

2

La fiscalité liée au handicap : un empilement de mesures sans cohérence

PRÉSENTATION

Malgré la clarification apportée par la loi du 11 février 2005²⁰⁹, la définition du handicap reste fluctuante en fonction de son origine ou de l'appréciation de sa gravité. Par voie de conséquence, le périmètre du handicap demeure difficile à cerner²¹⁰. En se limitant aux bénéficiaires, à titre principal, d'une pension ou d'une allocation liée au handicap, la population concernée s'élevait, en 2011, à 4,7 millions de personnes.

Par ailleurs, le secteur du handicap se caractérise par la diversité de ses acteurs : État, caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), organismes de sécurité sociale, départements, communes, associations, acteurs de l'insertion professionnelle des personnes handicapées, notamment.

Dans cet ensemble, l'État n'est qu'un financeur parmi d'autres. Son intervention sous forme de dépenses budgétaires se concentre désormais principalement sur l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et la garantie de ressources des travailleurs handicapés (GRTH). La fiscalité constitue, à côté des exonérations de charges sociales, son autre mode principal d'intervention.

Le coût total de la dépense fiscale, non précisément chiffré mais dont l'ordre de grandeur peut se situer entre 3,5 et 4 Md€, ne figure pas dans les comptes nationaux. La question se pose donc de son impact financier réel, mais également de sa contribution à la satisfaction des

²⁰⁹ La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées donne la définition suivante du handicap : « Constitue un handicap, au sens de la présente loi, toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive, d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant. ».

²¹⁰ Selon l'enquête de l'INSEE « Handicap et santé » de 2008, 11,5 millions de personnes, âgées déclarent au moins une incapacité, soit parce qu'elles bénéficient d'une reconnaissance administrative de leur handicap, soit parce qu'elles considèrent souffrir d'un handicap.

besoins des personnes handicapées et de son efficacité pour la politique publique en faveur du handicap.

L'enquête de la Cour sur la fiscalité liée au handicap, s'inscrit dans un ensemble de travaux consacrés par la juridiction aux dépenses fiscales, plus particulièrement dans le domaine social. La partie de la fiscalité liée au handicap se distingue, toutefois, par le nombre particulièrement élevé des mesures concernées, leur accumulation historique non maîtrisée, leur grande hétérogénéité et la difficulté à les relier aux objectifs de la politique en faveur du handicap, telle qu'elle a été définie par la loi du 11 février 2005.

Compte tenu de la confusion avec laquelle la législation fiscale traite la question du handicap, mêlant le plus souvent sans distinction les différents publics (personnes handicapées, personnes âgées dépendantes, et même parfois personnes valides), le choix a été fait de traiter ce sujet dans son acception la plus large : handicap stricto sensu, invalidité quelle que soit son origine (y compris lorsqu'elle est consécutive à un accident du travail ou à une maladie professionnelle) et dépendance.

Dans ce cadre, la Cour a analysé l'articulation de ces mesures fiscales avec la politique en faveur des personnes handicapées (I), puis leur impact sur le public concerné, en mesurant en particulier leurs effets sur les revenus (II), et enfin les conditions de la maîtrise de ces dispositifs par l'administration (III).

I - L'absence de cohérence avec la politique du handicap

A - Des mesures fiscales nombreuses et dispersées

1 - Une présentation budgétaire inadaptée

Organisée principalement par catégorie d'impôt, la présentation budgétaire des dépenses fiscales ne permet pas toujours de répondre au besoin d'une répartition par public visé ou par politique publique. Dans le cas de la fiscalité liée au handicap, l'inadéquation de la présentation budgétaire par mission et par programme est particulièrement marquée : ces mesures d'allègement fiscal sont dispersées entre plusieurs programmes et ne sont présentées que de façon partielle.

a) Le périmètre trop restreint des dépenses fiscales répertoriées

L'examen du code général des impôts (CGI) permet d'identifier 64 mesures comportant au moins une disposition relative au handicap, à l'inaptitude, à l'invalidité ou à la dépendance.

Sur ces 64 mesures, seulement 37 sont répertoriées comme des dépenses fiscales dans le fascicule *Voies et moyens* du projet de loi de finances. L'autre moitié des 64 mesures fiscales recensées procurent pourtant un avantage fiscal à leurs bénéficiaires, certaines d'entre elles pouvant représenter un montant important pour l'État et pour les contribuables concernés.

Tel est ainsi le cas, par exemple, du rattachement des majeurs handicapés²¹¹ au foyer fiscal de leurs parents, de la réduction d'impôt complémentaire (997 € par enfant handicapé) après plafonnement du quotient familial²¹², ou de l'exonération de droits de mutation²¹³ : ces mesures, comme toutes celles qui portent sur le quotient familial, sont considérées comme faisant partie intégrante de la norme fiscale, et sont donc assimilées à une modalité particulière de calcul de l'impôt.

b) Une dispersion entre un grand nombre de programmes budgétaires

Le programme 157 - *Handicap et dépendance* de la mission *Solidarité, insertion, égalité des chances* comprend 28 dépenses fiscales applicables à des impôts d'État et des impôts locaux. En réalité, plusieurs de ces mesures n'intéressent pas les personnes handicapées ou dépendantes. Il en va ainsi, par exemple, de la déduction des avantages en nature consentis à des personnes âgées de plus de 75 ans, ou encore de l'exonération du pécule de départ à la retraite des commerçants ou artisans de condition modeste.

D'autres dépenses fiscales rattachées au programme 157 visent un public plus large que les seules personnes handicapées. C'est le cas, par exemple, de l'abattement forfaitaire en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste ou encore de l'abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les retraites et les pensions alimentaires), dont le coût estimé atteint 3,1 Md€ et représente à lui seul un tiers des dépenses fiscales du programme.

²¹¹ Articles 6 et 196 du code général des impôts.

²¹² Article 197-I-2 du code général des impôts.

²¹³ Article 796-0 ter du code général des impôts.

En définitive, pour les dépenses fiscales applicables à des impôts d'État et figurant au programme 157-*Handicap et dépendance*, au moins la moitié du coût estimé de 6 Md€ ne concerne pas le handicap. A *contrario*, d'autres pourtant significatives sont absentes de ce programme. Ainsi, la mesure d'exonération des primes versées au titre des contrats de rente-survie et des contrats d'assurance-handicap est rattachée au programme 145, consacré à l'épargne. De même, les deux dépenses fiscales relatives aux indemnités et pensions servies aux victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles figurent au programme 183 - *Protection maladie*, au motif que l'invalidité résultant d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle ne relève pas du même régime de protection sociale que le handicap *stricto sensu*.

Cette dispersion rend peu compréhensible l'ensemble du dispositif fiscal lié au handicap. Elle nuit à la bonne information du public concerné et ne permet pas d'appréhender dans leur globalité les moyens mobilisés dans le cadre de la politique en faveur du handicap. Elle constitue enfin un obstacle important à la maîtrise, par le responsable du programme 157-*Handicap et dépendance*, du volet fiscal de la politique dont il a la charge.

2 - Un dispositif fiscal peu lisible

La majorité des mesures fiscales recensées concerne des populations plus étendues que les seules personnes handicapées, qu'il s'agisse :

- des bénéficiaires de prestations sociales, dans le cas de l'exonération des prestations familiales (parmi lesquelles l'allocation aux adultes handicapés, les pensions d'orphelin, l'aide pour l'emploi d'une assistante maternelle) ;
- des contribuables, sans plus de distinction : personnes âgées de condition modeste, personnes dépendantes et handicapées, dans le cas notamment de l'abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste, ou encore l'exonération de taxe d'habitation accordée aux personnes âgées ou handicapées.

Elles peuvent également constituer un élément d'une politique plus large. La prise en compte des personnes handicapées intervient alors comme un aménagement ou une dérogation à une mesure de portée plus générale : politique familiale (majoration du plafond du quotient familial), accès à la propriété (majoration de la déduction des intérêts d'emprunt pour l'acquisition de la résidence principale) ou emploi à

domicile (majoration du plafond des dépenses prises en compte pour les emplois à domicile). Mais, à aucun moment, elles ne sont présentées comme le volet fiscal de la politique globale en faveur des personnes handicapées.

L'identification et la visibilité des dépenses fiscales liées au handicap sont par ailleurs contrariées par le fait qu'elles s'appliquent à une grande variété de dispositifs fiscaux et de catégories d'impôt : impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, taxe sur la valeur ajoutée, droits d'enregistrement et de timbre relatifs aux mutations à titre gratuit, taxe d'habitation, taxe foncière, et diverses taxes comme le malus applicable aux véhicules les plus polluants ou la taxe sur les résidences mobiles. Elles se traduisent, selon les cas, par une exonération, un abattement sur le revenu, une mesure de quotient familial, une réduction ou un crédit d'impôt.

Des dispositions d'exonération de charges sociales peuvent en outre venir compléter le dispositif fiscal. On peut citer parmi les principales :

- l'exclusion totale de l'assiette des cotisations sociales et l'exonération de la contribution sociale généralisée (CSG) pour les pensions (y compris d'invalidité) inférieures au seuil fixé par le code général des impôts²¹⁴ ;
- l'exonération de la CSG pour les compléments parentaux, dont en particulier l'allocation journalière de présence parentale (AJPP) réservée aux parents d'enfants handicapés ;
- l'exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale (hors cotisation pour les accidents du travail et les maladies professionnelles) pour les aides à domicile employées, soit directement par une personne fragile, soit par une association ou une entreprise intervenant auprès d'une personne fragile.

²¹⁴ Article 1417 du code général des impôts : au 1^{er} janvier 2013, plafond de 10 224 € pour la première part de quotient familial majoré de 2 730 € par demi-part supplémentaire

B - Des mesures souvent déconnectées de la politique du handicap

1 - L'ignorance des objectifs fixés par la loi de 2005

a) Une accumulation de mesures parfois anciennes

Les mesures fiscales destinées aux personnes handicapées résultent de multiples décisions qui se sont sédimentées au fil du temps.

Certaines sont très anciennes. L'exonération d'impôt sur le revenu des indemnités et pensions servies aux victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles date de 1927 ; celle portant sur les pensions militaires d'invalidité a été créée en 1934 ; la réduction d'impôt au titre des primes de contrats de rente-survie et des contrats d'épargne-handicap a été mise en place en 1941.

D'autres sont, au contraire, de création récente : l'exonération d'imposition sur le revenu de la prestation de compensation du handicap (PCH) fait l'objet, depuis sa création en 2005, d'une dépense fiscale spécifique ; la mesure exonérant les personnes handicapées de la taxe sur les véhicules polluants a été mise en place en 2008.

b) Une actualisation très inégale selon les mesures fiscales

Pour la grande majorité des mesures fiscales, les seuils et plafonds prévus par le code général des impôts sont régulièrement réévalués. Ainsi, la réduction d'impôt supplémentaire, actuellement fixée à 997 €, applicable en cas de plafonnement de la réduction d'impôt tirée du quotient familial a été réévaluée régulièrement pour compenser la baisse du plafond de réduction, et ainsi garantir aux foyers fiscaux concernés un niveau constant de réduction de leur impôt sur le revenu.

