

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 6 décembre 2017 à 9 h30
« La fiscalité des retraités »

Document n° 2
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**La fiscalité applicable aux retraités et aux personnes âgées
en matière d'impôt sur le revenu et d'impôts locaux**

Direction de la législation fiscale

La fiscalité applicable aux retraités et aux personnes âgées en matière d'impôt sur le revenu et d'impôts locaux

Le présent document est extrait d'une note rédigée pour le Conseil d'orientation des retraites par la Direction de la législation fiscale (DLF). Il expose la fiscalité applicable aux retraités et aux personnes âgées en matière d'impôt sur le revenu, d'impôts locaux et de contribution à l'audiovisuel public. Le tableau de l'annexe 2 a été réalisé par le Secrétariat général du COR sur la base des données transmises par la DLF.

1. Impôt sur le revenu

1.1. Principe de l'imposition au barème progressif des pensions et retraites

Sous réserve des exonérations expressément prévues par la loi et sauf cas particuliers, les allocations, rentes ou indemnités allouées :

- soit en récompense de services rendus durant la vie active,
 - soit à raison de droits acquis lors de la constitution d'une retraite,
 - soit pour assurer des ressources aux personnes ayant atteint un certain âge, et dont le paiement est, le plus souvent, garanti au bénéficiaire sa vie durant,
- constituent, en principe, des pensions passibles de l'impôt sur le revenu en vertu de l'article 79 du code général des impôts (CGI).

Les pensions ainsi que les rentes viagères à titre gratuit, les arrérages de pensions servies au titre du PERP et les prestations de retraite servies en capital, lorsqu'elles ne sont pas exonérées, sont soumises au barème progressif de l'impôt sur le revenu après application de l'abattement prévu au a du 5 de l'article 158 du code général des impôts et de certaines déductions.

Le montant imposable est déterminé en déduisant du montant brut des sommes versées pour certaines dépenses engagées pour le calcul, la revalorisation, l'encaissement, ou la liquidation de la pension, les cotisations sociales éventuellement applicables ainsi qu'une fraction de la CSG.

1.2 Les exonérations d'impôt sur le revenu en faveur des personnes âgées et des retraités

a) Les exonérations d'impôt sur le revenu des pensions de vieillesse et des retraites

Diverses pensions de vieillesse et retraites (et prestations liées telles l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)) sont exonérées d'impôt sur le revenu. Tel est notamment le cas de :

- la retraite du combattant mentionnée aux articles L. 321-1 à L. 321-3 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, exonérée d'impôt sur le revenu en vertu des dispositions du a du 4° de l'article 81 du CGI ;
- l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) prévue par l'article L. 815-1 du code de la sécurité sociale et de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) visée à l'article L. 815-24 du code de la sécurité sociale qui, compte tenu de leur caractère non contributif, sont exonérées en application d'une décision ministérielle du 30 novembre 1956 ;
- la retraite mutualiste du combattant versée aux anciens combattants retraités, qui est exonérée en application du 12° de l'article 81 du CGI. La partie de la rente qui excède la part ouvrant droit à la majoration de l'État prévue à l'article L.222-2 du code de la mutualité est imposable selon le régime des rentes viagères à titre onéreux ;
- la majoration pour aide constante d'une tierce personne, accordée en application du second alinéa de l'article L. 355-1 du code de la sécurité sociale, est exonérée par une décision ministérielle du 17 février 1955 ;
- l'allocation personnalisée d'autonomie, exonérée d'impôt sur le revenu par le 2° de l'article 81 du code général des impôts.

b) L'exonération d'impôt sur le revenu des produits des contrats d'assurance-vie en cas de mise à la retraite anticipée

Conformément aux dispositions du I de l'article 125-0 A du CGI, lorsque le dénouement d'un contrat d'assurance-vie résulte notamment de la mise à la retraite anticipée de l'assuré, les produits qu'il perçoit sont exonérés d'impôt sur le revenu mais demeurent soumis aux prélèvements sociaux.

Si cette exonération est liée, en principe, à la situation personnelle du bénéficiaire des produits, l'exonération peut être accordée également lorsque le conjoint du bénéficiaire ou son partenaire à un pacte civil de solidarité fait lui-même l'objet d'une mise à la retraite anticipée.

Le coût de cette exonération n'étant pas individualisable, il n'est pas possible de chiffrer avec précision la dépense fiscale en résultant.

c) L'exonération des plus-values immobilières réalisées par les titulaires de pensions de vieillesse ou de la carte « mobilité inclusion » dont les revenus n'excèdent pas certaines limites

Aux termes du III de l'article 150 U du CGI, les titulaires de pensions de vieillesse ou de la carte « mobilité inclusion » portant la mention « invalidité » mentionnée à l'article L. 241-3 du code de l'action sociale et des familles qui cèdent un immeuble, une partie d'immeuble ou un droit relatif à ces biens, n'entrent pas dans le champ de l'impôt sur le revenu et des contributions sociales afférentes aux plus-values immobilières.

Cette exonération totale est subordonnée à la double condition :

- que les cédants ne soient pas passibles de l'impôt de solidarité sur la fortune au titre de l'avant-dernière année précédent celle de la cession ;
- que leur revenu fiscal de référence, au titre de l'avant-dernière année précédent celle de la cession, soit inférieur à la limite prévue au I de l'article 1417 du CGI, appréciée au titre de cette année.

Le coût de ce dispositif est chiffré à 10 M€ pour 2018.

1.3 Les autres dispositifs dérogatoires

a) La déduction forfaitaire applicable aux pensions de retraites

Le montant imposable des pensions de retraites fait l'objet d'un abattement de 10 % qui ne peut excéder 3 752 € (pour 2017). Ce plafond s'applique au montant total des pensions et retraites perçues par l'ensemble des membres du foyer fiscal. Chaque année, il est révisé selon les mêmes modalités que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

L'abattement de 10 % ne peut être inférieur à 383 € (pour 2017), sans pouvoir excéder le montant brut des pensions et retraites. Cette disposition s'applique au montant des pensions ou retraites perçu par chaque retraité ou pensionné membre du foyer fiscal.

