF la plus importante de l'IR dans le domaine agricole, l'abattement sur les bénéfices réalisés par les jeunes agriculteurs (1701201, 56M€ en 2022 contre 42 M€ en 2011), qui a augmenté de 16 %.²⁶⁵

La culture

Le domaine culturel représente, comme la politique agricole ou le logement, un terrain traditionnellement très actif pour les dépenses fiscales. Pour ce qui concerne l'impôt sur le revenu, cela représente une part globalement limitée, à 98 M€ pour 9 DF (une a été supprimée depuis 2011), en très légère augmentation en € constants depuis 2011 (+ 3 %).

²⁶⁴ <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/13838-PGP.html/ACTU-2023-00040>

²⁶⁵ Ce dispositif sur l'épargne de précaution concerne également la CSG-CRDS (dispositif 10604), comme la déduction du revenu implicite du capital foncier de l'assiette sociale (dispositif 10603), qui permet de diminuer l'assiette sociale à hauteur du loyer correspondant à la partie du bien immobilier privé affecté à l'exploitation. Il n'existe pas d'estimation pour ces deux dispositifs.

L'essentiel des avantages porte sur les dépenses patrimoniales, immobilières ou mobilières, qui ont augmenté de 12 % en € constants depuis 2011 : la RI sur les dépenses de restauration (nouveau dispositif Malraux, DF 110249 pour 39 M€) et la déduction des charges foncières pour les immeubles classés (DF 100102 pour 20 M€)²⁶⁶.

Le reste est consacré au cinéma, avec la RI sur les SOFICA (DF110244, 34 M€), qui a augmenté de 5 % depuis 2011, et à diverses DF d'un montant peu significatif, qui vont des jeunes artistes (Abattement de 50 % du bénéfice imposable, 1 M€) au CI sur le premier abonnement à un journal (3 M€).

Les dépenses sur le patrimoine historique ou classé sont très concentrées en fonction du revenu : 80 % des bénéficiaires de la RI Malraux sont concentrés sur les trois derniers dixièmes du RFR, ce qui ne distingue pas cet avantage de la répartition d'autres avantages immobiliers (Pinel ou Denormandie). En revanche, 37 % sont concentrés sur les deux derniers centièmes de revenu contre 21 % pour le Pinel et 18 % pour le Denormandie (chiffres cités par le rapport de 2023 de l'IGF, l'IGEDD et l'IGAC).

Ce rapport, comme celui de la Cour des comptes de 2022²⁶⁷ proposent une clarification des objectifs de ce dispositif. L'extension de la couverture de cet avantage à l'amélioration de l'habitat dans le cadre de la politique de la ville, à partir de 2010, a conduit à un maillage territorial qui a ajouté la politique du logement aux priorités patrimoniales.

La Cour suggère une différenciation nette entre les villes sous pression immobilière et les petites villes en déprise. Elle propose aussi d'élargir la mesure aux propriétaires occupants aux revenus modestes, aux commerces et à l'artisanat dans les secteurs les plus en difficulté. En effet, pour les villes en déprise marquées par une forte vacance de logements, l'enjeu du logement locatif paraît secondaire par rapport à celui de la revitalisation. Pour le rapport IGF/IGEDD / IGAC de 2023, l'enjeu est également désormais de mieux lier cet outil à la transition écologique du secteur.

Les dépenses sur l'industrie du cinéma, d'un enjeu plus limité, sont également régulièrement débattues : la réduction d'impôt SOFICA (sociétés de financement de l'industrie cinématographique et de l'audiovisuel), fait l'objet d'un encadrement particulier qui en limite l'enjeu financier (34 M€), mais bénéficie d'un plafond individuel de 18 000 €.

Les SOFICA, qui sont des sociétés anonymes, collectent auprès des entreprises et des particuliers, des fonds destinés au financement d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles agréées par le CNC (voir section 8.1.2). Elles ont pour objectif de soutenir la production française indépendante et d'encourager le renouvellement de la création et des talents. Le rapport de la Cour des comptes sur les soutiens publics à la production cinématographiques portait un jugement nuancé sur ce dispositif²⁶⁸.

Le rapport note que les évolutions du dispositif ont permis d'atteindre un point d'équilibre, avec une évolution limitée du montant collecté, ce qui permet de stabiliser le coût de la dépense fiscale. L'évolution demeure mesurée depuis ce rapport : + 5 % en € constants depuis 2011.

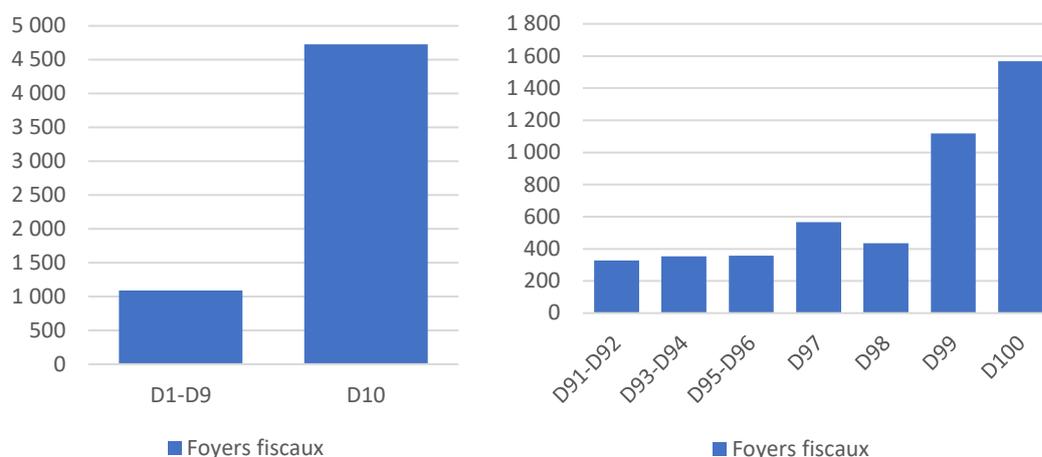
Il s'agit néanmoins d'un des avantages les plus concentrés sur les dixièmes les plus élevés, avec 8517 ménages bénéficiaires, pour un montant moyen de 3992 €. 81,6 % des bénéficiaires étaient en 2020 dans le dernier dixième des revenus et 46,2 % dans les deux centièmes les plus élevés.

²⁶⁶ Ainsi que la RI 110248 de 1 M€ sur la restauration d'objets mobiliers classés

²⁶⁷ *La politique de l'Etat en faveur du patrimoine monumental*, Cour des comptes, juin 2022

²⁶⁸ *Les soutiens à la production cinématographique et audiovisuelle : des changements nécessaires*, avril 2014

Graphique n° 30 : foyers fiscaux déclarant un investissement auprès d'une SOFICA en fonction du revenu fiscal de référence



Lecture : Le dernier dixième de revenu concentre la plupart des foyers ayant investis dans une SOFICA. À l'échelle des centièmes, ces foyers fiscaux se concentre principalement dans le 99^{ème} et 100^{ème} centième de revenu avec respectivement 959 et 1120 foyers fiscaux.

Champ : Foyers fiscaux français ayant investi dans une SOFICA en 2020.

Source : DGFIP, INSEE – FELIN 2020

Il implique par ailleurs une maîtrise technique et financière, ou une intermédiation efficace pour en bénéficier. Si, du fait de sa technique très particulière pour une dépense fiscale d'encadrement préalable, sa maîtrise en termes de montant se confirme sur le long terme, et ne remet pas en cause fondamentalement la logique de l'imposition du revenu, elle contribue à l'atténuation de la progressivité de l'impôt.

Annexe n°10 : Dépenses fiscales liées aux politiques de solidarité, du logement, du soutien à l'épargne et à l'économie

Un dernier bloc d'avantages fiscaux pèse d'une manière significative sur l'imposition du revenu, et fait l'objet de débats récurrents, qu'il s'agisse de la redistributivité cumulée des dépenses et des prélèvements obligatoires dans le domaine social, ou, s'agissant du marché de l'immobilier comme du marché de l'épargne, de l'efficacité des avantages en fonction des priorités économiques (promotion de l'investissement locatif, équilibre entre territoires d'une part, contribution de l'épargne à l'investissement productif, ou contribuant à la retraite d'autre part).

Des dépenses fiscales liées aux politiques de solidarité en décline : 12,4 Md€ d'avantages fiscaux

Ce bloc comporte 26 dépenses fiscales liées à l'impôt sur le revenu, correspondant à 12,4 Md€ d'avantages fiscaux. Du fait de la suppression de 4 avantages²⁶⁹, et de l'adaptation d'autres dépenses fiscales, il a diminué de manière significative depuis 2011 : moins 20 % en € constants.