En revanche, quelques dépenses fiscales n'ont pas fait l'objet d'un effort suffisant d'actualisation. L'exemple le plus marquant est celui de la réduction de moitié des droits de mutation dus par les mutilés de guerre, créée en 1949, dont le plafond de réduction, fixé à 305 €, n'a pas été revalorisé depuis 1960. Sans atteindre une situation aussi extrême, l'absence de mise à jour régulière des listes d'équipement et de matériel auxquelles s'appliquent le crédit d'impôt pour l'équipement de la résidence principale ou bien le taux réduit de TVA (5,5 %) pour

l'appareillage des personnes handicapées est pénalisante pour les personnes concernées, alors que les progrès techniques dans ce domaine devraient normalement appeler une actualisation fréquente et précise. L'arrêté fixant la liste des travaux d'aménagement de l'habitation n'a ainsi pas été revu depuis la création de la mesure en 2004.

c) Des objectifs sans lien avec la loi de 2005

La loi du 11 février 2005 fixe clairement les objectifs de la politique en matière de handicap, en les organisant autour de trois axes principaux :

- garantir aux personnes handicapées le libre choix de leur projet de vie : compenser les conséquences du handicap, assurer un revenu d'existence, valoriser le travail en centre d'aide par le travail ;
- permettre une meilleure participation à la vie sociale : assurer une véritable intégration scolaire, faciliter l'insertion professionnelle, rendre effective l'obligation d'accessibilité ;
- placer la personne handicapée au centre des dispositifs qui la concernent.

Or les objectifs des dépenses fiscales n'ont pas été réexaminés en fonction de ces nouvelles orientations ; ils sont restés imprécis et peu explicites au regard de la politique publique dans laquelle ils s'inscrivent.

Ainsi, en ce qui concerne les dépenses fiscales inscrites sur le programme 157, les objectifs sont systématiquement libellés de façon très globale : aider les personnes retraitées ; aider les personnes handicapées ; aider les personnes âgées, modestes ou handicapées ; aider les personnes invalides.

L'examen détaillé des dispositifs fiscaux permettrait pourtant d'organiser les mesures en thématiques plus précises : le revenu ; la prévoyance, le patrimoine et sa transmission ; le maintien à domicile et la mobilité, qui peut elle-même se décliner en deux sous-thèmes : l'aide humaine et l'accessibilité ; l'accueil en établissement spécialisé.

Ce reclassement ferait apparaître que la moitié des mesures étudiées visent à garantir un revenu d'existence aux personnes handicapées ou à aider financièrement leur famille ; un quart ont pour objectif d'aider au maintien à domicile ; un cinquième concerne l'aide à la constitution d'un patrimoine ; le reste a pour objet de faciliter un accueil en établissement spécialisé.

2 - Le manque de coordination entre fiscalité, exonérations de charges et allocations

a) Des mesures fiscales s'articulant mal entre elles

Les définitions et les conditions de handicap mentionnées par le code général des impôts ne sont pas homogènes : elles mêlent aussi bien des conditions objectives (par exemple « être titulaire de l'allocation supplémentaire d'invalidité », « de l'allocation aux adultes handicapés » ou « de la carte d'invalidité ») que des critères subjectifs variés, souvent anciens et imprécis dans leur formulation : « être atteint d'une infirmité ou d'une invalidité empêchant de subvenir par le travail aux nécessités de l'existence²¹⁵ », « être incapable de travailler dans des conditions normales de rentabilité, en raison d'une infirmité physique ou mentale, congénitale ou acquise »²¹⁶, ou encore « contribuables n'ayant pas leur autonomie de vie, dont l'état nécessite une surveillance médicale constante et des traitements d'entretien »²¹⁷.

Des dépenses fiscales parfois assez proches par leur objet peuvent ainsi énoncer des conditions différentes de handicap. Deux exemples permettent d'illustrer ce type de situation :

- les articles 6, 196, 196 A bis, 197 du code général des impôts permettent le rattachement au foyer fiscal des parents d'un enfant handicapé quel que soit son âge. Cette disposition est étendue à toute personne titulaire de la carte d'invalidité vivant sous le toit du contribuable. Dans le premier cas, l'article 196 du code général des impôts mentionne le rattachement d'un enfant « infirme ». Dans le second, l'article 196 A conditionne le rattachement au foyer fiscal à la « détention d'une carte d'invalidité ». Les conditions liées au handicap ne sont donc pas de même niveau selon les articles du code. La direction de la législation fiscale considère, pour sa part, que la situation de handicap s'apprécie d'abord par référence à la possession de la carte d'invalidité ou, à défaut, au cas par cas ; elle souligne également, pour expliquer le décalage observé, que la rédaction de l'article 196 est issue d'un décret de 1926 ;
- le même constat peut être fait pour les exonérations de la taxe d'habitation et celle de la taxe foncière sur les propriétés bâties, dont les critères de handicap sont également différents.

²¹⁵ Article 1414 du code général des impôts.

²¹⁶ Article 779-II du code général des impôts.

²¹⁷ Article 199 quinquies du code général des impôts.

Dans le premier cas sont exonérés les titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées et de l'allocation supplémentaire d'invalidité, ainsi que, sous conditions de ressources, les contribuables de plus de 60 ans, les titulaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et les contribuables atteints « d'une infirmité ou d'une invalidité les empêchant de subvenir par leur propre travail aux nécessités de l'existence ».

Dans le second cas, sont exonérés les titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées ou de l'allocation supplémentaire d'invalidité. La direction de la législation fiscale estime que cette discordance a été résolue par la doctrine de l'administration fiscale, qui a étendu le bénéfice de l'exonération de la taxe foncière, sous conditions de ressources, aux titulaires de l'AAH : la question reste toutefois posée de la connaissance par les publics concernés de cette position de l'administration fiscale.

Il ressort, en définitive, de ces exemples que l'imprécision du code général des impôts sur les conditions et les critères de handicap ne peut être que source de confusion et d'insécurité pour les bénéficiaires des mesures fiscales et, par ailleurs, de difficulté d'appréciation pour les services fiscaux chargés de les appliquer.

b) Le défaut de cohérence avec les niches sociales

Trois niches sociales accordant l'exonération totale des cotisations patronales pour les aides à domicile auprès des personnes fragiles (hors cotisations liées aux accidents du travail et aux maladies professionnelles) viennent en complément des dépenses fiscales qui permettent aux foyers fiscaux comprenant une personne handicapée de bénéficier d'une majoration du crédit d'impôt ou de la réduction d'impôt au titre des emplois à domicile.

Tableau n° 1 : mesures fiscales et niches sociales relatives à l'aide à domicile

MESURES FISCALES					
Article du CGI	Numéro dépense fiscale correspondante	Date création	Programme principal de rattachement	Catégorie d'impôt	Objet de la mesure
Article 199 sexdecies	110214	1991	103 Emploi	IR	Réduction (110214) ou crédit d'impôt (110246) au titre des sommes versées pour un emploi à domicile-majoration de la limite des dépenses prises en compte
Article 81	120134	2005	103 Emploi	IR	Exonération de l'aide financière versée par l'employeur ou par le comité d'entreprise afin de financer des services à la personne
Article 206-5 bis	320115	1987	103 Emploi	IS	Non assujettissement à l'impôt sur les sociétés des résultats des associations de services à la personne
Article 231 bis P				Taxe sur les salaires	Exonération de la taxe sur les salaires - dérogation en cas de présence de plusieurs emplois auprès d'une personne devant recourir à l'assistance d'une tierce personne
Article 261-7 1 ^{er} ter	720107	1991	103 Emploi	TVA	Exonération des services rendus à la personne par les organismes agréés
NICHES SOCIALES					
Référence code	Numéro de la niche sociale correspondante	Date création			Objet de la mesure
Article L. 241-10-I code de la sécurité sociale	10	1948			Aide à domicile employée par un particulier fragile : exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale à l'exclusion des cotisations liées aux ATMP
Article L. 241-10-II code de la sécurité sociale	11	1999			Aide à domicile employée par une association : exonération totale des cotisations patronales à l'exclusion des cotisations ATMP ou une entreprise auprès d'une personne fragile
Articles L. 1271-1, L. 7233-4 et L. 7233-5 du code du travail	43	2005			Aide du comité d'entreprise ou de l'entreprise pour le financement d'activités de services à domicile - CESU préfinancé : exclusion de l'assiette des cotisations et contributions

Source : Cour des comptes – Législation applicable aux revenus de 2012

Bien que l'objet de ces différentes mesures soit le même (aide au maintien à domicile), les conditions établies pour bénéficier des exonérations de charges patronales diffèrent de celles fixées par le code des impôts pour les dépenses fiscales. Les deux catégories de mesures (sociales et fiscales) ne se réfèrent d'ailleurs pas aux mêmes articles du code de la sécurité sociale.

En effet, l'article 199 sexdecies du code général des impôts renvoie à l'article L. 541-1 du code de la sécurité sociale pour les enfants handicapés bénéficiant du complément d'allocation d'éducation, et pour les adultes, à l'article L. 341-4 du même code, plus précisément la troisième catégorie d'invalidité (« invalides qui, étant absolument incapables d'exercer une profession, sont, en outre, dans l'obligation d'avoir recours à l'assistance d'une tierce personne pour effectuer les actes ordinaires de la vie »). Les dispositions concernant l'exonération des cotisations patronales font en revanche référence à l'article L. 241-10 du

code de la sécurité sociale, qui fixe plus précisément les conditions de handicap permettant de bénéficier de l'exonération de charges sociales²¹⁸.

En revanche, en incluant les personnes valides de plus de 70 ans, les mesures d'exonération de charges sociales ont un périmètre plus large que celui du handicap, et donc que celui des mesures fiscales.

On se trouve ainsi en présence de deux dispositifs *a priori* complémentaires, ayant le même objectif, mais pour lesquels, de façon difficilement compréhensible, l'homogénéité des publics visés n'est pas totalement garantie.

c) Le manque d'articulation avec les allocations sociales

Les mesures fiscales n'ont pas été réexaminées au fur et à mesure que se mettait en place le dispositif des prestations sociales destinées aux personnes handicapées, ce qui explique que ces deux domaines d'intervention publique s'articulent peu.