Le coût de ce dispositif est évalué à environ 4 Mds€ pour l'année 2017. L'abattement a bénéficié à 13,8 millions de foyers fiscaux en 2016.

b) L'abattement accordé aux personnes âgées modestes sur le revenu net global

Les contribuables âgés de plus de 65 ans et de condition modeste bénéficient d'un abattement sur leur revenu imposable. Pour l'imposition des revenus de 2017, le montant de cet abattement est de 2 376 € lorsque le revenu net global du contribuable n'excède pas 14 900 € et de 1 188 € lorsque le revenu net global est compris entre 14 900 € et 24 000 €. Il est multiplié par deux dans le cas des foyers fiscaux dont les deux membres satisfont aux conditions requises.

En pratique, l'intérêt de cet abattement pour le calcul de l'impôt sur le revenu est assez limité dans la mesure où les seuils d'imposition sont, compte tenu des réformes récentes opérées, proches ou supérieurs à ces montants.

En revanche, cet abattement n'est pas réintégré pour le calcul du revenu fiscal de référence et permet donc de réduire le montant du revenu retenu pour l'attribution de divers avantages fiscaux (en matière de fiscalité directe locale notamment) ou sociaux.

En 2016, ce dispositif bénéficie à 6,12 millions de ménages. Son coût en 2017 est évalué à 317 M€.

c) L'imposition à taux forfaitaire des prestations de retraite servies en capital

Pour les prestations de retraite servies en capital, lorsque le bénéficiaire justifie que les cotisations versées durant la phase de constitution des droits, y compris, le cas échéant, par l'employeur, étaient déductibles du revenu

imposable ou étaient afférentes à un revenu exonéré dans l'Etat auquel était attribué le droit d'imposer celui-ci et que le versement n'est pas fractionné, le capital retraite peut, sur option, être soumis à une imposition forfaitaire au taux de 7,5%, après application d'un abattement de 10 %, prévu au II de l'article 163 *bis* du code général des impôts.

Ce régime concerne notamment les pensions de faible montant qui font l'objet d'un versement unique en capital, ainsi que les pensions servies par certains régimes étrangers de retraite. Il s'applique également dans le cas de sorties de dispositifs d'épargne retraite (cf. *infra* II).

Le coût de la dépense fiscale correspondante est évalué à 124 M€ pour l'année 2017. Le dispositif a bénéficié à 28 846 contribuables en 2016.

d) Les demi-parts supplémentaires de quotient familial

- *La demi-part supplémentaire pour les titulaires de la carte du combattant ou de pensions militaires d'invalidité âgé de plus de 74 ans*

Les contribuables âgés de plus de 74 ans et titulaires de la carte du combattant ou d'une pension servie en vertu des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre bénéficient d'une demi-part supplémentaire de quotient familial.

L'âge à partir duquel la demi-part pour les titulaires de la carte du combattant ou de pensions militaires d'invalidité est accordée, a été abaissé de 75 à 74 ans par l'article 4 de la loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

En 2016, ce dispositif a bénéficié à 908 017 ménages. Son coût pour 2017 est évalué à 550 M€.

- *La demi-part supplémentaire de quotient familial des personnes vivant seules et ayant élevé seules leurs enfants pendant au moins 5 ans*

La demi-part supplémentaire de quotient familial a été réservée aux personnes ayant élevé seules leurs enfants pendant au moins cinq ans

Jusqu'à l'imposition des revenus de 2008, les contribuables célibataires, divorcés, séparés ou veufs, sans enfant à charge, bénéficiaient d'une majoration d'une demi-part supplémentaire de quotient familial lorsqu'ils vivaient seuls et avaient un ou plusieurs enfants faisant l'objet d'une imposition distincte ou avaient eu un enfant décédé après l'âge de seize ans.

Ces dispositions dérogatoires instituées après la Seconde Guerre mondiale pour prendre en compte principalement la situation particulière des veuves de guerre n'avaient plus lieu d'être. En effet, le quotient familial a pour objet de tenir compte des personnes à charge au sein du foyer dans l'évaluation des capacités contributives du contribuable. L'attribution de demi-part indépendamment du nombre de personnes effectivement à charge constitue une importante dérogation à ce principe et confère au bénéficiaire un avantage fiscal croissant avec son revenu. Le législateur a donc décidé, à compter de l'imposition des revenus de l'année 2009, de recentrer cet avantage fiscal au bénéfice des seuls contribuables célibataires, divorcés, séparés ou veufs vivant seuls et qui ont supporté seuls, à titre exclusif ou principal, la charge d'un enfant pendant au moins cinq années.

Néanmoins et afin de limiter les hausses d'impôt pouvant résulter de cette nouvelle condition, le législateur a maintenu la majoration de quotient familial à titre transitoire et de manière dégressive pour l'imposition des revenus des années 2009 à 2011, en réduisant d'un tiers, au titre de chacune des années 2009, 2010 et 2011, le plafond de l'avantage fiscal correspondant (855 €, 570 € et 285 €) pour les contribuables ayant bénéficié de cette demi-part supplémentaire au titre de l'année 2008 et sous réserve de respecter la condition de vivre seul.

L'article 4 de la loi de finances pour 2011 a prorogé d'une année ce dispositif transitoire, jusqu'à l'imposition des revenus de l'année 2012, et aménagé en conséquence la dégressivité annuelle de l'avantage en impôt attachée à la majoration de quotient familial (680 €, 400 € et 120 €, respectivement au titre des revenus des années 2010, 2011 et 2012).

Cette mesure transitoire ne trouve plus à s'appliquer depuis l'imposition des revenus de l'année 2012. Par suite, la demi-part supplémentaire pour les contribuables seuls ayant eu un ou plusieurs enfants à charge s'applique dorénavant uniquement si cette charge a été supportée pendant cinq années.