La prime pour l'emploi (3,2 Md€ en 2011) a été transformée en une dépense budgétaire, la prime d'activité ; la majoration de retraite des personnes ayant élevé 3 enfants (830 M€) a été supprimée ; enfin l'adaptation de la demi part pour les contribuables isolés ayant élevé un enfant pendant 5 ans a conduit à une diminution forte de cette dépense, passant de 1 450 à 606 M€ entre 2011 et 2022.

Mais cette évolution ne s'est pas traduite par une diminution de la pression sur les finances publiques, la principale suppression s'étant traduite par une dépense budgétaire elle-même très dynamique, l'actuelle prime d'activité, à 10,7 Md€ en 2023, représentant en euros constants 2,9 fois le montant de la prime pour l'emploi de 2011²⁷⁰.

D'autres dépenses fiscales demeurent par ailleurs très dynamiques, parmi lesquelles l'abattement de 10 % sur les pensions de retraite, les avantages fiscaux relatives garde d'enfants, à la prise en charge des maladies longues et coûteuses et des AT-MP, enfin au handicap et dépendance.

Sur les 19 dépenses de plus de 50 M€ dans cette catégorie, depuis 2011, 9 ont augmenté de plus de 33 % ou plus en termes réels et 6 de plus de 15 %. Parmi les évolutions les plus importantes, on peut ainsi relever l'augmentation passive d'avantages anciens, comme l'abattement sur les **pensions**, qui augmente de **1 563 M€** soit 33 % en termes réels, mais aussi des mesures dynamiques accompagnant des politiques spécifiques.

C'est par exemple le cas de la **garde d'enfants**, qui augmente de **785 M€** :

- Le régime spécial d'imposition des assistants maternels et des assistants familiaux qui augmente de 465 M€, soit 273 % en termes réels,
- Le CI pour la garde d'enfants de moins de 6 ans, qui augmente de 320 M€, soit 16 % en termes réels.

C'est également le cas de la prise en charge des **indemnités des maladies longues et coûteuses et des AT-MP**, qui augmente de **401 M€** :

²⁶⁹ DF 120306 (Déduction forfaitaire minimale pour frais professionnels prévue pour les demandeurs d'emploi, 1 M€ en 2011), DF 180101 (Exonération de l'aide spéciale compensatrice (ou pécule de départ), allouée aux commerçants et artisans âgés, de condition modeste, au moment de la cessation de leur activité, 3 M€ en 2011), et surtout DF 120114 (Exonération des majorations de retraite ou de pension des personnes ayant eu ou élevé au moins trois enfants, 830 M€ en 2011) et DF 110227 (prime pour l'emploi, 3 200 M en 2011)

²⁷⁰ Si l'on réintègre cette dépense désormais budgétaire, alors l'évolution globale est de 52 % en termes réels sur ce bloc social.

- L'exonération des indemnités journalières de sécurité sociale servies au titre des maladies "longues et coûteuses" qui augmente de 270 M€, soit 72 %, soit en termes réels,
- L'exonération totale pour les prestations et rentes viagères servies aux victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles a augmenté de 131 M€, soit 19 % en termes réels

La **prise en charge des parents isolés** représente quant à elle une augmentation de **347 M€**, avec la demi-part supplémentaire (ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée des enfants à charge) accordée aux parents isolés qui augmente de 59 % en termes réels.

Les autres dépenses en augmentation concernent **les politiques du handicap et de l'autonomie**, qui augmentent au total de **495 M€**, et de 25 % en termes réels pour les 13 dépenses concernées, avec notamment :

- La demi-part supplémentaire pour les contribuables invalides qui a augmenté de 119 M€, soit 16 % en termes réels
- La RI au titre des frais de dépendance et d'hébergement pour les personnes dépendantes accueillies en établissement spécialisé a augmenté de 72 M€ soit 19 % en termes réels
- L'abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste a augmenté de 70 M€, soit 9 % en termes réels
- La demi-part supplémentaire par enfant à charge titulaire de la carte d'invalidité ou part supplémentaire par personne rattachée au foyer fiscal titulaire de la carte d'invalidité a augmenté de 70 M€ soit 53 % en termes réels
- L'exonération des sommes perçues à titre de dédommagement par les aidants familiaux dans le cadre de la prestation de compensation handicap, nouvellement créée, qui augmente de 50 M€ le total.

Enfin, l'exonération des **prestations familiales et de l'allocation aux adultes handicapés**, qui recouvre à la fois les politiques familiales et du handicap, augmente de **165 M€**, mais recule de 5 % en termes réels.

Cette analyse rappelle qu'en dépit de la transformation utile en termes de lisibilité et de suivi de la prime pour l'emploi en dépense budgétaire, l'utilisation de l'impôt sur le revenu au service des politiques sociales continue son développement.

Sur l'appréciation de l'évaluation de ces différents avantages, s'agissant de dispositifs n'ayant pour la plupart pas de vocation incitative, mais essentiellement compensatoire, les diagnostics posés lors du rapport de 2011 demeurent pertinents. Sans aborder le débat sur le traitement fiscal des prestations sociales, traité par le rapport particulier n°1, on peut ainsi rappeler que sur les 15 DF de nature sociale dépassant 100 M€, 6 étaient cotées 0 en 2011 : il s'agissait en particulier des exonérations relatives aux prestations sociales et l'AAH, mais aussi l'APA, ainsi que les indemnités liées aux maladies longues et coûteuses et aux AT-MP, enfin la RI relatives à l'hébergement pour les personnes dépendantes. Les fondements de ces critiques, liées à l'efficacité de la dépense, et au parti pris général d'une assiette large de l'imposition du revenu, n'ont pas bougé depuis lors.

Six autres dépenses étaient cotées 1, en particulier les différentes demi parts, abattements ou maintien du quotient conjugal pour les contribuables dans des situations de fragilité spécifique (parent isolé, invalidité, personnes âgées de condition modeste, contribuables veufs). Là encore, aucun élément nouveau n'amène à modifier ces évaluations. Seuls le CI sur la garde d'enfants de moins de 6 ans et l'exonération des allocations, indemnités et prestations d'assistance et d'assurance étaient cotées 2, du fait de leur ciblage plus précis.

Du côté de la CSG-CRDS, il n'existe pas d'estimation des dépenses fiscales liées aux dérogations du principe d'assujettissement qui concernent les prestations sociales. Le PLACSS précise pourtant la liste de ces dérogations, qui recouvre celles des dépenses fiscales de l'IR, mais y ajoute la prime d'activité, qui n'est même pas identifiée comme une dépense fiscale du côté de l'IR :

- Les prestations familiales (prestation d'accueil du jeune enfant ; allocations familiales ; complément familial ; allocation de logement ; allocation d'éducation de l'enfant handicapé ; allocation de soutien familial ; allocation de rentrée scolaire ; allocation journalière de présence parentale, l'allocation de salaire unique, l'allocation de la mère au foyer et l'allocation pour frais de garde instituant le complément familial), l'allocation aux adultes handicapés, l'allocation personnalisée d'autonomie
- La prestation de compensation du handicap, y compris lorsque cette prestation est employée pour dédommager un aidant familial qui n'a pas de lien de subordination avec la personne handicapée
- L'allocation de logement ainsi que le montant de l'aide personnalisée au logement
- Et donc la prime d'activité.

Dépenses de logement : un impact en relative diminution sur l'IR (4,2 Md€)

Le logement pèse de longue date sur l'imposition du revenu : sans compter les différents dispositifs d'épargne réglementée contribuant au financement du logement, si 7 des 32 dépenses de l'IR existant dans ce domaine en 2011 ont été supprimées, 6 ont été créées. L'impact budgétaire diminue cependant, passé de 6 à 4,2 Md€, soit une diminution de 40 % en termes réels. Cette diminution reflète, comme pour les avantages liés aux politiques sociales, le passage d'une dépense fiscale importante à une dépense budgétaire : le CI économies d'énergie (DF 110222, 2 000 Md€, définitivement supprimée au profit du dispositif de dépense Ma Prime Rénov'). Cela reflète aussi la disparition d'une dépense fiscale massive, le CI intérêts habitation principale (DF 110247 1 920 M€ en 2011, 11 M€ en 2022), et l'évolution de dispositifs dédiés de soutien au secteur immobilier (les DF Pinel et Duflot remplaçant les DF Borloo, Scellier et Robien).

Mais le montant cumulé des DF immobilières reste largement dépassé par celui de deux dépenses fiscales déclassées en 2006 : l'abattement par année de détention pour la cession de biens ou droits immobiliers (3,1 Md€), et la cession des résidences principales (1,7 Md€).

