

## ANNEXE 8

### DÉPENSES FISCALES

À l'occasion des PAP 2013, et dans la continuité des précédents PAP, **les principales innovations demandées aux ministères sont relatives à l'évaluation et à la présentation des dépenses fiscales.** Ces innovations ont pour objectif d'améliorer significativement la qualité des informations dans les documents budgétaires relatives aux dépenses fiscales et de **justifier de manière plus systématique leur rôle stratégique au sein de leur programme de rattachement et de préciser les éléments de mise à jour du coût des dépenses fiscales.**

Des changements importants relatifs au dispositif d'évaluation des dépenses fiscales ont eu lieu depuis la préparation des PAP 2012 et **conduisent à renforcer l'exercice d'évaluation des dépenses fiscales dans les PAP 2013.**

En effet, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011-2014 imposait d'évaluer l'intégralité des dispositifs de dépense fiscale et de transmettre ces évaluations au Parlement avant le 30 juin 2011 (cf. article 13). Un comité d'évaluation des dépenses fiscales, présidé par H. Guillaume, a remis un rapport détaillé à l'été 2011<sup>1</sup>. Ce rapport et les évaluations qu'il contient peuvent nourrir la rédaction du PAP 2013 notamment sur les aspects suivants :

- rôle stratégique de la dépense fiscale par rapport à l'objectif de politique publique qui lui est assigné,
- chiffrage du coût de la dépense fiscale
- évaluation de son efficacité et de son efficience, notamment en comparaison avec les autres dispositifs (budgétaires ou fiscaux) concourant au même objectif.

#### **I) Éléments descriptifs sur les dépenses fiscales**

Comme les années précédentes, la partie *Présentation des crédits et des dépenses fiscales* des PAP 2013 donne une liste exhaustive des dépenses fiscales « principales » du programme ainsi que des dépenses fiscales qui lui sont affectées de manière "subsidaire"<sup>2</sup>.

La présentation des dépenses fiscales comprend notamment :

**1) Un chiffrage sur trois ans**, définitif pour l'année PLF-2 (donc 2010) et estimatif pour les deux années suivantes (PLF et PLF-1), ainsi que son niveau de fiabilité ;

**2) Le nombre de bénéficiaires** pour l'année PLF-2 ;

**3) Les années de création** et de dernière modification ;

**4) Un classement par objectif** recherché ;

**5) Le coût total** des dépenses fiscales du programme, associé à un avertissement (précisant que la totalisation des dépenses fiscales ne prend en compte ni les modifications des comportements fiscaux qu'elles induisent ni leurs interactions).

---

<sup>1</sup> Le rapport et ses annexes sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.economie.gouv.fr/files/rapport-comite-evaluation-depenses-fiscales-et-niches-sociales.pdf>

<sup>2</sup> Chaque dépense fiscale est rattachée à un seul et unique programme au titre de l'affectation principale mais peut en revanche être rattachée à titre subsidiaire à plusieurs autres programmes.

**6) la date de fin d'incidence budgétaire de la dépense fiscale :** l'article 10 de la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014 précise en effet que toute nouvelle dépense fiscale n'est applicable qu'au titre des quatre années qui suivent celle de son entrée en vigueur.

A titre d'illustration, les tableaux descriptifs des dépenses fiscales dans les PAP 2013 auront la forme suivante :

(En millions d'euros)

DEPENSES FISCALES PRINCIPALES SUR IMPOTS D'ETAT		Chiffrage pour 2011	Chiffrage pour 2012	Chiffrage pour 2013
110246	<b>Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois ans</b> Impôt sur le revenu Objectif : Orienter certains contribuables vers les centres de gestion agréés <i>Bénéficiaires 2010 : xxx ménages - Méthode de chiffrage : Simulation - Fiabilité : Très bonne - Création : 2006 - Dernière modification: 2007 – Fin d'incidence budgétaire : dépense fiscale non-bornée - CGI : 199 sexdecies - 1 à 4</i>	xxx	xxx	xxx

Le pré-renseignement de ces tableaux sera réalisé par la direction de la législation fiscale en lien avec la direction du budget.

Il vous est demandé de vérifier la pertinence de ces données pré-remplies et de signaler tout élément d'actualisation, notamment concernant le chiffrage du coût de la mesure.

Pour toute question concernant la doctrine applicable aux dépenses fiscales, vous pouvez contacter la 1<sup>ère</sup> sous-direction de la direction du budget (Pascal Bouilliard<sup>3</sup>) et, pour tout élément sur une dépense fiscale particulière, le bureau budgétaire concerné. Pour les éléments relatifs au chiffrage de la dépense fiscale, vous pouvez contacter le bureau A de la direction de la législation fiscale (Gilles Clabecq<sup>4</sup>).