En 2016, ce dispositif a bénéficié à 1 041 434 ménages. Son coût pour 2017 est évalué à 547 M€.

Depuis 2014, un ensemble de mesures ont été prises en matière d'impôt sur le revenu afin de restaurer la situation des contribuables aux revenus modestes qui étaient entrés dans l'imposition du fait des mesures accumulées depuis 2011, et notamment celle relative à la suppression de la demi-part supplémentaire.

Ainsi, en 2014, une réduction d'impôt exceptionnelle a permis de rendre non imposables à l'impôt sur le revenu deux millions de contribuables. Le mouvement de baisse de l'impôt sur le revenu s'est poursuivi en 2015. Plus de neuf millions de ménages ont bénéficié de la suppression de la première tranche, parmi lesquels 7,8 millions de foyers ont vu leur impôt baisser d'au moins 100 €. Pour 5,8 millions de foyers fiscaux, l'économie d'impôt a été supérieure à 200 €.

En 2016, une nouvelle mesure de baisse de l'impôt sur le revenu des classes moyennes a été mise en œuvre en renforçant et en aménageant le mécanisme de la décote, ce qui a diminué de manière pérenne l'impôt sur le revenu de 8 millions de foyers fiscaux titulaires de revenus moyens, pour un gain moyen de 252 € par foyer concerné.

Enfin, à compter de l'imposition des revenus de l'année 2016, une réduction d'impôt supplémentaire ciblée sur les foyers modestes mais également sur les classes moyennes a été instaurée. Celle-ci concerne les contribuables dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 20 500 € pour les célibataires et 41 000 € pour les couples. Son taux est de 20 % jusqu'à 18 500 € pour un célibataire et 37 000 € pour un couple. Il est dégressif au-delà. Ces limites sont majorées de 3 700 € par demi-part supplémentaire.

Des mesures ont également été prises en matière de fiscalité directe locale pour compenser l'effet de la perte de la demi-part de quotient familial sur certaines exonérations : cf. *infra* 2.

e) Les abattements fixe et majoré pour durée de détention applicables aux cessions de titres ou droits par les dirigeants de PME partant à la retraite

L'article 150-0 D *ter* du CGI prévoit que les plus-values de cession de leurs titres par les dirigeants de petites et moyennes entreprises (PME) européennes qui partent à la retraite sont réduites, sous certaines conditions, d'un abattement fixe de 500 000 € puis, pour le reliquat éventuel, d'un abattement proportionnel au taux de 50%, 65% ou 85% selon que les titres sont détenus par le cédant depuis respectivement au moins un an, au moins quatre ans ou au moins huit ans.

Le bénéfice des abattements mentionnés au I de l'article 150-D *ter* du CGI s'applique sous le respect de conditions tenant à la fois au cédant, aux titres ou droits cédés et à la société émettrice des titres cédés.

Le coût de ce dispositif d'abattements en faveur des dirigeants de PME partant à la retraite est évalué à 172 M€ pour l'année 2016 (il est non chiffrable pour l'année 2017).

Afin d'inciter les dirigeants de PME à céder leur entreprise lors de leur départ à la retraite, l'article 11 du projet de loi de finances pour 2018 prévoit la reconduction de l'abattement fixe de 500 000 € pour les cessions intervenant du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2022.

1.4 L'absence de réintégration des revenus exonérés, abattements ou déductions dans le revenu fiscal de référence (RFR) utilisé pour l'attribution des avantages en matière de fiscalité directe locale (article 1417 du CGI)

Le revenu fiscal de référence permet d'appréhender un revenu disponible par foyer plus proche de la réalité que le revenu imposable. Il sert notamment de critère pour l'accès à certains dispositifs sociaux (allocations, bourse..) et fiscaux, en particulier en matière de fiscalité directe locale. Il est calculé par l'administration à partir du montant

net des revenus et plus-values retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu de l'année précédente, augmenté, notamment, de certains revenus exonérés d'impôt ou soumis à un prélèvement libératoire.

S'agissant des catégories de revenus que peuvent percevoir les retraités, il convient de noter que le RFR ne réintègre pas l'abattement de 10% sur les pensions (article 158 du CGI), l'abattement en faveur des personnes âgées de condition modeste (article 157 *bis* du CGI), les pensions exonérés et la plupart des prestations sociales.

1.5 Les réductions et crédits d'impôt dont bénéficient particulièrement les personnes âgées

D'une manière générale, les personnes retraitées sont susceptibles de bénéficier de tous les crédits et réductions d'impôt dont bénéficient les particuliers (autres que les entreprises) dès lors que les conditions propres à chaque dispositif sont respectées.

Certains avantages fiscaux sont toutefois particulièrement utilisés par les retraités.

a) Le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile (article 199 sexdecies du CGI)

Ce crédit d'impôt « service à la personne » est notamment accordé aux contribuables qui supportent des dépenses au titre de l'emploi direct d'un salarié, du recours à une association, une entreprise ou un organisme déclaré ou du recours à un organisme à but non lucratif habilité ayant pour objet l'aide à domicile, pour les services à la personne rendus à leur résidence. Le crédit d'impôt est égal à 50% des dépenses effectivement supportées dans la limite de 12 000 €, ce plafond étant majoré sous certaines conditions, sans pouvoir toutefois excéder 18 000 €.

Jusqu'à l'imposition des revenus de 2016, l'avantage fiscal prenait la forme d'une réduction d'impôt. Les services à la personne répondent à un besoin social important et croissant, en particulier en ce qui concerne les conséquences de l'allongement de la durée de la vie des personnes âgées, dépendantes ou non, pour l'accomplissement de leurs gestes quotidiens. Afin que l'avantage fiscal puisse bénéficier à l'ensemble de ce public, y compris sa fraction la plus modeste, à compter de l'imposition des revenus de 2017, la réduction a été transformée en crédit d'impôt par l'article 82 de la loi de finances pour 2017.