Tableau n° 2 : principales allocations destinées aux personnes handicapées, invalides ou dépendantes

	Montant versé (en M€)	Bénéficiaires au 31 décembre (en milliers)	Financement
Prestations de ressources			
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	7 038	925	Etat
Garantie de ressources aux personnes handicapées (GRTH)	1 162		Etat
Allocation supplémentaire d'invalidité	255	77	Etat
Prestations de compensation			
Prestation de compensation du handicap (PCH)	1 486	185	Départements
Allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP)	521	86	Départements
Allocation personnalisée d'autonomie (APA)	5 275	1 200	Départements
Allocation journalière de présence parentale (AJPP)	57	5	Sécurité sociale
Allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH)	788	183	Sécurité sociale
Allocation d'éducation spéciale (AES)	1	ns	Sécurité sociale

Source : La protection sociale en France et en Europe – édition 2013 - DREES

²¹⁸ En application des articles L. 241-10 et D. 241-5 du code de la sécurité sociale, peuvent bénéficier des exonérations de charges patronales pour l'emploi d'une aide à domicile, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une entreprise ou d'une association : les personnes âgées de 70 ans ou plus ; les parents d'un enfant handicapé ouvrant droit au complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) ; les personnes percevant une majoration pour tierce personne au titre d'une invalidité ; les personnes bénéficiant de la prestation spécifique dépendance (prestation versée avant la mise en place de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)) et les personnes remplissant la condition de perte d'autonomie (APA) indépendamment de l'âge et des ressources.

Plusieurs dispositifs fiscaux interviennent ainsi dans le même champ que les prestations sociales :

- pour les enfants handicapés, il est prévu une demi-part fiscale supplémentaire et une réduction d'impôt complémentaire, au-delà du plafond, du bénéfice tiré du quotient familial. Ces mesures peuvent procurer aux familles les plus aisées un avantage fiscal substantiel. Or l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), qui a le même objet - aider les familles ayant un enfant handicapé -, n'est pas non plus soumise à conditions de ressources : son effet s'additionne ainsi à celui du système fiscal ;
- de même, l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), comme la prestation de compensation du handicap (PCH), servent en particulier à couvrir la charge des aides à domicile : elles interviennent à cet égard dans le même champ que, d'une part, la majoration de la réduction ou du crédit d'impôt au titre des emplois à domicile et que, d'autre part, les exonérations de charges patronales déjà évoquées. Une instruction fiscale de 2008 précise que « l'assiette de l'avantage fiscal est constituée des dépenses effectivement supportées par les contribuables » et que doivent donc être « exclues du montant des dépenses déclarées les allocations attribuées en vue d'aider les personnes à financer une aide à domicile ». Les avantages fiscaux semblent donc ne pouvoir se cumuler avec l'AEEH ou la PCH. Aucune des allocations concernées n'étant imposable et donc déclarée, on peut s'interroger sur les contrôles qui peuvent être opérés sur ce point par les services fiscaux, alors même que cette absence de cumul est peu évidente pour les contribuables concernés ;
- la prestation de compensation du handicap (PCH) se superpose, de la même façon, pour les particuliers, à l'ensemble des dépenses fiscales liées à l'appareillage des personnes handicapées, de l'aménagement du domicile et, de façon générale, de l'accessibilité et de la mobilité. Créée en 2005, la PCH est une aide financière, versée par les conseils généraux et destinée à couvrir les besoins liés à la perte d'autonomie. Ces besoins sont définis par une équipe pluridisciplinaire de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH), sur la base du projet de vie de la personne handicapée. Dans ce cadre, on peut s'interroger sur la coexistence des deux systèmes, fiscal et social, ayant exactement le même objet mais dont l'un, la PCH, a été conçu pour être personnalisé et adapté aux besoins de la personne concernée, alors que l'autre s'appuie uniquement sur des listes non actualisées de matériels ou d'aménagements.

Enfin, la question peut être posée du bénéfice final du taux réduit de TVA sur les matériels destinés aux personnes handicapées, dont le coût pour l'État est estimé à 1,1 Md€. En effet, cette mesure interagit en définitive avec la prestation de compensation du handicap (PCH) : pour les achats remboursés par l'assurance-maladie ou financés par la PCH, le dispositif bénéficie en dernier lieu à l'assurance-maladie et aux conseils généraux qui versent la prestation.

II - Un facteur d'inégalités entre les personnes handicapées

A - L'absence d'approche globale du handicap

1 - Une reconnaissance du handicap différente selon les régimes sociaux

Pour le code de l'action sociale et des familles, la délivrance de la carte d'invalidité, nécessaire à l'ouverture de la plupart des droits, est subordonnée à la reconnaissance d'une incapacité d'au moins 80 %.

Pour le code de la sécurité sociale, l'obtention d'une pension d'invalidité nécessite une réduction des deux tiers de la capacité de travail, cette incapacité étant elle-même déclinée en trois catégories²¹⁹ :

1. invalides capables d'exercer une activité rémunérée ;
2. invalides absolument incapables d'exercer une profession quelconque ;
3. invalides qui, étant absolument incapables d'exercer une profession, sont, en outre, dans l'obligation d'avoir recours à l'assistance d'une tierce personne pour effectuer les actes ordinaires de la vie.

Pour les accidents du travail, il n'est pas fixé de taux minimum d'incapacité pour ouvrir droit à une indemnisation. Il est simplement précisé que :

²¹⁹ Article. R. 341-2 du code de la sécurité sociale.

- si le taux d'incapacité permanente partielle est inférieur à 10 %, le salarié bénéficie d'une indemnité forfaitaire en capital versée en une seule fois ;
- si le taux d'incapacité permanente partielle est égal ou supérieur à 10 %, le salarié bénéficie d'une rente viagère jusqu'à son décès.

En revanche, en cas de maladie professionnelle, l'invalidité doit être au moins de 25 %.

Enfin, pour le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, sont prises en considération les infirmités entraînant une invalidité égale ou supérieure à 10 %, les pensions étant établies d'après le degré d'invalidité.

Des logiques différentes face au handicap

Les différents régimes obéissent à des logiques différentes :

- une **logique de remplacement** de revenu, à laquelle obéit l'assurance invalidité ;
- une **logique de compensation** des dépenses supplémentaires, dans laquelle s'inscrivent la prise en charge des soins et le soutien à l'autonomie et à laquelle répond également une prestation comme la prestation de compensation du handicap ;
- une **logique de réparation** d'un préjudice imputable à la faute d'un tiers ou d'un risque particulier, particulièrement affirmée dans le champ du risque accident du travail-maladie professionnelle.

La logique de remplacement implique d'avoir recours à des barèmes d'incapacité et de distance à l'emploi, ainsi qu'à un calcul effectué en fonction des revenus précédents. La logique de compensation fait appel à des barèmes de mesure des charges supplémentaires, indépendamment du revenu initial. Enfin la logique de réparation se fonde sur des calculs de préjudices.

Dans son rapport sur l'état d'invalidité²²⁰, l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a souligné qu'il existe actuellement en France plus d'une dizaine de barèmes n'ayant pas la moindre correspondance entre eux : ainsi, la perte de vision d'un œil peut entraîner une incapacité de 30 % dans le barème indicatif d'invalidité des accidents du travail, de 42 % dans le barème d'attribution de l'allocation adulte handicapé, et de 65 % dans celui des pensions militaires d'invalidité.

²²⁰ IGAS. L'évaluation de l'état d'invalidité en France : réaffirmer les pratiques et refondre le pilotage du risque. Mai 2012.

Lors de la discussion de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, le gouvernement s'est déclaré favorable à un « rapprochement des critères dans le cadre des définitions de l'invalidité, des accidents du travail et du handicap ». L'article 80 de cette loi prévoit qu'il déposera au Parlement un rapport en ce sens avant le 1^{er} janvier 2012, sans que cette obligation ait encore été respectée à ce jour.

2 - Une reconnaissance inégale du handicap selon les départements

Les différents travaux menés aussi bien par la Cour que par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) ont mis en évidence, pour le traitement du handicap comme de l'invalidité, une forte hétérogénéité géographique.

Dans son rapport précité, l'IGAS fait ainsi état, selon les départements, d'un écart des taux d'attribution allant de un à trois au sein d'un même régime. Dans le rapport annuel sur les lois de financement de la sécurité sociale (RALFSS)²²¹ de septembre 2010, la Cour a fait le même constat : « Pour l'invalidité, le taux d'avis défavorable relatif aux avis donnés pour admission est en moyenne de 19 %. Il varie en France métropolitaine de 12 % pour la zone Provence-Alpes-Côte d'Azur-Corse à 34 % pour celle du Nord-Est, les écarts entre échelons locaux pouvant encore être plus élevés (54 % d'avis défavorables à Épinal contre 9 % à Rennes). »

De même, dans un rapport de 2010²²², le Sénat a relevé, pour l'allocation aux adultes handicapés (AAH), des taux d'attribution variant de 50 à 84 % selon les départements, pour un taux moyen de l'ordre de 70 % : « Le caractère ambigu des critères d'éligibilité à l'AAH explique en grande partie les disparités territoriales observées dans les pratiques des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Cette iniquité dans le traitement des demandes appelle des mesures renforcées d'harmonisation, d'évaluation et de contrôle des procédures mises en œuvre par les équipes pluridisciplinaires et les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH). »

²²¹ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2010*, Chapitre XV. L'invalidité et l'inaptitude dans le régime général. La Documentation française, septembre 2010, p. 416, disponible sur www.ccomptes.fr

²²² Sénat. Rapport d'information n° 36. octobre 2010.

Pour cette raison, le législateur a fixé pour mission à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)²²³ « d'assurer un échange d'expérience et d'information entre les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) » et de « diffuser les bonnes pratiques d'évaluation individuelle des besoins et de veiller à l'équité du traitement des demandes de compensation ». Il conviendra le moment venu, de mesurer les résultats de l'action de la CNSA dans ce domaine.

3 - Une hétérogénéité de traitement reproduite par le code général des impôts

Le code général des impôts (CGI), en se référant le plus souvent aux différents autres codes définissant le handicap, reflète l'hétérogénéité de leurs définitions juridiques.

En outre, il existe de nombreuses mesures dont l'une au moins des conditions d'éligibilité est, soit la détention de la carte d'invalidité délivrée par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), soit le bénéfice de l'allocation aux adultes handicapés ou d'une pension d'invalidité accordée par un régime de protection sociale. Ainsi, la demi-part supplémentaire au titre de l'invalidité et l'abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste sont réservés aux :

- titulaires d'une pension militaire d'invalidité pour une incapacité de 40 % au minimum ;
- titulaires d'une pension d'invalidité pour accident du travail ou maladie professionnelle, de 40 % au minimum ;
- titulaires d'une carte d'invalidité, ce qui suppose un taux d'incapacité d'au moins 80 % ou un classement en 3^{ème} catégorie de la pension d'invalidité de la sécurité sociale.

En s'appuyant ainsi sur les décisions prises par les différents régimes et par les organismes en charge de la reconnaissance du handicap (maisons départementales des personnes handicapées et commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées en particulier), la fiscalité reproduit l'inégalité de traitement entre les personnes handicapées.

Le risque d'interprétation n'est pas moins grand lorsque le code général des impôts a lui-même recours à ses propres définitions du

²²³ Article L. 14-10-1 du code de l'action sociale et des familles.

handicap, tant les critères et les conditions énoncées sont hétérogènes et imprécis.