Le présent rapport n'a pas vocation à effectuer des propositions nouvelles sur un champ couvert par le rapport du CPO de 2023 sur la fiscalité du logement. Il est utile de rappeler ses principales conclusions sur les éléments relatifs à l'imposition du revenu :

- le CPO ne recommande pas de revenir sur la non-taxation des loyers imputés, qui ne sont plus taxés depuis 1965, qui aurait pu être motivée par l'incitation à la mobilité résidentielle et à la hausse des ressources budgétaires. Une telle modification se heurterait en effet à l'incompréhension de la population face à une réforme interprétée comme la recréation d'une taxe d'habitation sur les propriétaires occupants, et surtout à la difficulté technique majeure de la définition de l'assiette.
- Sur les nombreuses dépenses fiscales portant sur l'incitation à l'investissement locatif, la fragilité des bases de données existantes sur le logement, en particulier l'absence de liste complète des logements subventionnés rendent très délicate le pilotage et l'évaluation des dépenses fiscales, comme l'a rappelé la Cour des comptes dans sa récente évaluation du dispositif Pinel²⁷¹. Le CPO rappelle par ailleurs que la fiscalité du logement a une incidence limitée sur le marché de l'immobilier par rapport à d'autres facteurs comme la conjoncture économique et l'état du marché du crédit, et qu'elle peut également avoir un effet inflationniste sur les prix des logements. Au vu des

²⁷¹ Cour des comptes, *L'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel*, septembre 2024

incertitudes sur son efficacité et son efficience, le CPO jugeait pertinente la non reconduction du dispositif Pinel.

- Le rapport du CPO proposait enfin de traiter de manière plus neutre les différents statuts d'occupation des logements, notamment le régime de location meublée, très spécifique à la France. Le CPO proposait d'unifier les deux régimes de la location vide et de la location meublée, de manière progressive pour éviter des effets redistributifs trop abrupts pour les ménages.

Des dépenses fiscales liées à l'économie et à l'épargne en léger recul : 6,4 Md€

Pour ce qui concerne l'épargne et le financement de l'économie, le nombre de dépenses fiscales liées à l'IR demeure important : 45 DF et 6,4 Md€. Si 16 dépenses fiscales ont été supprimées, contre 3 nouvelles créées, et si le poids global a reculé de 4 % en € constants, ce secteur contribue de manière importante à la réduction de l'imposition du revenu. Cette évolution globale est le résultat de mouvements importants des dépenses fiscales, dans des sens contraires.

Ces avantages fiscaux, par nature plus liés à la conjoncture économique, connaissent des évolutions marquées :

- Les principales augmentations concernent la DF relative à la participation et l'intéressement (DF 120108, + 1430 M€, + 93 % en termes réels), l'exonération des dividendes capitalisés sur un plan d'épargne en actions (DF 140117, + 184 M€, +123 %), l'exonération des suppléments de rémunération versés aux salariés et mandataires sociaux au titre de l'exercice d'une activité professionnelle en France (primes d'impatriation : DF 120131, + 152 M€, + 150 %) ;
- S'y ajoutent quelques dépenses nouvelles, telles que l'abattement majoré appliqué aux plus-values sur cessions de titres acquis moins de dix ans après la création d'une PME (DF 150518 nouvelle, 234 M€) ;
- Plusieurs diminutions importantes affectent des DF d'un poids significatif : l'exonération ou l'imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie (DF 140119, - 393 M€, - 48 %) ; l'exonération des produits des plans d'épargne populaire (DF 140123, - 263 M€, - 75 %) ; l'abattement fixe applicable aux cessions de titres ou droits par les dirigeants de PME partant à la retraite (DF 150515, - 175 M€, - 72 %) ; enfin la RI au titre des souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital de PME (DF 110216, - 156 M€, - 71 %) ;
- Deux suppressions importantes complètent ces évolutions : l'abattement forfaitaire sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères (DF 140201, 345 M€ en 2011) et l'exonération des dividendes capitalisés sur un plan d'épargne en actions (DF 140117, 116 M€ en 2011).

On compte 4 dépenses fiscales ne faisant pas l'objet d'une estimation : il s'agit de différents types d'exonération, de la rente viagère lorsqu'un PEA se dénoue après 5 ans ou un PEP après 8 ans, des gains retirés d'opérations de bourse effectuées par les clubs d'investissement durant leur existence, des gains réalisés par les fonds communs de placement dans le cadre de leur gestion, enfin des gains de cessions de valeurs mobilières et des profits réalisés par les non-résidents sur les marchés à terme d'instruments financiers et d'options négociables, sur les bons d'option et sur les parts de fonds communs d'intervention sur les marchés à terme d'instruments financiers.

Annexe 11 : Liste des avantages associés à la CSG, 2011 - 2022

NS 2011	Libellé	Estimation	source	Cote 2011	Fiche PIACSS 2022	Estimation
2	Heures supplémentaires et complémentaires	979	RG 2011	1		
3	Contrat d'apprentissage	1251	RG 2011	2	10	
6	Stagiaires en entreprises	84	RG 2011	non évalué	11	
26	Contrat d'insertion par l'activité en outre-mer		RG 2011	1		
27	Contrat d'accès à l'emploi en outre-mer			1		
32	Arbitres et juges sportifs	34	RG 2011	0	45	
40	Exonération pour les travailleurs indépendants en outre-mer			0	22	
41	Correspondants locaux de presse	0,05	RG 2011	non évalué		
47	Stock-options			non évalué		
48	Attribution gratuite d'actions			non évalué		
51	Titres restaurant	209	CPO	0	65	456
52	Chèques vacances	31	CPO	0	67	97
53	Avantages accordés par les comités d'entreprise dans le cadre de leurs activités sociales et culturelles	226	CPO	non évalué	68	472
54	Aide du comité d'entreprise ou de l'entreprise pour le financement d'activités de services à domicile (CESU préfinancé)	40	CPO	0	69	43
55	Prime transport domicile-travail			non évalué	70	90
56	matériels informatiques amortis	6	RG 2011	non évalué		
59	"Retraites chapeaux"	100	RG 2011	1	75	
60	Indemnités versées dans certains cas de rupture du contrat de travail		RG 2011	0		
61	Indemnités versées dans le cadre d'un accord de GPEC		RG 2011	0		
62	Indemnités versées en cas de rupture conventionnelle du contrat de travail	173	RG 2011	0	76	427
63	Convention de reclassement personnalisé	144	RG 2011	non évalué		
64	Contrat de transition professionnelle	20	RG 2011	non évalué		
65	Bonus exceptionnel outre-mer			2		
NR1	Exonération de CSG et de CRDS sur les rentes viagères et indemnités en capital servies aux victimes AT/MP	425		0		
NR2	Exonération du RSA "Chapeau" à la CSG	38		2		
NR3	Exonération du RSTA à la CSG	20		2		
NR4	Exonération des primes d'intéressement versées aux allocataires de l'ASS à la reprise d'un emploi à la CSG et à la CRDS à la CSG	13		2	84	8000
NR6	Exonération à la CSG du CLCA et du COLCA	164	RG 2011	0	86	89

LES DEPENSES FISCALES ET AUTRES AVANTAGES FISCAUX

NR7	Exonération à la CSG de l'AJPP	4	RG 2011	0		
NR5	Exonération de cotisations de sécurité sociale et taux réduit de CSG sur les indemnités journalières maladies allouées aux personnes atteintes d'une ALD	25	RG 2011	0		
NR8	Exonération à la CSG, CRDS et CSS des indemnités de préretraite amiante	180	RG 2011	non évalué	84	
NR9	Exonération à la CSG, CRDS et CSS des indemnités de préretraite licenciement					
NR10	Exonération à la CSG, CRDS et CSS des indemnités de préretraite CATS					
PLACSS 2022	Réduction représentative de frais professionnels pour l'assujettissement à la CSG et à la CRDS				8	2000
PLACSS 2022	Synthèse des dérogations au principe d'assujettissement à la CSG				9	
PLACSS 2022	Réductions spécifiques des cotisations des travailleurs				23	
PLACSS 2022	Personnes employées au pair et stagiaires aides-familiaux étrangers				35	
PLACSS 2022	Exploitants agricoles (1) : déduction du revenu implicite du capital foncier de l'assiette sociale				38	
PLACSS 2022	Exploitants agricoles (2) : déduction pour épargne de précaution				39	
PLACSS 2022	Sportifs, entraîneurs professionnels et sportifs de haut niveau				46	
PLACSS 2022	Ministres du culte et membres de congrégations religieuses affiliés à la CAVIMAC				58	
PLACSS 2022	Prime de partage de la valeur				60	427
PLACSS 2022	Chèque-repas du bénévole et titre-repas du volontaire				66	
PLACSS 2022	Avantages tarifaires accordés par les entreprises à leurs salariés				71	
PLACSS 2022	Contrats de sécurisation professionnelle				77	
PLACSS 2022	Personnes résidant en France et travaillant en Suisse ou titulaires de pension ou de rente suisses				81	
PLACSS 2022	Capital décès bénéficiant d'un financement de l'employeur et versés par un organisme habilité				85	
PLACSS 2022	Revenus fonciers - dispositifs de déduction				87	139
PLACSS 2022	Plus-values immobilières – abattements et exonérations				88	1700
PLACSS 2022	Livrets réglementés – exonération de prélèvements sociaux				89	167
PLACSS 2022	Revenus du capital – autres dispositifs				90	47
PLACSS 2022	Exonération de CSG et de CRDS au profit des personnes affiliées au régime de sécurité sociale d'un État de l'espace économique européen (EEE) ou en Suisse				92	100

