

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

RAPPORT PARTICULIER N° 1

**Les différences de traitement entre
catégories de revenus**

**Valentin MELOT,
Sampieru REPETTI-DEIANA,
inspecteurs des finances**

Octobre 2024

SYNTHÈSE

Les revenus des personnes physiques font l'objet de plusieurs impositions : l'impôt sur le revenu (IR) à proprement parler et la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR) forment un premier bloc d'impositions ; la contribution sociale généralisée (CSG), la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) et le prélèvement de solidarité (PS) constituent un second bloc appelé « prélèvements sociaux ».

Une analyse socio-économique complète de ces impositions requiert également de tenir compte d'autres prélèvements obligatoires qui frappent le revenu économique que ces personnes physiques perçoivent et qui n'ont pas de contrepartie : c'est notamment le cas des cotisations sociales finançant des prestations universelles et sans logique contributive (maladie, famille) ou encore de l'impôt sur les sociétés (IS) intervenant avant distribution du résultat de l'entreprise.

L'IR-CEHR et les prélèvements sociaux ont deux principes communs : ils sont universels en ce qu'ils s'appliquent dans toutes les situations où un enrichissement est constaté, et ils ont pour assiette les *revenus* et non les *produits*, en ce que les charges nécessaires à l'acquisition de ceux-ci en sont déduites. Face à la diversité des revenus possibles — salaires, revenus de remplacement, rémunération du capital apporté ou prêté à une entreprise, plus-values, bénéfices des entreprises individuelles et des sociétés de personnes soumises au même régime fiscal —, le législateur **adapte régulièrement les règles de détermination de l'assiette de l'impôt** (définition des produits imposables, charges déductibles et faits générateurs) en fonction des catégories de revenus considérés, appelées *cédules*, pour respecter au mieux ces deux principes.

Au-delà de ces adaptations purement techniques, le législateur prévoit également des règles fiscales (assiette, taux) différentes selon la catégorie de revenus ou de contribuables considérée, dans le but :

- ◆ **d'accroître l'efficacité économique de l'impôt** — comme l'illustre la création du prélèvement forfaitaire unique (PFU) sur les revenus du capital en 2018 ;
- ◆ **d'atteindre des objectifs de politiques publiques** en recourant à des dépenses fiscales incitatives plutôt qu'en allouant des crédits budgétaires ;
- ◆ **et de modifier la répartition des charges publiques** pour tenir compte des capacités contributives des personnes touchant ces revenus.

Le législateur peut également maintenir des différences de traitement introduites antérieurement mais ne trouvant plus de justification, pour **préserver la stabilité de la norme fiscale**.

Ces différents motifs sont poreux : la finalité des différents traitements est rarement explicite. En particulier, il est souvent difficile de déterminer si une mesure fiscale constitue une adaptation purement technique ou relève d'un choix d'opportunité justifié par d'autres motivations.

Du fait des différences de situation et de leurs ajustements, le cumul des impositions conduit à ce que les différents revenus ne soient pas, à niveau de vie donné pour le bénéficiaire, imposés au même taux. Cette situation peut favoriser des **arbitrages à court terme sur des choix de régimes juridiques**. Par exemple, la fiscalité favorise la location meublée sur la location non meublée des immeubles d'habitation. Elle favorise également le recours à des formes de rémunération alternatives au salaire et donnant lieu à de moindres droits à sécurité sociale (intéressement, prime de partage de la valeur, sous-traitance à une autoentreprise). Elle peut également **affecter à long terme l'allocation et la mobilité des facteurs de production** : par exemple, la fiscalité incite à la rétention des biens immobiliers et favorise les revenus de remplacement sur ceux d'activité.

Or, la Constitution donne au législateur une importante latitude pour établir des différences de traitement entre catégories de revenus – le droit fiscal présentant un caractère « *inégalitaire par essence* » (O. Fouquet). **Au-delà du contrôle constitutionnel de ces différences de traitement, et compte tenu de leurs enjeux économiques, leur recensement et l'évaluation régulière de leur opportunité sont donc indispensables.**

Les administrations des ministères chargés du budget et de la sécurité sociale réalisent un travail de recensement de ces différences de traitement, de leurs effets et de leurs justifications. Toutefois, s'agissant de l'IR-CEHR, le recensement est très parcellaire compte tenu de la définition restrictive des dépenses fiscales, les évaluations des dispositifs sont irrégulières et l'information disponible est rarement suffisante pour porter des diagnostics complets. Les rapporteurs jugent donc souhaitable d'**élargir significativement le périmètre de recensement des adaptations de la norme fiscale en matière d'IR-CEHR et d'enrichir le rapport annuel sur les voies et moyens annexé au projet de loi de finances en précisant la ou les motivations des dispositifs.** Ce travail de recensement permettrait d'établir un programme d'évaluation priorisé.

D'une manière générale, les modalités d'évaluation doivent être adaptées aux motifs qui ont justifié leur création : alors que les adaptations à caractère technique peuvent être jugées au regard de leur neutralité économique, les mesures les plus distorsives doivent être appréciées selon leur efficacité et leur coût, et celles visant à modifier la répartition devant les charges publiques évaluées en fonction de la situation socio-économique de leurs bénéficiaires.

Sur la base des données disponibles, les rapporteurs **relèvent plusieurs incohérences dans l'imposition applicable à certains revenus et recommandent leur révision sans toutefois rechercher des gains budgétaires nets.** En particulier :

- ◆ **les pensions de retraites bénéficient d'avantages importants au regard de l'IR et de la CSG,** sous la forme respectivement d'un abattement d'assiette et d'un taux normal dérogatoire. Ces mesures sont essentiellement justifiées par une volonté de réduire les charges pesant sur les retraités. Elles sont pourtant insuffisamment ciblées, puisqu'elles bénéficient à l'ensemble des retraités, alors que ceux-ci constituent une catégorie socio-professionnelle plus aisée et moins sujette à la pauvreté que le reste de la population. **Les rapporteurs recommandent en conséquence la suppression de ces avantages ;**
- ◆ plusieurs phénomènes de distorsion sont liés aux règles de calcul des charges nécessaires à l'acquisition des revenus. En particulier, en matière de bénéfices industriels et commerciaux, les rapporteurs réitèrent la recommandation de mettre fin à la possibilité de double-amortissement des immeubles mis en location meublée non professionnelle. Ils soulignent également la nécessité de **davantage objectiver les règles de déductions forfaitaires représentatives de charges,** dont certaines sont anciennes et n'ont pas été réactualisées en fonction des mutations économiques ;
- ◆ en matière de plus-values, les **abattements forfaitaires pour durée de détention** sont décorrélés de toute réalité économique et sont à l'origine de variations très importantes de taux d'imposition effectifs ; ils gagneraient à être davantage documentés, voire remplacés par l'application d'un coefficient d'inflation. En outre, **la purge des plus-values latentes lors de la transmission des biens à titre gratuit constitue un avantage fort au bénéfice de cette catégorie de revenus qui n'apparaît pas justifié aux rapporteurs.** La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'interdiction d'imposer un revenu non disponible complique toutefois la possibilité de mettre fin à ce mécanisme.

Enfin, la **création du PFU** en 2018 introduit des distorsions en faveur des revenus du capital, plus mobiles, avec un objectif affiché de favoriser les investissements et de renforcer l'attractivité fiscale de la France. Les premiers éléments d'évaluation indiquent que ses effets économiques sont encore limités à court-terme, même si son coût budgétaire est pour l'heure maîtrisé. Tout en rappelant la nécessité d'assurer une forme de stabilité fiscale à l'issue de la réforme de 2018, les rapporteurs appellent à poursuivre les travaux d'évaluation du PFU à moyen-terme.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Enrichir progressivement le rapport *Voies et moyens* des principaux dispositifs d'exonération et d'abattement ciblés sur certaines catégories de revenus qui sont considérés comme faisant partie de la norme et inclure les principaux d'entre eux dans le programme d'évaluation à court terme prévu par ledit rapport.

Proposition n° 2 : Dans le cadre de l'assujettissement des revenus tirés d'une location meublée à l'impôt sur le revenu, supprimer la faculté de procéder à des amortissements sur le bien immobilier.

Proposition n° 3 : Mesurer les effets induits par les principales règles de déduction forfaitaire de charges, notamment en matière de traitements et salaires et pour les régimes « micro », et procéder au réexamen des taux applicables.

Proposition n° 4 : Unifier les règles de déduction des frais professionnels sur les traitements et salaires pour le calcul des assiettes de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux.

Proposition n° 5 : Aligner le taux normal de CSG des pensions de retraite (8,3 %) sur celui applicable aux revenus d'activité (9,2 %).

Proposition n° 6 : À titre principal, supprimer l'abattement de 10 % sur les pensions de retraites prévu par l'article 158 du CGI. À défaut, le maintenir et le fusionner avec la déduction spéciale pour les personnes de plus de 65 ans prévu par l'article 157 bis du CGI pour le réserver aux retraités modestes.

Proposition n° 7 : Supprimer l'exemption de prélèvements sociaux pour les indemnités issues d'une rupture conventionnelle.

Proposition n° 8 : Envisager un alignement à la baisse des assiettes de la CSG et de la CRDS, en supprimant la CRDS sur les minima sociaux et la prime d'activité.

Proposition n° 9 : Pour les plus-values de cessions immobilières, remplacer les abattements pour durée de détention par une actualisation de la valeur d'acquisition sur l'inflation. À défaut, rechercher une harmonisation des barèmes applicables (IR et prélèvements sociaux, différents types de plus-values). Lors de la déclaration des revenus, collecter les données relatives à la durée de détention des biens.

Proposition n° 10 : Étudier, compte tenu des fortes contraintes constitutionnelles, les possibilités de mettre fin au mécanisme de purge des plus-values à la donation ou à la transmission d'un bien à titre gratuit, par exemple en liquidant la plus-value au moment même de la donation.

Proposition n° 11 : À moyen terme, préserver la stabilité de la norme fiscale, tout en poursuivant les travaux d'évaluation de la réforme du prélèvement forfaitaire unique. Mettre en extinction les dérogations applicables aux produits d'assurance-vie dont le contrat a une durée supérieure à 8 ans.

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	2
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS.....	4
INTRODUCTION	10
PREMIÈRE PARTIE : ÉTAT DES LIEUX DE L'IMPOSITION DES REVENUS	12
1. LES PRINCIPALES IMPOSITIONS PORTENT SUR L'ENSEMBLE DES REVENUS ET REPRÉSENTENT PRÈS DE 9 % DU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT (PIB).....	12
1.1. Différentes catégories de revenus et de redevables sont imposables.....	12
1.2. Les personnes physiques sont redevables des impositions sur le revenu	13
1.3. Le rendement des impositions sur les revenus est dominé par la CSG.....	13
2. L'IMPÔT SUR LE REVENU ET LA CONTRIBUTION EXCEPTIONNELLE SUR LES HAUTS REVENUS SONT RÉGIS PAR LE PRINCIPE D'UN BARÈME FRAPPANT INDISTINCTEMENT L'ENSEMBLE DES REVENUS NETS	14
2.1. L'impôt sur le revenu est conçu comme un impôt progressif à assiette large sur les produits nets des charges nécessaires à leur acquisition.....	14
2.2. Les règles de détermination d'assiette dépendent de la catégorie de revenus considérés.....	15
2.2.1. <i>Les règles de calcul de l'assiette doivent, par nature, être adaptées à chaque catégorie de revenus.....</i>	<i>15</i>
2.2.2. <i>Le législateur classe les revenus en huit cédules aux règles propres, et établit parfois des différences de traitement entre revenus d'une même cédule</i>	<i>16</i>
2.3. Une fois les revenus cédulaires déterminés, le calcul de l'impôt sur le revenu obéit à une formule en principe simple	17
2.4. En pratique, le calcul de l'impôt sur le revenu est compliqué par de nombreuses dérogations	19
2.4.1. <i>Divers ajustements sont appliqués aux règles de calcul définissant l'impôt sur le revenu</i>	<i>19</i>
2.4.2. <i>L'impôt sur le revenu est en outre grevé de diverses dépenses fiscales.....</i>	<i>21</i>
3. LA CONTRIBUTION SOCIALE GÉNÉRALISÉE (CSG) ET LES AUTRES PRÉLÈVEMENTS À CARACTÈRE SOCIAL FRAPPENT DE MANIÈRE UNIVERSELLE UNE ASSIETTE PLUS LARGE.....	21
3.1. Les prélèvements sociaux constituent un ensemble d'impositions à vocation universelle dont l'objectif principal est le rendement budgétaire.....	21
3.1.1. <i>La contribution sociale généralisée (CSG) est par principe universelle et touche la quasi-totalité des catégories de revenus.....</i>	<i>22</i>
3.1.2. <i>La contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS) est un impôt à la logique universelle renforcée.....</i>	<i>27</i>
3.1.3. <i>Des prélèvements sociaux spécifiques existent sur les revenus du capital et les pensions de retraite.....</i>	<i>28</i>

3.2.	D'un point de vue économique, d'autres prélèvements obligatoires à caractère social peuvent entrer dans le champ des impositions des revenus	29
3.2.1.	<i>Les cotisations sociales, dont la logique contributive s'affaiblit progressivement, touchent spécifiquement les revenus d'activité</i>	29
3.2.2.	<i>D'autres prélèvements sur les revenus existent, notamment sur les revenus du travail</i>	33
3.3.	Synthèse des prélèvements de la sphère sociale.....	34
4.	L'ÉTUDE DES IMPOSITIONS CUMULÉES, SOUS UN ANGLE ÉCONOMIQUE, FAIT APPARAÎTRE DES DISPARITÉS IMPORTANTES SELON LA NATURE DES REVENUS..	39
4.1.	L'étude prend pour point de départ les travaux précédemment réalisés par l'OCDE	39
4.2.	L'étude couvre l'ensemble des prélèvements obligatoires non contributifs qui réduisent le revenu perçu par le contribuable.....	40
4.2.1.	<i>L'étude des cas-types correspond à six niveaux de revenu « supernet » après tous impôts, entre le SMIC et vingt fois le salaire moyen.....</i>	40
4.2.2.	<i>Il est ensuite calculé un taux d'imposition économique, indépendant des conventions juridiques.....</i>	41
4.2.3.	<i>Pour les revenus du travail, il est retenu un périmètre constitué des impôts et des cotisations sociales à des régimes à caractère principalement non contributif.....</i>	41
4.2.4.	<i>Pour les revenus du capital, les rapporteurs étudient également, lorsque c'est pertinent, les effets de l'impôt sur les sociétés, et tiennent compte de l'inflation</i>	42
4.3.	Le prélèvement forfaitaire unique réduit la progressivité de l'imposition sur les revenus du capital financier.....	44
4.4.	Parmi les revenus du travail, il est possible d'optimiser fortement le taux d'imposition en dessous du salaire moyen par le versement de rémunérations défiscalisées	46
4.5.	En tenant compte de l'érosion monétaire, les différentes formes de revenus du capital font l'objet de taxations de niveau très hétérogène	48
5.	LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DONNE AU LÉGISLATEUR UNE IMPORTANTE LATITUDE POUR ÉTABLIR DES DIFFÉRENCES DE TRAITEMENT ENTRE CATÉGORIES DE REVENUS	52
5.1.	Le Conseil constitutionnel contrôle le respect du principe d'égalité devant la loi et devant les charges publiques	52
5.2.	Le législateur peut tenir compte de différences objectives de situation ou de considérations d'intérêt général, tant que celles-ci sont cohérentes avec l'objectif poursuivi	54
5.3.	En pratique, le législateur jouit d'une forte latitude pour traiter différemment les revenus de différentes natures	55

SECONDE PARTIE : ANALYSE DES DIFFÉRENCES DE TRAITEMENT ENTRE CATÉGORIES DE REVENUS ET PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS	59
6. LA CRÉATION DE DIFFÉRENCES DE TRAITEMENT ENTRE CATÉGORIES DE REVENUS EST UN CHOIX D'OPPORTUNITÉ DU LÉGISLATEUR, DONT LA JUSTIFICATION DEVRAIT ÊTRE RENDUE PLUS EXPLICITE.....	59
6.1. Les rapporteurs retiennent une grille d'analyse des traitements spécifiques réservés à certaines catégories de revenus en matière d'imposition.....	59
6.2. Les évaluations des différences de traitement entre catégories de revenus pourraient être approfondies et rendues plus récurrentes, notamment en ce qui concerne les spécificités des cédules en matière d'IR et les dépenses fiscales les plus importantes.....	64
6.2.1. <i>D'une manière générale, les mesures de réduction de recettes dans le champ fiscal et social font l'objet d'évaluations régulières, confrontées à des enjeux communs de définitions.....</i>	<i>64</i>
6.2.2. <i>Les différences de traitement entre catégories de revenus, moins nombreuses dans le champ social que dans le champ fiscal, sont recensées et chiffrées de façon relativement large</i>	<i>66</i>
6.2.3. <i>Les travaux de recensement et d'évaluation des dépenses fiscales couvrent en revanche qu'une fraction limitée des différences de traitement.....</i>	<i>67</i>
7. L'APPLICATION DE LA GRILLE D'ANALYSE PROPOSÉE INCITE À RÉEXAMINER LES SPÉCIFICITÉS APPLICABLES EN PARTICULIER AUX REVENUS LOCATIFS MEUBLÉS NON PROFESSIONNELS, AUX PENSIONS DE RETRAITE ET AUX PLUS-VALUES	71
7.1. Ont été ainsi sélectionnées certaines différences de traitement dont une partie seulement relève des dépenses fiscales ou niches sociales	72
7.2. Certaines règles de déduction de charges sont susceptibles de créer des effets de distorsion entre activités, qui devraient conduire à les actualiser	73
7.2.1. <i>Les règles de prise en compte des charges afférentes à la location meublée non professionnelle permettent d'amortir deux fois l'investissement dans les immeubles.....</i>	<i>73</i>
7.2.2. <i>Les règles relatives aux abattements forfaitaires d'assiette ont évolué de façon peu cohérente depuis leur création et mériteraient d'être réexaminées</i>	<i>75</i>
7.2.3. <i>Pour les régimes « micro » dont les charges sont appréciées de façon forfaitaire, les différents taux applicables favorisent des arbitrages entre activités.....</i>	<i>83</i>
7.3. Les pensions de retraites bénéficient d'un régime favorable en matière d'IR et de CSG, sans que cela soit justifié par la situation économique et sociale des bénéficiaires	85
7.3.1. <i>Les pensions de retraites font l'objet d'un abattement de 10 % pour l'impôt sur le revenu, principalement justifié par une finalité d'aide aux retraités.....</i>	<i>85</i>
7.3.2. <i>Les revenus de remplacement, parmi lesquels les pensions, bénéficient de taux normaux dérogatoires de CSG et font l'objet d'une forme de progressivité de l'impôt.....</i>	<i>88</i>
7.3.3. <i>Les personnes retraitées sont placées dans une situation socio-économique plus favorable que les autres catégories socio-professionnelles et sont moins sujettes à la pauvreté.....</i>	<i>91</i>
7.3.4. <i>Il paraît souhaitable en conséquence de réduire ou de supprimer ces avantages fiscaux.....</i>	<i>92</i>

7.4.	D'autres différences de traitement relatives aux revenus de remplacement gagneraient à faire l'objet d'évaluations intégrant des critères socio-économiques.	94
7.4.1.	<i>L'exonération de prélèvements sociaux sur les indemnités de rupture des contrats de travail mériterait d'être réévaluée au regard des différentes situations qu'elle recouvre</i>	94
7.4.2.	<i>D'autres abattements, exonérations et taux réduits visant certains revenus de remplacement pourraient être réévalués à l'aune des caractéristiques des contribuables auxquels ils bénéficient</i>	96
7.4.3.	<i>Les bénéficiaires de prestations et minima sociaux font l'objet d'une différence de traitement en matière fiscale et sociale qui, en revanche, pourrait être consolidée en s'étendant à la CRDS</i>	96
7.5.	Les règles de calcul des plus-values peuvent induire des distorsions et mériteraient d'être davantage justifiées.	97
7.5.1.	<i>Les règles de prise en compte du temps pour le calcul des plus-values mériteraient d'être davantage documentées et pourraient être rendues moins distorsives</i>	97
7.5.2.	<i>Le mode de calcul des plus-values imposables lorsque le bien a été acquis à titre gratuit est fortement contraint par le cadre constitutionnel, mais est générateur de distorsions</i>	102
8.	LE PRÉLÈVEMENT FORFAITAIRE UNIQUE CONSTITUE UNE DIFFÉRENCE MAJEURE DE TRAITEMENT AU PROFIT DE CERTAINS REVENUS DU CAPITAL	107
8.1.	La fiscalité des revenus du capital a été profondément réformée en 2018 avec la création d'un prélèvement forfaitaire unique (PFU) sur les revenus mobiliers	107
8.2.	D'un point de vue socioéconomique, la réforme du PFU ne s'est pour l'heure pas traduite par des effets notables sur l'économie réelle	109
8.3.	La fiscalité du capital gagnerait à être stabilisée, mieux évaluée dans ses effets et corrigée de certaines différences de traitement	110

ANNEXE I : SYNTHÈSE DES RÈGLES DE DÉTERMINATION DES REVENUS CÉDULAIRES	112
1. REVENUS FONCIERS	112
2. BÉNÉFICES INDUSTRIELS ET COMMERCIAUX (BIC)	113
2.1. Qualification des bénéfices industriels et commerciaux	113
2.2. Détermination de l'assiette des bénéfices industriels et commerciaux dans le cas d'une imposition au régime réel ou réel simplifié	114
2.2.1. Calcul du bénéfice imposable	114
2.2.2. Impositions des plus-values professionnelles	115
2.2.3. Détermination de l'assiette des bénéfices imposables dans le cas d'une entreprise au régime micro-BIC	115
3. RÉMUNÉRATIONS DES DIRIGEANTS	116
4. BÉNÉFICES AGRICOLES	116
5. TRAITEMENTS, SALAIRES, PENSIONS ET RENTES VIAGÈRES	116
5.1. Traitements, salaires, indemnités et émoluments	117
5.2. Pensions et rentes viagères	118
6. BÉNÉFICES DES PROFESSIONS NON COMMERCIALES (BNC)	118
6.1. Champ des BNC	118
6.2. Calcul des BNC	119
6.2.1. Modalités d'imposition des BNC au régime de la déclaration contrôlée	119
6.2.2. Modalités d'imposition des BNC au régime micro	120
7. REVENUS DES CAPITAUX MOBILIERS	120
7.1. Principe : imposition au PFU	120
7.2. Option pour une imposition au barème	121
7.3. Règles spécifiques applicables aux produits d'assurance-vie	121
8. PLUS-VALUES PERSONNELLES DE CESSIION À TITRE ONÉREUX DE BIENS OU DE DROITS DE TOUTE NATURE	122
8.1. Biens immobiliers	122
8.2. Biens meubles incorporels	122
8.3. Biens meubles corporels et droits rattachés	123
8.3.1. Régime général	123
8.3.2. Objets et métaux précieux	124
ANNEXE II : DÉTAIL DES CALCULS RÉALISÉS SUR L'IMPOSITION CUMULÉE DES DIFFÉRENTS TYPES DE REVENUS	125
ANNEXE III : LETTRE DE MISSION	131

INTRODUCTION

Par lettre du 19 juin 2023, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a chargé les rapporteurs d'étudier la question de l'égalité devant l'impôt des différentes catégories de revenus des personnes physiques. Ce rapport avait vocation à présenter le cadre juridique actuel des impositions sur le revenu des personnes physiques, en particulier les règles différentes de détermination du revenu selon leur nature. Après avoir réalisé ces rappels, il était demandé aux rapporteurs de procéder à plusieurs analyses, notamment à l'étude de la charge fiscale globale pesant sur certaines catégories de revenus, à celle du prélèvement forfaitaire unique instauré en 2018 sur certains revenus du capital et aux éventuelles incohérences ou différences de traitement non justifiées entre les différentes catégories de revenus. Lors de sa séance du 9 novembre 2023, le CPO a complété le périmètre du rapport, en priant les rapporteurs de proposer une grille d'analyse de l'opportunité des différences de traitement.