Cette transformation en crédit d'impôt bénéficie particulièrement aux personnes retraitées.

Les services éligibles sont les services à la personne définis aux articles L. 7231-1, D. 7232-1 et D. 7233-5 du code du travail (entretien de la maison et travaux ménagers, petits travaux de jardinage, de petit bricolage, préparation de repas à domicile, assistance aux personnes âgées ou aux personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile, garde-malade...).

Le montant du crédit d'impôt est égal à 50 % des dépenses effectivement supportés retenues dans la limite de 12 000 € (soit 6 000 € d'aide). Cette limite est majorée de 1 500 € par enfant à charge et par membre du foyer fiscal âgé de plus de 65 ans, sans pouvoir excéder 15 000 €. La limite de 12 000 € est portée à 15 000 € pour la première année au titre de laquelle le contribuable demande à bénéficier de l'avantage fiscal pour l'emploi direct d'un salarié à domicile (ou 18 000 € pour les contribuables bénéficiant du plafond de 15 000 €). Cette limite est portée à 20 000 € pour les contribuables invalides au sens du 3° de l'article L. 341-4 du code de la sécurité sociale.

Certains services font l'objet d'un plafonnement annuel spécifique des dépenses éligibles par foyer. Il s'agit des prestations de petit bricolage (500 €), d'assistance informatique à domicile¹ (3 000 €) et de petit jardinage (5 000 €).

En 2016, la réduction d'impôt bénéficie à 2 343 289 ménages. Le coût de la réduction d'impôt est évalué en 2017 à 1,425 Mds€. Le coût de la transformation en crédit d'impôt est évalué à plus de 1 Md€. Cette évaluation ne distingue pas les retraités des autres contribuables.

¹ Les dépenses engagées pour l'utilisation d'un service d'aide à domicile ne sont pas concernées par cette disposition.

b) Réduction d'impôt accordée au titre des dépenses afférentes à la dépendance pour les personnes en établissements (article 199 quindecies du CGI)

La réduction d'impôt « dépendance » bénéficie aux contribuables qui sont hébergés dans des établissements et services sociaux et médico-sociaux qui accueillent des personnes âgées ou qui leur apportent à domicile une assistance dans les actes quotidiens de la vie ou des prestations de soins, ou des établissements de santé qui ont pour objet de dispenser des soins de longue durée à des personnes n'ayant pas leur autonomie de vie dont l'état nécessite une surveillance médicale constante et des traitements d'entretien.

Cet avantage est égal à 25% du montant des dépenses effectivement supportées par le contribuable tant au titre de la dépendance que de l'hébergement, dans la limite de 10 000 €.

En 2016, ce dispositif bénéficie à 462 956 ménages. Son coût pour 2017 est évalué à 288 M€.

c) Le crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes

Aux termes de l'article 200 *quater* A du CGI, les contribuables propriétaires, locataires ou occupants à titre gratuit d'un logement situé en France considéré comme étant leur résidence principale, peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt sur le revenu au titre des dépenses d'installation ou de remplacement d'équipements spécialement conçus pour les personnes âgées ou handicapées. Ce crédit d'impôt sur le revenu est accordé pour les dépenses payées du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2017.

Le montant du crédit d'impôt est égal à 25% du montant des dépenses réalisées. Ces dépenses sont retenues dans la limite d'un plafond pluriannuel qui s'apprécie sur une période de cinq années consécutives. Il est fixé à 5 000 € pour une personne célibataire, veuve ou divorcée et 10 000 € pour un couple marié ou pacsé soumis à une imposition commune. Le plafond est majoré de 400 € par personne à charge, divisés par deux pour les enfants en garde alternée.

Ce dispositif est chiffré à 67 M€ pour l'année 2018. Toutefois, ce chiffrage tient compte des deux composantes du crédit d'impôt, c'est-à-dire à la fois du volet en faveur des dépenses d'installation ou de remplacement d'équipements spécialement conçus pour les personnes âgées ou handicapées, et du volet en faveur des dépenses de travaux prescrits par des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) et de diagnostics préalables à ces travaux.

2. Impôts locaux

Les dispositifs d'allègement prévus en matière de taxe d'habitation, de contribution à l'audiovisuel public² (CAP) et de taxe foncière sur les propriétés bâties peuvent prendre la forme d'exonérations, qui dispensent le bénéficiaire du paiement de l'impôt, d'abattements, qui réduisent la base imposable et donc la cotisation, ou bien de dégrèvements, qui permettent de réduire totalement ou partiellement la cotisation.

Ces dispositifs d'allègement sont accordés sous réserve de satisfaire à certaines conditions qui peuvent être liées au revenu (en ce qui concerne la définition du revenu, cf. *infra*) à l'âge, au statut (personnes veuves), à la reconnaissance d'une invalidité ou d'une infirmité ou encore à la perception de *minima* sociaux eux-mêmes liés à l'âge ou au handicap.

Les dispositifs spécifiquement liés à un critère d'âge sont recensés ci-après. La mesure d'allègement de la taxe d'habitation prévue dans le projet de loi de finances pour 2018 est également présentée, même si elle n'est pas réservée aux personnes âgées ou retraitées. Enfin, il est rappelé que les personnes âgées ou retraitées peuvent bénéficier des autres mesures d'allègement existantes dès lors qu'elles satisfont aux conditions propres à ces dispositifs : il s'agit notamment du plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu, des abattements ou encore des exonérations pour les personnes invalides.

2.1 Les exonérations et dégrèvements de la taxe d'habitation

² Dans la présente étude, la CAP est assimilée à un impôt local dès lors qu'elle est recouvrée sur le même rôle que la TH, nonobstant le fait qu'elle soit affectée à l'audiovisuel public.

La taxe d'habitation (TH) des particuliers est due par toute personne qui, à quelque titre que ce soit, a la disposition ou la jouissance de locaux meublés affectés à l'habitation³.