Source : PLACSS 2022, Rapport Guillaume, CPO

Lecture : case en rouge évaluation globale incluant les cotisations sociales ; case en jaune évaluation CSG CRDS seule faite par les rapporteurs ; case sans couleur évaluation PLACSS

Annexe 12 : Liste des revenus exonérés non inclus dans le RFR en 2023

Source : DLF

Revenus exonérés non pris en compte dans le RFR	Base légale (CGI)	Brève description du dispositif	Numéro de dépense fiscale
<i>TRAITEMENTS ET SALAIRES</i>			
Indemnités journalières de sécurité sociale servies au titre des maladies longues et coûteuses	<i>80 quinquies</i>	Exonération	120204
Capital décès ou d'invalidité totale et définitive servies par le régime de prévoyance des joueurs professionnels de football institué par la charte du football professionnel	<i>80 decies</i>	Exonération	Non répertoriée
Indemnités versées en cas de licenciement abusif et irrégulier, dans le cadre de la phase de conciliation prudhommale, en cas de non respect de la procédure de licenciement, refus de réintégration dans l'entreprise	<i>80 duodecies 1-1°</i>	Exonération	Non répertoriée
Indemnités de licenciement ou de départ volontaire versées dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi	<i>80 duodecies 1-2°</i>	Exonération	Non répertoriée
Indemnités de licenciement versées hors plan social	<i>80 duodecies 1-3°</i>	Exonération plafonnée à 6 fois le montant annuel du plafond de la sécurité sociale (PASS)	Non répertoriée
Indemnités de mise à la retraite par l'employeur	<i>80 duodecies 1-4°</i>	Exonération plafonnée à 5 PASS	Non répertoriée
Indemnités de rupture conventionnelle ou (dispositifs assimilés)	<i>80 duodecies 1-6°</i>	Exonération plafonnée à 6 PASS	120138
Indemnités de cessation forcée des dirigeants	<i>80 duodecies 2</i>	Exonération plafonnée à 3 PASS	Non répertoriée
Allocations spéciales destinées à couvrir les frais inhérents à la fonction ou à l'emploi sous réserve de justifier de leur conforme utilisation	<i>81-1°</i>	Exonération	Non répertoriée

LES DEPENSES FISCALES ET AUTRES AVANTAGES FISCAUX

Rémunérations des journalistes, rédacteurs, photographes, directeurs de journaux et critiques dramatiques et musicaux perçues à qualités	81-1°	Exonération à hauteur de 7 650 €	Non répertoriée
Indemnités de fonction des élus locaux	81-1°	Exonération variant selon le nombre d'habitants et mandats allant de 684,34 € /mois à 1 559,90 € / mois (montants 2022)	Non répertoriée
Défraiement des frais de mandats des parlementaires	81-1°	Exonération	Non répertoriée
Allocation personnalisée d'autonomie (APA)	81-2°	Exonération	120205
Prestations familiales énumérées par l'article L. 511-1 du CSS	81-2°	Exonération	120202
Allocation de salaire unique	81-2°	Exonération	120202
Allocation de la mère au foyer	81-2°	Exonération	120202
Allocation pour frais de garde	81-2°	Exonération	120202
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	81-2°	Exonération	120202
Allocation personnalisée d'autonomie (APA)	81-2°	Exonération	120202
Salaire différé de l'héritier d'un exploitant agricole ayant cessé de participer directement et gratuitement à l'exploitation avant le 1er juillet 2014	81-3°	Exonération	120101
Allocation logement et aide personnalisée au logement	81, 2° bis	Exonération	120201
Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre	81-4° a)	Exonération	120126
Allocation de reconnaissance en faveur des Français rapatriés	81-4° b)	Exonération	120126
Allocation versée au profit des conjoints et ex-conjoints d'anciens harkis	81-4° c)	Exonération	120126

LES DEPENSES FISCALES ET AUTRES AVANTAGES FISCAUX

Réparation forfaitaire versée aux harkis ayant été logés dans des camps de transit	81-4° d)	Exonération	Non répertoriée
Capitaux ou rentes viagères versées aux orphelins dont les parents ont été victimes des nazis	81-4° e)	Exonération	Non répertoriée
Prestations de retraite sous forme de capital versées, en raison d'évènements accidentels, avant l'échéance des plans d'épargne retraite	81-4° bis a)	Exonération	Non répertoriée
Prestations de retraite sous forme de capital versées à l'échéance des PER lorsqu'elles sont issues des versements épargne salariale	81-4° bis b)	Exonération	150701
Prestations de retraite sous forme de capital versées à l'échéance des PER pour leur part correspondant au montant des versements volontaires non déduits	81-4° bis c)	Exonération	Non répertoriée (imposition à l'entrée)
Traitement attaché à la légion d'honneur et à la médaille militaire	81-7°	Exonération	120104
Prestations et rentes viagères servies aux victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles et à hauteur de 50 % pour les indemnités temporaires	81-8°	Exonération	120117
Allocations, indemnités et prestations d'assistance et d'assurance (disposition balai)	81-9°	Exonération	120203
Rentes viagères servies en représentation de dommages-intérêts en vertu d'une condamnation prononcée judiciairement pour la réparation d'un préjudice corporel ayant entraîné pour la victime une incapacité permanente totale l'obligeant à avoir recours à l'assistance d'une tierce personne pour effectuer les actes ordinaires de la vie	81-9° bis	Exonération	Non répertoriée
Prime d'activité	81-9° quinquies	Exonération	120203
Prestation de compensation servie aux personnes handicapées (PCH)	81-9° ter a)	Exonération	120206
Rentes viagères servies à des porteurs de rentes sur l'État en échange de titres	81-10°	Exonération	Non répertoriée

LES DEPENSES FISCALES ET AUTRES AVANTAGES FISCAUX

Retraites mutuelles servies aux anciens combattants et victimes de la guerre	81-12°	Exonération	120126
Pensions temporaires d'orphelins	81-14° et 14° bis	Exonération	120202
Indemnité versée en compensation des contraintes subies par les personnes se prêtant à une recherche sans bénéfice individuel direct	81, 14° ter	Exonération	Non répertoriée
Prestations versées dans le cadre d'un volontariat de service civique	81-17° a)	Exonération	120127
Indemnités versées dans le cadre d'un volontariat international	81-17° b)	Exonération	120127
Indemnités versées dans le cadre d'un volontariat d'insertion	81-17° c)	Exonération	120127
Indemnités versées dans le cadre d'un volontariat de solidarité internationale	81-17° d)	Exonération	120127
Indemnités versées dans le cadre d'un engagement de service civique ou d'un volontariat associatif	81-17° e)	Exonération	120127
Avantage résultant de la participation du secteur associatif à l'acquisition de « chèque-repas » du bénévole	81-17° f)	Exonération	120127
Abondement de l'employeur dans un PEE (plafonnée à 8 % du PASS) ou PERCO (plafonné à 16 % du PASS)	81-18° a	Exonération	120108
Versement unilatéral de l'employeur dans un PEE ou PERCO plafonné à 2 % du PASS	81-18° a	Exonération	120108
Abondements de l'employeur au PERECO	81-18° a bis)	Exonération	120108
Intéressement versé dans un PEE, PERCO, PERECO ou PERO	81-18° bis	Exonération plafonnée à 3/4 du PASS	120108
Sommes versées par les employeurs au titre du financement de contrats de retraite chapeau	81-18° ter	Exonération	Non répertoriée
Participation des employeurs au financement des titres-restaurant	81-19°	Exonération plafonnée à 6,91 € par titre pour 2023	120111