L'imposition des revenus des personnes physiques en France repose sur deux principaux prélèvements obligatoires : l'impôt sur le revenu (IR) et la contribution sociale généralisée (CSG). Elle est complétée par plusieurs prélèvements associés : contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR), contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) et prélèvement de solidarité. Les deux blocs fiscaux et sociaux partagent comme point commun leur caractère universel : l'objet est de frapper le revenu, assiette la plus représentative de la capacité contributive des ménages, sans considération en principe de la forme que prend ce revenu. Une fois cette assiette déterminée, les prélèvements fiscaux (IR, CEHR) ont un caractère en principe progressif et les prélèvements sociaux (CSG, CRDS, prélèvement de solidarité) un caractère en principe proportionnel.

Dans un cas comme dans l'autre, une difficulté réside toutefois dans la détermination de l'assiette des revenus. Compte tenu de leur nature hétéroclite — salaires, revenus de régimes de protection sociale, rentes constituées à titre onéreux, produits de l'épargne, revenus de capitaux mobiliers, revenus des entreprises individuelles —, le législateur se heurte à des difficultés pour agréger les différentes sources de revenus sans créer de distorsions, et en tenant compte au mieux des charges nécessaires à l'acquisition des revenus. Les choix opérés sont toutefois susceptibles d'induire des différences de traitement entre catégories de revenus, que le présent rapport a pour objet d'analyser.

La première partie du rapport vise à dresser un état des lieux de l'imposition des revenus. Après avoir exposé le périmètre de leur analyse (section 1), les rapporteurs exposent les principes définissant l'IR (section 2), puis la CSG (section 3) et les prélèvements associés. Ils examinent par la suite l'effet cumulé de ces impositions sur les revenus de différentes natures, en retenant une approche économique (section 3). Se fondant sur le *Précis de droit constitutionnel fiscal* de Bastien Lignereux¹, ils présentent enfin les principes encadrant la création de différences de traitement entre catégories de revenus par le législateur (section 5).

La seconde partie consiste en une analyse des différences de traitement existant entre catégories de revenus. Constatant que les principes constitutionnels qui régissent l'imposition des revenus sont particulièrement souples et qu'en conséquence, les rapporteurs en déduisent que l'analyse des différences de traitement relève principalement du choix d'opportunité du législateur. Ils proposent en conséquence une grille d'analyse et présentent les travaux réalisés par l'administration en matière d'analyse de l'opportunité (section 6). En appliquant cette grille d'analyse, ils relèvent plusieurs incohérences manifestes dans le traitement des différents types de revenus ou plusieurs différences de traitement dont la justification mériterait d'être précisée, et proposent des pistes de remédiation (section 7). Ils proposent enfin une revue critique de la littérature existant sur la réforme du PFU (section 8).

¹ Lignereux (B.), *Précis de droit constitutionnel fiscal*, éd. LexisNexis, 2^e édition (mai 2023).

Les différentes propositions du rapport visent à corriger les incohérences relevées en matière d'imposition des revenus au regard de l'objectif d'égalité des citoyens devant celle-ci. Si la suppression de certains dispositifs peut avoir pour effet d'augmenter ou de diminuer le rendement des impositions concernées, cet effet est incident et ne constitue pas un des objectifs du présent rapport.

Le rapport est accompagné de trois annexes :

- ◆ l'annexe I expose de façon plus détaillée les règles de détermination d'assiette des différentes cédules de l'impôt sur le revenu ;
- ◆ l'annexe II détaille les calculs réalisés par les rapporteurs sur les impositions cumulées ;
- ◆ la lettre de mission des rapporteurs figure en annexe III.

Les rapporteurs ont eu la possibilité de bénéficier de données chiffrées non publiques communiquées par la direction de la sécurité sociale (DSS). Ils n'ont en revanche pas obtenu de la direction de la législation fiscale (DLF) la communication de données sur l'effet des règles de calcul de l'impôt, au-delà de celles publiées chaque année en annexe du projet de loi de finances.

PREMIÈRE PARTIE : ÉTAT DES LIEUX DE L'IMPOSITION DES REVENUS

1. Les principales impositions portent sur l'ensemble des revenus et représentent près de 9 % du produit intérieur brut (PIB)

1.1. Différentes catégories de revenus et de redevables sont imposables

Les impositions frappant les revenus qui sont recensées dans le code général des impôts (CGI) et dans le code de la sécurité sociale (CSS) ont une approche en principe universelle : ils ont vocation à frapper les différents types de revenus, quelle que soit leur nature.

Toutefois, ces impositions trouvent à s'appliquer différemment à différentes catégories de revenus. Les grandes catégories juridiques utilisées par ces deux codes, ou *cédules*, comportent des recoupements partiels. Suivant une approche plus économique, **l'ensemble de ces revenus² peuvent être catégorisés en revenus du travail, revenus de remplacement, revenus du capital et revenus mixtes³ (cf. tableau 1).**

Tableau 1 : Différentes catégories de revenus imposables

Catégorie d'impositions	Revenus du travail	Revenus de remplacement	Revenus du capital	Revenus mixtes
Au regard du CGI	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Traitements et salaires ▪ Rentes viagères ▪ Pensions ▪ Indemnités journalières de sécurité sociale (IJSS) ▪ Allocations chômage ▪ Rémunération des dirigeants et de certains associés d'entreprises⁴ 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Revenus fonciers ▪ Revenus des capitaux mobiliers ▪ Plus-values de cession à titre onéreux 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bénéfices industriels et commerciaux (BIC) ▪ Bénéfices des professions non commerciales (BNC) ▪ Bénéfices agricoles (BA)
Au regard du CSS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Revenus d'activité hors revenus tirés des entreprises individuelles 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Revenus de remplacement 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Revenus du patrimoine ▪ Revenus de placement 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Revenus d'activité tirés des entreprises individuelles

Source : Rapporteurs.

² À l'exception de certains types de revenus spécifiques, par exemple ceux réalisés à l'occasion des jeux d'argent, que la mission ne considère pas comme relevant de l'une des catégories économiques pré-identifiées. Ces revenus obéissent à des logiques économiques et juridiques très particulières et ne font pas partie du champ d'investigation de la mission.

³ Cette notion de revenus « mixtes » est définie par l'INSÉE comme le solde du compte d'exploitation pour les entreprises individuelles. Il contient donc deux éléments indissociables : la rémunération du travail effectué par le propriétaire et éventuellement les membres de sa famille, et son profit en tant qu'entrepreneur. Les rapporteurs proposent de partir de cette définition pour catégoriser les différents revenus imposables.

⁴ Certains revenus de cette catégorie peuvent être considérés comme mixtes.

1.2. Les personnes physiques sont redevables des impositions sur le revenu

Seules seront considérées dans le champ de ce rapport les impositions sur le revenu des personnes physiques. Dans le cadre de l'impôt sur le revenu, cette imposition repose sur l'agrégation des revenus des différentes personnes composant le foyer fiscal (article 6 du CGI). Dans le cadre des prélèvements sociaux, l'imposition est individuelle.

Relèvent également du régime fiscal des particuliers les entreprises individuelles dépourvues de personnalité juridique et les associés personnes physiques des sociétés assujetties au régime fiscal des sociétés de personnes (article 8 du CGI). Ces dernières sont en principe les sociétés de personnes au sens du droit des sociétés (sociétés en nom collectif, sociétés en commandite simple, certaines sociétés civiles, certaines sociétés uniques, etc.), un droit d'option pour ce régime fiscal étant reconnu à certaines catégories de sociétés de capitaux (sociétés anonymes, sociétés à responsabilité limitée, etc.) tandis qu'au contraire, certaines sociétés de personnes peuvent opter pour le régime de l'impôt sur les sociétés. Pour ces sociétés, les revenus sont imposés entre les mains de leurs associés ou actionnaires, indépendamment de leur distribution effective ou non.

1.3. Le rendement des impositions sur les revenus est dominé par la CSG

En comptabilité nationale, le produit de l'impôt sur le revenu s'est élevé à 89,1 Md€, soit 3,4 % du produit intérieur brut (PIB) en 2022. Ce montant inclut la CEHR dont le produit n'est pas isolé. L'IR représente ainsi 7,4 % des prélèvements obligatoires (PO) en 2022⁵ toutes administrations publiques confondues, et alimente exclusivement le budget de l'État. En 2021, la déclaration des revenus concernait 40,3 millions de foyers fiscaux, dont 18,3 millions ont acquitté un impôt (soit 45,4 % des foyers⁶).

En comptabilité nationale, la CSG représentait 141,6 Md€ de recettes fiscales en 2022⁷, soit 5,4 % du PIB et 12 % des prélèvements obligatoires. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 prévoit en outre un rendement de 11,1 Md€ pour les autres contributions sociales en 2022⁸.

⁵ Selon l'INSÉE, les PO s'élevaient à 1 197 Md€ en 2022, soit 45,4 % du PIB.

⁶ Direction générale des finances publiques, « L'impôt sur les revenus perçus en 2021 », *DGFiP Statistiques*, n° 14, avril 2023.

⁷ DREES, La protection sociale en France et en Europe en 2022, décembre 2023.

⁸ Forfait social, prélèvement de solidarité, CSA, CASA et autres sur le champ ROBSS et FSV.

2. L'impôt sur le revenu et la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus sont régis par le principe d'un barème frappant indistinctement l'ensemble des revenus nets

2.1. L'impôt sur le revenu est conçu comme un impôt progressif à assiette large sur les produits nets des charges nécessaires à leur acquisition

L'impôt sur le revenu, anciennement impôt sur le revenu des personnes physiques, est conçu comme un impôt de rendement et de redistribution, frappant l'ensemble des revenus. La création de l'impôt sur le revenu en 1914⁹ avait pour but de moderniser le système fiscal français, tout en créant une nouvelle ressource fiscale destinée à financer l'effort de guerre à venir, et en instaurant un principe de progressivité.

L'un des principes essentiels de cet impôt, auquel il est souvent identifié, est sa progressivité compte tenu de l'ensemble des revenus du foyer fiscal et de la situation familiale des contribuables. Depuis 1945, la prise en compte de cette situation est assurée par le système de quotient, consistant à diviser le revenu total du foyer en un nombre de parts dépendant de la situation familiale, puis à appliquer le barème progressif à chacune des parts et à sommer les cotisations d'impôts dues au titre de chaque part. La mise en œuvre de ce principe est discutée dans le rapport particulier n° 2.

Outre la progressivité, l'impôt sur le revenu repose, dès l'origine, sur deux principes essentiels tenant au calcul de son assiette :

- ◆ **L'universalité des revenus pris en compte.** Dès 1914, la loi¹⁰ inclut dans l'assiette de l'impôt les revenus de plusieurs cédules explicitement déterminées, qui correspondent aux principales sources de revenus récurrentes que touchent les ménages français de l'époque. Elle y ajoute, à titre générique, « *les bénéfices de toutes les occupations lucratives auxquelles il se livre* ». Si la jurisprudence du Conseil d'État a permis de préciser la définition d'un « *bénéfice* » ou d'un « *revenu* », le législateur a, à plusieurs reprises, modifié la loi de façon à inclure explicitement certaines catégories de recettes, y compris illicites, dans l'assiette de l'impôt sur le revenu. Il en va ainsi des plus-values de cession en 1976 ou des produits d'assurance-vie en 1983¹¹ – des abattements spécifiques restant néanmoins prévus pour ces catégories de revenus jusqu'alors non assujettis ;
- ◆ **L'imposition de revenus nets de charges nécessaires à leur acquisition.** Dès 1914 également¹², la loi prévoit, pour établir l'assiette de l'impôt, la déduction des charges encourues : l'impôt porte sur le *bénéfice* des activités lucratives — notion comptable correspondant à la différence entre les produits et les charges de l'entreprise —, et la loi prévoit explicitement la possibilité de déduction des intérêts d'emprunts, des arrérages de rente, et de report des déficits d'une activité sur le revenu global.

Ces principes relatifs à la fixation de l'assiette de l'impôt sur le revenu sont désormais codifiés aux articles 12 et 13 du CGI. De façon constante depuis la promulgation du CGI en 1945, ces articles énoncent que :

- ◆ « *l'impôt est dû chaque année à raison des bénéfices ou revenus que le contribuable réalise ou dont il dispose au cours de la même année* » (art. 12) ;

⁹ Loi du 15 juillet 1914 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1914, publiée au *Journal officiel* du 18 juillet 1914.

¹⁰ Article 10 de la loi du 15 juillet 1914.

¹¹ Article 125-0 A du CGI, créé par la loi n° 82-1126 du 29 décembre 1982 de finances pour 1983.

¹² *Ibid.*, article 10 de la loi du 15 juillet 1914.

- ◆ « le bénéfice ou revenu imposable est constitué par l'excédent du produit brut [...] sur les dépenses effectuées en vue de l'acquisition et de la conservation du revenu » (art. 13).

Ils constituent la sous-section consacrée à la « *définition générale du revenu imposable* » dans le chapitre du CGI consacrée à l'impôt sur le revenu.

C'est au regard de ces deux principes, qui sont au cœur de la définition de l'impôt sur le revenu, que les rapporteurs réalisent leur analyse.

2.2. Les règles de détermination d'assiette dépendent de la catégorie de revenus considérés

2.2.1. Les règles de calcul de l'assiette doivent, par nature, être adaptées à chaque catégorie de revenus

La conjonction de ces deux principes est complexe dans sa mise en œuvre, dans la mesure où les revenus assujettis à l'impôt peuvent revêtir des natures très diverses.

Compte tenu du principe d'universalité, la totalité des revenus doivent, en principe, être assujettis à l'impôt. Le législateur, l'administration fiscale et le Conseil d'État ont dû tirer les conséquences du fait que les modalités de rémunération de l'activité économique pouvaient revêtir de nombreuses formes. Pour chaque catégorie, le législateur a dû déterminer :

- ◆ **quel était le fait générateur de l'imposition**, autrement dit à partir de quel moment le revenu ou le bénéfice pouvait être considéré comme disponible et donc imposé ;
- ◆ **quelles étaient les charges qui devaient être considérées comme nécessaires ou utiles à l'acquisition des revenus considérés ;**
- ◆ **dans quelle mesure**, si ces charges excèdent les produits qu'elles génèrent, **les déficits pouvaient être imputés sur le revenu net global** ou reportés sur les revenus des années ultérieures.

Ces décisions conduisent à adapter les principes énoncés aux articles 12 et 13 à la diversité des sources de revenus considérés. Ainsi, le calcul d'une plus-value de cession d'un bien ne peut logiquement être réalisé sur les mêmes bases que la détermination du revenu net issu d'une rente viagère constituée à titre onéreux. En outre, il n'existe pas de manière « naturelle » de déterminer le revenu taxable. C'est donc le législateur qui détermine les règles d'assiette pour chaque catégorie de revenus. Ainsi, les articles 150-0 D et 150 V du CGI établissent l'assiette de l'impôt sur le revenu frappant respectivement les plus-values sur valeurs mobilières et droits sociaux et les plus-values sur biens immobiliers, et prévoient des différences de traitement. Par exemple, les premières peuvent donner lieu à compensation entre les plus-values et les moins-values constatées sur une année ; les secondes sont calculées en tenant compte des frais de notaires, d'intermédiation et des droits de mutation ; et les règles de prise en compte de la valeur du temps et de l'érosion monétaire sont différentes entre ces catégories. La juste appréciation par le législateur de ce qu'est un revenu disponible et une charge nécessaire à son acquisition constitue donc un élément clef de l'égalité de traitement entre les différentes catégories de revenus, et donc de l'équité fiscale et de la neutralité économique de l'impôt.

Les règles de détermination de l'assiette des revenus imposables au sein de chaque catégorie de revenus peuvent, dans le respect du principe prévu par les articles 12 et 13, tenir compte d'autres considérations telles que la complexité administrative et les possibilités de contrôle, les stratégies d'arbitrage possibles des contribuables entre les différentes catégories de revenus ou l'existence d'autres prélèvements obligatoires sur les mêmes revenus (*cf.* encadré 1). Au-delà, le calcul de l'assiette peut être affecté par des considérations autres que la simple adaptation du principe au cas d'espèce, par exemple la possibilité dérogatoire de déduire certaines dépenses qui ne sont pourtant pas jugées nécessaires à l'acquisition des revenus, en vue de donner une incitation à leur réalisation¹³.

La distinction entre application du principe au cas d'espèce et considération d'opportunité impliquant un choix de politique publique peut toutefois être malaisée. Ainsi, les plus-values sur biens immobiliers font l'objet d'abattements forfaitaires pour durée de détention, discutés en section 7.5.1.2 : le calibrage de ces abattements relève d'un compromis entre simplicité des règles, neutralité économique et objectifs de politique publique contradictoires (lutte contre la spéculation et lutte contre la rétention des biens).

Encadré 1 : Exemples de règles de déduction de charges appliquant l'article 13 du CGI, tout en les conciliant avec d'autres objectifs de politique fiscale

Prise en compte de la complexité administrative et des possibilités de contrôle : une telle motivation se retrouve derrière la possibilité de déductions forfaitaires offertes aux entités économiques de petite taille qui font l'objet de peu de contrôles (salariés, micro-entrepreneurs), alors que les déductions de charges sont réalisées sur justification et sous contrôle de l'administration fiscale pour les entités économiques de taille importante (entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu dont le bénéfice excède certains seuils).

Prise en compte des stratégies d'optimisation possible par les contribuables : de telles considérations peuvent par exemple expliquer l'alignement du régime des entrepreneurs industriels, commerciaux et agricoles assujettis à l'IR sur celui ayant cours pour les sociétés assujetties à l'IS plutôt que sur les autres revenus assujettis à l'IR, compte tenu du droit d'option existant entre les deux régimes d'imposition pour ces entreprises. Ainsi, les bénéfices industriels et commerciaux (BIC) et les bénéfices agricoles sont évalués sur le fondement d'une comptabilité générale en droits constatés, alors que les revenus des autres catégories reposent sur une comptabilité de caisse. Par ailleurs, alors qu'en principe, les charges déductibles de l'IR sont les charges « nécessaires à l'acquisition des revenus » (art. 13 du CGI), les règles applicables aux BIC permettent de déduire certaines dépenses (frais de voyages, de réception, de spectacles, etc.) dès lors notamment qu'elles sont exposées « dans l'intérêt de l'exploitation ou dans le cadre d'une gestion normale de l'entreprise » (BOI-BIC-CHG-10-10, interprétant l'art. 39 CGI).

Lutte contre les double-impositions : l'idée sous-jacente est que les prélèvements obligatoires acquittés sur une activité économique constituent une charge nécessaire à l'acquisition du revenu qu'elle génère et ne peuvent être regardés comme un revenu disponible. Un tel objectif de lutte justifie par exemple la déductibilité des cotisations salariales de l'assiette des traitements et salaires (1^o de l'art. 83 du CGI). En revanche, les revenus versés par les régimes d'assurance maladie que ces cotisations financent sont en principe inclus dans l'assiette de l'IR.

Source : Rapporteurs.

¹³ Par exemple, alors que les dépenses ayant pour effet de provoquer directement une augmentation de la valeur de l'immeuble ne sont en principe pas déductibles des revenus fonciers, le législateur a prévu une exception à ce principe pour certaines dépenses d'amélioration des logements (BOI-RFPI-BASE-20-30-20, §80, interprétant le I de l'article 31 du CGI), afin d'inciter à de telles dépenses qui concourent aux politiques du logement et du handicap.

2.2.2. Le législateur classe les revenus en huit cédules aux règles propres, et établit parfois des différences de traitement entre revenus d'une même cédule

À des fins pratiques, le législateur distingue huit principales catégories de revenus, parfois qualifiées de *cédules*¹⁴. Ces cédules correspondent aux paragraphes constituant la première sous-section (détermination des bénéfices ou revenus nets des diverses catégories de revenus) de la section II (revenus imposables) du chapitre du CGI consacré à l'impôt sur le revenu.

Ces catégories sont :

- ◆ les revenus fonciers (I) ;
- ◆ les bénéfices industriels et commerciaux (II) ;
- ◆ les bénéfices de l'exploitation agricole (IV) ;
- ◆ les traitements, salaires, pensions et rentes viagères (V), auxquels se rattachent les rémunérations allouées aux gérants et associés de certaines sociétés (III) ;
- ◆ les bénéfices des professions non commerciales (VI) ;
- ◆ les revenus des capitaux mobiliers (VII) ;
- ◆ les profits réalisés sur des instruments financiers à terme (VII bis) ;
- ◆ les plus-values de cession à titre onéreux de biens ou de droits de toutes natures (VII ter).

Les différentes catégories comportent en principe une cohérence interne. Celle-ci est toutefois variable : par exemple, la catégorie des bénéfices non commerciaux (BNC) inclut l'ensemble des revenus sporadiques (qui ne se rattachent à aucune autre catégorie) ; la catégorie des traitements, salaires, pensions et rentes viagères inclut des sous-catégories de revenus dont chacune obéit à des règles qui lui sont propres.

L'imposition des plus-values professionnelles suit des règles communes aux cédules des BIC, BNC et BA.

Les règles d'assiette spécifique à chacune des catégories sont précisées en annexe I du présent rapport particulier.

2.3. Une fois les revenus cadastraux déterminés, le calcul de l'impôt sur le revenu obéit à une formule en principe simple

Dans son principe, la liquidation du montant de l'impôt sur le revenu dû par un foyer fiscal suppose quatre étapes :

1. **qualification de chaque revenu** de l'assujetti. Cette qualification préalable est indispensable pour permettre la détermination des règles applicables aux différents revenus ;
2. **calcul des revenus et bénéfices nets au sein de chaque catégorie** sans distinction entre les membres du foyer fiscal. Ces revenus et bénéfices nets catégoriels sont calculés selon les règles propres à chacune des cédules, voire sous-cédules, définies aux articles 14 à 155 B du CGI, étant précisé que des différences de traitement peuvent exister au sein d'une cédule ;
3. **formation du revenu net global** de la façon suivante :
 - a. sommation des revenus nets par cédule pour obtenir le revenu brut global ;

¹⁴ Ce lexique est une subsistance du système fiscal existant avant 1948 : chaque catégorie de revenus, appelée *cédule*, faisait l'objet d'une imposition proportionnelle à un taux qui lui était propre (impôt cadastral), l'impôt général sur les revenus, progressif et assis sur la somme des revenus cadastraux, s'y superposant.

- b. imputation des déficits éventuels selon les règles propres à chaque cédule ;
 - c. déduction de certaines charges qui ne relèvent d'aucune catégorie spécifique, lorsqu'elle est prévue par la loi. Ces possibilités de déduction visent le plus souvent à éviter une double-imposition¹⁵ ;
4. **application du barème progressif** à chaque part des revenus du foyer. Cette étape se décompose elle-même en trois étapes :
- a. division de ce revenu global par le nombre de parts fiscales du foyer pour obtenir le **revenu imposable par part**. Le nombre de parts est en principe de 1 pour un célibataire, veuf ou divorcé et de 2 pour un couple marié ou uni par un pacte civil de solidarité (PACS), auquel s'ajoute une demi-part par enfant à charge (une part par enfant à charge à partir du troisième enfant) ;
 - b. application au revenu imposable par part du barème progressif (cf. tableau 2), dont se déduit l'**impôt dû par part**. Le revenu imposable par part est réparti entre plusieurs tranches : toutes les tranches sauf la dernière sont plafonnées en montant ; les revenus sont affectés à la première tranche jusqu'à son plafond, puis à la seconde, etc., jusqu'à épuisement des revenus. Chaque tranche est ensuite imposée à un taux qui lui est propre, les taux étant croissants (principe de progressivité). Autrement dit, l'impôt dû par part est obtenu en appliquant au revenu imposable par part une fonction affine par morceaux¹⁶, convexe et croissante ;
 - c. multiplication de l'impôt dû par part par le nombre de parts fiscales du foyer, le résultat représentant en principe l'**impôt dû par le foyer**.