Les personnes âgées ou retraitées sont susceptibles de bénéficier des exonérations et dégrèvements suivants.

a) Les exonérations

Les exonérations sont accordées si les contribuables occupent leur habitation principale dans les conditions prévues au I de l'article 1390 du code général des impôts (CGI)⁴,

Bénéficient notamment d'une exonération de TH :

- *Les titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (article. 1414-I 1° du CGI) :*

Les titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) mentionnée à l'article L. 815-1 du code de la sécurité sociale (CSS) bénéficient d'une exonération de la TH afférente à leur habitation principale.

L'exonération bénéficie dans les mêmes conditions aux personnes qui continuent à percevoir, en application de l'article 2 de l'ordonnance n° 2004-605 du 24 juin 2004, l'allocation supplémentaire prévue à l'article L. 815-2 du CSS dans sa version applicable avant l'entrée en vigueur de cette ordonnance.

Aucune condition de ressources n'est posée pour bénéficier de l'exonération, mais l'allocation est accordée sous conditions de revenus.

- *Les personnes âgées de plus de 60 ans ou veuves (article. 1414-I 2° du CGI) :*

Les contribuables âgés de plus de 60 ans au 1^{er} janvier de l'année d'imposition sont exonérés de la TH afférente à leur habitation principale si le montant de leur revenu fiscal de référence (RFR) de l'année précédente n'excède pas la limite fixée au I de l'article 1417 du CGI, soit 10 708 € pour une part en métropole (cf. annexe).

Le contribuable ne doit pas être passible de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au titre de l'année précédant celle de l'imposition à la TH, condition qui n'est pas posée pour les titulaires de l'ASPA.

- *Dispositif de lissage de sortie d'exonération*

Les contribuables qui franchissent le seuil de revenu fiscal de référence peuvent conserver, pendant deux ans, le bénéfice de l'exonération de TH et bénéficient ensuite d'un abattement de la valeur locative de 2/3 la troisième année et 1/3 la quatrième année s'ils occupent leur résidence principale dans les conditions prévues à l'article 1390 du CGI (CGI, art.1414 I bis).

- *Dispositif de maintien des exonérations de TH*

En 2014, de nombreux foyers ont perdu la demi-part de quotient familial précédemment accordée aux personnes ayant élevé au moins un enfant. A compter de cette date, cette demi-part est réservée aux contribuables ayant effectivement élevé seul un enfant pendant au moins 5 ans.

Le seuil de revenu fiscal de référence pris en compte pour déterminer l'éligibilité à l'exonération prévue en matière de TH dépendant du nombre de parts du foyer, ce changement a eu pour effet, à ressources constantes, de faire perdre le droit d'exonération de TH à nombre de ces foyers.

³ La TH, ainsi que la CAP et la TFPB, sont établies pour l'année entière d'après les faits existants au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

⁴ C'est-à-dire : soit seuls ou avec leur conjoint, partenaire ou concubin en cas de concubinage notoire ; soit avec des personnes titulaires de la même allocation ; soit avec des personnes qui sont à la charge du contribuable au sens des dispositions applicables en matière d'impôt sur le revenu. Les exonérations sont également accordées si le bénéficiaire cohabite avec des personnes dont le revenu fiscal de référence (RFR) n'excède pas le seuil défini au I de l'article 1417 du CGI.

L'article 28 de la loi de finances rectificative pour 2014 avait permis de maintenir, au titre, de 2014 l'exonération de TH et le dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public (CAP) des personnes de condition modeste âgées de plus de 60 ans qui avaient bénéficié d'une exonération au titre de 2013.

L'article 75 de la loi de finances pour 2016 permet de prendre en compte la situation des personnes qui bénéficiaient des dispositions de l'article 28 de la loi du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014. Par la majoration du seuil de RFR applicable à ces personnes (cf. annexe), les exonérations de TH dont elles auraient perdu le bénéfice uniquement en raison de l'évolution de la législation fiscale, alors même que leur situation n'a pas évolué, sont maintenues de manière pérenne (article 1417 I *bis* du CGI).

Le Gouvernement a évalué le coût des exonérations pour l'État à 1 385 M€ en 2016, 1 647 M€ en 2017 et 1 698 M€ en 2018.

b) Dégrèvement pour les personnes âgées qui accueillent un enfant majeur demandeur d'emploi (article 1414-IV du CGI)

La condition d'occupation (article 1390 du CGI) conduirait à exclusion du bénéfice de l'exonération prévue en faveur des personnes âgées de plus de 60 ans, celles qui occupent leur habitation avec un ou plusieurs enfants majeurs imposés personnellement à l'impôt sur le revenu et ne satisfaisant pas aux conditions de ressources mais qui, pour l'année d'imposition à la TH, sont inscrits comme demandeurs d'emploi et disposent de ressources très modestes.

Aussi, il est prévu que les contribuables âgés de plus de 60 ans au 1^{er} janvier de l'année d'imposition sont dégrévés de la TH afférente à leur habitation principale lorsqu'ils occupent cette habitation avec leurs enfants majeurs lorsque ceux-ci sont inscrits comme demandeurs d'emploi et ne disposent pas de ressources supérieures au montant de l'abattement fixé au I de l'article 1414 A du CGI (cf. annexe).

c) Situation des personnes hébergées durablement dans une maison de retraite et qui conservent la jouissance exclusive de leur ancienne résidence principale (article 1414 B du CGI)

Aux termes de l'article 1414 B du CGI, les contribuables qui conservent la jouissance exclusive de leur ancienne résidence principale et qui sont installés durablement dans un établissement ou un service mentionné au 6^o du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF) ou dans un établissement mentionné au dixième alinéa du 3^o de l'article L. 6143-5 du code de la santé publique bénéficient, d'une exonération ou d'un abattement de la TH afférente à leur ancien domicile, s'ils remplissent les conditions de l'une des exonérations prévues au I de l'article 1414 du CGI, ou du plafonnement de la TH afférent à cette ancienne résidence s'ils remplissent les conditions mentionnées à l'article 1414 A du CGI.

d) Dégrèvements prévus par le projet de loi de finances pour 2018

L'article 3 du projet de loi de finances pour 2018 prévoit d'instaurer, à compter des impositions de 2018, un nouveau dégrèvement qui, s'ajoutant aux exonérations existantes, permettra à environ 80 % des foyers d'être dispensés du paiement de la taxe d'habitation au titre de leur résidence principale d'ici 2020.