B - D'importantes conséquences pour le revenu des personnes handicapées

1 - Un système fiscal facteur d'inégalités selon l'origine du handicap

a) Des régimes d'exonération distincts pour le handicap et les différents types d'invalidité

Par exception au principe général, posé par le code général des impôts, de l'imposition des retraites, pensions et rentes viagères qui sont assimilées à des rémunérations, ne sont pas imposables :

- les pensions d'invalidité servies aux militaires ;
- les indemnités temporaires, à hauteur de 50 % de leur montant, ainsi que la totalité des rentes viagères et des prestations en capital, versées aux victimes d'accident du travail ou de maladie professionnelle ;
- les rentes viagères servies en vertu d'une condamnation prononcée judiciairement, pour la réparation d'un préjudice corporel ayant entraîné une incapacité permanente totale, nécessitant le recours à une tierce personne.

Les allocations versées aux personnes handicapées ou dépendantes (allocation aux adultes handicapés et ses compléments, allocation personnalisée d'autonomie, prestations de compensation du handicap et allocation compensatrice pour tierce personne) bénéficient également d'une exonération.

Au total, une vingtaine de pensions ou de prestations liées au handicap, à l'invalidité ou à la dépendance n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu. Leur exonération s'inscrit dans le cadre de cinq dépenses fiscales différentes²²⁴.

Pour des raisons non explicitées, les pensions civiles d'invalidité sont les seules à être imposables ; elles ne bénéficient que de l'abattement de 10 % également accordé aux pensions de retraites. En revanche, toutes

²²⁴ Dépenses fiscales n° 120202, n° 120205, n° 120206, n° 120117 et n° 120126.

les pensions d'invalidité, quelle que soit leur origine, sont exonérées des cotisations sociales et, sous conditions de ressources, de la contribution sociale généralisée.

b) Des conditions variables d'incapacité

Les conditions d'incapacité étant différentes pour l'attribution des différentes rentes et prestations, comme le montre le tableau ci-dessous, le degré de handicap permettant d'obtenir une exonération est variable selon les cas : 10 % (en cas d'accident) ou 30 % (en cas de maladie) pour une pension militaire d'invalidité, 10 % pour une rente d'accident du travail, 80 % (ou entre 50 % et 79 % sous certaines conditions) pour l'allocation aux adultes handicapés.

Tableau n° 3 : différence de traitement fiscal selon l'origine du handicap

Type de prestation	Conditions d'incapacité pour l'attribution de la prestation	Exonération de la prestation	Abattement forfaitaire* sur le revenu et demi-part supplémentaire
Pension militaire d'invalidité	- 10 % en cas de blessure ; - 30 % en cas de maladie.	OUI	OUI au-dessus de 40 % d'invalidité
Rente d'accident du travail	Pas de minimum Versement d'une rente au-delà de 10 % d'invalidité	OUI	OUI au-dessus de 40 % d'invalidité
Pension civile d'invalidité (hors accident du travail)	Réduction d'au moins 2/3 de la capacité de travail ou de gain	NON**	NON sauf détention de la carte d'invalidité***
Allocation aux adultes handicapés	- au moins 80 % ; - ou entre 50 et 79 % avec restriction d'accès à un emploi	OUI	NON sauf détention de la carte d'invalidité***

*sous conditions de ressources au titre de la dépense fiscale n° 100201, article 157 bis du code général des impôts

** les pensions civiles d'invalidité (hors accident du travail/maladie professionnelle) bénéficient seulement d'un abattement de 10 % au titre de la dépense fiscale n° 120401

*** taux d'incapacité d'au moins 80 % (MDPH) ou classement en troisième catégorie de la pension d'invalidité de la sécurité sociale (CPAM) en application de l'article L. 241-3 du code de l'action sociale et des familles

Source : Cour des comptes

En outre, pour bénéficier de la demi-part supplémentaire et de l'abattement forfaitaire sur le revenu, les contribuables doivent répondre à des conditions d'incapacité différentes de celles qui sont fixées pour l'attribution de la prestation d'invalidité ou de handicap. Ainsi, le code général des impôts prévoit, pour les titulaires d'une pension militaire d'invalidité ou d'une rente d'accident du travail, un taux d'incapacité spécifique de 40 %, tout en maintenant pour les autres contribuables handicapés les conditions fixées par le code de l'action sociale et des familles pour la délivrance de la carte d'invalidité.

Cette situation est créatrice d'inégalités importantes entre des contribuables pouvant souffrir d'un même handicap. Elle peut même conduire à accorder plus d'avantages fiscaux à un contribuable dont le taux d'incapacité est moins important. Ainsi le titulaire d'une rente d'accident du travail ayant un taux d'invalidité de 49 % peut cumuler les avantages de trois dépenses fiscales (exonération de la pension, abattement forfaitaire si les autres revenus sont modestes, demi-part supplémentaire), alors que le titulaire d'une pension civile d'invalidité présentant un handicap similaire ne bénéficie d'aucune de ces mesures.

De même, des simulations montrent qu'un contribuable ayant un taux d'incapacité de 40 % consécutif à un accident du travail est non imposable s'il ne perçoit que sa seule pension, tout comme le titulaire d'une carte d'invalidité avec une incapacité d'au moins 80 %, mais avec, pour le premier, un revenu annuel supérieur de 20 % à celui du second.

Ces différences rendent le dispositif des dépenses fiscales liées à l'impôt sur le revenu difficilement compréhensible pour les contribuables. Dans leurs déclarations de revenu, ceux-ci doivent cocher une des six cases se rapportant au handicap. Cette information induit automatiquement : l'attribution de la demi-part supplémentaire, l'abattement sur le revenu accordé aux contribuables handicapés, le rattachement d'un enfant majeur au foyer fiscal de ses parents, la majoration des plafonds au titre du quotient familial et de certaines différentes dépenses ouvrant droit à crédit ou réduction d'impôt, l'ouverture des droits à réduction d'impôt au titre des primes des contrats de rente survie et des contrats d'épargne handicap ainsi qu'au titre des dépenses de prise en charge dans un établissement spécialisé.

Cette simplicité n'est toutefois qu'apparente. Outre les différentes situations de handicap que les contribuables concernés doivent correctement identifier (invalidité d'au moins 40 % pour le titulaire d'une pension d'invalidité militaire ou d'une pension d'accident du travail, carte d'invalidité d'au moins 80 % pour les autres adultes handicapés et pour les enfants), il leur est également nécessaire de connaître l'ensemble des

dispositions applicables, selon l'origine du handicap, aux différents types de revenus.

Cette complexité explique que certaines associations de handicapés investissent tout particulièrement le champ de la fiscalité et mettent à disposition des renseignements, sur leur site internet ou sous forme de guide, qui constituent actuellement l'information la plus complète et la plus synthétique sur les mesures fiscales dont peuvent bénéficier les personnes handicapées.

2 - De fortes disparités selon le niveau de revenu

Pour les foyers fiscaux dont les revenus sont modestes, les avantages apportés par les dépenses fiscales liées au handicap sont faibles, voire, dans certaines situations, inexistantes.

Ainsi, compte tenu du plafond de ressources auquel les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) sont soumis, l'exonération de l'allocation ne présente pour eux aucun avantage par rapport à un foyer fiscal ayant les mêmes revenus, mais ne comprenant pas de personne handicapée : dans les deux cas, l'imposition est nulle. En revanche, l'exonération de cette allocation peut présenter un intérêt pour les foyers fiscaux auxquels est rattaché un enfant majeur, le revenu des parents n'étant pas dans ce cas pris en compte pour l'attribution de l'allocation.

Si l'on compare la situation d'un contribuable handicapé ayant une carte d'invalidité à celle d'un contribuable valide, tous deux vivant seuls avec un revenu annuel imposable de 18 500 €, l'avantage fiscal apporté au premier par la demi-part supplémentaire et l'abattement accordés aux personnes handicapées aux revenus modestes représente 992 €. En revanche, pour un foyer fiscal avec deux enfants mineurs à charge, dont un enfant handicapé, et ayant un revenu imposable représentant deux fois le SMIC annuel, la différence avec un couple ayant le même profil fiscal, mais sans situation de handicap, est beaucoup plus faible (76 €), en dépit de la demi-part supplémentaire dont bénéficie le premier.

En sens inverse, pour un foyer fiscal ayant un revenu annuel imposable de 150 000 €, avec deux enfants mineurs à charge, dont un handicapé titulaire de la carte d'invalidité, les seules mesures de quotient familial (demi-part supplémentaire et réduction supplémentaire au-delà du plafond) représentent une différence de 2 997 €. De plus, contrairement aux situations précédentes, ce foyer fiscal peut déduire de

son impôt sur le revenu jusqu'à 9 781 € supplémentaires au titre des mesures fiscales liées au handicap.

En effet, pour les personnes handicapées seules les réductions d'impôt au titre de l'aménagement du logement et des aides à domicile (sous réserve toutefois qu'elles exercent une activité professionnelle) peuvent donner lieu à crédit d'impôt et non à simple réduction. Bénéficiaire des autres mesures de réduction d'impôt spécifiques au handicap, comme la réduction à hauteur de 25 % des dépenses d'hébergement et de soins dans un établissement spécialisé ou celle qui est accordée au titre des contrats de rente survie et d'épargne handicap, implique pour le contribuable d'être soumis à un niveau d'impôt suffisant, et donc de disposer de revenus substantiels.

Le système fiscal en faveur des personnes handicapées peut ainsi créer des inégalités importantes. Il amplifie notamment les effets du quotient familial, d'autant plus que l'avantage qu'il procure est dé plafonné. Il a clairement, pour les familles les plus aisées, un effet redistributif « horizontal » : il apporte, en effet, aux foyers comportant une personne handicapée, comparativement aux autres foyers, un avantage fiscal supplémentaire qui peut être significatif. En revanche, il a un caractère anti-redistributif « vertical » marqué : l'avantage fiscal découlant des mesures accordées aux personnes handicapées est beaucoup plus important pour les familles aux revenus élevés que pour les foyers à revenus modestes.

En outre, le dispositif des prestations accordées aux personnes handicapées ne permet pas de compenser totalement cette inégalité, un certain nombre d'entre elles, telles que l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) ou la prestation de compensation du handicap (PCH), n'étant pas soumises à conditions de ressources.

Pour mesurer de façon encore plus précise l'impact de la fiscalité sur le revenu des personnes handicapées et de leur famille, il serait nécessaire de prendre également en compte les effets induits des dépenses fiscales sur l'attribution d'autres prestations, notamment les aides locales soumises à conditions de ressources, et surtout de disposer d'une enquête permettant de mieux appréhender les composantes du revenu des ménages comportant une personne handicapée. Ces outils d'analyse font actuellement défaut.