Tableau 2 : Barème de calcul de l'impôt sur le revenu avant décote applicable aux revenus 2023

Seuil d'entrée dans la tranche	Taux marginal applicable	Formule de calcul de l'impôt par part (I_{pp}) en euros à partir du revenu par part (R_{pp}) en euros
0 €	0 %	$I_{pp} = 0$
11 294 €	11 %	$I_{pp} = 0,11 \times (R_{pp} - 11\,294) = 0,11 \times R_{pp} - 1\,242$
28 797 €	30 %	$I_{pp} = 0,30 \times (R_{pp} - 28\,797) + 1\,925 = 0,30 \times R_{pp} - 6\,714$
82 341 €	41 %	$I_{pp} = 0,41 \times (R_{pp} - 82\,341) + 17\,988 = 0,41 \times R_{pp} - 15\,772$
177 106 €	45 %	$I_{pp} = 0,45 \times (R_{pp} - 177\,106) + 56\,842 = 0,45 \times R_{pp} - 22\,856$

Source : Art. 197 du CGI dans sa rédaction issue de la loi de finances pour 2024 ; rapporteurs.

Note de lecture : Pour un foyer dont le revenu par part est compris entre 82 341 € et 177 106 €, le taux marginal d'imposition est de 41 %. Dans la mesure où l'impôt dû au franchissement du seuil de 82 341 € en application du barème des tranches inférieures est de 17 988 €, l'impôt par part dû pour un foyer dont le revenu par part est compris dans cette tranche s'exprime de façon affine : $I_{pp} = 0,41 \times (R_{pp} - 82\,341) + 17\,988 = 0,41 \times R_{pp} - 15\,771$.

¹⁵ Cette situation concerne notamment les pensions versées, qui seront imposées la même année en tant que pensions dans les mains du créancier, ou les placements d'épargne dont seuls les fruits seront imposés.

¹⁶ C'est à dire une fonction mathématique dont la courbe représentative consiste en une réunion de segments de droites.

En pratique, l'étape 4 peut être résumée en appliquant les formules du tableau 3, avant application du plafonnement du quotient familial et de la décote (cf. 2.4.1).

Tableau 3 : Formule simplifiée de calcul de l'impôt dû sur les revenus 2023 (I) en fonction du revenu net global (R_{pp}) et du nombre de part (N) avant décote et plafonnement du quotient familial

Valeur du revenu par part ($R_{pp} = R_{ng} / N$)	Impôt sur le revenu brut (I)
$R_{pp} \leq 11\,294$	$I = 0$
$11\,294 < R_{pp} \leq 28\,797$	$I = 0,11 \times R_{pp} - 1\,234 \times N$
$28\,797 < R_{pp} \leq 82\,341$	$I = 0,30 \times R_{pp} - 6\,714 \times N$
$82\,341 < R_{pp} \leq 177\,106$	$I = 0,41 \times R_{pp} - 15\,772 \times N$
$R_{pp} > 177\,106$	$I = 0,45 \times R_{pp} - 22\,856 \times N$

Source : Art. 197 du CGI dans sa rédaction issue de la loi de finances pour 2024 ; rapporteurs.

2.4. En pratique, le calcul de l'impôt sur le revenu est compliqué par de nombreuses dérogations

2.4.1. Divers ajustements sont appliqués aux règles de calcul définissant l'impôt sur le revenu

Des choix de politique fiscale ont conduit à compliquer l'algorithme qui définit l'impôt sur le revenu en modifiant la norme de référence applicable.

Les principaux mécanismes pouvant être cités sont les suivants :

- ◆ le **plafonnement de l'effet du quotient par demi-part**, c'est-à-dire de la différence entre l'impôt dû et l'impôt qui serait dû si le foyer fiscal ne disposait pas de cette demi-part. Le plafonnement ne concerne pas la part acquise au mariage ou à la signature d'un contrat de PACS¹⁷. Son montant est en principe de 1 759 € par demi-part sur les revenus de 2023 déclarés en 2024 mais peut connaître de nombreux ajustements ;
- ◆ la mise en œuvre d'un **système de quotient pour les revenus exceptionnels**. En présence de tels revenus, l'impôt du contribuable est calculé dans un premier temps sur les seuls revenus normaux. Est ensuite établie une cotisation d'impôt supplémentaire virtuelle qui découlerait de l'application du barème aux revenus normaux majorés du quart des revenus exceptionnels. L'impôt total dû est égal à l'impôt sur les revenus normaux, augmenté du quadruple de cette cotisation supplémentaire virtuelle ;
- ◆ l'**application de prélèvements forfaitaires libératoires** à certains sous-ensembles constituant le revenu. Les revenus frappés par le prélèvement forfaitaire libératoire sont imposés à un taux proportionnel, puis exclus de l'assiette du revenu net global. Ils n'ont donc d'effet ni sur l'assiette, ni sur le taux moyen lors de l'application du barème. Parmi ces prélèvements forfaitaires libératoires, doivent notamment être cités le prélèvement forfaitaire unique (PFU) sur les revenus du capital, au taux de 12,8 % ;

¹⁷ Toutefois, l'application des règles de calcul suffit à borner l'effet du quotient conjugal : pour un couple sans enfant à charge, l'effet du quotient est maximisé lorsque l'un des membres du foyer perçoit des revenus doubles du seuil d'entrée dans la tranche supérieure de l'impôt sur le revenu, alors que l'autre membre ne perçoit pas de revenu. Pour l'imposition 2024 des revenus 2023, l'effet du quotient est alors de 22 855 €. En tenant compte de la CEHR, l'effet maximal de la conjugalisation est atteint pour un foyer constitué d'un membre percevant un revenu de 1 000 000 € et d'un individu sans revenu ; l'effet atteint alors 35 355 € pour les revenus 2023.

- ◆ la mise en œuvre après l'étape 4c d'une **décote** et le **non-recouvrement de l'impôt dû en dessous du seuil de 61 € apprécié après décote**. Ces deux mécanismes conjugués ont pour effet de réduire ou d'annuler l'impôt dû après application du barème en dessous d'un certain montant, afin de retarder l'entrée dans l'impôt des foyers à faibles revenus. L'effet de la décote dépend du statut du foyer fiscal, selon que celui-ci est composé ou non d'un couple soumis à imposition commune (cf. tableau 4).

Tableau 4 : Modalités d'application de la décote et du seuil de non-recouvrement applicables aux revenus 2023, à partir de l'impôt dû avant décote (I_{ad}), pour obtenir l'impôt total (I_{tot}) en euros

Foyers ne comportant pas de couple soumis à imposition commune		Foyers comportant un couple soumis à imposition commune	
Avant décote	Après décote	Avant décote	Impôt total
$I_{ad} < 644$	$I_{tot} = 0$	$I_{ad} < 1\,037$	$I_{tot} = 0$
$645 \leq I_{ad} < 1\,841$	$I_{tot} = 1,4525 I_{ad} - 873$	$1\,039 \leq I_{ad} < 3\,191$	$I_{tot} = 1,4525 I_{ad} - 1\,444$
$I_{ad} \geq 1\,929$	$I_{tot} = I_{ad}$	$I_{ad} \geq 3\,191$	$I_{tot} = I_{ad}$

Source : Art. 197 du CGI dans sa rédaction issue de la loi de finances pour 2023 ; rapporteurs.

En outre, l'impôt sur le revenu est complété par un prélèvement additionnel appelé « **contribution exceptionnelle¹⁸ sur les hauts revenus (CEHR)** ». Cet impôt est proche, dans ses effets, de la création de deux tranches supplémentaires au barème de l'impôt sur le revenu (tranche à 48 % sur les revenus compris entre 250 000 € et 500 000 € et 49 % au-delà).

Néanmoins, à la différence de l'impôt sur le revenu :

- ◆ le seul critère de personnalisation applicable concerne les couples soumis à imposition commune. Autrement dit, les parts liées aux enfants et les parts de solidarité ne sont pas prises en compte ;
- ◆ cet impôt est assis sur une assiette appelée **revenu fiscal de référence**, plus large que le revenu net global du foyer utilisé pour le calcul de l'IR. Ce dernier est obtenu par la réintégration de certaines charges déductibles et revenus exonérés¹⁹, ainsi que celle des revenus ayant été soumis à un prélèvement libératoire de l'impôt sur le revenu. Ainsi, par exemple, les revenus du capital relevant du prélèvement forfaitaire unique sont soumis à la CEHR si le revenu fiscal de référence du foyer excède 250 000 € en tenant compte de ces revenus du capital.

L'enchevêtrement de ces nombreuses règles a pour effet de rendre impossible une présentation unifiée et courte sans perte de rigueur. Le tableau 5 présente toutefois un barème unifié simplifié des prélèvements dus sous les hypothèses suivantes :

- ◆ le foyer est réduit à un couple soumis à imposition commune ou à un individu seul ;
- ◆ le revenu imposable au titre de l'impôt sur le revenu est égal au revenu fiscal de référence — en particulier, tous les revenus du foyer sont imposés au barème ;
- ◆ le contribuable réside en métropole.

¹⁸ Le caractère « exceptionnel » de cette contribution est lié au fait qu'en application du III de l'article 2 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, le texte créant la CEHR est applicable « jusqu'à l'imposition des revenus de l'année au titre de laquelle le déficit public des administrations publiques est nul ».

¹⁹ Peuvent notamment être cités : les dépenses ayant pour objet la constitution d'un plan d'épargne de retraite, les bénéfices industriels et commerciaux exonérés au titre de diverses politiques publiques, ou l'abattement de 40 % sur les dividendes.

Tableau 5 : Présentation simplifiée du barème résultant de l'application de l'impôt sur le revenu, incluant la décote, et de la CEHR, applicable en 2024 pour les revenus 2023

Individu célibataire sans enfants		Couple soumis à imposition commune sans enfants		
Seuil d'entrée	Taux marginal	Seuil d'entrée (revenus du foyer)	Seuil d'entrée (par part fiscale)	Taux marginal
0 €	0 %	0 €	0 €	0 %
16 764 €	15,98 %	31 626 €	15 812 €	15,98 %
-	-	51 598 €	25 799 €	11 %
28 797 €	30 %	57 594 €	28 797 €	30 %
82 193 €	41 %	164 682 €	82 193 €	41 %
177 106 €	45 %	354 212 €	177 106 €	45 %
250 000 €	48 %	500 000 €	250 000 €	48 %
500 000 €	49 %	1 000 000 €	500 000 €	49 %

Source : Art. 197 du CGI dans sa rédaction issue de la loi de finances pour 2024 ; art. 223 sexies du CGI ; rapporteurs.

2.4.2. L'impôt sur le revenu est en outre grevé de diverses dépenses fiscales

Le calcul de l'impôt sur le revenu est compliqué par l'application à toutes les étapes de mécanismes dérogatoires et de plafonnement des effets desdits mécanismes, constituant des dépenses fiscales. Parmi les principales catégories de mécanismes dérogatoires, peuvent être cités :

- ◆ l'exonération expresse de certaines catégories de revenus, ou l'application d'abattements pour la détermination du revenu brut ;
- ◆ la possibilité de déduire certaines dépenses sans qu'il s'agisse de charges nécessaires à l'acquisition des revenus ;
- ◆ l'application d'abattements spéciaux sur le revenu net global ;
- ◆ l'octroi de demi-parts supplémentaires de solidarité, qui conduisent à abaisser le taux d'imposition des revenus ;
- ◆ la mise en œuvre de divers crédits et réductions d'impôts avant ou après décote, de plein droit en fonction de la situation du contribuable ou afin de compenser certaines dépenses.

Ces dispositifs sont étudiés de façon plus approfondie par **le rapport particulier n° 5**.

3. La contribution sociale généralisée (CSG) et les autres prélèvements à caractère social frappent de manière universelle une assiette plus large

3.1. Les prélèvements sociaux constituent un ensemble d'impositions à vocation universelle dont l'objectif principal est le rendement budgétaire

Les prélèvements sociaux forment un ensemble d'impositions sur les revenus bruts. Cette catégorie regroupe quatre prélèvements :

- ◆ **la contribution sociale généralisée (CSG)**. Ce nom générique recouvre quatre impositions juridiquement distinctes pesant respectivement sur les revenus d'activité et de remplacement, les revenus du patrimoine, les produits de placement et les gains et mises de jeux. Celles-ci s'appliquent au taux de :
 - 8,3 % (taux normal) sur les pensions de retraite et d'invalidité ;
 - 6,2 % sur les indemnités d'activité partielle et d'activité partielle de longue durée, les indemnités journalières de sécurité sociale (IJSS) et les allocations chômage ;

- 6,6 % sur les produits et mises de jeux ;
- 9,2 % sur l'ensemble des autres revenus assujettis (activité, capital) ;
- ◆ **la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS)**, au taux de 0,5 % sur la totalité des revenus ;
- ◆ **la contribution additionnelle de solidarité et d'autonomie (CASA)**, frappant les retraites, pensions d'invalidité et allocations de préretraites au taux de 0,3 % ;
- ◆ **le prélèvement de solidarité sur les seuls revenus du patrimoine**, au taux de 7,5 %.

En particulier, le cumul des impositions applicables donne lieu à un prélèvement au taux non personnalisé de 9,7 % sur les revenus d'activité et de 17,2 % sur les revenus du patrimoine et des produits de placement.

3.1.1. La contribution sociale généralisée (CSG) est par principe universelle et touche la quasi-totalité des catégories de revenus

3.1.1.1. La CSG est par essence un impôt à vocation universelle

Introduite en 1991, elle a pour principal objectif d'assurer le financement de la sécurité sociale²⁰ à travers un principe de solidarité nationale impliquant une mise à contribution de l'ensemble des personnes et des revenus. La participation des contribuables répond en outre à une logique de proportionnalité appliquée à tous les revenus²¹. Ainsi, la CSG frappe dès sa création l'ensemble des revenus, et non les seuls revenus du travail ; parallèlement à la hausse des taux de CSG, plusieurs régimes de sécurité sociale ont évolué vers une logique plus universelle (cf. 3.2.1).

La CSG est organisée selon quatre familles de revenus : les revenus d'activité (article L. 136-1-1 du code de la Sécurité sociale – CSS) et de remplacement (L. 136-1-2), les revenus du patrimoine (L. 136-6), les produits de placement (L. 136-7) et les gains et mises de jeux (L. 136-7-1). Aujourd'hui, la CSG est principalement affectée (cf. tableau 6) à la branche maladie (CNAM), à la branche famille (CNAF), au fonds de solidarité-vieillesse (FSV) et à la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) mais est aussi en partie affectée, hors Sécurité sociale, à l'Unédic et à la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). Elle est recouvrée par les Urssaf sur les revenus d'activité et par l'administration fiscale sur les revenus du patrimoine.

Tableau 6 : Fractions de CSG affectées à la protection sociale (en %, en 2023)

Catégorie de revenus	Maladie	Famille	FSV	CNSA	UNEDIC	CADES	Total
Activité	4,25	9,95	-	1,93	1,47	0,60	9,20
Pensions	1,88	-	2,94	1,93	-	0,60	8,30
Chômage	2,72	-	-	1,93	-	0,60	6,20
Capital	-	-	6,67	1,93	-	0,60	9,20
Jeux	5,3	0,68	-	-	-	0,22	6,20

Source : *Projet de loi d'approbation des comptes de la Sécurité sociale pour 2022.*

Note : FSV : fonds de solidarité vieillesse ; CNSA : caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ; UNEDIC : union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce ; CADES : caisse d'amortissement de la dette sociale.

²⁰ Décision n° 96-384 DC du 19 décembre 1996 sur la LFSS 1997 et n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000 sur la LFSS 2001.

²¹ Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990.

La contribution sociale sur les revenus d'activité et de remplacement est prélevée à la source par les URSSAF. Les autres impositions constituant la CSG sont recouvertes sur rôle, distinctement de l'IR, par le réseau de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Contrairement à l'IR, la CSG est due par les personnes physiques, remplissant deux conditions :

- ◆ elles sont domiciliées fiscalement en France (au sens du domicile fiscal IR)²² ;
- ◆ elles sont à la charge d'un régime français d'assurance maladie obligatoire.

Cette seconde condition est issue du droit de l'Union européenne²³, qui fixe une règle d'unicité de la législation applicable en matière de sécurité sociale. En effet, si la CSG est considérée comme faisant partie des « *impositions de toutes natures* » en droit interne²⁴, elle est considérée comme une cotisation sociale par le juge européen²⁵ du fait de son affectation aux régimes de sécurité sociale français, ouvrant droit à exonération pour les contribuables qui n'en bénéficient pas.

En matière de revenus du capital, des ajustements sont intervenus en ce sens depuis 2016, avec notamment une exonération de CSG et de CRDS pour les personnes résidentes d'autres États de l'espace économique européen (EEE) ou de Suisse, non rattachées à la sécurité sociale française.

Avec un rendement de près de 142 Md€ en 2022, la CSG est le deuxième impôt après la TVA (200 Md€ en 2022). Elle représente 11,8 % des prélèvements obligatoires de toutes les administrations publiques et 4,5 % du PIB.

3.1.1.2. *L'assiette de la CSG intègre la quasi-totalité des revenus*

Les revenus d'activité connaissent peu d'exceptions d'assiette. L'article L. 136-1-1 du code de la sécurité sociale prévoit une assiette large en matière de revenus d'activité. Ces derniers intègrent :

- ◆ les revenus salariaux et assimilés (traitements, indemnités, émoluments, salaires, allocations, pensions, rentes viagères) ;
- ◆ les revenus des travailleurs indépendants ;
- ◆ les revenus des exploitants agricoles (au sens des revenus de l'article L. 731-14 du code rural et de la pêche maritime)²⁶.

Les règles de prise en compte des charges nécessaires à l'acquisition des revenus sont différentes pour la CSG et pour l'IR. En particulier, la contribution sociale sur les revenus d'activité est assise sur les revenus bruts.

²² Une exception a été introduite en LFR 2012 (août) visant à soumettre aux prélèvements sociaux les personnes domiciliées hors de France en raison de leurs revenus immobiliers d'origine française (comme l'IR).

²³ Règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971, suivi du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

²⁴ La CSG relève des impositions de toutes natures mentionnées à l'article 34 de la constitution (CC, décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990). Selon le juge constitutionnel, la CSG ne présente pas de lien suffisamment direct avec des prestations pour pouvoir être qualifiée de cotisation (elle n'ouvre droit à aucune prestation sociale).

²⁵ CJCE, 15 février 2000, aff. C 34/98 et C-169/98, *Commission c. France*.

²⁶ Ces revenus ont la particularité d'être calculés comme une moyenne des trois dernières années.

Ainsi :

- ◆ en ce qui concerne les traitements et salaires, l'assiette retenue est proche de celle utilisée pour le calcul des cotisations sociales (cf. 3.2.1), sans déduction des cotisations à la charge du salarié. Toutefois, l'assiette de la CSG intègre également les contributions patronales finançant les prestations de retraite et de prévoyance non obligatoires, les indemnités de mise à la retraite, de licenciement ou de départ volontaire dans le cadre d'un plan social pour la partie qui excède les montants conventionnels ou légaux, les primes liées à la participation et à l'intéressement des salariés ;
- ◆ pour les revenus des travailleurs indépendants, l'assiette intègre les cotisations sociales personnelles obligatoires et les déductions ou exonérations accordées. Dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024, une réforme de l'assiette de la CSG et des cotisations sociales est prévue pour les indépendants à compter de l'imposition des revenus 2025 ; cette réforme conduit désormais à asseoir la CSG ainsi que la CRDS et les cotisations sociales sur une même assiette, qui constitue le pendant du revenu brut des travailleurs salariés²⁷.

En outre, s'agissant des revenus du travail, les charges nécessaires à l'acquisition des revenus sont évaluées forfaitairement à 1,75 %, sans possibilité de prise en compte des frais réels. **Ainsi, la CSG (comme la CRDS, cf. 3.1.2) est calculée sur 98,25 % des revenus entrant dans le champ de l'abattement**, notamment les salaires et primes attachées aux salaires²⁸.

L'assiette de contribution sociale sur les revenus d'activité connaît toutefois de rares exonérations, portant sur :

- ◆ les revenus des stagiaires et apprentis ;
- ◆ les accessoires du salaire (titres restaurant, vacances, services à domicile) ;
- ◆ les revenus issus de l'actionnariat salarié, qui font néanmoins l'objet de prélèvements *ad hoc* (cf. 3.2.2) ;
- ◆ les indemnités de rupture du contrat de travail.

Les revenus de remplacement sont soumis à la CSG, bien que des exonérations sur condition de revenus aient été introduites selon un principe de solidarité. L'article L. 136-1-2 du CSS intègre dans l'assiette de la CSG plusieurs revenus de remplacement :

- ◆ les pensions de retraite et d'invalidité ;
- ◆ les allocations de chômage et de préretraite ;
- ◆ les indemnités journalières de sécurité sociale (IJSS) versées en substitution du salaire par la branche maladie-maternité-décès-invalidité.

²⁷ Cette assiette est elle-même définie comme égale à 74 % du revenu avant cotisations sociales, CSG, CRDS et impôt sur le revenu, pendant du revenu « superbrut » des travailleurs salariés.

²⁸ Dans la limite de revenus représentant jusqu'à quatre fois le plafond de Sécurité sociale (175 968 € en 2023).

Bien que les prélèvements sociaux ne soient en principe pas personnalisés, des mécanismes d'exonération existent pour les revenus de remplacement. Ainsi, les pensions de retraite et d'invalidité²⁹ ainsi que les allocations de chômage peuvent être exonérées de CSG (ainsi que de CRDS et, le cas échéant, de CASA) en fonction du nombre de parts fiscales du foyer au sens de l'impôt sur le revenu et du revenu fiscal de référence. Il en va de même pour l'application de taux réduits et intermédiaires sur les pensions³⁰ et les allocations chômage (*cf.* 3.1.1.3). Aussi, lorsque les personnes bénéficiaires d'une pension de retraite ou d'invalidité sont titulaires d'un avantage non contributif de retraite ou d'invalidité, elles ne sont pas redevables de la CSG sur leurs pensions. D'autres revenus peuvent faire l'objet d'exonérations, comme les rentes viagères et les indemnités en capital en cas d'AT/MP. Depuis la LFSS 2021, les indemnités d'activité partielle et les indemnités journalières de sécurité sociale ne font plus l'objet de mesures d'exonération.

Par ailleurs, la déduction forfaitaire pour frais professionnels de 1,75 % s'applique également à certains revenus de remplacement, comme les allocations chômage.

La CSG sur les revenus du capital est perçue selon les mêmes modalités que l'IR. La CSG porte sur deux catégories de revenus du capital :

- ◆ les revenus du patrimoine ;
- ◆ les produits de placement.

Les revenus du patrimoine au sens de la CSG sont les mêmes que ceux considérés pour l'IR³¹ (article L. 136-6-1 du CSS). Ils recouvrent les montants nets des revenus fonciers, rentes viagères à titre onéreux, capitaux mobiliers, plus-values, épargne salariale, locations meublées non professionnelles. Les règles d'assiette sont le plus souvent communes, mais le code de la sécurité sociale prévoit la réintégration à l'assiette de la CSG de revenus bénéficiant d'exonérations ou d'abattements au titre de l'IR³².