Cet objectif sera atteint de manière progressive sur 3 ans. En 2018 et 2019, la cotisation de TH restant à charge de ces foyers, après application éventuelle du plafonnement existant, sera abattue de 30 % puis de 65 %.

Ce nouveau dégrèvement concernera les foyers dont les ressources n'excèdent pas 27 000 € de revenu fiscal de référence pour une part, majorées de 8 000 € pour les deux demi-parts suivantes, soit 43 000 € pour un couple, puis 6 000 € par demi-part supplémentaire.

Pour les foyers dont les ressources se situent entre ces limites et celles de 28 000 € pour une part, majorées de 8 500 € pour les deux demi-parts suivantes, soit 45 000 € pour un couple, puis 6 000 € par demi-part supplémentaire, le droit à dégrèvement sera dégressif afin de limiter les effets de seuil.

Le coût de la mesure est évaluée à 3 Mds € en 2018, 6,6 Mds € en 2019 et 10,1 Mds€ en 2020.

Ce dispositif a été complété par deux mesures spécifiques lors de l'examen par l'Assemblée Nationale de la première partie du projet de loi de finances pour 2018 pour tenir notamment compte de la situation des retraités.

D'une part, le premier amendement adopté prévoit de répercuter sur les pensionnaires des établissements d'hébergement de personnes âgées sans but lucratif, lorsqu'ils n'ont pas la jouissance privative de leur logement, le bénéfice des exonérations de taxe d'habitation prévue par l'article 1414 du code général des impôts, du dégrèvement prévu par l'article 1414 A du même code et de celui créé par l'article 3 du présent projet de loi de finances.

En effet, les pensionnaires des maisons de retraite sans but lucratif qui n'ont pas la jouissance privative de leur logement ne sont pas imposables à la taxe d'habitation. Toutefois, celle-ci est due par le gestionnaire de la maison de retraite, qui en répercute la charge sur les pensionnaires.

D'autre part, le second amendement adopté propose, au titre de l'année 2017, de maintenir pour une année supplémentaire l'exonération de la taxe d'habitation relative à l'habitation principale, ainsi que le dégrèvement de la contribution à l'audiovisuel public, en faveur de foyers qui auraient dû, cette année, bénéficier des dispositions de lissage de sortie d'exonération prévues au 2° du I *bis* de l'article 1414 du code général des impôts.

En outre, cet amendement prévoit que, pour les impositions établies au titre de 2018 ou de 2019, les contribuables qui respecteront les conditions pour l'application du nouveau dégrèvement de taxe d'habitation créé par l'article 3 du présent projet de loi et qui bénéficieront, au titre de ces années, du dispositif de lissage des sorties d'exonération prévu au 2° du I *bis* de l'article 1414 du code général des impôts, se verront appliquer un dégrèvement de la cotisation calculée au taux de 100 % pour les années 2018 et 2019. Ces dispositions s'appliqueront également, sous les mêmes conditions de revenus, aux contribuables qui ont bénéficié du maintien de l'exonération au titre de 2017 susmentionné.

2.2. La contribution à l'audiovisuel public

La contribution à l'audiovisuel public (CAP) des particuliers est due par toutes les personnes physiques imposables à la TH au titre d'un local meublé affecté à l'habitation, à la condition de détenir un appareil récepteur de télévision ou un dispositif assimilé permettant la réception de la télévision pour l'usage privatif du foyer.

Les personnes âgées ou retraitées sont susceptibles de bénéficier des dégrèvements suivants.

a) Dégrèvement (article 1605 bis 2° du CGI)

Le dégrèvement de la CAP sont alignés sur les exonérations de la TH. Ainsi, bénéficiant d'un dégrèvement de la CAP, les personnes bénéficiaires d'une exonération de TH prévue en faveur des titulaires de l'ASPA ou des personnes modestes âgées de plus de 60 ans ou des veufs ou veuves.

Le Gouvernement a évalué le coût de ces exonérations à 563 M€ en 2016, 569 M€ en 2017 et 580 M€ en 2018.

b) Dispositif de maintien des droits acquis (article 1605 bis 3° du CGI)

Le champ d'exonération de la redevance audiovisuelle dans le régime antérieur à 2005 et celui de la TH ne se recouvrant pas totalement, certains redevables ne bénéficiaient plus d'exonération de redevance audiovisuelle dès lors qu'ils étaient assujettis à la TH. Un dispositif de maintien de droits acquis prévu à l'article 1605 *bis* du CGI permet de maintenir le bénéfice du dégrèvement pour ces contribuables.

Ainsi, les personnes âgées de plus de soixante-cinq ans au 1^{er} janvier 2004, exonérées de la redevance audiovisuelle au 31 décembre 2004, sont dégrévées de la CAP sous réserve de satisfaire aux conditions de revenu, d'occupation et d'ISF prévues aux a, b et c du 3° de l'article 1605 *bis* du CGI.

Ces personnes ne doivent pas être sorties du champ du dispositif et doivent donc avoir été dégrévées de la CAP au titre des droits acquis au cours des années précédentes. Si au cours d'une année ultérieure, elles ne remplissent plus l'une de ces conditions, elles perdent alors définitivement le bénéfice de ce dégrèvement à partir de l'année concernée.

Le Gouvernement a évalué le coût de ces exonérations à 21M€ en 2016, 17 M€ en 2017 et 14 M€ en 2018.