III - Un instrument de politique publique insuffisamment maîtrisé

A - Un nombre limité de bénéficiaires

1 - Des bénéficiaires moins nombreux que ne l'affichent les documents budgétaires

Parmi les informations données dans les documents budgétaires pour chaque dépense fiscale, figure le nombre des bénéficiaires. On pourrait comprendre, logiquement, qu'il s'agisse du nombre de contribuables tirant effectivement un avantage de la dépense fiscale. Or, tel n'est pas toujours le cas : en effet, il convient de distinguer, en particulier pour les dépenses attachées au revenu, les bénéficiaires théoriques des bénéficiaires réels.

a) Les bénéficiaires identifiés dans les documents budgétaires

En ce qui concerne les dépenses fiscales relatives à l'impôt sur le revenu, le formulaire de déclaration de revenu fournit des informations sur la situation des foyers fiscaux au regard du handicap, ce qui permet à l'administration fiscale de présenter le nombre de leurs bénéficiaires dans les documents budgétaires.

Ainsi, pour déterminer le nombre de bénéficiaires de la dépense fiscale permettant aux contribuables handicapés de bénéficier d'une demi-part supplémentaire, l'administration fiscale comptabilise le nombre de déclarations dans lesquelles les cases P ou F du formulaire (titulaires d'une pension militaire ou d'accident du travail - bénéficiaire d'une carte d'invalidité d'au moins 80 %) ont été cochées, et en déduit le nombre de bénéficiaires, tel qu'il figure ensuite dans les documents budgétaires. En 2011, il y avait, selon ce décompte, 1 359 000 foyers fiscaux concernés.

b) Des bénéficiaires potentiels mal identifiés par les statistiques

Toutefois, ce chiffre ne donne pas d'indication sur le nombre exact des bénéficiaires potentiels répondant aux conditions fixées par le code

général des impôts : certains d'entre eux ont pu, en effet, ne pas cocher les cases correspondant à leur situation dans la déclaration de revenu.

En outre, si les relevés statistiques permettent d'identifier le nombre de bénéficiaires des différentes rentes ou allocations, ils ne peuvent les distinguer en fonction de leur taux d'incapacité.

Il n'est donc pas possible de connaître de façon précise le nombre de bénéficiaires potentiels de la demi-part supplémentaire au titre du handicap, et donc de connaître l'importance du taux de recours à cette dépense fiscale. De la même façon, il n'est pas possible de connaître le nombre d'enfants de moins de 18 ans titulaires de la carte d'invalidité et de le confronter au nombre de foyers fiscaux déclarant un enfant handicapé (233 896 en 2010).

c) Un faible nombre de contribuables tirant un avantage effectif des dépenses fiscales

Le nombre des bénéficiaires théoriques figurant dans les documents budgétaires ne correspond pas non plus à celui des bénéficiaires réels, c'est-à-dire des foyers fiscaux ayant retiré un avantage non nul de la dépense fiscale. Le tableau ci-dessous retrace ainsi, pour six dépenses fiscales, l'écart entre les bénéficiaires identifiés à partir de la déclaration de revenu et ceux ayant tiré effectivement un avantage fiscal de ces mesures.

Ainsi, dans le cas de la demi-part supplémentaire pour les contribuables invalides, le nombre de contribuables ayant coché les cases P ou F de la déclaration de revenu s'élève à 1 359 000, mais les bénéficiaires réels ne sont qu'au nombre de 474 000. À peine plus du tiers des contribuables déclarant un handicap ou une invalidité pour eux-mêmes ou pour leur conjoint voit donc leur impôt sur le revenu diminuer du fait de l'attribution de la demi-part supplémentaire.

Tableau n° 4 : bénéficiaires théoriques (A) et bénéficiaires réels (B) des dépenses fiscales attachées à l'impôt sur le revenu de 2011

Dépenses fiscales	(A) Bénéficiaires identifiés à partir de la déclaration de revenu	(B) Bénéficiaires ayant tiré un avantage fiscal réel
Abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste	(1) 1 359 000	48 000
Demi-part supplémentaire sur les contribuables invalides	(1) 1 359 000	474 000
Demi-part supplémentaire (ou quart de part en cas de résidence alternée) par enfant ou par personne à charge handicapé	(2) 270 000	119 000
Réduction d'impôt au titre des frais de soins et d'hébergement dans un établissement spécialisé	(3) 368 000	200 000
Réduction d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile	(4) 79 000	45 000
Crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale	(5) 59 000	59 000

Source : DGFIP

- (1) Nombre de foyers fiscaux ayant coché les cases AP et/ou AF de la déclaration de revenu
- (2) Nombre de foyers fiscaux ayant coché les cases CG, CI ou CR
- (3) Nombre de foyers fiscaux ayant coché les cases 7CD ou 7CE
- (4) Nombre de foyers fiscaux ayant coché la case 7DG

De même, pour la dépense fiscale permettant la réduction d'impôts sur le revenu au titre des frais de dépendance et d'hébergement pour les personnes dépendantes accueillies en établissement spécialisés, 368 000 contribuables déclarent des dépenses d'accueil, mais seulement un peu plus de la moitié en tire un avantage fiscal non nul. Ces chiffres sont à rapprocher des 900 000 personnes (adultes et enfants handicapés, personnes âgées dépendantes) accueillies dans un établissement spécialisé. Au total, à peine plus d'un cinquième des personnes potentiellement concernées tire donc un avantage de la mesure fiscale mise en place à leur intention. Pour les autres, il est impossible de distinguer celles qui ont un revenu trop faible pour être imposées et celles qui méconnaissent l'avantage fiscal auquel elles auraient droit.

En définitive, pour mesurer la portée exacte des dispositifs fiscaux, il serait nécessaire d'indiquer dans les documents budgétaires le nombre de bénéficiaires réels à partir d'un retraitement des données des déclarations de revenu. Cette plus grande précision constitue un enjeu important du point de vue de la sincérité budgétaire.

2 - Des conditions de cumul peu fréquemment réunies

Pour pouvoir bénéficier des mesures fiscales les plus importantes attachées à l'impôt sur le revenu, il faut disposer d'un revenu imposable - c'est-à-dire ne provenant pas d'une pension militaire, d'une rente consécutive à un accident du travail ou de prestations sociales -. En 2011, sur les 1 359 000 foyers comprenant un adulte handicapé, 213 571 avaient un revenu fiscal de référence inférieur à 1 000 €.

Dans ces conditions, si les foyers qui tirent un avantage des mesures d'abattement et d'exonération sont peu nombreux, ainsi que le montre l'exemple de la demi-part supplémentaire, les bénéficiaires des mesures de réduction ou de crédit d'impôt le sont encore moins. L'examen du crédit d'impôt pour l'aménagement de l'habitation principale permet ainsi de constater, comme l'a indiqué la mission d'évaluation des dépenses fiscales, qu'en 2009 seulement 73 100 contribuables avaient bénéficié de cette mesure. Sans la possibilité de restitution liée au crédit d'impôt, ils n'auraient été que 31 000. Le nombre des contribuables bénéficiaires est depuis tombé à 59 000, alors que, selon la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), des ministères chargés des affaires sociales, le nombre des personnes âgées dépendantes progresse régulièrement.

L'effet cumulatif des dépenses fiscales est donc trompeur : en réalité, peu de contribuables peuvent bénéficier de l'ensemble des mesures prévues en matière d'impôt sur le revenu. Ainsi, il n'y a que 6 050 foyers fiscaux cumulativement bénéficiaires de l'abattement forfaitaire sur les revenus, de la demi-part supplémentaire pour les contribuables handicapés et de la réduction d'impôt au titre des emplois à domicile. De la même façon, on ne comptabilise que 956 foyers à la fois bénéficiaires effectifs de l'abattement forfaitaire, de la demi-part supplémentaire pour les contribuables handicapés et de la réduction d'impôt au titre de l'hébergement dans un établissement spécialisé. Le nombre de bénéficiaires est d'autant plus faible que cette dernière dépense fiscale n'est pas un crédit d'impôt et ne peut donc donner lieu à restitution aux ménages les plus modestes.

B - Des coûts mal connus

1 - Une absence de consensus sur le coût global de la politique menée en faveur des personnes handicapées

Les dépenses totales liées au handicap sont difficiles à estimer en raison de la pluralité des acteurs et des incertitudes sur le périmètre des dépenses à prendre en compte.

Ainsi, dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), le programme de qualité et d'efficacité « Invalidité et dispositifs gérés par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie » couvre l'invalidité et la dépendance, mais ne traite pas des accidents du travail et des maladies professionnelles qui font l'objet d'un programme distinct. En revanche, le compte de la protection sociale établi par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques distingue le risque « invalidité et accidents du travail » et le risque « vieillesse-survie », qui englobe la dépendance.

Enfin, dans les comparaisons internationales, le concept d'invalidité inclut la prise en charge du handicap : en conséquence, les chiffres déclarés par la France comprennent les bénéficiaires d'une pension d'invalidité (y compris les accidents du travail) et ceux qui perçoivent l'allocation aux adultes handicapés (AAH), mais excluent la dépendance.

Dans l'ensemble de ces documents, les dépenses fiscales ne sont pas comptabilisées, pour des raisons d'harmonisation au niveau européen et du fait des difficultés d'évaluation. Ce n'est que par exception que les dépenses fiscales accordées aux personnes âgées dépendantes sont mentionnées dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale 2011 pour 634 M€, ainsi que les exonérations de cotisations sociales pour les emplois à domicile pour un peu plus de 1 Md€.

En définitive, en rapprochant les données du projet de loi de financement de la sécurité sociale et de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques sur la base d'un périmètre harmonisé incluant à la fois l'invalidité (civile, militaire, pour accidents du travail et maladies professionnelles), le handicap et la dépendance, on peut estimer que l'État, les collectivités territoriales et les autres organismes publics consacrent environ 60 Md€ par an (hors dépenses fiscales et niches sociales) au titre du handicap au sens large. Face à l'importance de ces sommes, les avantages fiscaux peuvent ne représenter qu'un enjeu de second rang. Pour autant, ils peuvent ne pas être

négligeables. Pour le mesurer, il faudrait, toutefois, pouvoir disposer d'estimations fiables de leur coût réel.

2 - Une estimation incertaine du coût des mesures fiscales

La moitié des 64 mesures fiscales recensées par la Cour ne font pas l'objet d'une estimation de leur coût : c'est le cas de la plupart des mesures qui ne sont pas officiellement répertoriées en tant que dépenses fiscales, dès lors qu'il n'existe pour elles aucune obligation en la matière.

Dans certains cas, le coût peut être inclus dans le chiffrage d'une autre dépense fiscale. La réduction d'impôt complémentaire après plafonnement du quotient familial pour les foyers fiscaux comprenant une personne handicapée fait ainsi l'objet d'une estimation figurant dans le coût de la mesure relative à la demi-part supplémentaire accordée aux personnes handicapées.