La CSG distingue les produits de placement au sein des revenus du capital. Pensée à l'origine comme temporaire, la CSG sur les produits de placement recouvre :

- ◆ les revenus mobiliers (par exemple, les obligations) soumis à prélèvement forfaitaire unique libérateur de l'IR ;
- ◆ certaines plus-values (immobilières notamment) ;
- ◆ les revenus d'épargne qui sont, en principe, exonérés d'IR (intérêts PEL, assurance vie).

L'assiette de CSG connaît des exonérations en matière de produits de placement, à l'image des exonérations pratiquées en matière d'IR (revenus des livrets d'épargne réglementés).

Enfin, certains produits de jeux (gains des machines à sous) sont également soumis à la CSG sur leurs montants bruts.

²⁹ L. 136-1-2.

³⁰ L. 136-8. Ce taux peut être 3,8 % ou 6,6 % en fonction des revenus.

³¹ Le Conseil d'État considère à ce titre que le principe d'imposition commune des époux et pacsés s'étend aux prélèvements sociaux sur le patrimoine (CÉ, 9 juin 2022, n° 456544).

³² Par exemple les abattements et exonérations prévus par l'article 125-0 A du CGI sur les produits attachés aux produits des bons ou contrats de capitalisation et des placements de même nature (assurance-vie) sont neutralisés pour l'établissement de l'assiette de la CSG.

3.1.1.3. Les taux de CSG varient en fonction des catégories de revenus et de la situation des foyers fiscaux

La CSG est un impôt cédulaire présentant différents taux en fonction des catégories d'assiette :

- ◆ en principe, un taux normal de **9,2 %** sur l'ensemble des revenus assujettis, ce qui, aujourd'hui, concerne essentiellement les revenus d'activité et du capital ;
- ◆ un taux « normal » dérogatoire³³ de **8,3 %** (depuis la loi du 24 décembre 2018) sur les pensions de retraite et d'invalidité ;
- ◆ un taux « normal » dérogatoire de **6,2 %** sur les allocations chômage, les indemnités journalières de sécurité sociale (IJSS), les indemnités d'activité partielle et d'activité partielle de longue durée ;
- ◆ un taux de **6,2 %** sur les produits et mises de jeux.

Comme vu *supra*, en fonction de leur revenu et de leur nombre de parts, les foyers fiscaux peuvent se voir appliquer sur leurs pensions de retraite le taux normal, un taux médian, réduit, ou nul (exonération). Les taux applicables sont synthétisés dans le tableau 7. Le taux personnalisé s'applique sur l'ensemble des revenus du foyer et non pas de façon marginale, ce qui implique des effets de seuils, lesquels sont eux-mêmes atténués par des mesures de sursis avant changement de tranche. En matière d'allocations chômage, un taux réduit à 3,8 % est prévu pour les foyers fiscaux répondant aux conditions de revenu.

Tableau 7 : Seuils et taux d'assujettissement aux prélèvements sociaux sur les pensions de retraite et d'invalidité en 2023

Catégorie de foyer	Seuil d'entrée ³⁴	Taux personnalisé			
		CSG	CRDS	CASA	Total
Taux zéro	0 €	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Taux réduit	12 230 € pour la première demi-part ; 3 101 € par demi-part supplémentaire	3,8 %	0,5 %	0,0 %	4,3 %
Taux médian	15 988 € pour la première demi-part ; 4 054 € par demi-part supplémentaire ³⁵	6,6 %	0,5 %	0,3 %	7,4 %
Taux normal	24 812 € pour la première demi-part, 6 290 € par demi-part supplémentaire	8,3 %	0,5 %	0,3 %	9,1 %

Source : Art. L. 136-8 du code de la sécurité sociale.

En ce qui concerne les revenus d'activité et de remplacement, l'articulation de la CSG avec l'impôt sur le revenu présente des spécificités. En effet, l'assiette de la CSG est constituée du revenu brut (minoré de l'abattement de 1,75 % présenté *supra*), à l'instar de celle des cotisations sociales. L'impôt sur le revenu est calculé sur la base du revenu net des cotisations sociales. Or, la CSG (comme la CRDS) n'a pas le caractère d'une cotisation sociale, et n'est donc pas en principe déductible de l'assiette de l'IR. Par exception, une fraction de l'assiette de la CSG est déductible, selon les règles présentées dans le tableau 8.

³³ Article L. 136-8 du code de la sécurité sociale.

³⁴ Les seuils sont réhaussés pour les foyers résidant dans les départements d'outre-mer.

³⁵ L'entrée dans la catégorie des foyers à taux médian suppose que le plafond soit excédé deux années consécutives. Ainsi par exemple, pour les prélèvements sociaux sur les revenus de 2024 et dans le cas de personnes célibataires et sans enfants, les personnes dont le revenu fiscal de référence (RFR) de 2022 est inférieur ou égal à 12 230 € sont exonérées de CSG, de CRDS et de CASA. Le taux réduit de CSG de 3,8 % et l'exonération de CASA concerne les personnes dont le RFR de 2022 est supérieur ou égal à 12 230 € et les RFR pour 2021 et 2022 sont compris entre 12 230 € et 15 989 €.

Tableau 8 : Fractions de CSG sur les revenus d'activité et de remplacement déductibles par catégorie de revenus

Catégorie de revenus	Taux de CSG		
	Total	Dont non déductible	Dont déductible
Revenus d'activité	9,2 %	2,4 %	6,8 %
Pensions, taux normal	8,3 %		5,9 %
Pensions, taux médian	6,6 %		4,2 %
Revenus de remplacement hors pensions	6,2 %		3,8 %
Pensions et chômage, taux réduit	3,8 %	0,0 %	3,8 %
Pensions et chômage, taux zéro	0,0 %		0,0 %

Source : Art. 154 quinquies du code général des impôts ; rapporteurs.

3.1.2. La contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS) est un impôt à la logique universelle renforcée

Créée en 1996, la CRDS a pour but de financer la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). Sa suppression, prévue à l'origine pour 2014, est dorénavant liée à l'extinction des missions de la CADES (loi du 13 août 2004).

Comme la CSG, la CRDS est due par toutes les personnes physiques remplissant les deux conditions suivantes :

- ◆ elles sont domiciliées fiscalement en France ;
- ◆ elles sont à la charge d'un régime français d'assurance maladie obligatoire.

Elle est recouvrée à la source par les Urssaf sur les revenus d'activité et de remplacement et par l'administration fiscale sur les autres revenus, sur le même modèle que la CSG. Son taux est unique et est fixé à 0,5 %. Elle n'est pas déductible de l'assiette de l'IR.

En matière d'assiette, la CRDS suit en principe les mêmes règles que la CSG. Elle porte de manière cédulaire sur les revenus d'activité, les revenus de remplacement, les revenus du patrimoine, les produits de placement (à revenu fixe et prélèvement libératoire), les revenus de l'épargne exonérés d'IR mais aussi les ventes de métaux précieux/bijoux/art et les jeux de hasard.

Les revenus d'activité sont entendus largement. Tous les éléments soumis à cotisations salariales sont soumis à la CRDS, avec des extensions d'assiette concernant :

- ◆ les contributions patronales finançant les prestations de retraite supplémentaire et de prévoyance complémentaire ;
- ◆ les indemnités de mise à la retraite, de licenciement ou de départ volontaire dans le cadre d'un plan social ;
- ◆ les allocations versées par les employeurs au titre du congé parental.

Comme pour la CSG, certains revenus d'activité bénéficient d'un abattement pour frais professionnels de 1,75 %.

Les revenus de remplacement entrent, avec peu d'exceptions, dans l'assiette de la CRDS. Ainsi, les pensions de retraite et d'invalidité (montants bruts majorés et bonifiés), les indemnités journalières, les allocations chômage et de pré-retraite entrent dans le champ de la CRDS, comme pour la CSG.

En revanche, l'assiette de la CRDS inclut des revenus de remplacement exclus de la CSG comme :

- ◆ les aides au logement et notamment les aides personnalisées au logement (APL), l'allocation de logement sociale (ALS) et l'allocation de logement familiale (ALF) ;

- ◆ les prestations familiales comme les AF, la PAJE, l'allocation de rentrée scolaire et aussi les prestations extralégales ;
- ◆ la prime d'activité.

La CRDS connaît les mêmes règles d'exonération que la CSG pour les pensions et allocations chômage des foyers fiscaux éligibles, sans pour autant introduire de taux réduits. Enfin, certains revenus de remplacement bénéficient de l'abattement de 1,75 %.

Les revenus du patrimoine et les produits de placement sont également couverts par la CRDS :

- ◆ en matière de revenus du patrimoine, l'ensemble des revenus est couvert : revenus fonciers, rentes viagères à titre onéreux, revenus des capitaux mobiliers, plus-values, revenus de l'épargne salariale. Sont également inclus les revenus issus des locations meublées non professionnelles, du régime micro BNC ou encore les revenus de source étrangère ;
- ◆ en matière de produits de placement, **comme pour la CSG, la CRDS touche les revenus soumis à prélèvement forfaitaire libératoire et les revenus exonérés d'IR**. Elle dispose de règles particulières pour les bons/contrats de capitalisation, PEA, PEP, CEL, PEL, PER ou encore l'épargne salariale.

Enfin, la CRDS inclut dans son assiette les produits des ventes de métaux et bijoux, de manière articulée avec la taxe forfaitaire existant sur ces revenus.

3.1.3. Des prélèvements sociaux spécifiques existent sur les revenus du capital et les pensions de retraite

3.1.3.1. Le prélèvement de solidarité porte sur les revenus du capital

Le prélèvement de solidarité, qui porte sur les revenus du patrimoine et les produits de placement (article 235 ter du CGI), est le fruit de plusieurs réformes successives. Un prélèvement social a été introduit en 1998 avec un taux de 4,5 %, complété d'une première contribution additionnelle de 0,3 % en 2004 puis d'une seconde de 1,1 % 2008, remplacée en 2013 par un prélèvement de solidarité de 2 %. En 2019, une réforme d'ensemble a conduit à la suppression du prélèvement social et de sa contribution additionnelle et, en contrepartie, à une hausse du prélèvement de solidarité au taux de 7,5 %.

Le prélèvement de solidarité est aujourd'hui un impôt totalement affecté à l'État qui n'est pas couvert par le principe d'unicité de la législation de sécurité sociale. Il est donc dû par l'ensemble des résidents français.

L'assiette du prélèvement est composée :

- ◆ des revenus du patrimoine des résidents fiscaux, pour lesquels il est recouvré par voie de rôle distinct de l'IR, selon les mêmes modalités que la CSG (article L. 136-6 du CSS) ;
- ◆ des produits de placement (article L. 136-7 du CSS), pour lesquels il est recouvré par prélèvement libératoire.

3.1.3.2. La CASA concerne certains revenus de remplacement comme les pensions

La contribution additionnelle de solidarité et d'autonomie (CASA) est prélevée sur certains revenus bruts comme les retraites, les pensions d'invalidité et les allocations de préretraite. Son taux est unique et au taux de 0,3 %. Elle est l'équivalent, pour ces revenus, de la contribution de solidarité et d'autonomie (CSA) prélevée sur les revenus d'activité (cf. 3.2.2).

Elle bénéficie des mêmes règles d'exonération que la CSG et la CRDS sur les pensions de retraites de foyers fiscaux répondant aux conditions de revenus.

3.2. D'un point de vue économique, d'autres prélèvements obligatoires à caractère social peuvent entrer dans le champ des impositions des revenus

3.2.1. Les cotisations sociales, dont la logique contributive s'affaiblit progressivement, touchent spécifiquement les revenus d'activité

Les cotisations sociales sont dues sur les revenus d'activité et sont à la charge des salariés et des employeurs. Elles ont pour principal objectif de financer les régimes de sécurité sociale, avec un principe d'autonomie financière des organismes. L'employeur est chargé de verser les cotisations et contributions (part salariale et part patronale confondues) aux Urssaf et CGSS si le salarié relève du régime général de sécurité sociale. En comptabilité nationale, les cotisations sociales effectives représentaient près de 430 Md€ en 2022³⁶, soit plus de 15 % du PIB. Cela correspond à 35 % des prélèvements obligatoires.

Elles constituent une catégorie de prélèvements obligatoires distincte des impositions de toutes natures (ITN) en ce qu'elles sont caractérisées, en droit, par un principe de contrepartie directe pour le travailleur, sous la forme de l'ouverture de droits à sécurité sociale.

Cependant, cette division juridique entre cotisations sociales et impositions ne correspond pas nécessairement à la réalité économique. Le lien entre les cotisations (salariales comme patronales) et les droits ouverts peut être immédiat pour certaines dépenses de sécurité sociale, notamment les cotisations et prestations des régimes de retraite à points. Cependant, ce lien a disparu pour certaines prestations, comme celles de l'assurance maladie³⁷. Entre ces deux modèles, existe une gradation de prélèvements plus ou moins directement contributifs³⁸.

Certaines cotisations sociales revêtent un caractère principalement contributif. En effet, elles sont à l'origine d'un principe d'affiliation et financent des prestations dont le montant est calculé en référence à un salaire ou à un historique de cotisations versées³⁹. Il s'agit notamment des cotisations d'assurance vieillesse de base, qui comportent une part salariale et une part patronale et qui entrent dans le calcul des pensions versées. Les régimes de retraites à points (comme les régimes complémentaires obligatoires du privé) sont basés sur un historique de cotisation. L'assurance chômage et l'assurance de garantie des salaires (AGS) sont également animées d'un principe contributif : le montant des prestations est calculé en fonction des revenus moyens de la période de référence. Enfin, la branche AT-MP donne lieu à des prestations en nature et en espèces, sur la base d'une cotisation spécifique.

³⁶ DREES, *La protection sociale en France et en Europe en 2022*, décembre 2023.

³⁷ Les cotisations salariales « maladie » ont été supprimées et l'affiliation à l'assurance maladie est devenue universelle.

³⁸ Par exemple, l'assurance vieillesse (régime général de retraite de base) est moins directement contributive que les régimes à points, dans la mesure où les droits liquidés ne dépendent du montant des cotisations acquittées que pour les vingt-cinq meilleures années de carrière. Le régime des pensions civiles et militaires de retraites est quant à lui encore moins contributif, dès lors que la pension ne dépend que du traitement indiciaire brut détenu depuis au moins six mois avant la fin de l'activité.

³⁹ Ce principe peut toutefois être remis en cause par des exonérations ciblées, notamment dans le cadre des allègements généraux ou du CICE.

En revanche, certains versements peuvent être considérées comme principalement non contributifs et échapper à la logique de cotisation. Il s'agit en particulier :

- ◆ des cotisations maladie-maternité-invalidité-décès⁴⁰ qui financent des prestations en nature ou en espèces en cas d'incapacité de travail, sans que la cotisation soit directement contributive. En effet, les recettes sont toutes affectées à la branche maladie et le principe d'affiliation est très universalisé (à travers la cotisation ou la CSG). Concernant le seul financement des IJSS, la contributivité est plus directe (ouverture de droits et calcul sur la base des derniers salaires), bien qu'il soit difficile d'isoler la part des cotisations finançant spécifiquement ces prestations pour les régimes salariés⁴¹ ;
- ◆ des cotisations de la branche famille : les recettes sont bien affectées à des prestations universelles mais sans condition d'affiliation et sans calcul reposant sur les montants de cotisations ou de salaires.

La porosité entre imposition des revenus et cotisations sociales non contributives est particulièrement manifeste, s'agissant des branches maladie et famille de la sécurité sociale. Ainsi, à sa création en loi de finances pour 1991, la CSG, alors au taux de 1,1 % et à la charge du salarié, s'est substituée à une fraction des cotisations de la branche famille à la charge de l'employeur, sans conséquences économiques pour les salariés ni les entreprises⁴². De même, en 1997, l'augmentation de la CSG à 3,4 % a compensé la réduction des cotisations salariales pour la branche maladie, contribuant à son universalisation.

La direction générale du Trésor a évalué le taux de contributivité des principaux régimes de protection sociale en 2014 (cf. tableau 9). Les réformes du financement de la sécurité sociale survenues en 2019 tendent à accroître encore le caractère redistributif des branches famille et maladie. Aussi, **les rapporteurs traitent les cotisations finançant les risques maladie et famille comme assimilables à des impôts d'un point de vue économique**, et les cotisations finançant les risques chômage et vieillesse comme un salaire différé. Un tel choix avait notamment été retenu par le Conseil des prélèvements obligatoires pour la mesure du taux de redistribution du système socio-fiscal en 2015⁴³.

Tableau 9 : Part des prestations contributives parmi l'ensemble des prestations versées par les différents régimes de protection sociale en France en 2014

Risque	Taux de contributivité en 2014
Maladie-maternité-invalidité-décès	12 %
Famille	13 %
Chômage	87 %
Vieillesse	96 %

Source : Direction générale du Trésor, « Pour une clarification de la contributivité de la protection sociale », La lettre Trésor-Éco, n° 200, juin 2017.

Enfin, si, en droit, une partie des cotisations sociales liées au travail salarié est due par l'employeur alors qu'une autre pèse sur le salarié, cette distinction est sans objet d'un point de vue économique, au moins à moyen terme⁴⁴.

⁴⁰ Pour le versement aux ayants droit d'un capital décès, à ne pas confondre avec les contrats de prévoyance complémentaires de l'employeur.

⁴¹ Le régime des indépendants distingue en revanche les cotisations « maladie 1 », correspondant aux prestations en nature dont la logique est universelle, et les cotisations « maladie 2 » finançant les IJSS.

⁴² En revanche, cette création permet d'assujettir les revenus du capital, qui jusqu'alors ne contribuaient pas au financement de la branche.

⁴³ Conseil des prélèvements obligatoires, *Impôt sur le revenu, CSG, quelles réformes ?*, février 2015, p. 60.

⁴⁴ Direction générale du Trésor, « Pour une clarification de la contributivité de la protection sociale », *La lettre Trésor-Éco*, n° 200, juin 2017.

L'assiette des cotisations sociales admet certaines exonérations. Les cotisations sont assises sur les revenus d'activité tels qu'ils sont pris en compte pour la détermination de l'assiette de la CSG, sauf dispositions expresses contraires (L.242-1 du CSS). Ainsi, entrent dans l'assiette des cotisations :

- ◆ les salaires et assimilés ;
- ◆ les indemnités et assimilés ;
- ◆ les prestations sociales complémentaires ;
- ◆ les revenus de remplacement complémentaires aux IJSS en cas d'arrêt maladie, maternité ou accident du travail ;
- ◆ les prestations familiales « extralégales » ;
- ◆ les avantages en espèces servis par le comité d'entreprise ;
- ◆ les avantages en nature tels que nourriture et logement, mise à disposition de véhicule professionnel pour un usage privé.

Cependant, certaines exonérations existent et se concentrent sur :

- ◆ les rémunérations des apprentis et stagiaires, qui sont également exemptées de prélèvements sociaux (*cf.* 3.1) ;
- ◆ les accessoires de salaires (chèques ou de titres de paiement pour la restauration, les vacances, les services à domicile), eux aussi exemptés de prélèvements sociaux ;
- ◆ les dispositifs de participation financière (intéressement, participation, plan d'épargne d'entreprise) ou d'actionnariat salarié (stock-options, actions gratuites). L'épargne salariale est toutefois soumise à forfait social et l'attribution de *stock-options* ou d'actions gratuites fait l'objet de prélèvements spécifiques (*cf.* 3.2.2) ;
- ◆ le financement de la protection sociale complémentaire collective et obligatoire (prévoyance complémentaire et retraite supplémentaire). Cependant, ces versements sont soumis à la CRDS et au forfait social et les retraites chapeau sont soumises à un prélèvement *ad hoc* (*cf.* 3.2.2) ;
- ◆ enfin, les indemnités versées dans certains cas de rupture du contrat de travail (plan de sauvegarde de l'emploi, licenciement, rupture conventionnelle). L'employeur reste toutefois soumis à un taux de 30 %.

L'assiette retenue est soit l'intégralité des revenus, soit le revenu dans un plafond déterminé, sur laquelle s'appliquent différents taux (*cf.* tableau 10).

Plusieurs dérogations à ces principes ont été introduites, notamment dans le cadre des politiques d'allègement de charges des employeurs visant à réduire le coût du travail. Ainsi, pour les salariés dont la rémunération n'excède pas 3,5 SMIC, les cotisations familiales des employeurs ont été baissées de 1,8 %. Les employeurs bénéficient également d'une réduction générale et dégressive des cotisations et contributions patronales sur les rémunérations inférieures à 1,6 SMIC, dite réduction générale des cotisations patronales (*ex*-« *réduction Fillon* ») : ce dispositif conduit à annuler totalement la plupart des prélèvements à charge de l'employeur au niveau du SMIC⁴⁵, et rendre leur taux progressif jusqu'à 1,6 SMIC.

⁴⁵ Le dispositif concerne les cotisations aux régimes obligatoires de base de la Sécurité sociale à charge de l'employeur ainsi que la contribution solidarité autonomie (CSA) et la cotisation au fonds national d'action logement (FNAL). Depuis 2019, ce dispositif est élargi aux cotisations au régime obligatoire d'assurance-chômage et aux régimes de retraite complémentaire légalement obligatoires.

Tableau 10 : Taux des principales cotisations sociales des salariés du privé (au-dessus de 3,5 SMIC)

Cotisation	Totalité du revenu		Sous plafond ⁴⁶	
	Employeur	Salarié	Employeur	Salarié
Maladie-maternité-invalidité-décès-CSA	13,30 %	-	-	-
Vieillesse	1,90 %	0,40 %	8,55 %	6,90 %
Allocations familiales	5,25 %	-	-	-
Accidents du travail	Variable selon le profil employeur ⁴⁷			
Chômage	-	-	4,05 % ⁴⁸	-
AGS	-	-	0,15 %	-
Retraite complémentaire (AGIRC-ARRCO) ⁴⁹	-	-	14,77 %	9,88 %

Source : PLACSS 2022.

Pour les travailleurs indépendants, le régime de cotisations a été adapté. Il repose sur la même base que l'impôt sur le revenu (bénéfice net imposable) ou, le cas échéant, sur une adaptation du régime IS. Le principe est une montée en puissance progressive des cotisations en fonction des années d'activité. Un professionnel libéral est soumis à deux cotisations non-contributives :

- ◆ cotisation maladie-maternité hors IJ : 7,2 % pour des revenus compris entre 51 005 € et 231 840 € ;
- ◆ cotisation familiale : 3,10 % pour un revenu au-delà de 64 915 €.

Par ailleurs, un régime dit « micro-social » a été mis en place pour certaines activités⁵⁰. Dans ce cas, le montant des cotisations sociales du travailleur est calculé en appliquant au chiffre d'affaires mensuel ou trimestriel un taux de cotisations qui varie en fonction de l'activité exercée. À titre d'exemple, les prestataires de services commerciaux au régime micro-social se voient appliquer un taux de 21,1 %, auquel s'ajoute une contribution formation professionnelle de 0,3 %. Ce taux unique rassemble en réalité plusieurs prélèvements à la fois contributifs et non contributifs :

- ◆ cotisation d'assurance maladie-maternité ;
- ◆ cotisation d'allocations familiales ;
- ◆ cotisation invalidité-décès ;
- ◆ cotisations de retraite de base et de retraite complémentaire ;
- ◆ CSG et CRDS.

⁴⁶ Les plafonds ne sont pas identiques selon les cotisations considérées. Par exemple, le plafond applicable aux cotisations d'assurance vieillesse est le plafond annuel de la Sécurité sociale (PASS). Les cotisations chômage et AGS s'appliquent différemment à quatre plafonds distincts, et les cotisations AGIRC-ARRCO à trois tranches distinguées.