## **II) Vers une amélioration de la présentation des dépenses fiscales**

Les ministères sont invités cette année à **décrire de manière plus systématique dans les PAP la contribution des différentes dépenses fiscales aux objectifs du programme**. Ceci concernera exclusivement des dépenses fiscales affectées à titre principal.

Cette amélioration s'impose tout particulièrement aux dépenses fiscales relativement coûteuses, notamment au regard des crédits budgétaires concourant aux mêmes objectifs, et dont l'action n'est pas (ou très peu) mentionnée dans les PAP.

<sup>3</sup> Courriel : pascal.bouilliard@finances.gouv.fr

<sup>4</sup> Courriel : gilles.clabecq@dgfip.finances.gouv.fr

Ces compléments concernent tout particulièrement les parties suivantes :

- **Présentation stratégique du projet annuel de performances** : il est notamment demandé aux ministères de mentionner dans cette partie les dépenses fiscales rattachées les plus coûteuses, **en justifiant leur contribution aux objectifs mis en avant dans le programme d'affectation au même titre que les crédits budgétaires. Il s'agira en particulier de montrer en quoi la dépense fiscale participe effectivement à la mise en œuvre de la politique publique.**
- **Présentation du programme et des actions** : lorsque cela est possible, il est demandé aux ministères de **mentionner une ou plusieurs dépenses fiscales considérées comme des leviers d'action efficaces pour chaque action du programme** en décrivant de manière systématique **l'articulation entre les dépenses fiscales mentionnées et les crédits budgétaires** poursuivant un objectif similaire.

Dans le cadre de cet exercice pourront notamment être utilisées les évaluations des dépenses fiscales qui ont été réalisées par le Comité d'évaluation constitué spécifiquement à cet effet et transmises au Parlement en application de la LPFP 2011-2014.

Les exemples ci-dessous peuvent permettre de définir plus précisément les améliorations demandées à l'occasion des PAP 2013.

#### **Exemple 1 : Présentation conforme au descriptif attendu**

**Présentation en PAP 2012 « Ville et logement » des dépenses fiscales n° 110247 (« Crédit d'impôt sur le revenu des intérêts d'emprunt ») n° 210313 (« Prêt à taux zéro ») et n°730210 (une partie de la dépense fiscale correspond à l'ancien « Pass-foncier ») dans le programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement »**

⇒ Exemple de présentation détaillée d'un groupe de dépenses fiscales importantes et de leur contribution à un objectif stratégique du programme

##### **• Partie 'Présentation stratégique'**

*« L'accession à la propriété, souhait partagé par la plupart de nos concitoyens, est également une priorité du Gouvernement. Le nouveau système d'aides simplifié, centré autour d'un prêt à taux zéro +, dit « PTZ+ », mis en œuvre le 1er janvier 2011, contribue à son développement en augmentant le taux de propriétaires, qui progressait trop lentement en France (objectif n° 4 : Développer l'accession à la propriété). Il facilite également la mobilité dans le parc, notamment le parc locatif social, grâce au bonus HLM du PTZ+ mis en place pour les occupants HLM qui souhaitent devenir propriétaires, et permet d'amplifier les effets de la politique menée pour accroître les ressources financières que les organismes pourront consacrer à la création d'offre nouvelle. »*

##### **• Partie 'Présentation du programme et des actions'/'Présentation de l'action 2'**

*« Cette action poursuit plusieurs objectifs :*

- *répondre aux aspirations d'une majorité de ménages souhaitant devenir propriétaire d'un logement ;*
- *accroître la mobilité dans le parc locatif social en favorisant l'accession à la propriété d'une partie des locataires ;*
- *permettre aux ménages de se constituer un patrimoine en vue de leur retraite.*

*Les ménages qui souhaitent acquérir un logement ont, la plupart du temps, recours à l'emprunt. L'État a donc mis en place des dispositifs qui solvabilisent les ménages et sécurisent leur projet d'accession. Grâce à ces interventions, les ménages disposant de ressources modestes peuvent accéder au crédit immobilier dans de bonnes conditions.*

Afin de mieux atteindre ces objectifs, une réforme des aides à l'accession à la propriété a été mise en œuvre en loi de finances initiale pour 2011 afin de simplifier les aides : en complément des prêts octroyés dans le cadre de l'épargne logement (rattachée au programme 145 « Épargne » de la mission « Engagements financiers de l'État »), un nouveau produit, le « prêt à taux zéro + » (PTZ+), fusionnant le prêt à taux zéro (PTZ), le crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt finançant l'acquisition ou la construction de la résidence principale et le Pass-Foncier, a été mis en place à compter du 1er janvier 2011. Ce dispositif, sans condition de ressources et financièrement renforcé, est très solvabilisateur et cible au plus près les besoins des territoires et des ménages.