Parmi les mesures ne faisant pas l'objet d'une estimation de leur coût, certaines peuvent néanmoins avoir un impact non négligeable pour l'État et pour les familles concernées. Tel est le cas du rattachement au foyer fiscal des parents des majeurs handicapés²²⁵, qui n'est pas considéré comme une mesure dérogatoire à la norme du foyer fiscal, telle qu'elle est définie à l'article 6 du code général des impôts.

Une autre difficulté provient des dépenses fiscales visant un public plus large que celui des personnes handicapées. Parmi elles, la part revenant aux personnes handicapées est le plus souvent faible. Ainsi, si l'on considère l'abattement de 10 % sur les pensions et retraites, qui est une des mesures les plus coûteuses (3,28 Md€ estimés pour 2013²²⁶), on observe qu'environ 16 millions de personnes déclaraient une retraite, une pension ou une rente sur leur déclaration de revenus de 2010. Sachant que, la même année, 928 000 personnes percevaient une pension d'invalidité (hors accident du travail et pension militaire), la part de l'invalidité représenterait donc moins de 6 % de cette dépense fiscale et son coût serait en conséquence de l'ordre de 200 M€.

En ce qui concerne l'exonération des prestations sociales, en appliquant la méthode d'estimation utilisée par la direction de la législation fiscale aux seules prestations relatives au handicap, on

²²⁵ Article 196 du code général des impôts.

²²⁶ Projet annuel de performances de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* - Projet de loi de finances 2013.

parvient à une estimation du coût d'environ 0,6 Md€, au sein d'une dépense fiscale représentant au total 1,9 Md€.

Enfin, dans le cas du crédit ou de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des emplois à domicile, on constate que 3,7 millions de foyers fiscaux ont déclaré en 2011 les sommes qu'ils avaient engagées à ce titre l'année précédente pour un montant total de 3,2 Md€. Or, parmi eux, seulement 121 000 foyers comportaient une personne handicapée, soit moins de 3,3 % de l'ensemble des bénéficiaires potentiels de la mesure.

Par ailleurs, au-delà des mesures fiscales dont le coût n'est pas chiffré, il reste 14 dépenses fiscales visant exclusivement les personnes handicapées ou leur famille, dont le coût serait de l'ordre de 2,3 Md€. En tenant compte des estimations des dépenses fiscales les plus importantes visant un public plus large, le coût total pour l'État n'excède sans doute pas un montant de 3,5 à 4 Md€. Il convient également de mentionner les cinq principales niches sociales déjà mentionnées, pour un montant estimé dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale 2013 à 2,6 Md€, mais qui peuvent inclure, pour deux d'entre elles, des personnes âgées valides.

Ces sommes sont à rapprocher du montant de la dépense globale consacrée au handicap, que l'on peut estimer à 60 Md€.

C - Un pilotage défaillant

1 - Un responsable de programme peu impliqué dans le processus de décision

Les différents responsables des programmes (11 au total) auxquels sont rattachées les dépenses fiscales ne pilotent pas, à proprement parler, ces dispositifs : l'estimation a priori (lorsqu'elle est véritablement possible) et *a posteriori* de leur coût, ainsi que l'évolution des dispositions techniques qui les régissent, restent du ressort de l'administration fiscale.

La direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du ministère chargé des affaires sociales explique cette situation par le fait qu'il n'existe pas de volet fiscal mis au point en accompagnement de la politique du handicap, comme c'est le cas pour beaucoup d'autres domaines : logement, recherche, agriculture, créations d'entreprise notamment. En outre, compte tenu de la nature de ces dépenses fiscales,

les mesures fiscales portant sur le handicap n'ont pas réellement besoin d'être défendues par le responsable de programme, les parlementaires se chargeant souvent seuls de leur promotion.

Le rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale pour la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* a ainsi écrit, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances 2013 : « (...) les dépenses fiscales, malgré le rôle majeur qu'elles jouent dans les politiques publiques des différents programmes, ne sont guère prises en compte par le ministère, qui indique que « les dépenses fiscales ne sont pas à ce jour corrélées au processus de budgétisation des dépenses des programmes ». Dans le cadre des multiples conférences qui rythment celui-ci, entre les responsables de programme et la direction du budget, ce type de sujet est rarement évoqué. »

Lors de la préparation du projet de loi de finances 2014, les dépenses fiscales ont fait l'objet d'un arbitrage conjointement avec les crédits budgétaires, à l'occasion de « conférences fiscales » mises en place à cet effet. Pour les dépenses fiscales de la mission *Solidarité, insertion, égalité des chances*, les premiers résultats de cette nouvelle démarche apparaissent cependant encore bien modestes.

Quels que soient les efforts déployés, une implication de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), responsable du programme 157, ne semble guère envisageable tant que les dépenses fiscales qui sont rattachées à celui-ci seront aussi hétérogènes et partielles. De façon générale, la mobilisation des responsables de programme suppose une révision de la structure et de la répartition des dépenses fiscales, ce qui implique un travail interministériel préalable. En outre, cette direction devrait être mieux à même de mener, en lien avec la direction générale des finances publiques (DGFIP), notamment dans le cadre des conférences fiscales, un travail d'analyse de l'ensemble des mesures fiscales la concernant. Un pilotage efficace ne peut en effet résulter que d'une collaboration accrue entre directions sectorielle, budgétaire et fiscale.

2 - Un faible intérêt pour l'évaluation de ces mesures

L'article 12 de la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009 a posé pour obligation nouvelle au gouvernement de présenter au Parlement une évaluation de l'efficacité et du coût de toute nouvelle dépense fiscale ou niche sociale dans les trois ans qui suivent son entrée en vigueur. Le législateur a également prévu une évaluation de même nature pour toutes les mesures dérogatoires préexistantes.

C'est avec cet objectif qu'a été mis en place, en avril 2010, le comité d'évaluation sur les dépenses fiscales et les niches sociales. Sur les 37 dépenses fiscales recensées par les rapporteurs de la Cour et intéressant les personnes handicapées, 30 ont fait l'objet d'une notation : dix ont été jugées inefficaces, quinze efficaces mais non efficientes, et enfin cinq seulement ont été estimées à la fois efficientes et adaptées à l'objectif recherché.

L'appréciation générale ainsi portée sur les mesures intéressant les personnes handicapées est en conséquence globalement médiocre.

Dans une lettre du 1^{er} octobre 2012, le ministre chargé du budget a demandé aux ministres de « proposer des mesures d'économie, notamment des dépenses fiscales évaluées comme ne remplissant pas leur objectif ». Cette intervention n'a pas empêché la reconduction de l'ensemble des dépenses fiscales relatives au handicap, y compris de celles qui étaient limitées dans le temps, comme le crédit d'impôt pour les dépenses d'équipement de l'habitation principale, qui a été jugé inefficace par la mission d'évaluation : cette mesure, mise en place par la loi du 30 décembre 2004 qui prévoyait son application jusqu'au 31 décembre 2009, a été prolongée pour un an en 2009, 2010, puis 2011 ; la loi de finances pour 2012 l'a prolongée une nouvelle fois jusqu'au 31 décembre 2014.

La loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017 a reconduit le processus d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales, qui devront être évaluées par cinquième chaque année. Selon la direction du budget, ces évaluations devront être conduites par les responsables de programme. La direction générale de la cohésion sociale (DGCS) a indiqué qu'aucune mesure n'avait encore été prise pour mettre en place un tel dispositif, pour ce qui relève du handicap. Plus globalement, à l'exception du pilotage de l'allocation aux adultes handicapés, l'évaluation de la politique en direction des personnes handicapées n'a pas non plus été inscrite au programme de la modernisation de l'action publique.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les dépenses fiscales relatives au handicap sont éclatées, au sein de la loi de finances, entre différents programmes budgétaires, sans concertation ni coordination. De nombreuses mesures fiscales ne sont pas recensées, alors qu'elles peuvent avoir un impact significatif pour les contribuables concernés. Dans ce contexte, le pilotage de l'ensemble de ces mesures par le responsable du programme 157, qui porte la politique menée en faveur des personnes handicapées, n'est pas assuré.

Par ailleurs, les effets de la fiscalité liée au handicap ne sont pas appréhendés ; le coût réel des mesures fiscales n'est pas véritablement connu, pas plus que leurs conséquences sur l'accès aux prestations sociales, le nombre des bénéficiaires, l'incidence sur leur revenu ou le service réellement rendu au regard de leurs besoins en termes d'insertion, de mobilité, de maintien à domicile. Toutefois, en prenant en considération davantage l'origine du handicap que son degré de gravité, et en tenant insuffisamment compte des revenus des personnes concernées, le dispositif fiscal peut introduire, voire renforcer, des inégalités de revenu entre les personnes handicapées elles-mêmes. Il en est ainsi dans de nombreux cas, entre des personnes présentant un degré de handicap comparable, ou entre des handicapés de niveaux de revenu différents.

Enfin, constitué d'un empilement historique de mesures disparates, cet ensemble s'articule mal avec le régime des prestations mises en place pour les personnes handicapées et n'a pas été réexaminé en fonction de leur évolution depuis l'entrée en vigueur de la loi du 11 février 2005 (réévaluation de l'allocation aux adultes handicapés, création de la prestation de compensation du handicap en particulier).

La Cour a déjà formulé, à l'occasion de précédents rapports, des recommandations visant à harmoniser les définitions et les traitements du handicap par les différents régimes, ainsi qu'à limiter l'hétérogénéité des décisions de reconnaissance du handicap, sur lesquelles s'appuie ensuite l'administration pour accorder des avantages fiscaux.