⁴⁷ En fonction de la taille de l'entreprise : taux collectif/national, taux mixte, taux individuel (selon les résultats de l'entreprise). Le taux moyen constaté par la DSS est de 2,24 %.

⁴⁸ Depuis le 1^{er} septembre 2022, les taux font l'objet d'une modulation dans un but de désincitation des recours aux contrats courts (système de bonus-malus institué par les articles 50-2 à 51 du décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage).

⁴⁹ Remarque : le prélèvement est limité à 8 fois le PASS. Un taux réduit est applicable aux revenus inférieurs aux PASS.

⁵⁰ Article L.613-7 du CSS.

3.2.2. D'autres prélèvements sur les revenus existents, notamment sur les revenus du travail

D'autres prélèvements ou contributions, assimilés à de la fiscalité, sont calculés sur les salaires bruts. Un premier ensemble de cotisations et de contributions est à la charge des employeurs et porte sur une assiette alignée sur celle des cotisations de sécurité sociale. Il s'agit en particulier :

- ◆ de la contribution solidarité autonomie (CSA) : avec un taux de 0,3 % appliqué sur les salaires déplafonnés, elle est destinée au financement de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ;
- ◆ du versement au fonds national d'aide au logement (FNAL) : cette contribution assure le financement des allocations logement. La contribution employeur est assise sur la part des revenus d'activité tels qu'ils sont pris en compte pour la détermination de l'assiette des cotisations patronales d'assurance maladie, avec un taux compris entre 0,1 et 0,5 % (en fonction du nombre de salariés) ;
- ◆ de la contribution patronale au dialogue social (taux de 0,016 %), destinée à financer les organisations syndicales et les organisations professionnelles d'employeurs ;
- ◆ du versement mobilité, dont le taux dépend de l'autorité organisatrice des mobilités⁵¹ ;
- ◆ de la contribution unique à la formation et à l'alternance (regroupement de la taxe d'apprentissage de 0,68 % et de la participation à la formation professionnelle de 1,0 %). Une contribution similaire existe pour les travailleurs indépendants ; pour les professions libérales réglementées, elle est forfaitaire et s'élève à 116 € en 2023⁵² ;
- ◆ de la participation des employeurs à l'effort de construction : à partir de 50 salariés, l'employeur s'acquitte d'une contribution équivalente à 0,45 % de la masse salariale.

Par ailleurs, un forfait social a été introduit pour certaines rémunérations ou gains assujettis à la CSG mais exonérés de cotisations sociales. Le taux normal de contribution est de 20 % (soit un taux proche du taux des cotisations non contributives, cf. 3.2.1) et porte notamment sur l'épargne salariale et la protection sociale complémentaire. Des taux réduits existent pour la prévoyance complémentaire (8 %) ou pour certains accords d'intéressement ou de participation conclus au sein des petites entreprises. Le forfait social finance notamment la CNAV.

En complément, des contributions *ad hoc* ont été créées :

- ◆ depuis 2004, sur les « retraites chapeau », à travers un prélèvement à la charge de l'employeur (taux compris entre 24 % et 48 %) et un prélèvement à la charge des bénéficiaires (7 % et 14 %) ;
- ◆ depuis 2008, sur les attributions de *stock-options* (contribution patronale au taux de 30 % et salariale au taux de 10 % actuellement) ou d'actions gratuites (contribution patronale au taux de 20 % et contribution salariale au taux de 10 % pour la fraction des gains d'acquisition supérieure à 300 000 euros, CSG en-deçà) ;
- ◆ sur les indemnités versées en cas de rupture conventionnelle individuelle et de mise à la retraite d'office par l'employeur⁵³.

⁵¹ Le taux moyen estimé par la DSS est de 1,65 %.

⁵² Contribution au taux de 0,25 % assise sur une base fixe égale au PASS.

⁵³ L'article 4 de la LFRSS pour 2023 a en effet prévu l'application d'une contribution patronale spécifique au taux de 30 % pour ces deux types d'indemnités au 1er septembre 2023.

3.3. Synthèse des prélèvements de la sphère sociale

Le taux cumulé des prélèvements, contributifs et non contributifs, sur les salaires bruts, est présenté dans les quatre graphiques suivants.

Les graphiques 1 et 2 présentent les taux de prélèvements exprimés en proportion du salaire brut en distinguant selon que le redevable est l'employé ou l'employeur, respectivement pour les revenus compris entre 20 000 € et 80 000 €, et pour les prélèvements compris entre 20 000 € et 800 000 €.

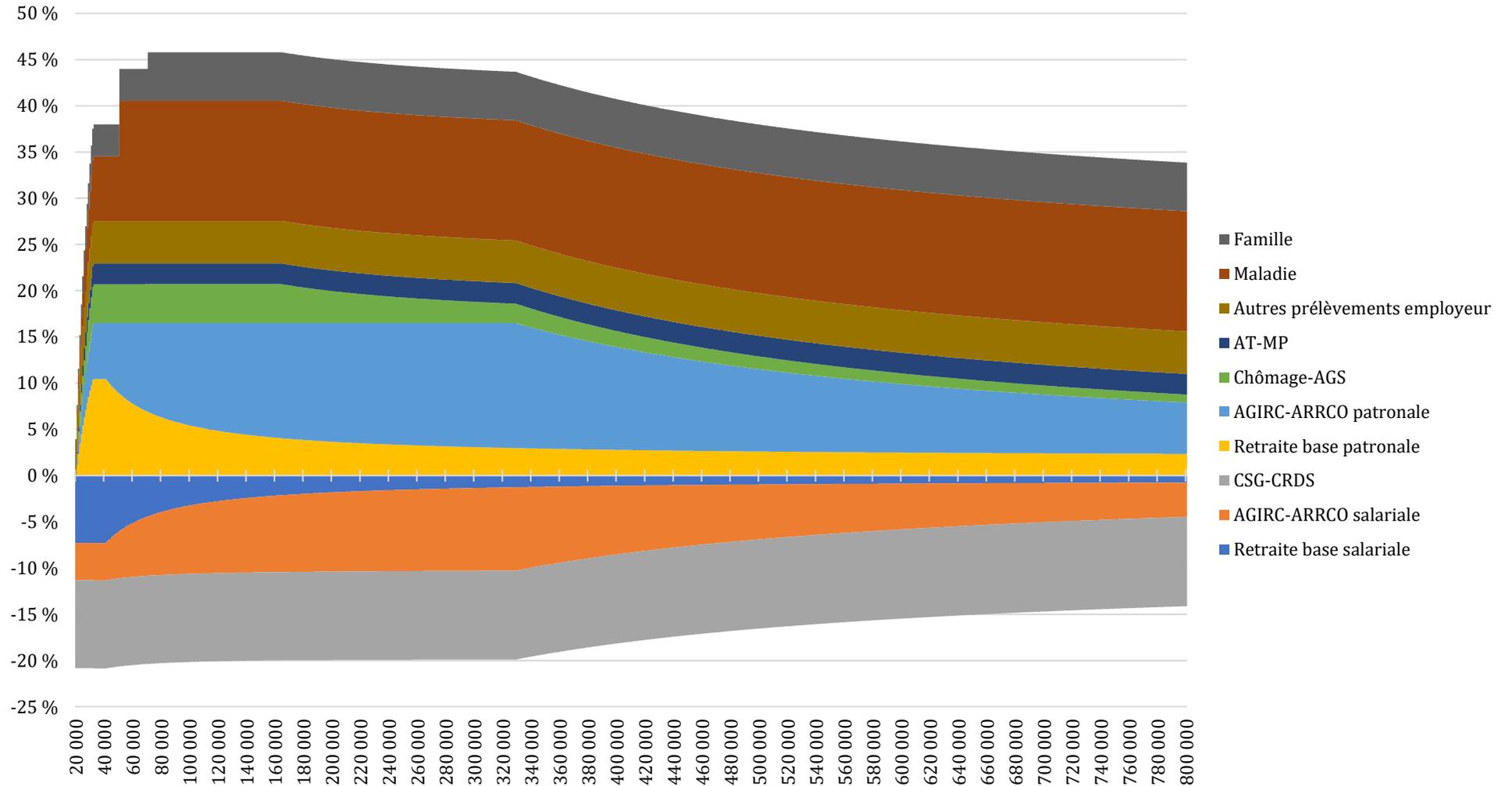
Ces graphiques permettent d'observer la relative stabilité des prélèvements à la charge du salarié entre le SMIC et 8 PASS (environ 330 000 € par an) ; en particulier, sur cette tranche, le taux cumulé des cotisations retraites de base et complémentaires sont quasiment constants à environ 11 % du salaire brut. Le taux des prélèvements sociaux CSG-CRDS est également quasiment constant (9,5 % jusqu'à 4 PASS, légère hausse au-delà due à la saturation de l'abattement pour frais professionnels). Au-delà de 8 PASS en revanche, les cotisations sont dégressives, ce qui s'explique par la saturation du plafond de la seconde tranche du régime AGIRC-ARRCO.

S'agissant des prélèvements à la charge de l'employeur, ceux-ci représentent globalement une charge progressive jusqu'à 70 000 € (3,5 SMIC), puis stable jusqu'à 165 000 € (4 PASS), avant d'être décroissante. En effet :

- ◆ jusqu'à 1,6 SMIC (environ 32 000 €), la réduction générale de cotisations patronales entraîne une hausse progressive des taux de prélèvements. Ceux-ci passent, suivant une fonction homographique, de 3,95 % au niveau du SMIC (cotisations AGS, versement mobilité, cotisation formation-apprentissage, participation de l'employeur à l'effort de construction, non concernées par la réduction générale) à 38 % à 1,6 SMIC ;
- ◆ à 2,5 SMIC (50 000 €) puis 3,5 SMIC (70 000 €), le taux de prélèvements connaît des effets de seuil significatifs, liés à la perte non lissée des allègements de cotisations aux branches maladie puis famille. Le taux de prélèvements atteint en conséquence 46 % du salaire brut ;
- ◆ à partir de 4 PASS, la baisse du taux de cotisation est liée à la saturation des plafonds de cotisations contributives au régime d'assurance-chômage (4 PASS, soit 165 000 €), puis AGIRC-ARRCO (8 PASS, soit 330 000 €).

Les graphiques 3 et 4 présentent la même information, en distinguant cette fois cependant les prélèvements selon le caractère contributif ou non contributif du régime concerné. Dans cette vision, les prélèvements non contributifs sont uniquement progressifs et quasiment constants à partir de 3,5 SMIC (tangentent 32,4 %). En revanche, les prélèvements contributifs, après une hausse jusqu'à 1,6 SMIC due à la réduction générale de cotisations patronales, connaissent une diminution très faible jusqu'à 4 PASS (saturation du régime d'assurance-chômage), puis plus marquée au-delà, et encore plus à partir de 8 PASS (saturation de l'AGIRC-ARRCO).

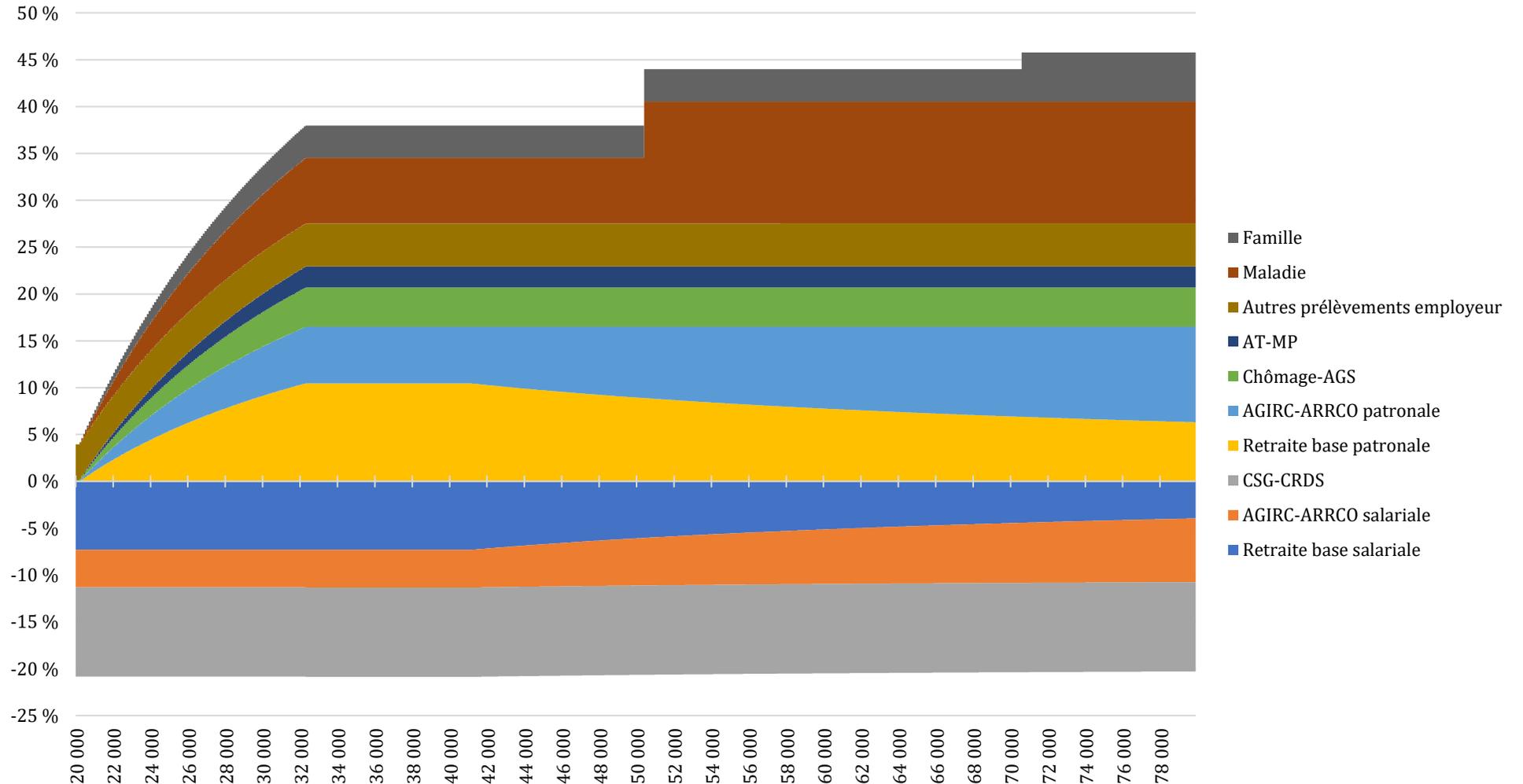
Graphique 1 : Taux cumulé de prélèvement de la sphère sociale sur les salaires bruts à la charge du salarié et de l'employeur



Source : Rapporteurs.

Note de lecture : Pour un salaire brut de 100 000 € par an, les prélèvements de la sphère sociale à la charge de l'employeur représentent 45,8 % du salaire brut (à ajouter) ; ceux à la charge de l'employé représentent 20,2 % du salaire brut (à déduire). Le coût total pour l'employeur est donc de 145 800 € ; le salarié perçoit 79 800 € « nets » avant IR.

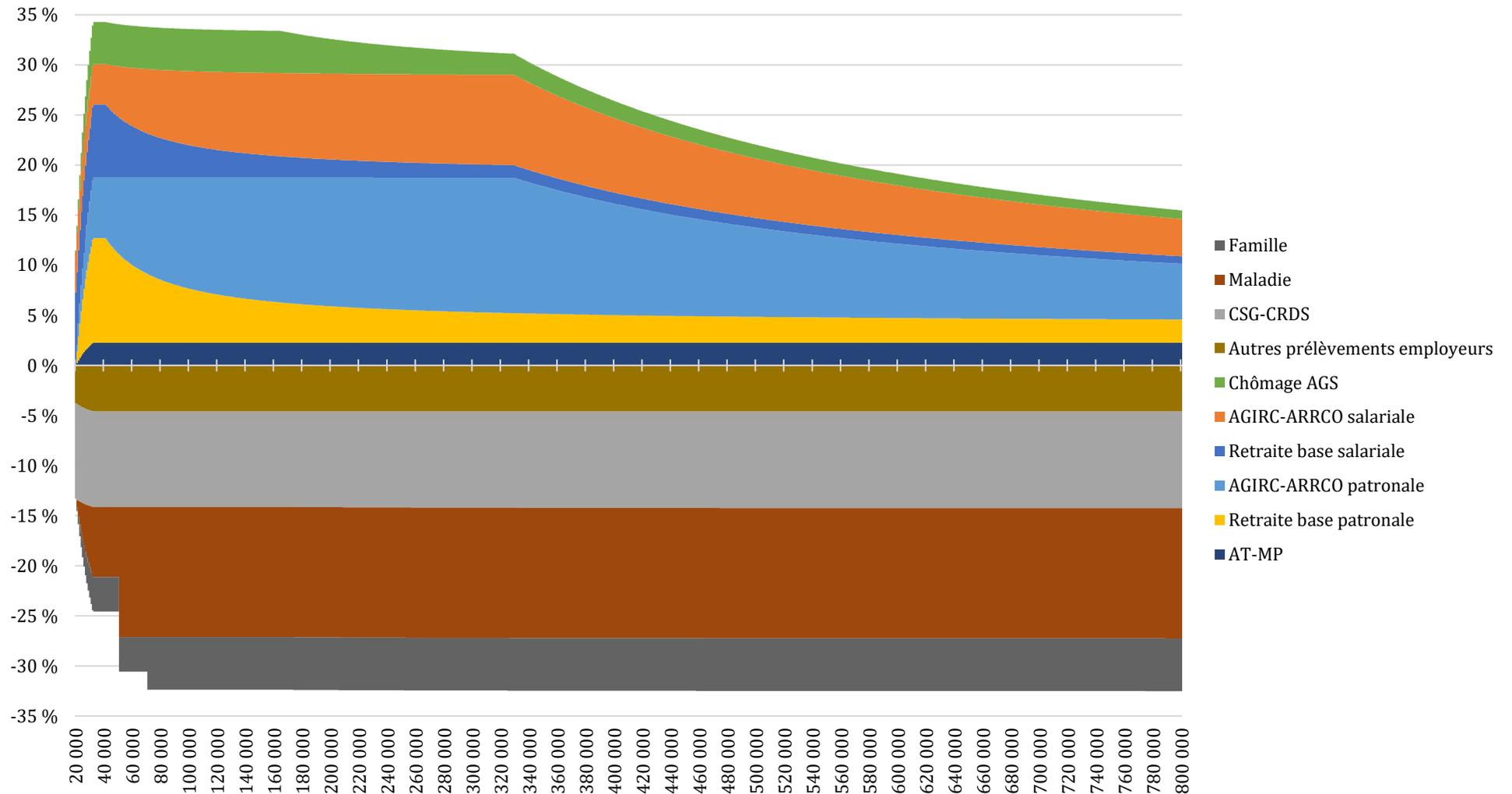
Graphique 2 : Taux cumulé de prélèvement de la sphère sociale sur les salaires bruts à la charge du salarié et de l'employeur (focus sur les rémunérations brutes inférieures à 80 k€)



Source : Rapporteurs.

Note de lecture : Pour un salaire brut de 40 000 € par an, les prélèvements de la sphère sociale à la charge de l'employeur représentent 38,0 % du salaire brut (à ajouter) ; ceux à la charge de l'employé représentent 20,9 % du salaire brut (à déduire). Le coût total pour l'employeur est donc de 55 190 € ; le salarié perçoit 31 650 € « nets » avant IR.

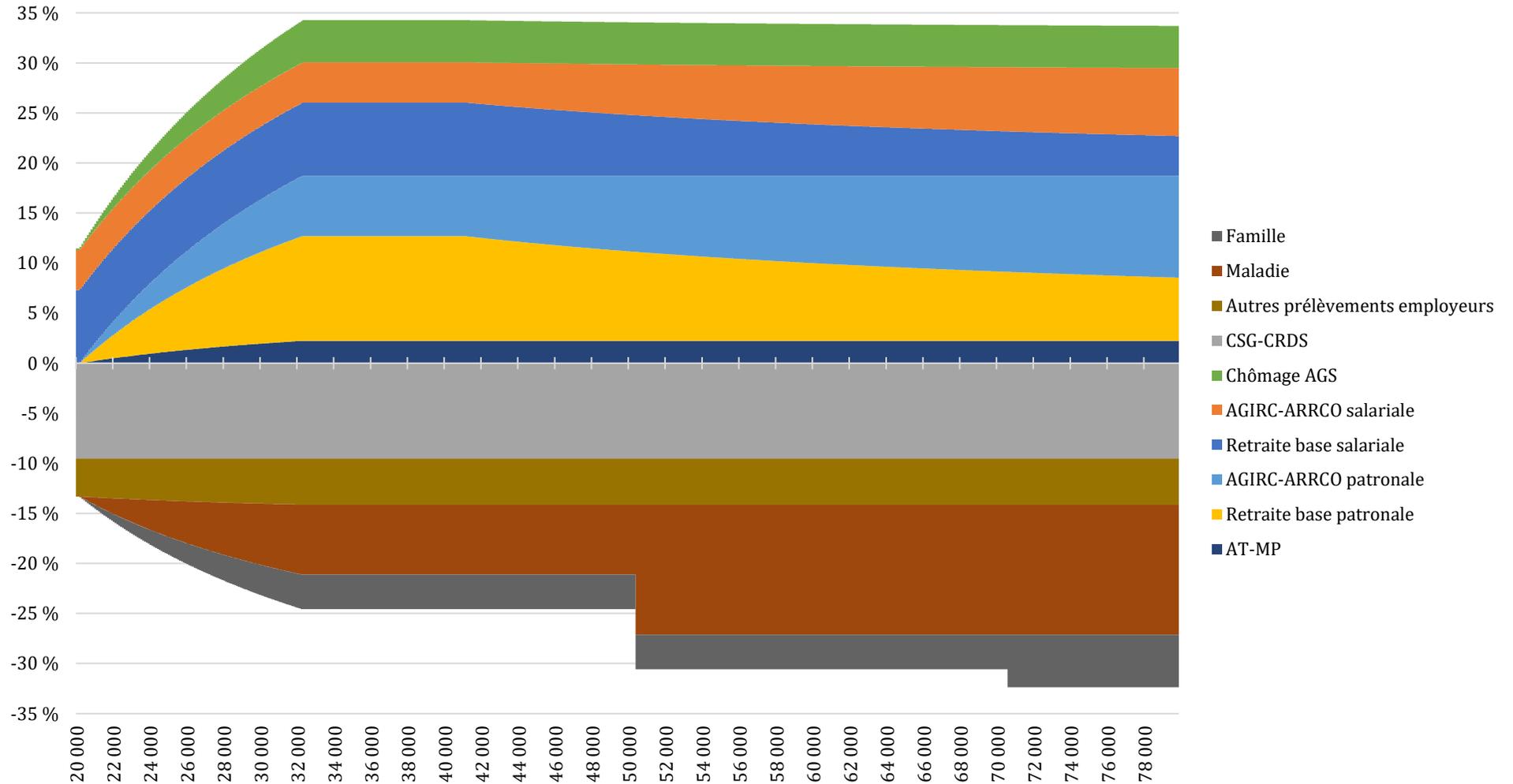
Graphique 3 : Taux cumulé de prélèvements contributifs et non contributifs de la sphère sociale



Source : Rapporteurs.

Note de lecture : Pour un salaire brut de 100 000 €, les cotisations contributives (retraite de base et complémentaire, ATMP, chômage, AGS) représentent 33,6 % du salaire brut, et les prélèvements non contributifs (CSG, CRDS, cotisations famille, maladie, prélèvements employeurs divers) 32,4 % du salaire brut.