Le système d'aides centré sur le PTZ+ s'articule de plus avec :

- les aides à l'accession d'Action logement, également renouvelées en 2011 ;

- les aides personnelles au logement en accession qui permettent de diminuer les mensualités de remboursement des ménages les plus modestes et qui contribuent à la sécurisation de tous les accédants lors des accidents de la vie (cf. programme 109 « Aide à l'accès au logement »).

Pour soutenir plus particulièrement l'accession sociale à la propriété, viennent par ailleurs, en contre-point des dispositifs généraux d'aide à l'accession à la propriété, s'ajouter trois dispositifs :

- le prêt à l'accession sociale (PAS) qui est destiné à des ménages dont les revenus sont au niveau des plafonds de ressources du prêt locatif à usage social (PLUS) du logement locatif social (plus de 60 % de la population des accédants sont éligibles au dispositif) ; le PAS est distribué par les établissements de crédit adhérent au dispositif de garantie de l'accession sociale à la propriété, ce mécanisme permettant d'indemniser les pertes que supportent les établissements prêteurs en cas d'insolvabilité de leurs emprunteurs ; la sécurisation apportée par ce dispositif permet de ne pas exclure du crédit immobilier les ménages qui disposent de ressources modestes ;

- le prêt social de location-accession (PSLA) qui est dédié au financement des opérations de location-accession : il ouvre droit à l'application d'un taux réduit de TVA et à une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 15 ans ; les ménages bénéficiaires de ce dispositif peuvent devenir propriétaires d'un logement neuf après une phase locative à loyer modéré, au cours de laquelle ils peuvent mesurer leur capacité de remboursement ; des garanties de rachat du logement et de relogement sont également apportées aux ménages pour les protéger contre les accidents de la vie ; les locataires-accédants peuvent recourir au PTZ+ lors de leur achat de logement en PSLA ;

- la TVA à taux réduit en zones de rénovation urbaine et à 500 mètres aux alentours. »

## **Exemple 2 : Présentation offrant des pistes d'amélioration**

### **Présentation en PAP 2012 « Solidarité, insertion et égalité des chances » des dépenses fiscales du programme 157 « Handicap et dépendance »**

⇒ Dans ces cas précis, l'objectif de certaines dépenses fiscales du programme est bien mentionné dans les parties « présentation stratégique » et « présentation du programme et des actions ». Toutefois, les commentaires pourraient être plus détaillés en mentionnant précisément les plus gros dispositifs fiscaux concernés.

#### **• Partie « Présentation stratégique »**

« Fondée sur des principes de solidarité en direction des personnes fragilisées par leur handicap ou leur grand âge, la politique de prise en charge du handicap et de la dépendance est conduite grâce à de nombreux acteurs au plan interministériel, de nombreux organismes sociaux, des collectivités territoriales et des acteurs associatifs dont le rôle est particulièrement important. Ainsi, les établissements et services accueillant des personnes âgées et des personnes handicapées sont financés sur les crédits de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), dans sa composante médico-sociale, abondés par les ressources propres de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Le recours à cet opérateur permet de rassembler tous les moyens mobilisables pour prendre en charge la perte d'autonomie liée au handicap ou à l'âge, veiller à l'égalité de traitement sur le territoire, et développer la prévention et l'anticipation du risque dépendance. Les dépenses publiques en ces domaines sont donc principalement retracées par la loi de financement de la sécurité sociale. Par ailleurs, l'État met en œuvre des dépenses fiscales importantes, comme l'illustre le recensement effectué dans ce projet annuel de performances, et qui poursuivent deux objectifs principaux : soutenir le revenu des personnes handicapées, notamment lorsqu'elles sont engagées dans un parcours professionnel, et compléter la compensation des surcoûts liés au handicap ou à la perte d'autonomie due à l'âge..»

• **Partie 'Présentation du programme et des actions'**

**Extrait de la présentation de l'action 3**

« Afin de garantir aux personnes handicapées un minimum de ressources, celles-ci bénéficient de plusieurs systèmes de revenus de remplacement, financés selon les cas par l'État ou par les différents régimes de sécurité sociale. Ces ressources sont complétées par diverses aides et allocations, qui peuvent prendre la forme d'aides directes ou d'aides fiscales et que l'on regroupe le plus souvent sous l'appellation de « droits connexes ».».

**Extrait de la présentation de l'action 5**

« Pour sa mise en œuvre, cette action s'appuie d'abord sur des mesures d'incitations fiscales, pour aider les personnes et les familles à effectuer les travaux nécessaires à l'adaptation du logement aux conséquences du vieillissement et de la perte d'autonomie. »