2.3 Les exonérations et dégrèvements de taxe foncière sur les propriétés bâties⁵

La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) est due à raison de la propriété d'un bien, quels que soient l'usage qui en est fait et la situation personnelle du propriétaire. Lorsqu'un immeuble est grevé d'usufruit, la TFPB est établie au nom de l'usufruitier.

Les personnes âgées ou retraitées sont susceptibles de bénéficier des exonération et dégrèvement suivants.

a) Les exonérations

Comme en matière de TH, les exonérations de TFPB sont accordées uniquement si les bénéficiaires satisfont aux conditions d'occupation de leur habitation. Bénéficient notamment d'une exonération de TFPB :

- *Les titulaires de l'ASPA (article 1390-I du CGI)*

Les modalités d'application de l'exonération de TFPB afférente à l'habitation principale des titulaires de l'ASPA sont similaires à celles de l'exonération de TH.

- *Les personnes âgées de plus de 75 ans (article 1391-I du CGI)*

Les contribuables âgés de plus de 75 ans au 1^{er} janvier de l'année d'imposition sont exonérés de la TFPB afférente à leur habitation principale ou secondaire lorsque le montant de leur RFR n'excède pas la limite prévue au I de l'article 1417 du CGI (cf. annexe).

En outre, la condition de ne pas être passible de l'ISF au titre de l'année précédant pour être susceptible de bénéficier de l'exonération de TH en faveur des personnes âgées de plus de 60 ans n'est pas posée pour les personnes âgées de plus de 75 ans en matière de TFPB.

- *Situation des personnes hébergées durablement dans une maison de retraite et qui conservent la jouissance exclusive de leur ancienne résidence principale (CGI, art. 1391 B bis)*

Comme pour la TH, les contribuables qui conservent la jouissance exclusive de leur ancienne résidence principale et qui sont installés durablement dans un établissement ou un service mentionné au 6° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF) ou dans un établissement mentionné au dixième alinéa du 3° de l'article L. 6143-5 du code de la santé publique bénéficient également, s'ils remplissent les conditions, des exonérations prévues en faveur des titulaires de l'ASPA et des personnes âgées de plus de 75 ans du dégrèvement de 100 € présenté *infra*, pour la cotisation de TFPB afférente à leur ancien domicile.

- *Dispositif de lissage de sortie d'exonération*

Comme pour la TH, les contribuables qui franchissent le seuil de RFR peuvent conserver pendant deux ans le bénéfice de l'exonération de TFPB et bénéficient ensuite d'un abattement de la valeur locative de 2/3 la troisième année et 1/3 la quatrième année (article 1390 I bis du CGI).

- *Dispositif de maintien des exonérations de TFPB*

Comme pour la TH, afin de tenir compte du changement de législation en matière d'impôt sur le revenu, qui a modifié pour certains contribuables le nombre de parts retenu pour la détermination du RFR (cf. *supra*), l'article 75 de la loi de finances pour 2016 permet de prendre en compte la situation de ces personnes en majorant le seuil de RFR qui leur est applicable (cf. annexe), de sorte que les exonérations de TFPB dont elles auraient perdu le bénéfice uniquement en raison de l'évolution de la législation fiscale, alors même que leur situation n'a pas évolué, sont maintenus de manière pérenne (art 1417 I bis du CGI).

⁵ Il n'existe pas de dispositif d'allègement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des bénéficiaires de minima sociaux ou des personnes de condition modeste.

b) Dégrèvement

Les redevables qui, au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, sont âgés de plus de 65 ans et de moins de 75 ans bénéficient d'un dégrèvement d'office de 100 € de la TFPB afférente à leur habitation principale⁶ s'ils occupent cette habitation dans les conditions d'occupation prévues par la loi et si le montant de leur RFR de l'année précédente n'excède pas la limite prévue au I de l'article 1417 du CGI (cf. annexe 1).

⁶ CGI, art. 1391 B.

Annexe 1 : montants des seuils de RFR

Limites mentionnées au I de l'article 1417 du CGI :

Impôts fonciers 2017 (revenus perçus en 2016)	Métropole	Martinique, Guadeloupe et La Réunion	Guyane	Mayotte
Plafond de revenu pour la 1 ^{ère} part de quotient familial	10 708 €	12 671 €	13 248 €	19 853 €
Majoration pour la 1 ^{ère} demi-part supplémentaire	2 859 €	3 027 €	3 647 €	5 463 €
Majoration pour les demi-parts supplémentaires suivantes	2 859 €	2 859 €	2 859 €	4 283 €

Limites mentionnées au I bis de l'article 1417 du CGI :

Impôts fonciers 2017 (revenus perçus en 2016)	Métropole	Martinique, Guadeloupe et La Réunion	Guyane et Mayotte
Plafond de revenu pour la 1 ^{ère} part de quotient familial	13 567 €	15 698 €	16 895 €
Majoration pour les demi-parts supplémentaires	2 859 €	2 859 €	2 859 €

Limites mentionnées au I de l'article 1414 A du CGI :

Taxe d'habitation 2017 (revenus perçus en 2016)	Métropole	Martinique, Guadeloupe et La Réunion	Guyane	Mayotte
Abattement pour la 1 ^{ère} part de quotient familial	5 461 €	6 557 €	7 281 €	8 002 €
Majoration pour la 1 ^{ère} demi-part supplémentaire	1 580 €	1 580 €	1 213 €	1 333 €
Majoration pour la 2 ^{ème} demi-part supplémentaire	1 580 €	1 580 €	1 213 €	1 333 €
Majoration pour la 3 ^{ème} demi-part supplémentaire	1 580 €	2 793 €	2 909 €	3 197 €
Majoration pour la 4 ^{ème} demi-part supplémentaire	1 580 €	2 793 €	2 909 €	3 197 €
Majoration pour les demi-parts supplémentaires suivantes	2 793 €	2 793 €	2 909 €	3 197 €