LES DEPENSES FISCALES ET AUTRES AVANTAGES FISCAUX

Contribution patronale, du comité d'entreprise et des organismes à caractère social au financement des chèques vacances	81-19° bis	Exonération fonction du taux horaire brut du SMIC au 1er décembre de l'année concernée	120112
Participation obligatoire de l'employeur au prix des titres d'abonnement de transports publics(trajet domicile-travail)	81-19° ter a	Exonération à hauteur de 50 % du prix du titre d'abonnement	120113
Prime de transport (trajet domicile-travail)	81-19° ter b	Exonération plafonnée à 500 € dont 200 € pour les frais de carburant Pour 2022 et 2023 : 700 € (900 € en OM) dont 400 € pour frais de carburant (600 € en OM)	120113
Forfait mobilités durables (trajet domicile-travail)	81-19° ter b	Exonération plafonnée à 500 € Pour 2022 et 2023 : 700 € (900 € en OM)	120113
Aides des collectivités à la mobilité des salariés	81-19° ter c	Exonération plafonnée à 240 € Pour 2022 : 310 €	120113
Indemnité compensatoire pour frais de transport des agents publics en poste en Corse	81-23°	Exonération	Non répertoriée
Indemnités versées aux militaires au titre de leur participation aux opérations de défense suite aux attentats de 2015	81-23° bis	Exonération	120144
Indemnités journalières d'absence temporaire versée aux personnels des compagnies républicaines de sécurité et aux gendarmes mobiles	81-23° ter	Exonération	120145
Valeur des actions Air France cédées gratuitement aux salariés acceptant une diminution de salaire	81-25°	Exonération	Non répertoriée
Indemnités versées dans le cadre de la dissolution des sociétés anonymes à participation ouvrière	81-26°	Exonération	Non répertoriée
Aides spécifiques aux conjoints survivants des harkis	81-27°	Exonération	Non répertoriée
Diverses indemnités et prestations versées aux sapeurs-pompiers volontaires ou à leurs ayants droit	81-29°	Exonération	120123

LES DEPENSES FISCALES ET AUTRES AVANTAGES FISCAUX

Pécule modulable d'incitation au départ des militaires	81-30°	Exonération	120140
Indemnités de départ volontaire versées dans le cadre d'une restructuration ou d'une réorganisation du ministère de la défense	81-30° bis	Exonération	120141
Indemnités de cessation d'activité et indemnités complémentaires versées dans le cadre du dispositif préretraite amiante	81-32°	Exonération	Non répertoriée
Indemnités de cessation anticipée d'activité versées aux marins victimes de l'amiante	81-33°	Exonération	Non répertoriée
Indemnités versées aux victimes de l'amiante	81-33° bis	Exonération	120133
Indemnités versées aux victimes des essais nucléaires français	81-33° ter	Exonération	120143
Aide financière versée par l'État aux créateurs ou repreneurs d'entreprises	81-35°	Exonération	120129
Salaires perçus par les jeunes étudiants ("jobs d'appoint")	81-36°	Exonération plafonnée à 3 SMIC mensuels	120132
Aide financière versée par l'employeur ou par le comité d'entreprise en faveur des salariés afin de financer des services à la personne plafonnée à 1830 €	81-37°	Exonération	120134
Salaire des apprentis	81 bis	Exonération plafonnée à 1 SMIC annuel	120109
Gratifications versées aux stagiaires	81 bis	Exonération plafonnée à 1 SMIC annuel	120109
Prélèvements opérés sur les salaires à l'occasion de la souscription des parts de sociétés coopératives de production de salariés	81 ter	Exonération	120108
Avantage résultant pour les personnels de gendarmerie de la concession d'un logement par nécessité absolue de service	82	Exonération	Non répertoriée
Gains de cession de titres détenus dans un PEE	150-0 A-III-3 et 4	Exonération	150701 / 150705
Cession de titres détenus dans un PER	150-0 A-III-4 bis	Exonération	150701

LES DEPENSES FISCALES ET AUTRES AVANTAGES FISCAUX

Rente viagère lorsqu'un PEA se dénoue après 5 ans	157- 5° <i>ter</i>	Exonération	120128
Gratifications allouées à l'occasion de la remise de la médaille d'honneur du travail	157-6°	Exonération	120116
Rente viagère issue d'un PEP	157-22°	Exonération	120128
Revenus des titres détenus dans un PEE, PERCO, PER	163 <i>bis</i> B	Exonération	140109
Participation plafonnée à 3/4 du PASS	163 <i>bis</i> AA	Exonération en cas de versement sur un PEE, PEI, PERCO, PERECO, PERO	120108
Prestations de retraite versées en capital des PER qui sont issues des versements PPV ou PVE	Article 8 du projet de loi de partage de la valeur	Exonération	Non répertoriée
Rémunérations des membres du CESE et du CESER	BOI-RSA-CHAMP-10-10-20 § 260 et § 280	Exonération en cas d'abandon de la rémunération à l'organisme que les intéressés représentent	Non répertoriée
Indemnités allouée aux conseillers prud'hommes siégeant en dehors des heures de travail	BOI-RSA-CHAMP-10-10-20 § 310	Exonération	Non répertoriée
Indemnités académiques versées aux membres de l'Institut de France et aux Académiciens	Tolérance administrative de 1953	Exonération à hauteur de 50 % du montant de l'indemnité	Non répertoriée
Indemnités versées aux membres du Bureau des longitudes	BOI-RSA-CHAMP-20-10 § 390	Exonération à hauteur de 50 % du montant des indemnités	Non répertoriée
Aides à la réinsertion (publique, conventionnelle, entreprise) versées aux travailleurs étrangers regagnant leur pays d'origine	BOI-RSA-CHAMP-20-20 § 210 et s.	Exonération	Non répertoriée
Prestations perçues en exécution d'un contrat d'assurance souscrit au titre d'un régime complémentaire de prévoyance facultatif, maladie, maternité, invalidité, décès	BOI-RSA-CHAMP-20-30-20 § 230	Exonération	Non répertoriée

LES DEPENSES FISCALES ET AUTRES AVANTAGES FISCAUX

Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)	BOI-RSA-PENS-10-10-10-20 § 20	Exonération	Non répertoriée
Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	BOI-RSA-PENS-10-10-10-20 § 20	Exonération	Non répertoriée
Allocation aux vieux travailleurs salariés et non salariés (minimum vieillesse)	BOI-RSA-PENS-10-10-10-20 § 60	Exonération	Non répertoriée
Allocation supplémentaire du fonds de solidarité vieillesse (minimum vieillesse)	BOI-RSA-PENS-10-10-10-20 § 60	Exonération	Non répertoriée
Pensions de retraite servies par les régimes de sécurité sociale dont le montant ne dépasse pas celui de l'allocation aux vieux travailleurs salariés	BOI-RSA-PENS-10-10-10-20 § 80	Exonération	Non répertoriée
Indemnités allouées aux victimes de mesures de persécution national-socialistes en application de l'accord franco-allemand du 15 juillet 1960	BOI-RSA-PENS-20-20-10 § 170	Exonération	Non répertoriée
Indemnités versées aux officiers et sous-officiers de réserve des armées (y compris gendarmerie)	BOI-RSA-CHAMP-10-30-10 § 300	Exonération	120127
Indemnités versées aux réservistes militaires du rang (y compris Gendarmerie)	Réponse ministérielle Fruteau n° 98830 du 10 mai 2011	Exonération	120127
Indemnités versées aux réservistes de la police nationale	Décision ministérielle du 11 juin 2004	Exonération	120127
Majoration de pension pour assistance d'une tierce personne	Décision ministérielle du 17 février 1955	Exonération	Non répertoriée
Indemnité de résidence à l'étranger (IRE)	Décision ministérielle du 12 octobre 2006 BOI-RSA-CHAMP-20-30-10-30, § 40	Exonération pour la fraction qui excède 3 % du traitement soumis aux retenues pour pension	Non répertoriée

LES DEPENSES FISCALES ET AUTRES AVANTAGES FISCAUX

Indemnités de sujétion pour service à l'étranger des militaires (ISSE)	Décision ministérielle du 12 octobre 2006	Exonération	Non répertoriée
Diverses indemnités pour charges militaires (ex : indemnités pour charges militaires, aéronautiques, indemnités d'habillement)	BOI-RSA-CHAMP-20-30-10-30 § 110	Exonération	Non répertoriée
Indemnités de départ des personnels militaires non officiers	BOI-RSA-CHAMP-20-30-10-30 § 125	Exonération	Non répertoriée
Indemnités de sujétions spéciales versées aux personnels assurant des remplacements dans le premier et le second degré	BOI-RSA-CHAMP-20-30-10-30 § 160	Exonération	Non répertoriée
Indemnités versées aux chargés de mission auprès des préfets de région	BOI-RSA-CHAMP-20-30-10-30 § 170	Exonération	Non répertoriée
Indemnités versées aux équipages de la marine marchande	BOI-RSA-CHAMP-20-30-10-10 § 210	Exonération à hauteur de 60 % du montant des indemnités	Non répertoriée
Secours (attribution exceptionnelle et individuelle résultant d'une enquête sociale)	BOI-RSA-CHAMP-20-30-10-10 § 50	Exonération des secours	Non répertoriée
Cadeaux aux salariés à l'occasion d'événements particuliers (mariage ou anniversaire du salarié, naissance d'un enfant, fêtes de Noël)	BOI-RSA-CHAMP-20-30-10-10 § 60	Exonération à hauteur de 5 % du PMSS par événement (sauf pour Noël, plafond par salarié et par enfant)	Non répertoriée
Indemnités de caisse des agents des caisses d'épargne	BOI-RSA-CHAMP-20-30-10-10 § 100	Exonération	Non répertoriée
Avantage en nature résultant pour les salariés de remise tarifaire de biens, services produits ou rendus par leur entreprise	BOI-RSA-BASE-20-20 § 320	Exonération	Non répertoriée
Avantage en nature résultant de la fourniture de vivres de bord aux marins-pêcheurs	BOI-RSA-BASE-20-20 § 400	Exonération	Non répertoriée