Graphique 4 : Taux cumulé de prélèvement contributifs et non contributifs de la sphère sociale (focus sur les rémunérations brutes inférieures à 80 k€)



Source : Rapporteurs.

Note de lecture : pour un salaire brut de 40 000 €, les cotisations contributives (retraite de base et complémentaire, ATMP, chômage, AGS) représentent 34,3 % du salaire brut, et les prélèvements non contributifs (CSG, CRDS, cotisations famille, maladie, prélèvements employeurs divers) 24,6 % du salaire brut.

4. L'étude des impositions cumulées, sous un angle économique, fait apparaître des disparités importantes selon la nature des revenus

Le présent rapport a également comme objectif de calculer les impositions cumulées pesant sur les grandes catégories de revenus.

4.1. L'étude prend pour point de départ les travaux précédemment réalisés par l'OCDE

L'OCDE a publié en 2023 une étude comparée des taux d'imposition moyens portant sur le travail et sur le capital⁵⁴. Les prélèvements retenus sont les suivants, pour l'année 2021 :

- ◆ pour les revenus du travail : impôt sur le revenu, cotisations sociales (salariales et patronales), taxes sur les salaires payées par les entreprises ;
- ◆ pour les revenus du capital (cas des dividendes) : impôt sur le revenu, prélèvements sociaux mais aussi impôt sur les sociétés dû sur la part distribuée des bénéfices.

L'inclusion des cotisations sociales, quelles qu'elles soient, dans les revenus du travail a pour effet de neutraliser les disparités de mode de financement de la protection sociale entre les pays de l'OCDE.

Les taux étudiés sont les taux moyens d'imposition pour différents cas types : individus dont les seuls revenus sont des salaires, individus dont les seuls revenus sont des dividendes ou des plus-values de cession de droits sociaux, individus dont le revenu se répartit pour moitié entre deux des sources précédentes. Les taux d'imposition sont calculés, dans chaque pays, pour un individu célibataire et sans enfant, afin de permettre les comparaisons entre pays pouvant avoir diverses modalités de familialisation des impositions. Les cas-types considérés sont des individus percevant une fois, trois fois, cinq fois et vingt fois le salaire moyen du pays considéré.

Il en résulte, pour un individu percevant 20 fois le salaire moyen en France, un taux d'imposition moyen de 64 % si les revenus sont perçus sous forme de salaires et de 51 % si les revenus sont perçus sous forme de dividendes. La France se situe ainsi au deuxième rang de l'OCDE pour la taxation des salaires (derrière la Belgique, qui affiche un taux moyen de 67 %) et au quatrième rang pour la taxation des dividendes (derrière l'Espagne, le Danemark et le Canada).

Le présent rapport se propose d'affiner la comparaison des impositions cumulées entre catégories de revenus, à partir des points méthodologiques suivants :

- ◆ une étude de davantage de situations types parmi les revenus du travail et du capital. Sont ainsi distingués :
 - pour les revenus du travail les revenus salariés et les revenus des professions libérales réglementées ;
 - pour les revenus du capital les revenus issus de dividendes, de plus-values de cession d'actions, de coupons sur obligations, de plus-values de cessions immobilières à moyen et long terme, et les revenus fonciers ;
 - une étude des cas où les revenus représentent le SMIC (soit environ 0,46 fois le salaire moyen en 2022) et 0,75 fois le salaire moyen. Par ailleurs, pour des raisons d'harmonisation avec les autres rapports particuliers, les cas-types à 3 salaires moyens sont remplacés par des cas-types à 2,5 salaires moyens ;

⁵⁴ *The taxation of labour vs. capital income: A focus on high earners*, OECD Taxation Working Papers No. 65, 2023.

- ◆ un raffinement du périmètre d'imposition au numérateur et des revenus considérés au dénominateur ;
- ◆ une étude de certains arbitrages possibles :
 - pour les dividendes, les effets de l'option pour le prélèvement forfaitaire unique (PFU) lorsque celle-ci est possible ;
 - pour les revenus du travail salarié, les effets de choix d'optimisation pouvant résulter d'une décision de l'employeur en bénéficiant des avantages fiscaux existant sur les heures supplémentaires, l'intéressement et la prime de partage de la valeur.

4.2. L'étude couvre l'ensemble des prélèvements obligatoires non contributifs qui réduisent le revenu perçu par le contribuable

4.2.1. L'étude des cas-types correspond à six niveaux de revenu « supernet » après tous impôts, entre le SMIC et vingt fois le salaire moyen

Les rapporteurs maintiennent l'hypothèse de foyers constitués d'un individu célibataire, et limitent leur étude à des cas-types dont l'intégralité des revenus est de même nature (dividendes, salaires, etc.). Les cas-types étudiés correspondent à des individus percevant un revenu, net de tous impôts, égal à celui de travailleurs salariés gagnant le SMIC, 0,75 salaire moyen, 1 salaire moyen, 2,5 salaires moyens, 5 salaires moyens ou 20 salaires moyens. Les niveaux de revenus bruts et les salaires correspondants aux cas-types retenus sont recensés au tableau 11 ci-dessous.

Tableau 11 : Position des différents niveaux de revenus utilisés pour les comparaisons suivantes

Nombre de salaires moyens	Nombre de SMIC	Revenu brut pour un travailleur	Position sur l'échelle des salaires	Revenus « supernets » après IR-CEHR
0,46 SM	1,00 SMIC	20 147 €	5 ^e centile	15 949 €
0,75 SM	1,64 SMIC	21 996 €	53 ^e centile	24 815 €
1 SM	2,18 SMIC	43 992 €	75 ^e centile	31 506 €
2,5 SM	5,46 SMIC	109 980 €	97 ^e centile	69 231 €
5 SM	10,92 SMIC	219 960 €	100 ^e centile	121 738 €
20 SM	43,67 SMIC	879 840 €	100 ^e centile	415 195 €

Source : Rapporteurs. Position sur l'échelle des salaires : observatoire des inégalités.

Pour garantir une cohérence entre les différents types de revenus, les cas-types sont alignés sur **le revenu « supernet après IR et CEHR »**. Ainsi, par exemple, les taux de prélèvements pour un individu dont le revenu est constitué à 100 % de dividendes, de revenus fonciers, ou de revenus du travail indépendant, les taux d'imposition sont calculés pour un niveau de revenu assurant à chaque fois un salaire « supernet » après tous impôts de 31 506 €⁵⁵. Ces différents niveaux de revenus correspondent par exemple à un salaire brut de 43 992 € pour un travailleur salarié, à un résultat avant impôts et cotisations sociales de 41 590 € pour un travailleur indépendant réglementé, à des revenus fonciers de 45 770 €, ou à des dividendes imposés au barème de 38 915 €.

⁵⁵ Compte tenu de la difficulté d'inverser les formules de calcul des impôts, ce principe est appliqué avec une marge de tolérance de 5 € de revenus supernets net annuels.

4.2.2. Il est ensuite calculé un taux d'imposition économique, indépendant des conventions juridiques

Les rapporteurs ont cherché à retenir une définition économique de l'impôt et du revenu. Cet objectif suppose :

- ◆ au numérateur, de définir le périmètre des impôts de façon à inclure l'ensemble des prélèvements obligatoires qui, économiquement, sont sans contrepartie et réduisent le revenu perçu par le bénéficiaire, quel qu'en soit le redevable d'un point de vue juridique ;
- ◆ au dénominateur, de retenir une base d'imposition pertinente. Cette base correspond à l'ensemble du coût assumé en vue de l'acquisition du revenu : impôts versés sur celui-ci, frais engagés, charges d'amortissement, érosion monétaire.

Ces retraitements permettent de passer d'un taux d'imposition facial, qui rapporte les impôts au sens légal au revenu imposable, à un « taux d'imposition économique », qui rapporte les prélèvements obligatoires sans contrepartie au revenu au sens économique⁵⁶.

Les choix réalisés pour déterminer le numérateur et le dénominateur pour le calcul des taux d'imposition économiques cumulés sont décrits ci-après.

Les principales étapes des calculs permettant d'aboutir aux résultats de la présente section sont présentées dans les tableaux de l'annexe II.

Pour l'ensemble des impositions, les rapporteurs prennent en compte, au numérateur, au moins les deux catégories suivantes d'impositions :

- ◆ l'impôt sur le revenu et la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (IR+CEHR) ;
- ◆ les prélèvements sociaux, c'est-à-dire la contribution sociale généralisée, la contribution au remboursement de la dette sociale et le prélèvement de solidarité sur les revenus du capital (CSG+CRDS+PS).

4.2.3. Pour les revenus du travail, il est retenu un périmètre constitué des impôts et des cotisations sociales à des régimes à caractère principalement non contributif

En ce qui concerne les revenus du travail, pour le calcul des taux d'imposition cumulés, les rapporteurs ajoutent les principaux prélèvements à caractère non contributif, soit :

- ◆ les cotisations aux régimes maladie-maternité-décès-invalidité, incluant les parts finançant les droits à IJSS⁵⁷, et allocations familiales, désormais universalisées ;
- ◆ la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA) ;

⁵⁶ Cette notion est notamment proposée par Henri Sterdyniak dans la note *Pour une définition économique du revenu*, publiée dans la revue de l'OFCE en avril 2007. Elle est notamment reprise par le rapport du conseil des prélèvements obligatoires de 2015, *Impôt sur le revenu, contribution sociale généralisée : quelles réformes ?* Elle diffère de la notion de revenu économique proposée par l'institut des politiques publiques dans sa note *Quels impôts les milliardaires paient-ils ?* publiée en juin 2023, qui réintègre dans le revenu économique les bénéfices non distribués des sociétés contrôlées par les foyers fiscaux imposés.

⁵⁷ Pour les travailleurs indépendants, les droits à IJSS sont financés par un prélèvement distinct et pourraient être traités comme une cotisation contributive. Cependant, une telle distinction n'est pas possible pour les régimes salariés. Par souci de comparabilité, les rapporteurs traitent donc les cotisations des travailleurs indépendants finançant les droits à IJSS indistinctement des autres cotisations d'assurance maladie, donc comme non contributives. L'effet de ce choix sur les taux d'imposition cumulés est faible, puisque ces cotisations représentent 0,3 % du revenu brut.

- ◆ les divers autres prélèvements sur le salaire brut : contribution au fonds national d'action logement, contribution au dialogue social, versement mobilité, taxe d'apprentissage, participation à la formation professionnelle, participation à l'effort de construction⁵⁸.

Ces différents prélèvements sont agrégés sous l'étiquette « cotisations non contributives ».

Les rapporteurs retiennent deux situations : celle d'un travailleur salarié assujéti au régime général de sécurité sociale et relevant de la retraite complémentaire AGIRC-ARRCO ; celle d'une profession libérale réglementée relevant de la CIPAV.

En revanche, restent exclues de ce champ les cotisations vieillesse, retraite complémentaire, chômage et assurance de garantie des salaires (AGS). Ces cotisations, dites contributives, ne sont donc incluses ni au numérateur, ni au dénominateur. Elles sont traitées comme un « salaire différé », qui sera imposé ultérieurement : leur exclusion permet alors d'éviter un double compte.

La distinction faite entre cotisations sociales contributives et non contributives correspond à celle présentée en section 3.2.1.

Néanmoins, le traitement des cotisations patronales vieillesse, retraite complémentaire et invalidité peut être sujet à discussion. En effet, juridiquement, ces cotisations ne sont pas la contrepartie de droits à sécurité sociale pour le travailleur : ainsi, la réduction générale de cotisations patronales, qui conduit à diminuer le montant de ces cotisations en dessous de 1,6 SMIC, n'a pas pour effet de réduire les droits des assurés sociaux.

Pour compléter les analyses, les rapporteurs se proposent donc, pour les revenus du travail, d'étudier la répartition des versements de l'employeur (pour les salariés) ou du revenu brut avant impôts et charges (pour les indépendants), dit salaire ou revenu « superbrut », entre trois destinations :

- ◆ revenus immédiatement disponibles (salaire net après tous impôts) ;
- ◆ cotisations sociales contributives (salaire ou revenu « différé »), finançant des droits qui seront eux-mêmes imposés après leur liquidation ;
- ◆ impositions économiques (CSG-CRDS-PS, IR-CEHR et cotisations non contributives).

La somme des cotisations sociales contributives et des impositions économiques constitue la part du salaire « administré », c'est-à-dire la partie du coût pour l'employeur qui est perçue par les administrations publiques. L'étude de ce ratio permet de s'affranchir de la classification entre contributions contributives et contributions non contributives, qui reste imparfaite.

4.2.4. Pour les revenus du capital, les rapporteurs étudient également, lorsque c'est pertinent, les effets de l'impôt sur les sociétés, et tiennent compte de l'inflation

En ce qui concerne les revenus du capital, les retraitements à opérer sont de deux natures.

D'une part, à l'instar de l'OCDE, pour le calcul du taux d'imposition économique sur les dividendes, les rapporteurs intègrent au numérateur et au dénominateur l'impôt sur les sociétés (IS), économiquement à la charge de l'apporteur de capitaux propres. Ce retraitement ne pose pas de difficultés en ce qui concerne l'imposition des dividendes : pour 1 € de dividendes versés et frappés par CSG-CRDS-PS et IR-CEHR, l'entreprise a dû préalablement générer 1,33 € de revenus bruts d'impôt, frappés par l'impôt sur les sociétés au taux de 25 %.

⁵⁸ Compte tenu de la complexité des règles de calcul de certaines de ces contributions, les taux retenus sont les taux moyens applicables aux entreprises de plus de 50 salariés, mentionnés dans l'annexe II du projet de loi d'approbation des comptes de la Sécurité sociale pour 2022 (tableau 2, p. 14).

En revanche, la prise en compte de l'impôt sur les sociétés est plus complexe, s'agissant des plus-values de cession de droits sociaux. En effet, une partie de la valeur du droit réside dans les capitaux propres de l'entreprise : ceux-ci sont réduits par l'impôt sur les sociétés, qui frappe également les résultats non distribués. En revanche, la valorisation des titres dépend également de mécanismes spéculatifs, qui sont quant à eux indépendants de l'impôt sur les sociétés acquitté. La mission présente donc séparément les plus-values selon deux scénarios stylisés :

- ◆ en considérant que l'ensemble de la plus-value provient de résultats non distribués, ce qui requiert de réintégrer 25 % d'IS ;
- ◆ en considérant que l'ensemble de la plus-value provient de mécanismes de marchés, auquel cas aucun IS ne doit être réintégré.

La base considérée pour le calcul du taux d'imposition économique est alors dans chaque cas un revenu « superbrut », c'est-à-dire avec réintégration de l'IS considéré.

D'autre part, afin de calculer le taux d'imposition économique sur certaines catégories de revenus du capital, les rapporteurs ont dû évaluer les effets de l'érosion monétaire. Cette situation concerne les plus-values de toutes natures ainsi que les coupons sur obligations : dans chaque cas, la valeur *brute*, sur laquelle sont calculés les prélèvements obligatoires (CSG, CRDS, PS, IR et CEHR) ne correspond pas à l'enrichissement réel du contribuable, qui subit les effets de l'érosion monétaire. Pour le calcul du taux d'imposition économique, les rapporteurs ont donc cherché à déduire, au dénominateur, le coût du passage du temps et ont choisi, par convention et par simplicité, de tenir compte de l'érosion économique sur la plus-value de cession des biens plutôt que sur le fruit qu'ils génèrent : les revenus fonciers et dividendes ne donneront donc pas lieu à retraitements de l'inflation. Par exception, en ce qui concerne les obligations, l'inflation est imputée sur les coupons, puisque le remboursement du principal ne donne pas nécessairement lieu à imposition.

Néanmoins, le passage de la valeur *brute* à la valeur *nette* ne peut pas être réalisé en toute généralité. Les rapporteurs ont donc dû retenir des scénarios-types sur lesquels le taux d'imposition économique est calculé.

Pour le calcul du taux d'imposition économique sur les plus-values, trois scénarios sont considérés et seront discutés en section 7.5.1.1 :

- ◆ le cas de plus-values sur cession d'actions sur une durée de dix ans, les actions étant achetées et revendues au cours moyen de l'indice CAC 40 au 2 janvier 2014 et au 31 décembre 2023, soit une progression de 83,98 % en dix ans en euros courants⁵⁹. Compte tenu de l'érosion monétaire, on a $1 \text{ €}_{2013} = 1,18 \text{ €}_{2023}$ ⁶⁰. La plus-value réelle, en euros constants, est donc de 66,03 % ;
- ◆ le cas de plus-values sur opération immobilière, en considérant un appartement ancien acheté au quatrième trimestre 2013 et revendu au quatrième trimestre 2023 au prix moyen du marché du centre de Paris⁶¹. Sur cette période, la plus-value brute est de 25,80 %⁶², mais la plus-value réelle, ajustée de l'inflation, est de 7,84 % ;
- ◆ le cas d'une opération similaire, en considérant le même appartement acheté cette fois-ci au quatrième trimestre 2000 et revendu au quatrième trimestre 2023, soit après 23 ans (durée d'extinction de l'assiette de l'impôt sur le revenu sur plus-values immobilières). Sur cette période, la plus-value brute est de 269,30 %, et l'on a $1 \text{ €}_{2000} = 1,44 \text{ €}_{2023}$, d'où une plus-value réelle, ajustée de l'inflation, de 224,94 %.

⁵⁹ Indice au 2 janvier 2014 : 4 158 pts ; indice au 31 décembre 2023 : 7 650 pts (source : ABC Bourse).

⁶⁰ Source : INSEE, série des indices des prix à la consommation 1991-2024.

⁶¹ Les calculs sont réalisés en supposant que le bien est maintenu dans un état d'entretien constant.

⁶² Paris Notaire Service, Base Bien (historique des prix au m² standardisés des appartements anciens à Paris par arrondissement).

Pour le calcul du taux d'imposition économique sur les coupons d'obligations, deux scénarios sont étudiés :

- ◆ dans le premier, le placement porte sur une obligation assimilable au Trésor (OAT) à dix ans émise début 2010 au taux de 3,5 % par an, avec remboursement au pair début 2020⁶³. Sur cette période, compte tenu de l'inflation, le rendement réel est de 2,55 % par an ;
- ◆ dans le second, le placement porte également sur une OAT à dix ans, mais avec une émission début 2014 au taux de 2,25 %. Dans ce cas, compte tenu de l'inflation, le rendement réel est de 0,73 % par an.

Aussi, pour ces types de revenus, le taux d'imposition économique sera calculé comme le ratio entre les prélèvements obligatoires (IR, CSG, CRDS, PS, CEHR) perçus au numérateur, et l'enrichissement *réel*, ajusté de l'inflation, au dénominateur.

4.3. Le prélèvement forfaitaire unique réduit la progressivité de l'imposition sur les revenus du capital financier

Les rapporteurs ont dans un premier temps comparé les taux d'imposition effectifs de quatre types de revenus (*cf.* graphique 5) :

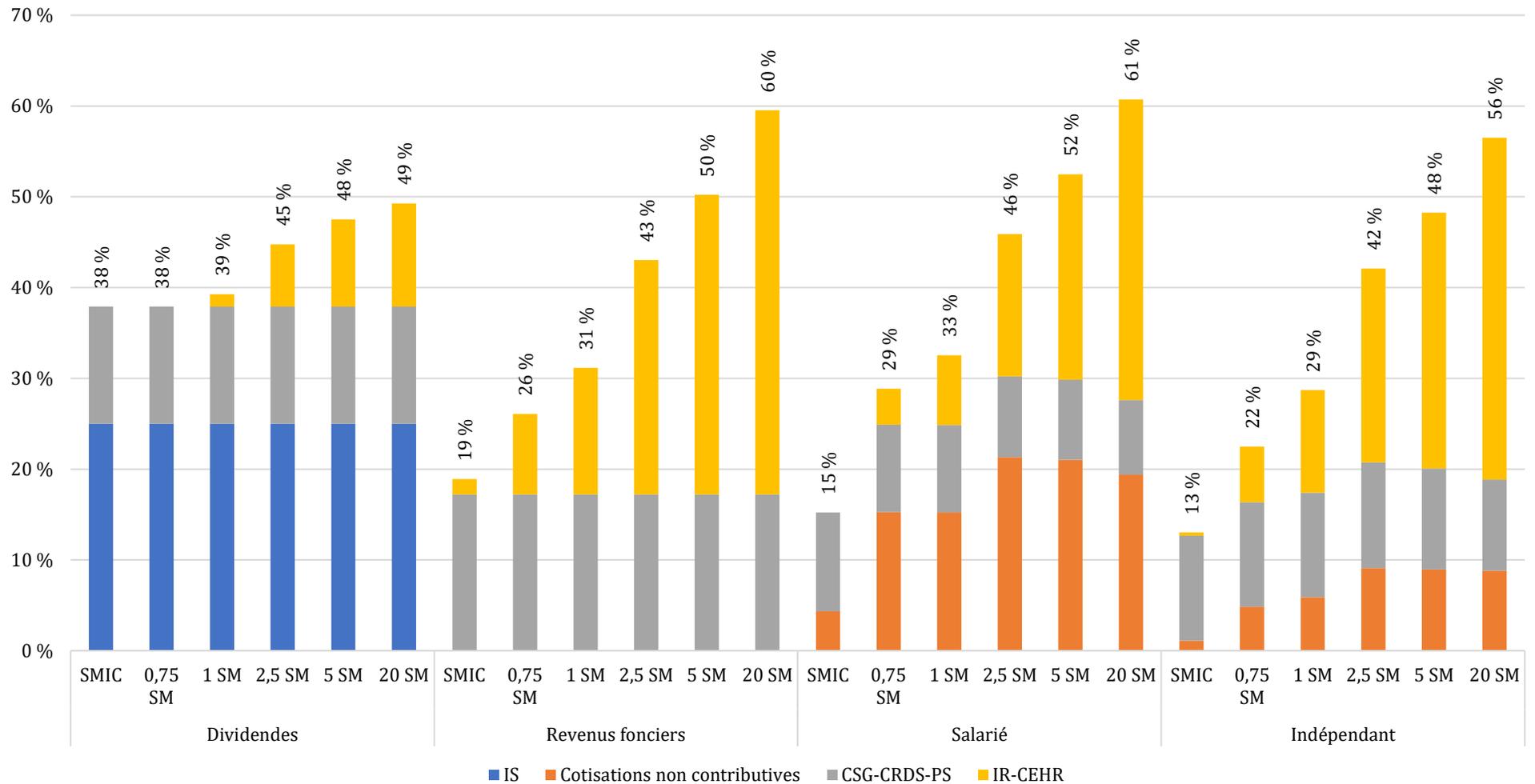
- ◆ les revenus issus de dividendes ; l'hypothèse est faite que l'actionnaire retient l'option la plus avantageuse pour lui entre imposition au barème et imposition au prélèvement forfaitaire unique ;
- ◆ les revenus fonciers, qui sont des revenus du capital imposés au barème ;
- ◆ les revenus du travail, salarié ou indépendant.

Les taux d'imposition cumulés des revenus fonciers et des revenus salariés sont comparables, avec des écarts jusqu'à trois points sur les revenus fonciers (à 2,5 salaires moyens). L'écart est favorable aux revenus fonciers sur l'ensemble de la distribution, sauf sur les plus bas revenus. Les effets du prélèvement social, qui ne frappe pas les salaires, et des cotisations sociales non contributives, auxquelles seuls les salaires sont assujettis, sont donc comparables.