Annexe 2 : Nombre de bénéficiaires et coût de la dépense fiscale associée aux dispositifs dérogatoires d'imposition sur le revenu et d'imposition locale

Impôt et dispositif concerné	Nombre de foyers fiscaux bénéficiaires en 2016 (en millions)		Coût (en milliards d'euros)	
	2016	2017 (estimation)	2017 (estimation)	2018 (estimation)
Impôt sur le revenu				
Exonérations d'impôt sur le revenu en faveur des personnes âgées et des retraités,				
dont :				
<i>Exonérations d'impôt sur le revenu des pensions de vieillesse et des retraites</i>				
<i>Il n'existe pas d'exonération générale des pensions de vieillesse et des retraites.</i>				
<i>Exonération d'impôt sur le revenu des produits des contrats d'assurance vie en cas de mise à la retraite anticipée (incluse dans la mesure n° 140119)</i>	<i>Non déterminé</i>	<i>0,535⁽¹⁾</i>	<i>0,400⁽¹⁾</i>	<i>0,272⁽¹⁾</i>
<i>Exonération des plus-values immobilières réalisées par les titulaires de pensions de vieillesse ou de la carte "mobilité inclusion" (mesure n° 150117)</i>	<i>Non déterminé</i>	<i>0,010</i>	<i>0,010</i>	<i>0,010</i>
Autres dispositifs dérogatoires, dont :				
<i>Déduction forfaitaire applicable aux pensions de retraites (y compris les pensions alimentaires, mesure n° 120401)</i>	<i>13,84</i>	<i>4,045</i>	<i>4,060</i>	<i>4,075</i>
<i>Abattement accordé aux personnes âgées ou invalides de condition modeste (mesure n° 1000201)</i>	<i>6,12</i>	<i>0,315</i>	<i>0,317</i>	<i>0,320</i>
<i>Prélèvement libératoire sur option au taux de 7,5% sur les prestations de retraite servies en capital (mesure n° 120508)</i>	<i>0,03</i>	<i>0,126</i>	<i>0,124</i>	<i>Nc</i>
<i>Demi-parts supplémentaires de quotient familial</i>				
<i>Pour les titulaires de carte du combattant ou de pensions militaires d'invalidité âgés de plus de 74 ans (mesure n° 110103)</i>	<i>0,91</i>	<i>0,550</i>	<i>0,550</i>	<i>0,550</i>
<i>Pour personnes vivants seules et ayant élevé seules leurs enfants pendant au moins 5 ans (mesure n° 110102)</i>	<i>1,04</i>	<i>0,540</i>	<i>0,547</i>	<i>0,550</i>
<i>Abattements fixe et majoré pour durée de détention applicables aux cessions de titres ou droits par les dirigeants de PME partant à la retraite (mesure n° 150515)</i>	<i>0,003</i>	<i>0,172</i>	<i>Nc</i>	<i>Nc</i>
Réductions et crédits d'impôt dont bénéficient particulièrement les personnes âgées,				
dont :				
<i>Aide fiscale pour l'emploi d'un salarié à domicile : réduction d'impôt jusqu'en 2017 (mesure n° 110214), puis crédit d'impôt (mesure n° 110246)</i>	<i>2,34⁽²⁾</i>	<i>1,490⁽²⁾</i>	<i>1,425⁽²⁾</i>	<i>2,660⁽³⁾</i>
<i>Réduction d'impôt accordée au titre des dépenses afférentes à la dépendance pour les personnes en établissements (mesure n° 110213)</i>	<i>0,46</i>	<i>0,295</i>	<i>0,288</i>	<i>0,288</i>
<i>Crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes (mesure n° 110236)</i>	<i>0,048⁽⁴⁾</i>	<i>0,047</i>	<i>0,060</i>	<i>0,067</i>

Impôts locaux					
Exonérations et dégrèvements de taxe d'habitation, dont					
Exonération en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste (mesure n° 070101)	3,94 ⁽⁵⁾	1,385 ⁽⁵⁾	1,647 ⁽⁵⁾	1,698 ⁽⁵⁾	
Dégrèvement pour les personnes âgées qui accueillent un enfant majeur demandeur d'emploi	Nd	Nc	Nc	Nc	Nc
Personnes hébergées durablement dans une maison de retraite et qui conservent la jouissance exclusive de leur résidence principale	Nd	Nc	Nc	Nc	Nc
Dégrèvement de la taxe d'habitation sur la résidence principale prévu par le PLF 2018					
Contribution à l'audiovisuel public, dont					
Dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste (mesure n° 950101)	4,20	0,563	0,569	0,580	
Dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste au titre des « droits acquis » (mesure n° 950102)	0,15	0,021	0,017	0,014	
Exonérations et dégrèvements de taxe foncière sur les propriétés bâties, dont					
Exonération en faveur des personnes âgées ou de condition modeste (mesure n° 050101)	1,30	0,158	0,026	Nc	
Dégrèvement d'office en faveur des personnes de condition modeste 65-75 ans (mesure n° 050202)	0,51	0,116	0,118	0,121	

Notes :

- (1) Dépense fiscale n°140119 pour la part relative aux exonérations des produits d'assurance-vie sans distinction de celle accordée en cas de mise à la retraite anticipée.
- (2) Dénombrement des bénéficiaires de la réduction d'impôt (et coût associé) sans distinction des retraités ou des personnes âgées des autres contribuables sans activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois.
- (3) Coût du crédit d'impôt pour les contribuables antérieurement bénéficiaires de la réduction d'impôt.
- (4) Dénombrement des bénéficiaires du crédit d'impôt (et coût associé) sans distinction des retraités ou des personnes âgées des autres contribuables.
- (5) Dénombrement des bénéficiaires de l'exonération (et coût associé) sans distinction des retraités ou des personnes âgées des autres contribuables.
- (6) Coût global pour l'ensemble des foyers TH concernés.

Nc : non communiqué ; Nd : non disponible

Source : Direction de la législation fiscale, novembre 2017.