LES DEPENSES FISCALES ET AUTRES AVANTAGES FISCAUX

Prestations en capital versées en application d'un PERCO	BOI-RSA-ES-10-30-20 § 80	Exonération	Non répertoriée
Avantage en nature de nourriture des moniteurs de colonies de vacances occasionnels	BOI-RSA-BASE-20-20 § 350	Exonération	Non répertoriée
Avantage en nature de nourriture des éducateurs et du personnel infirmier	BOI-RSA-BASE-20-20 § 380	Exonération	Non répertoriée
Avantage en nature résultant de la prise en charge des frais d'électricité engagés par l'employeur pour la recharge du véhicule	Article 1 de l'arrêté du 26 décembre 2022 modifiant l'arrêté du 10 décembre 2002	Exonération (jusqu'en 2024)	Non répertoriée
Avantage en nature résultant de la mise à disposition par l'employeur d'une borne de recharge électrique, ou de la prise en charge de tout ou partie de ses coûts	II de l'article 1 de l'arrêté du 26 décembre 2022 modifiant l'arrêté du 10 décembre 2002	Exonération ou abattement de 50 % (jusqu'en 2024)	Non répertoriée
Avantage en nature résultant de l'attribution de billets pour les Jeux olympiques 2024 et de la Coupe du monde de rugby 2023	Communiqué de presse CAB ECO du 11 janvier 2023	Exonération	Non répertoriée
BIC / BNC / BNA			
Rémunérations perçues dans le cadre de l'attribution du prix Nobel et des récompenses internationales et nationales	92 A	Les sommes perçues dans le cadre de l'attribution du prix Nobel par les lauréats de ce prix ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu; il en est de même des sommes perçues dans le cadre de l'attribution de récompenses internationales de niveau équivalent au prix Nobel dans les domaines littéraire, artistique ou scientifique dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État BOI-BNC-CHAMP-10-40-10, §70	160201

Exonération des dons reçus par une entreprise ayant subi un sinistre survenu à la suite d'une catastrophe naturelle ou d'un événement ayant des conséquences dommageables	237 quater	Les dons reçus par des entreprises ayant subi un sinistre à la suite d'une catastrophe naturelle constatée par arrêté ou de certains événements ayant des conséquences dommageables ne sont pas pris en compte pour la détermination de leurs résultats imposables. § 80 du BOI-BIC-BASE-30	210307
Exonération des aides reçues par les lauréats du concours "French Tech Tremplin"	Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 - art. 20	Le concours « French Tech Tremplin » organisé par Bpifrance est destiné à « promouvoir la diversité et l'égalité des chances dans l'écosystème des start-ups français par le financement et l'accompagnement de projets liés au numérique portés par des entrepreneurs issus de la diversité sociale ». Les sommes perçues à ce titre jusqu'au 31 décembre 2023 par les lauréats du concours sont exonérées. §75 du BOI-BNC-CHAMP-10-40-10	210327
Exonération des aides exceptionnelles versées par le Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI) ainsi que les instances de gouvernance des régimes de retraites complémentaires, des professionnels libéraux et des avocats	Loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 - art. 10	Borné fin 2022	220106
Exonération, dans la limite de 14,5 % d'un plafond révisable chaque année, des sommes perçues par les arbitres et juges sportifs	93-10	Les sommes et indemnités perçues par les arbitres ou juges mentionnées au 6° du 2 de l'article 92 du CGI sont exonérées lorsque leur montant est inférieur, pour une année civile, à la limite définie au premier alinéa de l'article L. 241-16 du code de la sécurité sociale (CSS), plafonnée à 14,5 % du montant annuel du plafond mentionné à l'article L. 241-3 du CSSBOI-BNC-CHAMP-10-40-10	160205
Exonération accordée sous certaines conditions, aux personnes louant ou sous-louant en meublé, une partie de leur habitation principale jusqu'au 31 décembre 2023	35 bis-I et II	Exonération d'IR pour les personnes qui louent ou sous-louent une partie de leur habitation principale; revenu exonéré - borné au 31/12/2023 BOI-BIC-CHAMP-40-20	180102
Exonération des produits de la vente d'électricité issue de l'énergie radiative du soleil	35 ter	L'article 35 ter du code général des impôts (CGI), issu de l'article 83 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008, instaure, sous certaines conditions, un régime d'exonération des	180105

		revenus tirés de la vente d'électricité d'origine photovoltaïque par les personnes physiques. BOI-BIC-CHAMP-80-30	
Exonération des indemnités journalières de sécurité sociale servies au titre des maladies "longues et coûteuses"	154 bis A	Ne sont pas comprises dans le résultat imposable de leur bénéficiaire les indemnités journalières versées par les organismes de sécurité sociale aux personnes atteintes d'une affection comportant un traitement prolongé et une thérapeutique particulièrement coûteuse (ALD) § 260 du BOI-BIC-PDSTK-10-30-20	190212
Exonération des plus-values professionnelles de cession de toute sorte en fonction des recettes dégagées par l'entreprise	151 septies	Sous réserve de ne pas dépasser un certain niveau de recettes, les plus-values professionnelles de cession sont exonérées, totalement ou partiellement, du fait de ce dispositif. BOI-BIC-PVMV-40-10-10-20	190204
Exonération des plus-values professionnelles en cas de cession à titre onéreux d'une entreprise individuelle ou d'une activité par une société de personnes ou en cas de cessation d'un office d'avoué dans le cadre du départ à la retraite du cédant ou de l'associé de la société cédante	151 septies A	Exonération des plus-values professionnelles de cession d'entreprise déagée à l'occasion du départ à la retraite. Pour bénéficier de ce dispositif, le contribuable doit notamment faire valoir ses droits à la retraite et cesser ses fonctions dans l'entreprise cédée dans les 24 mois avant ou après la cession. BOI-BIC-PVMV-40-20-20	190208
Exonération des plus-values professionnelles réalisées lors de la transmission à titre gratuit ou onéreux d'une EI ou d'une BCA en fonction du prix de cession	238 quindecies	Les contribuables peuvent bénéficier d'une exonération totale ou partielle des plus-values professionnelles dégagées à l'occasion de la transmission (à titre onéreux ou à titre gratuit) d'une entreprise individuelle, d'une BCA ou par assimilation de l'intégralité des droits ou parts de sociétés de personnes considérés comme des éléments d'actifs professionnels, en fonction de la valeur des éléments transmis. BOI-BIC-PVMV-40-20-50	210319
Exonération d'impôt sur le revenu des rémunérations perçues par les médecins exerçant au titre de la permanence des soins dans certaines zones, dans la limite de soixante jours de permanence par an.	151 ter	Revenu exonéré - BOI-BNC-CHAMP-10-40-20	160204
Exonération des sommes perçues à titre de dédommagement par les aidants familiaux dans le cadre de la prestation de compensation handicap	81-9° ter-b	Les aidants familiaux non-salariés qui aident une personne dépendante proche (ascendant, époux, partenaire pacsé, concubin, etc.), sont exonérés d'impôt sur les sommes reçues à titre de dédommagement. Voir	160207

		les conditions prévues à l'article L245-12 du code de l'action sociale et des familles (CGI, art.81-9 ^{ter} b)	
Exonération des plus-values de cession de bateaux affectés au transport fluvial de marchandises	238 <i>sexdecies</i>	L'article 238 <i>sexdecies</i> du code général des impôts (CGI) prévoit un régime d'exonération des plus-values de cession de bateaux affectés au transport de marchandises en cours d'exploitation par une entreprise de transport fluvial ou par une entreprise dont l'activité est de louer de tels bateaux BOI-BIC-PVMV-40-10-90	230510
REVENUS DU PATRIMOINE			
Exonération des logements dont le propriétaire se réserve la jouissance	15	Les revenus des logements dont le propriétaire se réserve la jouissance ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu	Non répertorié
Exonération des revenus issus des logements donnés en location à leurs associés par les sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété (SCIAPP)	16	Cette exonération s'applique aux revenus des logements donnés en location à leurs associés par les sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété. Il s'agit de sociétés fonctionnant conformément aux articles L,443-6-2 à L,443-6-1 du CCH. Cette mesure permet d'exonérer les "locataires-associés".	130101