S'agissant des dividendes, les effets cumulés de l'impôt sur les sociétés — qui représente une imposition fixe de 25 % — et du prélèvement forfaitaire unique réduisent significativement la progressivité de l'impôt. **Ainsi, alors que l'écart entre taux d'imposition au SMIC et à 20 salaires moyens pour les revenus fonciers est de 41 points, il n'est que de 11 points pour les dividendes.** L'imposition des dividendes est donc beaucoup plus défavorable que celle du travail salarié pour les bas revenus (18 points d'écart en faveur du travail au niveau du SMIC), mais les courbes se croisent à 2,5 salaires moyens, où les taux de prélèvements cumulés sont égaux à 45 %. Au-delà, l'imposition des dividendes est quasi-constante, les hausses étant uniquement dues à la CEHR, tandis que l'imposition du travail croît en plus sous l'effet du barème de l'IR.

⁶³ Source : agence France Trésor, caractéristiques de l'obligation FR0010854182.

Graphique 5 : Comparaison entre les taux d'imposition moyens des dividendes, des revenus fonciers et des revenus du travail salarié



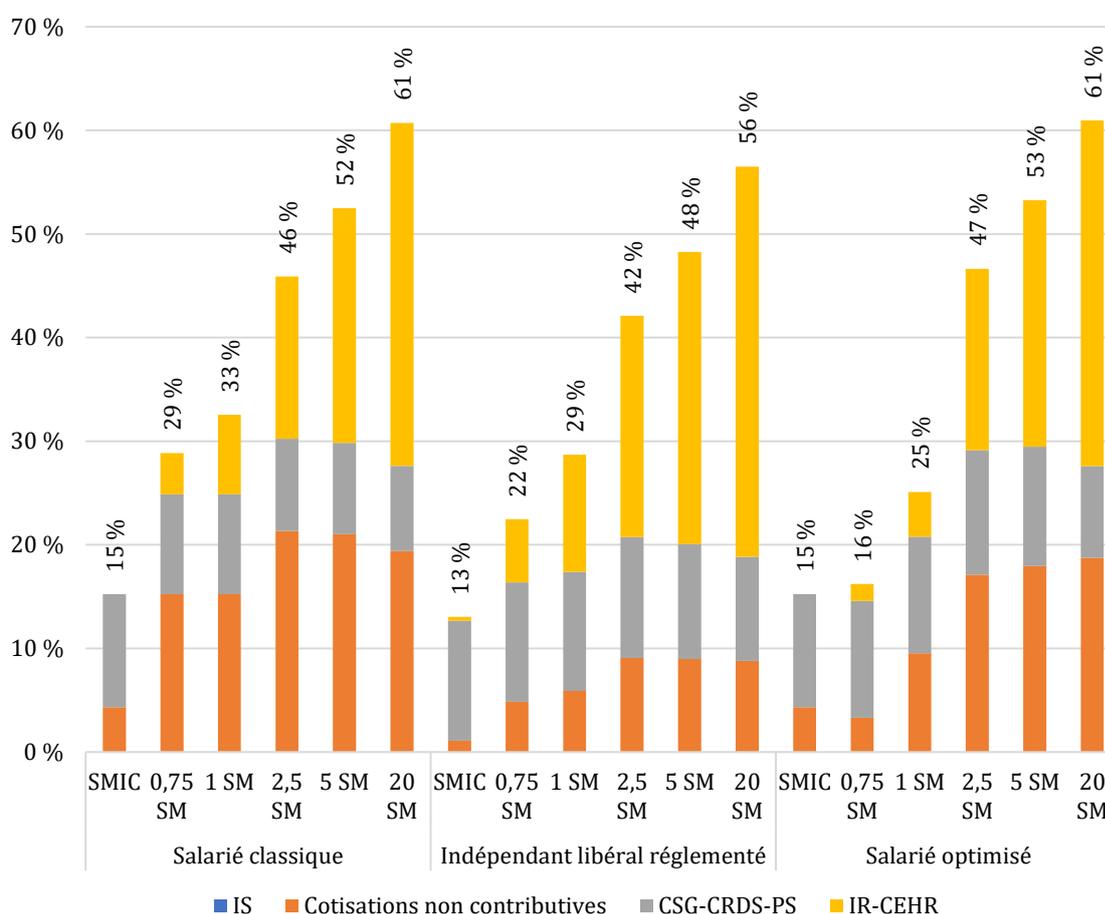
Source : Rapporteurs. L'hypothèse est faite que la personne percevant des dividendes opte ou non pour le barème selon le choix le plus pertinent pour elle.

Note : SM : salaire moyen. SMIC : 20 k€ ; 0,75 SM : 33 k€ ; 1 SM : 44 k€ ; 2,5 SM : 110 k€ ; 5 SM : 220 k€ ; 20 SM : 880 k€. Pour un individu célibataire au régime général touchant 1 SM, le taux d'imposition économique s'établit à 32,6 % (arrondis à 33 %), dont 15,2 pts de cotisations sociales non contributives, 9,7 pts de CSG-CRDS et 7,7 pts d'IR.

4.4. Parmi les revenus du travail, il est possible d'optimiser fortement le taux d'imposition en dessous du salaire moyen par le versement de rémunérations défiscalisées

L'étude des revenus du travail de salariés et d'indépendants libéraux (cf. parties « salarié classique » et « indépendant libéral réglementé » du graphique 6) fait apparaître des écarts significatifs au bénéfice des travailleurs indépendants, exception faite du cas de personnes au SMIC. L'écart est ainsi de sept points à 0,75 salaire moyen, puis compris entre quatre et cinq points selon les revenus au-delà du salaire moyen. Cet effet s'explique principalement par l'impact des cotisations non contributives, dont le taux est de l'ordre de dix à douze points supérieur pour les salariés sauf au niveau du SMIC où jouent les effets de la réduction générale de cotisations patronales. En revanche, la progressivité de l'impôt sur le revenu limite l'ampleur de ces écarts, sauf au bas de l'échelle.

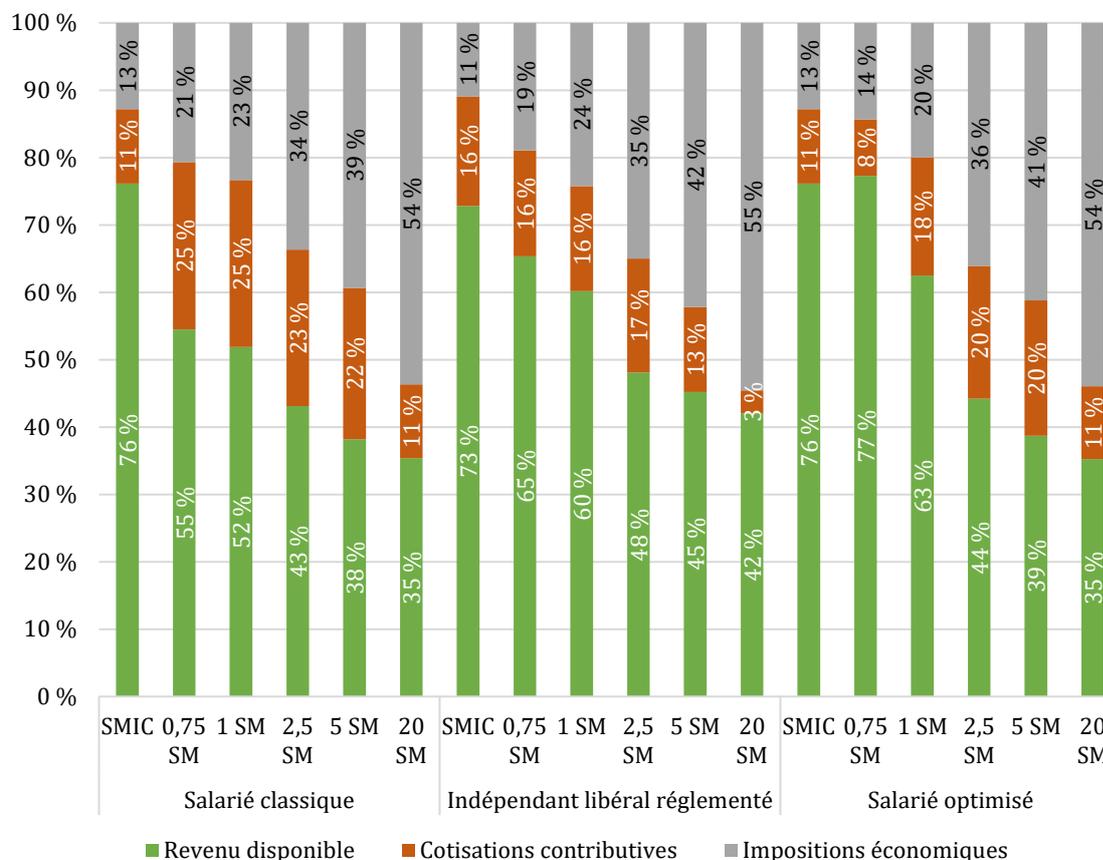
Graphique 6 : Comparaison entre les taux d'imposition moyens d'un travailleur salarié et d'un travailleur indépendant réglementé



Source : Rapporteurs.

Toutefois, le principal écart entre professions libérales et salariés ne réside pas dans le niveau des impositions, mais dans la répartition entre revenu immédiat et cotisations contributives (cf. deux premières parties du graphique 7). Ainsi, exception faite du SMIC, les cotisations sociales contributives représentent sept à dix points de moins sur le coût complet chargé pour les professions libérales, par rapport aux travailleurs salariés.

Graphique 7 : Répartition du revenu superbrut entre revenu disponible, cotisations contributives et impositions



Source : Rapporteurs.

Note : Pour un salarié rémunéré au SMIC, le coût total pour l'employeur (« revenu superbrut ») se décompose entre 76,2 % de revenu net après impôt à disposition du salarié, 11,0 % de cotisations aux régimes de sécurité sociale dits contributifs, et 12,8 % d'impositions au sens économique (IR, CSG, CRDS, cotisations sociales non contributives).

En revanche, une particularité pour les travailleurs salariés réside dans la possibilité de bénéficier d'exonérations de cotisations sociales et d'autres avantages sur certaines formes annexes de rémunération, telles que :

- ♦ exonération de cotisations sociales sur les revenus issus de l'intéressement des employés aux résultats de l'entreprise, dans la double-limite de 75 % du plafond annuel de la sécurité sociale et 20 % du revenu brut. Cet intéressement est cependant assujéti à un « forfait social » de 20 % de la valeur distribuée si l'employeur est une entreprise de plus de 250 salariés ;
- ♦ exonération de l'impôt sur le revenu sur la rémunération des heures supplémentaires, dans la limite de 7 500 € par an ;
- ♦ possibilité de verser une prime de partage de la valeur de 6 000 € au maximum, exclue à la fois de l'assiette des cotisations sociales et de l'assiette de l'IR-CEHR et de la CSG-CRDS **si le revenu du salarié est inférieur au triple du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC).**

Les optimisations ne peuvent conduire à ce que le salaire « classique » soit inférieur au SMIC.

Les rapporteurs ont simulé le cas d'un salarié dont la rémunération serait répartie entre un salaire « classique » et les trois modes de rémunération précédemment cités, de façon à minimiser le taux d'imposition économique, en supposant un accord entre l'employeur et le salarié.

En faisant l'hypothèse que l'employeur est une entreprise de plus de 250 salariés, de telles optimisations permettent de faire baisser le taux d'imposition économique jusqu'à 12 points (cf. parties « salarié optimisé » du graphique 6 et du graphique 7 *supra*). L'avantage tiré de ces optimisations est nul au SMIC ; il croît rapidement jusqu'à une rémunération « brute » incluant l'ensemble des avantages (salaire brut + PPV + intéressement) à hauteur de 27 600 € où il atteint 12,49 %. À ce montant la substitution d'une prime de partage de la valeur à une partie du salaire permet d'augmenter la rémunération, tout en évitant tout paiement de cotisations et d'impôts supplémentaires, sous l'effet cumulé de la réduction générale de cotisations et de la défiscalisation de la prime. L'avantage se réduit progressivement avec le revenu, jusqu'à 46 000 € de rémunération brute y inclus les avantages.

À partir de ce seuil, l'avantage augmente légèrement du fait de la plus forte progressivité de l'impôt sur le revenu, puis brutalement au seuil de 50 369 €, qui correspond en l'absence d'optimisation au passage du taux de 7 % à 13 % de cotisations d'assurance maladie. Un second effet maximum est atteint à une rémunération brute de 57 500 € y compris les avantages, où l'effet de l'optimisation est de 10,9 %. Un nouvel effet de seuil, cette fois à la baisse, est atteint à 78 531 €, lorsque la rémunération « optimisée » implique la hausse du taux de cotisations d'assurance-maladie. L'effet chute alors brutalement à 1,5 % seulement, diminue ensuite rapidement, puis s'approche de 0.

Néanmoins, des effets de diminution du taux d'imposition économique supérieurs à 5 % peuvent s'observer pour l'ensemble des rémunérations comprises entre 23 000 € et 78 000 €, ce qui concerne environ 80 % des salariés.

Par ailleurs, outre une réduction du niveau d'imposition économique, ces mécanismes entraînent une forte baisse des taux de cotisations sociales contributives. Ainsi :

- ◆ au niveau de 0,75 SM (24 815 € de revenus après tous impôts), le travail salarié « classique » donnera lieu au paiement de 11 307 € de cotisations sociales contributives ; les optimisations réduisent ce niveau à 2 689 € ;
- ◆ au niveau de 1 SM (31 506 € de revenus), le travail salarié « classique » donne lieu au paiement de 15 042 € ; les optimisations réduisent ce montant à 8 841 €.

Les effets de cette baisse de taux de cotisations sociales pour le salarié restent toutefois à nuancer, puisqu'ils proviennent en partie de la réduction générale de cotisations patronales, qui est sans effets sur les droits à sécurité sociale.

4.5. En tenant compte de l'érosion monétaire, les différentes formes de revenus du capital font l'objet de taxations de niveau très hétérogène

Les rapporteurs ont enfin étudié les différences existant au sein de la catégorie des revenus du capital.

Leur première analyse porte sur les différences selon la nature des revenus. Les catégories suivantes sont comparées :

- ◆ des revenus de capitaux mobiliers : coupons sur obligations, dividendes, plus-values sur actions du CAC 40 entre 2013 et 2023 ;
- ◆ des revenus immobiliers : revenus fonciers, plus-values sur bien immobilier.

Pour les coupons et les plus-values, les cas-types correspondent à ceux décrits en 4.2.4, c'est-à-dire :

- ◆ pour les coupons, le cas d'obligations assimilables au Trésor (OAT) à dix ans émises début 2010 et début 2014 ;

- ◆ pour les plus-values de cessions immobilières, le cas d'une opération d'achat-vente d'un bien immobilier dans le centre de Paris acheté début 2001 ou début 2014 et revendu en fin 2023 ;
- ◆ pour les plus-values de cession d'actions, le cas d'actions achetées au cours moyen de l'indice CAC 40 en début 2014 et revendues fin 2023.

Pour les plus-values de cession d'actions, deux hypothèses extrêmes sont retenues afin d'apprécier la diversité des situations économiques des entreprises en matière d'impôt sur les sociétés :

- ◆ dans la première (« sans bénéfices imposés non distribués »), l'entreprise n'a réalisé aucun bénéfice imposé et non distribué ; l'appréciation de la valeur de l'action repose donc exclusivement sur les anticipations du marché. Le revenu ne peut donc pas être regardé comme ayant été grevé de l'IS sur les résultats de l'entreprise (cf. 4.2) ;
- ◆ dans la seconde (« 100 % bénéfices imposés non distribués »), l'hypothèse est faite que l'appréciation de la valeur de l'action correspond exactement à l'augmentation de la valeur des capitaux propres de l'entreprise liée à des bénéfices non distribués. Dans cette hypothèse, puisque les bénéfices ont été frappés par l'IS, celle-ci réduit d'autant le revenu.

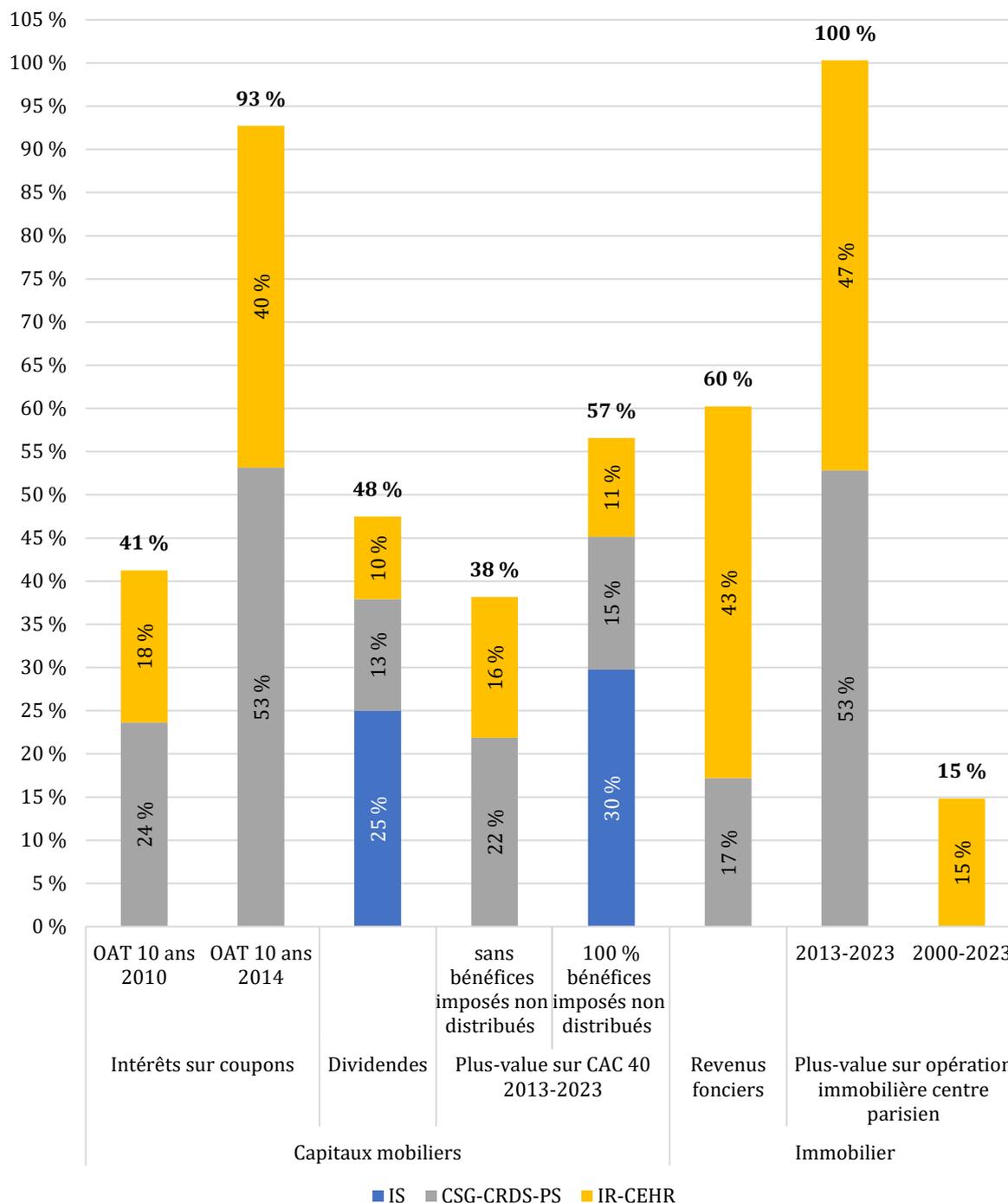
Les comparaisons sont effectuées à 2,5 SM, niveau limite à partir duquel le PFU devient plus intéressant que le barème sur l'ensemble des revenus, dividendes inclus. L'imposition est considérée au PFU lorsque celui-ci est possible, c'est-à-dire dans tous les cas autres que les revenus fonciers⁶⁴.

La comparaison fait apparaître des taux d'imposition très fortement hétérogènes. De multiples facteurs interviennent pour expliquer ces écarts :

- ◆ le recours au barème pour les revenus fonciers, tandis que les autres catégories de revenus sont imposées à un taux forfaitaire ;
- ◆ la prise en compte de l'impôt sur les sociétés pour le calcul du taux imposition économique des dividendes et des plus-values sur cession d'actions dans l'un des scénarios ;
- ◆ les effets de l'érosion monétaire. Ce phénomène est le plus marqué sur les exemples d'opérations considérés : il conduit en effet à des taxations égales ou proches de 100 % pour certaines mauvaises opérations, dont les bénéfices ont été effacés par l'érosion monétaire mais qui n'échappent pas pour autant à l'impôt (cf. notamment 7.5.1.1).

⁶⁴ Dans le scénario retenu pour les plus-values sur cession d'actions, il s'agit d'une hypothèse simplificatrice. En effet, les plus-values de cession de valeurs mobilières et droits sociaux acquis avant le 1^{er} janvier 2018, lorsqu'ils sont imposés au barème, font l'objet d'un abattement proportionnel qui atteint 65 % pour une durée de détention supérieure à huit ans. Dans cette situation, à 2,5 SM, l'option pour le barème et l'abattement serait plus intéressante que le PFU.

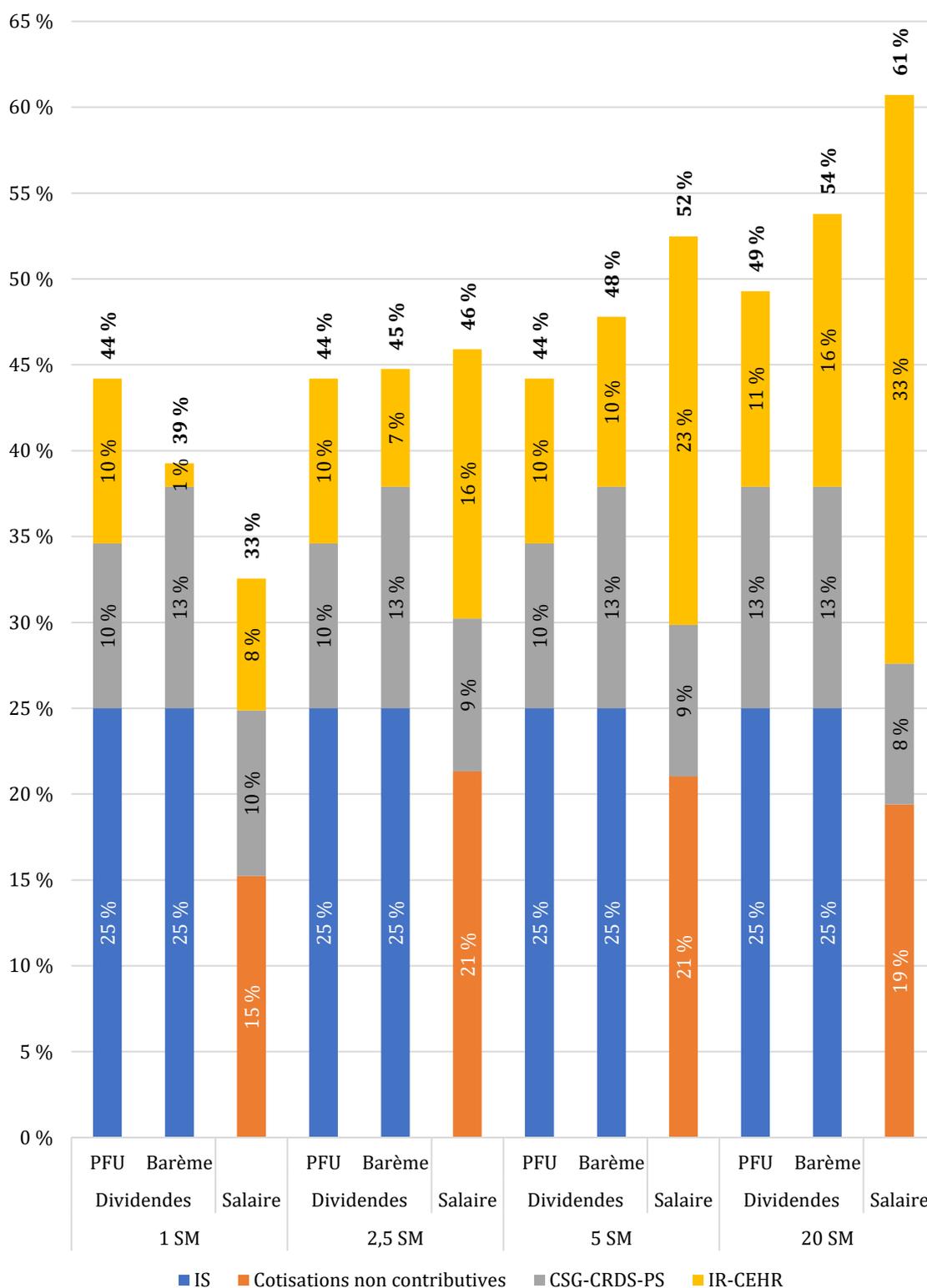
Graphique 8 : Taux d'imposition applicables à différentes catégories de revenus du capital financier ou immobilier



Source : Rapporteurs.