Le présent constat la conduit à les renouveler et à ajouter les recommandations suivantes :

- 1. mieux appréhender le nombre et la situation des personnes handicapées, notamment en améliorant la connaissance de leurs revenus par les enquêtes de l'INSEE et de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques – du ministère chargé des affaires sociales ;*

2. *rationaliser la présentation des dépenses fiscales participant à la politique en faveur des personnes handicapées, notamment par leur regroupement au sein du programme 157 et une meilleure articulation de leur présentation avec celles des dépenses budgétaires relevant de la même politique ;*
 3. *fiabiliser et compléter les estimations existantes de façon à mesurer l'impact global des mesures fiscales, tant en termes de bénéficiaires que de coût ;*
 4. *actualiser périodiquement les listes de matériels concernés (appareillages, équipements du logement, etc.) selon les évolutions techniques ;*
 5. *procéder à un réexamen d'ensemble des mesures fiscales et sociales dans le but d'améliorer leur articulation - suppression des doublons, incohérences et complexités inutiles ; renforcement des complémentarités ; prise en compte des effets sur les disparités de revenus entre personnes handicapées, en révisant en priorité :*
 - *les mesures portant sur la compensation du handicap : en particulier, la prestation de compensation du handicap, les exonérations de charges et les dépenses fiscales visant le même objectif (majoration du plafond des dépenses pour les emplois à domicile, déduction au titre de l'équipement de la résidence, etc.) ;*
 - *les nombreuses aides à l'accessibilité : fiscales, sociales (prestation de compensation du handicap, notamment) ou autres (prime à l'amélioration des logements locatifs, notamment) ;*
 - *les différentes mesures fiscales relatives à la transmission du patrimoine.*
-

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	324
Ministre des affaires sociales et de la santé	326
Président de l'Assemblée des départements de France (ADF)	328
Président de l'Association des Paralysés de France (APF)	329
Président de la Fédération des aveugles et handicapés visuels de France (FAF)	332
Présidente de l'Union nationale des associations de parents de personnes handicapées mentales et de leurs amis (UNAPEI)	334

Destinataires n'ayant pas répondu

Directeur de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)
Président de l'Union nationale pour l'insertion sociale du déficient auditif (UNISDA)

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU
MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU
BUDGET**

Nous partageons le constat de la Cour sur le manque de cohérence et de lisibilité des mesures fiscales intéressant le champ du handicap, résultant principalement d'une accumulation progressive de dispositifs dont l'élaboration est bien souvent insuffisamment articulée avec la politique publique auxquels ils se rapportent. Il en découle parfois des difficultés pour appréhender la réalité des dépenses fiscales et sociales en termes de nombre de bénéficiaires, de coûts, ainsi que pour évaluer leur pertinence du point de vue de l'efficacité de la politique publique du handicap.

Nous souhaitons néanmoins apporter quelques éléments de réponse à ce constat et aux différentes recommandations de la Cour, notamment afin de l'assurer que nous avons bien pris la mesure des difficultés qu'elle observe et que celles-ci ne manqueront pas de faire l'objet d'un traitement adapté par les services concernés.

La Cour propose, tout d'abord, de rationaliser la présentation des dépenses fiscales ayant un lien avec la notion de « handicap » dans les documents budgétaires. Si la pertinence du rattachement de ces dépenses fiscales entre différents programmes peut sembler discutable, il apparaît utile de rappeler que la présentation résulte du fait que, pour des raisons techniques, il n'est actuellement pas possible d'éclater certaines dépenses fiscales entre différents programmes en isolant les différents publics qu'elles concernent. De plus, la notion extensive du handicap, retenue par la Cour dans son rapport, accentue le décalage qu'elle observe entre la ventilation des dépenses fiscales et l'approche par politique publique et par programme budgétaire.

Toutefois, une démarche de rationalisation de la structure des dépenses fiscales pourrait effectivement être engagée afin d'améliorer leur compatibilité avec les objectifs de la LOLF ou ceux, plus précisément, de la loi « handicap » de 2005. À tout le moins, certaines dépenses fiscales pourraient utilement être rattachées à titre subsidiaire, voire même à titre principal, au programme 157, à l'issue d'un travail partenarial mené avec les différents responsables de programmes concernés.

De manière générale, nous partageons le souci de la Cour d'améliorer la sincérité des documents budgétaires, notamment en améliorant l'identification des bénéficiaires et l'estimation des coûts se rapportant aux dépenses fiscales étudiées.

Par ailleurs, s'agissant des recommandations sur l'actualisation périodique de la liste des matériels concernés par certaines dépenses fiscales, notamment le taux réduit de TVA pour l'appareillage des personnes handicapées, il conviendrait d'appréhender cette question en étudiant l'articulation de ces dispositifs avec d'autres prestations, en particulier la prestation de compensation du handicap (PCH), comme cela est d'ailleurs recommandé plus généralement par la Cour (« révision des mesures portant sur compensation du handicap »).

Nous notons également les observations de la Cour relatives aux marges de progression liées au pilotage de ces dispositifs qui ne pourront être réduites que par une meilleure collaboration entre directions sectorielle, budgétaire et fiscale.

A ce titre, nous insistons sur le caractère novateur de la mise en œuvre de conférences fiscales en 2013, qui a joué un rôle utile pour instaurer un dialogue entre administrations sur cette thématique, avancer collectivement sur les évaluations qui devront être menées.

Ces conférences fiscales, qui seront poursuivies et amplifiées dans le cadre de la préparation du prochain budget pluriannuel, seront l'occasion d'aborder l'absence d'articulation entre certains dispositifs, pouvant renforcer des inégalités de traitement entre contribuables en situation de handicap et d'en tirer les conséquences pour y remédier.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA
SANTÉ**

Ce projet d'insertion au rapport public de la Cour n'appelle que peu d'observations ou précisions de ma part, le diagnostic développé ayant déjà largement été partagé avec mes services.

Il me semble cependant que l'approche de la Cour des comptes sur le dispositif de l'allocation pour adultes handicapés (AAH) et les disparités territoriales qui caractériseraient l'attribution de cette allocation - p. 15 du rapport - pourrait être nuancée par la prise en compte d'éléments d'actualisation depuis le rapport parlementaire cité, daté de 2010.

En effet, la publication du décret n° 2011-974 du 16 août 2011 relatif à l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés aux personnes handicapées subissant une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi et à certaines modalités d'attribution de cette allocation a permis de compléter le code de l'action sociale et des familles pour préciser les modalités d'attribution de l'AAH et lever précisément les ambiguïtés des critères d'éligibilité qui avaient été relevées. La publication de ce texte s'est inscrite dans un travail important initié par la direction générale de la cohésion sociale depuis 2010 pour favoriser l'équité de traitement des demandes de bénéficiaires de l'AAH. La DGCS a ainsi déployé une action de formation/sensibilisation des représentants de l'Etat dans les CDAPH à leur triple responsabilité de garantir l'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire, de veiller à une application pertinente du droit et d'analyser les évolutions de l'AAH (dépenses/bénéficiaires) en vue d'harmoniser les pratiques des MDPH. Cet important effort d'accompagnement et de formation est poursuivi par l'animation continue de référents désignés dans les directions chargées de la cohésion sociale, et a également été décliné, avec l'appui de la CNSA, en direction des équipes pluridisciplinaires des MDPH. Je souligne que l'amélioration du pilotage de ce dispositif est examinée dans le cadre d'une évaluation des politiques publiques (EPP).

Il reste que je suis particulièrement sensible à la démonstration de la Cour des comptes relative aux difficultés d'articulation entre les dispositifs fiscaux et d'exonérations sociales et les allocations sociales qui sont déployées dans le champ de la politique du handicap. L'année 2014, en lien avec le chantier de remise à plat de la fiscalité souhaité par le gouvernement, pourra être l'occasion de repenser une meilleure articulation, que ce soit en termes de finalités ou en termes juridiques, entre les dispositifs d'exonérations fiscales et sociales et les politiques d'action sociale auxquelles ils sont rattachés.

Pour conclure, il ne peut qu'être souscrit aux recommandations de la Cour et plus particulièrement à la première d'entre elles relative aux études à faire diligenter par l'Insee et la Drees qui permettrait d'obtenir une vision globale et complète de l'effort de la Nation en direction de la politique du handicap. Elle permettrait aussi de mieux cibler a priori l'impact et les bénéficiaires potentiels des mesures fiscales que le Gouvernement entend proposer.

***RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES
DÉPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)***

Après examen, je partage l'ensemble de votre analyse et constats sur le sujet.

En effet, comme vous le soulignez, la multiplicité d'interventions des acteurs dans l'attribution des allocations liées au handicap, l'existence de plusieurs dispositifs pour un même objectif et un dispositif fiscal peu lisible (doublons des mesures, incohérences etc.) nuisent au pilotage même du secteur du handicap.

Par ailleurs, et plus précisément s'agissant de l'allocation relative aux adultes handicapés, je tenais à souligner l'action conjointe menée actuellement par l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) et le Secrétariat général de la modernisation de l'action publique afin d'améliorer le pilotage de cette dernière, notamment concernant les disparités territoriales dans les taux et les procédures d'attribution de cette prestation que vous mentionnez.

***RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES PARALYSÉS
DE FRANCE***

Analyse générale du rapport

Les remontées de terrain faites par le réseau de l'APF confirment l'analyse de la Cour des comptes :

- *il existe pléthore de dispositifs fiscaux à destination des personnes en situation de handicap,*
- *les conditions d'accès à ces dispositifs sont très disparates*

Il en découle.

une méconnaissance par les personnes en situation de handicap des avantages dont elles seraient susceptibles de bénéficier (et ce d'autant que de nombreux témoignages indiquent que les fonctionnaires des services fiscaux eux-mêmes ne paraissent guère au fait des dispositifs existants et ne sont pas à même de remplir leur obligation d'information, voire transmettent des informations erronées aux personnes),

- *et un sentiment d'incompréhension et d'injustice : deux contribuables répondant aux mêmes conditions de ressources et de handicap ne bénéficiant pas systématiquement des mêmes dispositifs.*

Ainsi l'hétérogénéité, que condamne régulièrement l'APF, des conditions d'accès à tel ou tel dispositif de sécurité sociale ou d'aide sociale se transpose automatiquement aux avantages fiscaux ouverts aux bénéficiaires de ces dispositifs.

« En fonction de la cause du handicap, de son importance, de son origine mais aussi de la situation de fortune ou de famille, de sa situation professionnelle passée ou présente et future, la personne en situation de handicap ressort de tel ou tel dispositif (allocation aux adultes handicapés, GRPH, pension d'invalidité, minimum invalidité) et même de plusieurs à la fois (pension d'invalidité à laquelle s'ajoute un minimum invalidité, allocation aux adultes handicapés différentielle).

Or, ces dispositifs répondent, tous, à des conditions de ressources différentes (revenu fiscal net catégoriel pour l'AAH, ensemble des revenus pour le minimum invalidité).

Tous ces dispositifs reposent sur une entrée « médicalisée » qui n'est pas appréciée de la même façon selon les régimes juridiques applicables (guide barème de 1993 et système de taux d'incapacité pour l'allocation aux adultes handicapés, absence de barème d'évaluation pour l'invalidité).

Chaque dispositif est gouverné par ses propres règles sur le plan socio fiscal.

L'empilement des dispositifs, au fil des années et des réformes, a pour première conséquence de le rendre parfaitement illisible et, de fait, incompréhensible pour la personne handicapée elle-même. Le maquis des textes (lois, décrets, règlements, circulaires) accumulé depuis 1945 (et même bien avant pour l'invalidité) est à l'origine de nombreuses inégalités de traitement, d'effets de seuil, de droits connexes qui sont vécues par les personnes handicapées comme une injustice en terme d'équité sociale » [CNCPH, Pour la garantie d'un revenu d'existence pour les personnes en situation de handicap, 4 avril 2007].

Par ailleurs, au-delà du caractère inégalitaire, voire incohérent, des avantages fiscaux existants, nous partageons l'analyse de la Cour sur l'inadéquation de ces dispositifs à la réalité des personnes touchées par le handicap. En effet, la plupart des avantages fiscaux exigent, pour constituer un réel avantage financier, que le foyer fiscal ait des ressources imposables importantes, ce qui n'est malheureusement pas le cas de cette population pour laquelle l'accès à l'emploi est particulièrement complexe.