<p>Bail à construction - non prise en compte au titre des revenus fonciers de la valeur, partielle ou totale, des biens remis au propriétaire au terme du bail</p>	<p>33 <i>ter</i></p>	<p>Sauf convention contraire, le propriétaire d'un terrain donné à bail à construction devient propriétaire, à l'expiration du bail, des constructions édifiées par le locataire.</p> <p>En principe, ces constructions sont également imposables au nom du bailleur sur un revenu calculé d'après leur prix de revient.</p> <p>Toutefois, en vertu du II de l'article 33 <i>ter</i> du CGI, cette règle comporte un double assouplissement :</p> <p>1° Lorsque la durée du bail est au moins égale à trente ans, la remise des constructions ne donne lieu à aucune imposition ;</p> <p>2° Lorsque la durée du bail est inférieure à trente ans, l'imposition est due sur une valeur réduite en fonction de cette durée selon les modalités fixées par l'article 2 <i>sexies</i> de l'annexe II au CGI.</p> <p>Ce texte prévoit que lorsque la durée du bail à construction est comprise entre dix-huit et trente ans, le revenu brut foncier correspondant à la valeur des constructions remises sans indemnité au propriétaire du terrain en fin de bail est égal au prix de revient de ces constructions, sous déduction d'une décote égale à 8 % par année de bail au-delà de la dix-huitième.</p>	<p>non répertorié</p>
<p>Bail à réhabilitation - non prise en compte au titre des revenus fonciers de la valeur des travaux de construction, de reconstruction et d'agrandissement réalisés par le preneur et remis au bailleur à l'expiration du bail.</p>	<p>33 <i>quinquies</i></p>	<p>L'exonération d'impôt sur le revenu s'applique aux travaux de construction, de reconstruction et d'agrandissement, qui reviennent au bailleur au terme du bail. Ces travaux doivent être réalisés par le preneur dans les conditions prévues à l'article L. 252-1 du code de la construction et de l'habitation. Notamment, le contrat doit indiquer la nature des travaux, leurs caractéristiques techniques et le délai de leur exécution.</p> <p>L'exonération ne s'applique pas au revenu correspondant à la valeur des travaux d'amélioration réalisés par le preneur.</p> <p>Par conséquent, seuls les travaux de construction, de reconstruction ou d'agrandissement, dont la réalisation est expressément prévue par le contrat peuvent bénéficier de l'exonération.</p>	<p>non répertorié</p>

<p>Exonération de la plus-value immobilière résultant de la cession de la résidence principale</p>	<p>150 U - II 1° à 1° <i>ter</i></p>	<p>L'article 150 U du code général des impôts (CGI) précise le régime d'imposition de droit commun des plus-values immobilières réalisées par les particuliers dans le cadre de la gestion non professionnelle de leur patrimoine. Le II de l'article 150 U prévoit plusieurs exonérations à cette imposition, et notamment en cas de cession de la résidence principale du cédant (1°). L'exonération s'applique également au titre de la première cession d'un logement, autre que la résidence principale, lorsque le cédant n'a pas été propriétaire de sa résidence principale au cours des quatre années précédant la cession. Pour en bénéficier, le contribuable est tenu de réemployer, dans un délai de vingt-quatre mois à compter de la vente, tout ou partie du prix de cession du logement à l'acquisition ou la construction d'un logement qu'il affecte à sa résidence principale (1° bis). La cession du logement qui a constitué la résidence principale des personnes âgées ou handicapées résidant dans un établissement médicalisé est exonérée lorsque cette cession intervient dans un délai inférieur à deux ans suivant l'entrée de la personne concernée dans l'établissement (1° <i>ter</i>).</p>	<p>150113, 150120 et 150121</p>
<p>Exonération de la plus-value immobilière résultant de la cession d'un logement situé en France par des contribuables non résidents</p>	<p>150 U - II - 2°</p>	<p>L'exonération du 2° du II s'applique en cas de cession d'un logement situé en France lorsque le cédant est une personne physique, non résidente de France, ressortissante d'un État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et à la condition qu'il ait été fiscalement domicilié en France de manière continue pendant au moins deux ans à un moment quelconque antérieurement à la cession.</p>	<p>150114</p>

Exonération de la plus-value immobilière sur les dépendances cédées simultanément avec la résidence principale ou d'un logement situé en France pour les non résidents	150 U - II - 3°	Cette disposition étend les exonérations prévues au 1° et 2° du II de l'article 150 U (confer ligne 6 et 7) aux dépendances immédiates et nécessaires cédées simultanément avec l'immeuble bénéficiant de ces exonérations.	Non répertorié
Exonération de la plus-value immobilière liée à la nature des opérations réalisées	150 U - II - 4° et 5°	Certaines cessions, en raison de leur nature, sont exonérées, telles que : - les cessions de biens pour lesquels une déclaration d'utilité publique a été prononcée en vue d'une expropriation lorsque la condition de emploi est satisfaite dans un délai de douze mois (4°) ; - les cessions de biens réalisées lors de certaines opérations de remembrement ou d'opérations assimilées (5°).	150115 et 150206
Exonération de la plus-value immobilière liée au montant de la cession	150 U - II - 6°	Le 6° du II prévoit l'exonération lorsque le prix de cession est inférieur ou égal à 15 000 euros.	150116

Exonérations de la plus-value immobilière en cas de cession réalisée au profit de cessionnaires qui s'engagent à réaliser et achever des logements sociaux	150 U - II - 7° et 8°	<p>Les 7° et 8° du II de l'article 150 U prévoient une exonération temporaire d'impôt sur les plus-values pour les cessions d'immeubles réalisées par des particuliers au profit de cessionnaires qui s'engagent à réaliser et à achever sur ces biens des logements (i) locatifs sociaux, (ii) ouverts au régime des baux réels solidaires, ou encore (iii) à l'accession sociale à la propriété.</p> <p>L'exonération du 7° s'applique en cas de cession directe de l'immeuble au constructeur des logements. Elle est octroyée au prorata de la surface de logements sociaux que le cessionnaire s'engage à réaliser et achever dans le délai de quatre ans, par rapport à la surface totale des constructions mentionnées sur le permis de construire du programme immobilier. Toutefois, si le constructeur de l'immeuble est un organisme HLM ou assimilé, l'exonération est totale lorsque le prorata ci-dessus dépasse 80% et il dispose d'un délai de dix ans à compter de la date d'acquisition de l'immeuble pour réaliser et achever les logements sociaux.</p> <p>L'exonération prévue au 8° concerne l'opération réalisée indirectement, et consistant en la cession de l'immeuble à une collectivité territoriale, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou un établissement public foncier, qui assure le portage de l'immeuble avant sa cession à un organisme HLM ou assimilé dans les conditions sus-évoquées.</p>	150118 et 150119
Exonération de la plus-value immobilière résultant de la cession d'un droit de surélévation	150 U - II - 9°	L'exonération s'applique en cas de cession d'un droit de surélévation à condition que le cessionnaire s'engage à réaliser et à achever les locaux dans un délai de quatre ans, à compter de la date d'acquisition.	150406
Exonération de la plus-value immobilière liée à la qualité du cédant	150 U - III	L'exonération des plus-values résultant de la cession d'immeubles, parties d'immeubles ou droits relatifs à ces biens s'applique aux titulaires de pensions de vieillesse ou de la carte d'invalidité.	150117

Exonérations de la plus-value réalisée lors de cession de biens meubles corporels ou de droits s'y rapportant	150 UA	L'article 150 UA du code général des impôts (CGI) précise le régime d'imposition de droit commun des plus-values de biens meubles réalisées par les particuliers dans le cadre de la gestion non professionnelle de leur patrimoine. Les exonérations sont présentes au II de l'article 150 UA. 1° : Une exonération relative aux meubles meublants, aux appareils ménagers et aux voitures automobiles. Toutefois, cette disposition n'est pas applicable à ces biens lorsqu'ils constituent des objets d'art, de collection ou d'antiquité pour lesquels l'option prévue à l'article 150 VL a été exercée. 2° : Une exonération tenant au montant de la cession concernant les meubles, autres que les métaux précieux mentionnés au 1° du I de l'article 150 VI, dont le prix de cession est inférieur ou égal à 5 000 euros.	150404
Reprise des exonérations prévues aux 4° à 9° du II de l'article 150 U	150 UC	Les exonérations prévues aux 4° à 9° du II du 150 U s'appliquent aux plus-values réalisées lors de la cession de biens mentionnés au a du 1° du II de l'article L.214-81 du code monétaire et financier et aux plus-values de même nature réalisées par les sociétés, groupements à prépondérance immobilière ou par un fonds de placement immobilier.	Non répertorié
Reprise des exonérations prévues aux 4° à 9° du II de l'article 150 U	150 UD	Les exonération prévues aux 4° à 9° du II du 150 U s'appliquent aux plus-values réalisées lors de la cession à titre onéreux de tout ou partie des droits représentatifs des biens ou droits du patrimoine fiduciaire pour la quote-part de ces droits qui porte sur des biens ou droits mentionnés à l'article 150 U du CGI, à l'article 150 UA du CGI, à l'article 150 UB du CGI et à l'article 150 UC du CGI.	Non répertorié

<p>Exonération des plus-values de faibles montants réalisées à l'occasion de cessions d'actifs numériques</p>	<p>150 VH bis - II</p>	<p>L'article 41 de la loi n° 2018-1317 de finances pour 2019 a créé, à l'article 150 VH bis du code général des impôts (CGI), un régime spécifique d'imposition des plus-values de cessions de crypto-actifs réalisées à titre occasionnel par des particuliers, en remplacement de l'article 150 UA. Dans le cadre de ce régime, seule la plus-value globale réalisée lors de la cession d'actifs numériques contre de la monnaie ayant cours légal ou un service est imposée, les opérations d'échanges entre actifs numériques sans soulte n'étant pas considérées comme un fait générateur d'imposition. La plus-value imposable est constituée par la différence entre, d'une part, le prix de cession de l'actif numérique et, d'autre part, le produit du prix total d'acquisition de l'ensemble du portefeuille d'actifs numériques par le quotient du prix de cession sur la valeur globale de ce portefeuille. Les gains sont imposés à un taux global de 30 % (12,8 % au titre de l'impôt sur le revenu et 17,2 % au titre des prélèvements sociaux), ou, pour les cessions réalisées à compter du 1er janvier 2023, sur option expresse et irrévocable du contribuable, au barème de l'impôt sur le revenu en application de l'article 79 de la loi n° 2021-1900 de finances pour 2022. Néanmoins, le II de l'article 150 VH bis retire du champ d'imposition les opérations d'échange sans soulte entre actifs numériques (A du II) et exonère les cessions dont la somme des prix n'excède pas 305 € au cours de l'année d'imposition (B du II).</p>	<p>Non répertorié</p>
---	------------------------	--	-----------------------

Opérations exonérées de taxe forfaitaire sur les métaux précieux, les objets d'art, de collection et d'antiquité	150 VJ - 1° à 3°	Les cessions à titre onéreux ou les exportations par les particuliers résidant en France, autres que temporaires, hors du territoire des États membres de l'Union européenne, de métaux précieux et de bijoux, d'objets d'art, de collection ou d'antiquité sont soumises, en remplacement à l'article 150 UA, à une taxe forfaitaire, sous réserve des dispositions propres aux bénéficiaires professionnels. Sont exonérés de la taxe : -En application du 1° : les cessions réalisées au profit d'un musée auquel a été attribuée l'appellation « musée de France » prévue à l'article L. 441-1 du code du patrimoine ou d'un musée d'une collectivité territoriale. -En application du 2° : les cessions réalisées au profit de la Bibliothèque Nationale de France (BNF) ou d'une autre bibliothèque de l'État, d'une collectivité territoriale ou d'une autre personne publique. -En application du 3° : les cessions réalisées au profit d'un service d'archives de l'État, d'une collectivité territoriale ou d'une autre personne publique.	150403
Opérations exonérées de taxe forfaitaire sur les métaux précieux, les objets d'art, de collection et d'antiquité	150 VJ - 4°	En application du 4° : les cessions ou exportations de bijoux, d'objets d'art, de collection ou d'antiquité lorsque le prix de cession, ou la valeur en douane, est inférieur ou égal à 5 000 euros.	Non répertorié
Opérations exonérées de taxe forfaitaire sur les métaux précieux, les objets d'art, de collection et d'antiquité	150 VJ - 5°	En application du 5° : les cessions ou exportations de métaux de bijoux, d'objets d'art, de collection ou d'antiquité lorsque le cédant ou l'exportateur n'a pas en France son domicile fiscal, sous réserve qu'il justifie d'une importation antérieure.	150405

Exonération de la plus-value résultant de la cession de la résidence principale pour les non-résidents	244 bis A	<p>Afin de tenir compte des disparités de traitement existant en la matière entre résidents et non résidents, le 4e alinéa du 1 du I de l'article 244 bis A prévoit une exonération du prélèvement sur la plus-value prévu au même article en cas de cession par le non-résident de l'immeuble qui constituait sa résidence principale en France à la date du transfert de son domicile fiscal hors de France.</p> <p>Cette exonération est notamment subordonnée à la condition que la cession soit réalisée au plus tard le 31 décembre de l'année suivant celle du transfert par le cédant de son domicile fiscal hors de France et que l'immeuble n'ait pas été mis à la disposition de tiers, à titre gratuit ou onéreux, entre ce transfert et la cession.</p> <p>Une règle de non-cumul prive les contribuables non-résidents ayant déjà bénéficié de l'exonération prévue au 2° du II de l'article 150 U du CGI au titre d'une cession antérieure, de l'exonération prévue au 4ème alinéa du 1 du I de l'article 244 bis A du CGI en cas de cession de son ancienne résidence principale située en France. Enfin, le 1° du II de l'article 244 bis A du CGI transpose à cet article les exonérations prévues au 2° à 9° du II de l'article 150 U, aux II et III de l'article 150 UB et aux articles 150 V à 150 VD, et le 2° du II de l'article 244 bis A, celle prévue au III de l'article 150 U.</p>	Non répertorié
Exonération des dividendes capitalisés sur un plan d'épargne en actions (PEA) après 5 ans	157 5° bis, 150-0 A-II-2	Produit d'épargne réglementé qui permet d'acquérir et de gérer un portefeuille d'actions d'entreprises européennes afin de développer le financement en fonds propre de l'économie	140117
Exonération des gains de cession de valeurs mobilières réalisées dans un PEA	157 5° bis		150708
Exonération d'IR des produits de titres non cotés (TNC) inscrits dans un PEA dans la limite de 10% du montant de ces placements	157 5° bis		140117

LES DEPENSES FISCALES ET AUTRES AVANTAGES FISCAUX

Exonération d'IR des PV d'obligations remboursables en actions (ORA) ou des actions reçues en remboursement de celles-ci dans la limite du double du montant du placement	157 5° bis		140117
Exonération des intérêts des livrets A	157 7°	livret d'épargne réglementé par l'État destiné à financer le logement social et le renouvellement urbain	140102
Exonération des intérêts des livrets bleus	157 7°		140103
Exonération des intérêts des livrets jeunes	157 7° quater	livret d'épargne réservé aux jeunes de 12 à 25 ans résidant en France	140106
Exonération des intérêts des livrets épargne populaire (LEP)	157 7° ter	livret d'épargne réglementé destiné aux personnes aux revenus modestes	140105
Exonération des produits des plans d'épargne populaire (PEP)	157 22°	Produit d'épargne destiné à favoriser l'épargne long terme des contribuables modestes	140123
Exonération des intérêts des PEL ouverts jusqu'au 31 décembre 2017 (pour les intérêts acquis sur le plan depuis son ouverture jusqu'à la veille de son douzième anniversaire)	157 9° bis	Produit d'épargne réglementé qui à l'issue d'une phase d'épargne donne la possibilité d'obtenir un prêt immobilier (ou travaux)	140101
Exonération des intérêts des CEL ouverts jusqu'au 31 décembre 2017	157 9° bis	Produit d'épargne orienté vers un projet immobilier	140101
Exonération des intérêts des livrets développement durable et solidaire (LDDS)	157 9° quater	Produit d'épargne réglementé permettant de contribuer au financement des PME ainsi qu'à l'économie sociale et solidaire	140104

LES DEPENSES FISCALES ET AUTRES AVANTAGES FISCAUX

Exonération des produits des contrats d'AV d'avant 1983 relatifs à des primes versées avant le 10/10/2019	125-0 A I <i>quater</i> A		140119
Exonération des produits des contrats d'AV souscrits après le 01/01/1983 jusqu'au 31/12/1989 pour ceux issus des primes versées avant le 26/09/1997	125-0 A I <i>bis</i>		140119
Exonération des produits des contrats dits DSK souscrits du 01/01/1998 au 31/12/2004 et les contrats dits NSK souscrits du 01/01/2005 au 31/12/2013	125-0 A I <i>quater</i> et I <i>quinquies</i>		140120