Propositions de l'APF :

Aussi, afin d'assurer à ce système une plus grande cohérence et permettre que notre dispositif fiscal joue pleinement son rôle social de re-distributeur des richesses, l'Association des Paralysés de France préconise notamment :

- *que le système soit repensé globalement, non comme une accumulation de petites mesures disparates mais comme un outil complémentaire au service de la politique du handicap ;*
- *que les conditions d'accès aux différents avantages fiscaux existants soient lissées et permettent une égalité des contribuables en situation de handicap, peu important l'origine de leur handicap et les modalités de sa reconnaissance ;*
- *qu'une fois la reconnaissance du handicap acquise,*
 - *les foyers fiscaux concernés puissent bénéficier de l'ensemble des dispositifs fiscaux existants sur ce point, tant s'agissant de l'impôt sur le revenu que des impôts fonciers, sans avoir à apporter de preuve de handicap à chaque fois ;*
 - *et que les personnes puissent bénéficier d'une information claire tant sur les dispositifs avantageux existants que sur les obligations, notamment déclaratives, qui sont les leurs ;*
- *que les réductions d'impôt (pour l'emploi d'un salarié à domicile, les primes des contrats « rente survie » et contrat « d'épargne handicap » et les dépenses afférentes à la dépendance pour les personnes hébergées dans certains établissements) soient désormais des crédits*

d'impôts afin que les foyers fiscaux à faible revenu imposable puissent en bénéficier ;

- que la liste des matériels concernés par le crédit d'impôt relatif à l'acquisition d'équipements spécialement conçus pour les personnes âgées ou handicapées soit régulièrement actualisée.

Sur des points plus spécifiques du rapport :

Il est écrit « Enfin, la question peut être posée du bénéfice final du taux réduit de TVA sur les matériels destinés aux personnes handicapées, dont le coût pour l'Etat est estimé à 1,1 Md€. En effet, cette mesure interagit en définitive avec la prestation de compensation du handicap (PCH) : pour les achats remboursés par l'assurance maladie ou financés par la PCH, le dispositif bénéficie en dernier lieu à l'assurance maladie et aux conseils généraux qui versent la prestation. »

- *Dans les faits, les personnes ont encore bien souvent des restes à charge importants en raison des tarifs de la sécurité sociale et des plafonds de la PCH qui ne correspondent pas à la réalité des tarifs des aides techniques et autres matériels d'aménagement du logement ; le maintien d'une TVA à taux réduit a donc présenté un réel intérêt pour les personnes en situation de handicap.*

Il est indiqué, page suivante, « pour des raisons non explicitées, les pensions civiles d'invalidité sont les seules à être imposables ».

- *S'il est vrai effectivement que la pension civile d'invalidité versée dans la fonction publique est imposable, c'est également le cas, en principe et en vertu de l'article 79 du code général des impôts, de la pension d'invalidité servie par le régime général. Par exception, si la pension d'invalidité servie au titre de l'assurance invalidité par le régime général de sécurité sociale est d'un montant inférieur à celui de l'allocation aux vieux travailleurs salariés et si les ressources de l'intéressé ne dépassent pas le plafond prévu pour l'attribution de cette allocation, la pension ne sera pas soumise à l'impôt.*

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION DES AVEUGLES
ET HANDICAPÉS VISUELS DE FRANCE (FAF)**

L'ampleur et la complexité de ce document reçu ce 11 décembre pour avis avant le 13 de ce même mois ne me permet pas de produire une analyse exhaustive de ce projet, et ce d'autant plus que celui-ci ne m'a pas été transmis sous format adapté, ce qui a fortement contrarié ma prise de connaissance de l'ensemble des éléments contenus.

Toutefois, je puis faire les observations suivantes :

- Ce document souligne tout à la fois la complexité des diverses mesures fiscales dédiées aux personnes handicapées, leur empilement, leur manque de cohérence pouvant faire naître de nouvelles inégalités. Cette analyse me paraît tout à fait pertinente, mais non surprenante. En effet, dans son ensemble, la fiscalité française est elle-même complexe, procédant d'empilement de mesures diverses liées à l'histoire de notre pays, souvent peu cohérentes également, et la fiscalité générale n'est pas exempte de faire naître de profondes inégalités. Il n'est donc pas surprenant que la fiscalité dédiée aux personnes handicapées souffre des mêmes maux que la fiscalité générale de notre pays, et il serait souhaitable que les travaux initiés par Monsieur le premier Ministre visant à une profonde réforme fiscale s'attachent aussi à la fiscalité des personnes handicapées.

- En second lieu, il faut cependant reconnaître, et votre document l'évoque à plusieurs reprises, que la question du handicap est plus complexe en réalité qu'une simple analyse superficielle peut le laisser paraître, et c'est pourquoi nous aurions besoin de davantage de temps pour analyser avec précision vos travaux dont la complexité et la richesse ne vous échappera pas. Vous soulignez également que bien des aspects de la situation des personnes handicapées sont peu ou mal connus. Je ne peux que souscrire cette appréciation. En ce qui concerne les personnes déficientes visuelles, la Fédération des Aveugles et Handicapés Visuels de France demande avec insistance depuis de nombreuses années que soit menée une importante enquête épidémiologique sur la déficience visuelle nous permettant ainsi d'avoir une connaissance précise de cet handicap et des diverses problématiques qui lui sont associées. Cette demande est toujours restée sans réponse.

- Enfin, je tiens cependant à signaler que le handicap reste encore dans notre pays synonyme de graves désavantages en matière économique et sociale. C'est ainsi qu'actuellement, 50 % des personnes aveugles se trouvent sans emploi, chiffre évidemment très sensiblement supérieur à la moyenne nationale. Les diverses mesures sociales et fiscales se sont attachées au fil des ans à compenser ce désavantage, et c'est ce qui produit le phénomène d'empilement si souvent signalé dans le projet de rapport.

Ainsi, si l'on aborde la question du matériel, on peut comprendre que les pouvoirs publics souhaitent compenser par diverses mesures le caractère extrêmement coûteux de celui-ci. Prenons l'exemple d'une embosseuse braille de base (imprimante) : son coût est actuellement de l'ordre de 3 500 euros alors que celui d'une imprimante de base pour tout un chacun est de l'ordre de 50 euros. Si une personne aveugle achète pour ses besoins personnels ce type de matériel, elle absorbera pratiquement en une seule fois le forfait aide technique prévu dans le cadre de la PCH et n'aura pratiquement plus de droits de tirage sur cette prestation durant 3 ans. Elle ne pourra donc pas par exemple pourvoir au remplacement de sa plage tactile braille dont le modèle de base coûte 2000 euros, ou sur le remplacement du logiciel JAWS de reconnaissance de caractères, qui coûte 1680 euros. Ces tarifs extrêmement élevés peuvent expliquer que l'on est tout à la fois tenté d'agir au travers de l'attribution de prestations mais aussi sur l'application de taux de TVA réduits voire nuls. En conséquence, il me semble qu'un large débat réunissant des acteurs du monde du handicap disposant de réelles compétences dans les domaines des politiques sociales et fiscales devraient être initié afin d'aboutir à une simplification des dispositifs existant visant tout à la fois à rendre plus lisible l'ensemble de la politique appliquée aux personnes handicapées et à en réduire les inégalités.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'UNION NATIONALE DES
ASSOCIATIONS DE PARENTS DE PERSONNES HANDICAPÉES
MENTALES ET DE LEURS AMIS (UNAPEI)**

Certains constats dressés par cette synthèse ont particulièrement retenu notre attention, parmi lesquels figurent : l'évidente complexité du dispositif fiscal intéressant les personnes handicapées ; le manque de connexion qu'il y aurait en celui-ci et les objectifs de la loi de 2005 sur l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées : à ce propos, nous regrettons que ce document ne détaille pas plus précisément les facteurs d'écart entre les priorités fixées par la réforme de 2005 et les dispositions fiscales existantes ; le paradoxe entre le nombre et la variété des mesures fiscales recensées et leur très faible effectivité en faveur des bénéficiaires potentiels ; les inégalités générées par ce dispositif, qu'elles soient liées à l'origine du handicap comme à celui du niveau de revenu des foyers concernés.

D'autres carences et problématiques pointées par ce document nous interpellent également comme l'imprécision qui règne quant à l'évaluation du dispositif dans son ensemble et enfin, tout particulièrement, les difficultés d'accès à leurs droits rencontrés par les « publics cibles » de ces mesures, qui ne profitent concrètement qu'à un nombre limité de bénéficiaires.

Quant aux conclusions et recommandations formulées, celles-ci appellent de notre part, les principales observations suivantes.

Nous saluons bien évidemment le souhait de parvenir à une meilleure articulation entre la politique du handicap et le dispositif fiscal en faveur des personnes handicapées. Comme le recommande en premier lieu cette étude, nous estimons qu'une telle évolution ne peut se faire qu'à la condition de « mieux appréhender le nombre et la situation des personnes handicapées, notamment en améliorant la connaissance de leurs revenus (...) ».

S'agissant de la recommandation visant à procéder à un réexamen d'ensemble des mesures fiscales et sociales en vue d'améliorer leur articulation, de « supprimer des doublons » et renforcer les complémentarités en révisant en priorité celles portant sur la compensation du handicap : nous ne pouvons qu'appeler à la plus grande vigilance et à la nécessité de disposer au préalable de données très fines sur les situations extrêmement variées que ce domaine recouvre pour les intéressés.

A ce sujet, il nous semble que cette présentation met en avant la notion de doublons et de superposition entre les dispositifs sociaux et fiscaux sans suffisamment relever les limites des prestations visant, notamment, à assurer la compensation des conséquences du handicap. Or, les réponses mises en place par la réforme de 2005 sont malheureusement loin d'assurer

la couverture totale des besoins liée à cette compensation. Aussi et comme évoqué d'ailleurs par cette étude, il nous semble primordial d'étudier et d'assurer les complémentarités entre les mécanismes existants.

Deux remarques pour finir : nous sommes interpellés par la recommandation tendant à la révision des mesures relatives à l'accessibilité et la transmission du patrimoine, alors que ces sujets ne sont quasiment pas abordés en amont, dans le corps du projet. Aussi, nous souhaiterions comprendre plus précisément en quoi consisterait une telle révision.

Enfin, nous nous étonnons et regrettons vivement que, s'agissant de la prestation de compensation du handicap et malgré les éléments que nous avons eu l'occasion de relayer lors de l'audition de notre Union et à sa suite, il ne soit fait aucunement mention des difficultés et légitimes incompréhensions soulevées par l'imposition du dédommagement des aidants familiaux, imposition dont la suppression est demandée depuis plusieurs années par l'Unapei et l'ensemble de autres membres du Conseil National Consultatif des Personnes Handicapées (CNCPH).