Enfin, le graphique 9 illustre les effets du PFU sur l'imposition des dividendes au-dessus de 1 SM, et compare pour mémoire les taux d'imposition à ceux applicables aux salaires. Compte tenu du poids de l'IS sur les dividendes et de l'abattement de 40 % applicable avant imposition au barème, les écarts entre PFU et barème sont modérés (de -5 à +5 points d'écart). L'effet peut toutefois être beaucoup plus marqué pour d'autres formes d'imposition du capital, telles que les coupons sur obligations, mais celui-ci dépend encore une fois des effets de l'érosion monétaire et donc de l'opération exacte considérée.

Graphique 9 : Effet de l'option pour le barème ou pour le PFU sur l'imposition des dividendes



Source : Rapporteurs.

In fine, la forte hétérogénéité des taux d'imposition économique sur les revenus du capital provient en grande partie du choix d'assiette du législateur : l'impôt sur le revenu frappe un revenu brut qui ne correspond pas nécessairement à la notion économique d'enrichissement.

5. La jurisprudence du Conseil constitutionnel donne au législateur une importante latitude pour établir des différences de traitement entre catégories de revenus⁶⁵

5.1. Le Conseil constitutionnel contrôle le respect du principe d'égalité devant la loi et devant les charges publiques

La détermination de l'assiette, du taux et des modalités de recouvrement des impositions de toutes natures relève du domaine de la loi tel qu'établi par l'article 34 de la Constitution. Cette règle décline le principe de consentement à l'impôt prévu par l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 (DDHC) : « *tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ». C'est donc au législateur qu'il appartient de définir les règles de calcul de l'impôt sur le revenu et les éventuelles différences de traitement entre les différents revenus qui forment son assiette. Seul le bloc de constitutionnalité encadre la compétence du législateur en cette matière⁶⁶.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel retient que le législateur ne peut, dans l'exercice de sa compétence fiscale, porter atteinte au principe d'égalité devant l'impôt. Ce dernier est fondé sur deux principes énoncés par la DDHC :

- ◆ égalité devant la loi fiscale, découlant de l'application à la matière fiscale de l'article 6, qui dispose que la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Ainsi, le Conseil constitutionnel vérifie que des contribuables placés dans une situation identique sont traités de façon identique ;
- ◆ égalité devant les charges publiques, affirmée par l'article 13 : « *une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ». L'application de ce principe par le juge constitutionnel passe par une évaluation de la capacité contributive des contribuables.

Le principe d'égalité devant les charges publiques permet au Conseil constitutionnel de réaliser une série de contrôles. Ceux-ci peuvent porter sur :

- ◆ le taux : il s'agit de garantir que les impositions sur les revenus des ménages respectent une exigence de progressivité globale et de prise en compte du foyer⁶⁷ et que le taux retenu n'a pas un caractère confiscatoire⁶⁸ ;

⁶⁵ Cette section est principalement fondée sur l'ouvrage de Lignereux (B.), *Précis de droit constitutionnel fiscal*, éd. LexisNexis, 2^e édition (mai 2023), dont elle synthétise les titres 1 et 2 de la deuxième partie. Les rapporteurs tiennent à remercier l'auteur pour cette matière essentielle à leur analyse.

⁶⁶ En dehors de conventions portant sur l'élimination des doubles-impositions, qui limitent la compétence du législateur en matière de taxation des revenus transfrontaliers, la France est signataire de peu d'engagements internationaux affectant la compétence du législateur pour fixer l'assiette des impositions sur les revenus de source française de ses nationaux. En conséquence, hors situations liées à des revenus transfrontaliers, il est exceptionnel que le juge de l'impôt soit amené à écarter des dispositions législatives pour garantir l'application d'engagements internationaux de la France.

⁶⁷ CC, n° 93-320 DC du 21 juin 1993, *Loi de finances rectificative pour 1993*, cons. 32.

⁶⁸ CC, n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2013*, cons. 15.

- ◆ l'assiette : le Conseil constitutionnel s'assure que les revenus ou les biens taxés sont réellement disponibles⁶⁹ et peut censurer des dispositions relatives au calcul de l'assiette qui n'apprécieraient pas suffisamment la capacité contributive, par exemple un impôt sur les plus-values qui ne tiendrait pas compte de l'érosion monétaire parce qu'il serait assis sur une base brute⁷⁰. Il se reconnaît par ailleurs un pouvoir de contrôle sur la pertinence du choix de l'assiette taxable. Toutefois des censures sur ce fondement sont exceptionnelles⁷¹. En matière d'imposition sur les revenus, tous types de revenus peuvent être inclus dans l'assiette, y compris par exemple des indemnités de réparation d'un préjudice⁷² ou des revenus exceptionnels, que le législateur peut alors décider d'étaler sur une durée qui n'a pas à être corrélée au temps nécessaire à leur acquisition⁷³. Enfin, le Conseil constitutionnel refuse de donner valeur constitutionnelle à l'article 13 du CGI, et retient donc que « *concernant l'appréciation des facultés contributives, le Conseil constitutionnel n'exige pas que l'imposition porte toujours sur un revenu net*⁷⁴ ».

Les deux principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques, dont la distinction est parfois malaisée, sont souvent invoqués conjointement lorsqu'est en cause une différence de traitement entre éléments d'assiette ou de taux⁷⁵. Ainsi, récemment, le Conseil constitutionnel a pu censurer les dispositions de la loi de finances initiale pour 2024 prévoyant une exonération d'impôt sur le revenu à raison des traitements et salaires perçus par les salariés des fédérations sportives internationales fiscalement domiciliées en France, constatant que cette exonération entraînait une rupture d'égalité devant les charges publiques⁷⁶. Lorsque les deux principes sont invoqués conjointement, le Conseil constitutionnel mène parfois l'analyse de conformité au regard de l'un et l'autre de ces principes sans les distinguer⁷⁷, sans que cela soit systématique⁷⁸.

⁶⁹ CC, n° 2015-483 QPC du 17 septembre 2015, *M. Jean-Claude C. [Règles d'assujettissement aux prélèvements sociaux des produits des contrats d'assurance-vie « multi-supports »]*, cons. 5.

⁷⁰ CC, n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, *Loi de finances pour 2014*, cons. 46.

⁷¹ La seule censure prononcée sur ce fondement concerne la création d'une taxe communale sur les activités saisonnières assises sur la surface commerciale utilisée par ces dernières sans modulation en fonction de la durée annuelle de l'activité qui, appliquée aux commerçants itinérants, ne permettait pas d'apprécier leur capacité contributive : CC, n° 99-424 DC du 29 décembre 1999, *Loi de finances pour 2000*, cons. 49. Le commentaire aux cahiers précise que les disparités introduites entre commerçants itinérants en fonction du nombre de communes dans lesquelles ils se déplacent avaient un caractère « *injustifiable* ».

⁷² CC, n° 99-424 DC du 29 décembre 1999, *Loi de finances pour 2000*, cons. 21 (indemnités de licenciement).

⁷³ CÉ, 8^e et 3^e SSR, 1^{er} février 2011, n° 345353.

⁷⁴ Commentaire aux *Cahiers du Conseil constitutionnel* de la décision n° 2019-784 QPC du 24 mai 2019, *Société Cosfibel Premium*. Le Conseil constitutionnel a appliqué ce principe à la fiscalité des entreprises à plusieurs reprises, en autorisant par exemple une taxe ayant pour assiette le chiffre d'affaires. En revanche, les rapporteurs n'ont pas connaissance de décision du Conseil constitutionnel se prononçant *in concreto* sur une imposition du revenu des ménages au regard de ce principe.

⁷⁵ Fouquet (O.), « Le Conseil constitutionnel et le principe d'égalité devant l'impôt », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 33 (dossier : *le Conseil constitutionnel et l'impôt*), octobre 2011.

⁷⁶ CC, n° 2023-862 DC du 28 décembre 2023, *Loi de finances pour 2024*, cons. 32 à 43.

⁷⁷ P. ex. : CC, n° 2022-1026 QPC du 25 novembre 2022, *Association France horizon [Assujettissement de certaines associations à la taxe pour la création de locaux à usage de bureaux, de commerce ou de stockage en Île-de-France]*

⁷⁸ CC, n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, *Loi de finances pour 2014*, cons. 45 et 46.

5.2. Le législateur peut tenir compte de différences objectives de situation ou de considérations d'intérêt général, tant que celles-ci sont cohérentes avec l'objectif poursuivi

Les principes d'égalité devant l'impôt et devant les charges publiques n'interdisent pas au législateur d'instaurer des différences de traitement. Ils encadrent cependant les cas dans lesquels de telles différences de traitement peuvent être instaurées et permettent de limiter l'ampleur des différences traitées. Les principaux contrôles que réalise le Conseil constitutionnel sur de telles mesures sont les suivants :

- ◆ il vérifie dans un premier temps que la différence de traitement est justifiée par une différence de situation ou par un objectif d'intérêt général ;
- ◆ il recherche ensuite dans les deux cas si la différence de traitement est en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit et se fonde sur des critères objectifs et rationnels pour les atteindre ;
- ◆ il s'assure enfin que les différenciations ainsi établies ne sont pas d'une ampleur telle qu'elles causeraient une rupture manifeste d'égalité devant les charges publiques.

Selon l'interprétation constante du Conseil constitutionnel, le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que des situations différentes soient réglées de façon différente, ni à ce que le législateur y déroge pour un motif d'intérêt général. Cette interprétation de l'article 6 de la DDHC s'applique en fiscalité comme dans les autres matières. Ainsi, pour défendre une différence de traitement entre catégories de revenus établie par la loi fiscale, le Gouvernement et le législateur peuvent soit démontrer l'existence d'une différence objective de situation, c'est-à-dire que la loi querellée n'a pas pour effet de traiter différemment des contribuables qui seraient placés dans une situation identique, soit exposer l'objectif d'intérêt général poursuivi.

Dans le premier cas, le Conseil constitutionnel contrôle l'existence d'une différence objective de situation. Une différence de nature des revenus perçus constitue une telle différence de situation. Le Conseil d'État dit par exemple n'y avoir pas lieu à renvoyer une question prioritaire de constitutionnalité dirigée contre les dispositions prévoyant l'abattement forfaitaire de certaines charges pour établir l'assiette des revenus fonciers, alors que les charges d'autres catégories de revenus sont calculées au réel⁷⁹.

⁷⁹ CÉ, 8^e et 3^e SSR, 24 juin 2013, n° 367500.

Quel que soit le motif de dérogation, le Conseil constitutionnel procède à un contrôle de cohérence de la différence instituée par rapport à l'objet de la loi. Ce contrôle se distingue lui-même en deux branches :

- ◆ le Conseil constitutionnel vérifie tout d'une part que la différence de traitement instituée est en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit, conformément à son interprétation constante de l'article 6 de la DDHC⁸⁰. Par exemple, dans une affaire de 2016, le Conseil constitutionnel fut amené à connaître d'un dispositif instituant un avantage fiscal réservé à certains ménages. L'exclusion des autres ménages était justifiée par le fait que leur accorder ce même avantage aurait pu les placer dans une situation excessivement favorable, ce que le législateur souhaitait éviter. Toutefois, le Conseil constitutionnel, releva que certains ménages exclus n'étaient pas dans la situation que le législateur souhaitait éviter. Ce faisant le Conseil constitutionnel censura le dispositif⁸¹ ;
- ◆ il recherche d'autre part, pour l'application de l'article 13, si le critère de différenciation est fondé sur des critères objectifs et rationnels en fonction du but que le législateur s'est fixé. Le Conseil constitutionnel vérifie donc la rationalité des critères de définition des assujettis, de l'assiette taxable, et des éventuelles différences de traitement instituées en faveur de certains contribuables ou de certains éléments d'assiette. Ce contrôle est tout particulièrement marqué lorsque la différence de traitement poursuit une finalité incitative. C'est par exemple sur ce fondement qu'a été prononcée la censure du dispositif d'exonération d'impôt sur les revenus des personnels salariés par une fédération sportive internationale prévu par la loi de finances initiale pour 2024 : relevant que le dispositif proposé s'appliquerait y compris lorsque les salariés sont déjà établis fiscalement en France, le Conseil constitutionnel a jugé que la différence de traitement n'était pas fondée sur un critère objectif et rationnel en fonction du but poursuivi⁸².

5.3. En pratique, le législateur jouit d'une forte latitude pour traiter différemment les revenus de différentes natures

Malgré l'affirmation par le Conseil constitutionnel de ces critères, le contrôle mené conduit en pratique à laisser une latitude importante au législateur.

⁸⁰ Le considérant de principe du Conseil constitutionnel est : « *Considérant que l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose que la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, **pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.*** » (p. ex. : n° 2010-3 QPC du 3 mai 2010, *Union des familles en Europe [associations familiales]*).

⁸¹ CC, n° 2016-539 QPC du 10 mai 2016, *M^{me} Ève G. [Condition de résidence fiscale pour l'imposition commune des époux en Nouvelle-Calédonie]*. La loi du pays querellée réservait le bénéfice du quotient conjugal aux seuls ménages dont les deux époux résidaient en Nouvelle-Calédonie, dans l'objectif d'éviter de faire bénéficier du quotient conjugal les revenus calédoniens d'un couple dont un membre percevait des revenus en Nouvelle-Calédonie et l'autre dans un autre territoire fiscal. Toutefois, ce faisant, les couples dont l'intégralité des revenus étaient perçus en Nouvelle-Calédonie mais dont l'un des membres n'y résidait pas étaient privés du bénéfice du quotient conjugal.

⁸² CC, n° 2023-862 DC du 28 décembre 2023, *Loi de finances pour 2024*, cons. 32 à 43.

En premier lieu, le contrôle réalisé par le Conseil constitutionnel est le plus souvent tributaire des objectifs que se fixe le législateur. Ainsi, confronté à une différence de traitement, même s'il ne relève pas de différence objective de situation, le Conseil constitutionnel ne prononce pas la censure s'il constate que la dérogation au principe d'égalité poursuit un objectif d'intérêt général, que le législateur apprécie. De même, lorsqu'il contrôle la cohérence et la rationalité d'un choix de critère, le Conseil constitutionnel se prononce à l'aune des buts que le législateur s'est fixés. Il a ainsi pu successivement censurer, puis valider, une même disposition législative instituant une taxation spécifique sur certains produits, constatant que les objectifs poursuivis par le législateur avaient entre temps changé⁸³. La décision par le législateur de reconnaître la différence qui existe entre certaines situations et de les traiter différemment est en outre par elle-même indépendante d'une évaluation de ce qui constitue l'intérêt général.

En second lieu, le Conseil constitutionnel rappelle que les contrôles de cohérence qu'il mène sont limités au contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation. De jurisprudence constante, « *le Conseil constitutionnel n'a pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; [il] ne saurait rechercher si les objectifs que s'est assignés le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé*⁸⁴ ». Le Conseil constitutionnel se refuse en particulier à vérifier si une règle fiscale autre que celle contrôlée aurait pu être plus pertinente pour atteindre les objectifs fixés par la loi.

Par ailleurs, les contrôles menés par le Conseil constitutionnel ne portent le plus souvent pas sur le système fiscal dans sa globalité, mais seulement sur les impositions considérées isolément⁸⁵, la seule exception résidant dans le contrôle du caractère confiscatoire des prélèvements cumulés sur un même revenu.

En troisième et dernier lieu, le Conseil constitutionnel ne réalise pas de contrôle sur l'ampleur des différences de traitement instituées par rapport aux différences de situation constatées. Ainsi, une fois établi que deux contribuables sont placés dans une situation différente, le Conseil constitutionnel n'examine pas les éventuels effets de seuil ou les distorsions économiques qui résulteraient de la différence de traitement ainsi créée. Il autorise alors le législateur à créer des distinctions fines entre catégories et sous-catégories de revenus : ainsi, par exemple, peuvent être traités différemment les revenus tirés de contrats d'assurance-vie et d'autres revenus d'épargne⁸⁶.

Le Conseil constitutionnel peut toutefois vérifier qu'une différence de situation existe bien entre les revenus taxés ou entre les contribuables ; il censure ainsi par exemple une loi ayant pour objet d'exonérer les revenus tirés de la cession d'une entreprise d'assurance et restreignant cet avantage aux situations où le repreneur exerce dans le même local et sous la forme d'une entreprise individuelle⁸⁷. Le raisonnement suivi se fonde alors le plus souvent sur l'article 13 et le contrôle de rationalité du critère retenu sur l'article 6.

⁸³ CC, n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2013*, cons. 26, et CC, n° 2014-417 QPC du 19 septembre 2014, *Société Red Bull On Premise et autres [Contribution prévue par l'article 1613 bis A du code général des impôts]*. Était en cause l'instauration d'une taxation spécifique sur les boissons énergisantes comportant de la caféine et de la taurine : celle-ci a dans un premier temps été censurée parce qu'elle était fondée sur l'objectif d'une prévention de l'alcoolisme et motivée par le fait que ces boissons, bien que non alcoolisées, étaient fréquemment mélangées avec de l'alcool ; puis validée dans un second temps lorsque représentée avec un motif de lutte contre l'addiction aux boissons contenant de la caféine.

⁸⁴ P. ex. : CC, n° 2010-28 QPC du 17 septembre 2010, *Association sportive Football club de Metz [Taxe sur les salaires]*, cons. 8.

⁸⁵ CC, n° 2010-28 QPC du 17 septembre 2010, citée, cons. 5.

⁸⁶ CC, n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, *Loi de finances pour 2014*.

⁸⁷ CC, n° 2016-587 QPC du 14 octobre 2016, *Époux F. et n° 2017-664 du 19 octobre 2017, Époux T. [Exonération d'impôt sur le revenu de l'indemnité compensatrice de cessation de mandat d'un agent général d'assurance I et II]*.

Le seul contrôle de l'ampleur de la différence de traitement est indirect et consiste à vérifier l'absence d'inégalité manifeste devant les charges publiques, qui résulterait soit d'une situation dans laquelle l'impôt est confiscatoire, soit au contraire d'un taux tellement faible que la cotisation d'impôt serait sans rapport avec les capacités contributives. Il vérifie en particulier que les dispositions ne remettent pas en cause le caractère progressif de l'imposition globale des revenus : il ne s'agit donc nécessairement pas d'un contrôle très approfondi.

Enfin, confronté à une règle propre à une catégorie de revenus ou à une différence de traitement instaurée entre deux catégories, le contrôle du Conseil constitutionnel peut être résumé comme suit :

- ◆ vérification du fait que les revenus taxés sont effectivement disponibles, avec une tolérance pour des impositions de faible taux portant sur la valeur brute d'un bien cédé ;
- ◆ contrôle sur la cohérence entre la mesure proposée et l'objectif poursuivi, étant toutefois précisé qu'un objectif de politique fiscale (faire peser une charge fiscale plus ou moins élevée sur une catégorie de contribuables ou de revenus) constitue un objectif en tant que tel ;
- ◆ absence d'erreur manifeste d'appréciation dans le choix du critère de distinction, qui doit être objectif et rationnel compte tenu de l'objectif poursuivi ;
- ◆ vérification, enfin, que l'ampleur de la différence de taux ou de l'exonération ne créerait pas une inégalité manifeste devant les charges publiques en ce qu'elle conduirait à des prélèvements confiscatoires ou insignifiants au regard des facultés contributives.

Ces différentes étapes sont nettement illustrées par la décision du Conseil constitutionnel relative à la création du prélèvement forfaitaire unique, ci-après citée *in extenso*⁸⁸ :

26. Selon l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ». Le principe d'égalité devant la loi ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

27. Les dispositions contestées mettent en place un prélèvement proportionnel pour l'imposition des principaux revenus du capital, actuellement soumis au barème de l'impôt sur le revenu, et fixent son taux à 12,8 %. Elles portent ainsi à 30 % le taux global d'imposition de ces revenus, compte tenu de l'augmentation des contributions sociales sur les revenus du patrimoine et les revenus de placement résultant de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 mentionnée ci-dessus.

28. Ainsi qu'il résulte des travaux préparatoires, le législateur a entendu diminuer les taux marginaux d'imposition des revenus du capital et améliorer la lisibilité et la prévisibilité de la fiscalité qui leur est applicable.

29. Le Conseil constitutionnel n'a pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement. Il ne saurait rechercher si les objectifs que s'est assignés le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé.

⁸⁸ CC, n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017, loi de finances pour 2018, cons. 26 à 32.

30. *En premier lieu, la différence de traitement instituée par les dispositions contestées entre, d'une part, les revenus du capital désormais soumis au nouveau prélèvement proportionnel et, d'autre part, les autres catégories de revenus demeurant soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu, repose sur une différence de situation entre ces catégories de revenus.*

31. *En second lieu, d'une part, si les dispositions contestées instaurent un prélèvement proportionnel pour l'imposition des principaux revenus du capital, les contribuables ont la faculté, ouverte par le b du 28° du paragraphe I de l'article 28, d'opter pour la soumission des revenus en cause au barème de l'impôt sur le revenu. D'autre part, les autres types de revenus précédemment soumis au barème progressif de cet impôt le demeurent. Dès lors, les dispositions contestées ne remettent pas en cause le caractère progressif du montant de l'imposition globale du revenu des personnes physiques.*

32. *Par conséquent, les griefs tirés de la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques doivent être écartés. Les deuxième et huitième alinéas du a du 28° du paragraphe I de l'article 28, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.*

Le Conseil constitutionnel n'accueille donc en particulier aucun grief relatif à l'efficacité économique de la mesure.

Enfin, son contrôle du respect des exigences de présentation des projets de loi (étude d'impact, évaluation préalable) reste, de jurisprudence constante, limitée au contrôle de l'existence des documents demandés, à l'exclusion de tout contrôle sur la qualité méthodologique des travaux d'évaluation.

SECONDE PARTIE : ANALYSE DES DIFFÉRENCES DE TRAITEMENT ENTRE CATÉGORIES DE REVENUS ET PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS

6. La création de différences de traitement entre catégories de revenus est un choix d'opportunité du législateur, dont la justification devrait être rendue plus explicite

6.1. Les rapporteurs retiennent une grille d'analyse des traitements spécifiques réservés à certaines catégories de revenus en matière d'imposition

Il ressort des analyses précédentes (cf. 5) que l'analyse des différences de traitement entre catégorie de revenus échappe, pour l'essentiel, à une approche juridique. Nous citons *in extenso* l'analyse d'Olivier Fouquet, président honoraire de la section des finances du Conseil d'État :

La définition de critères clairs facilite la mise en œuvre du principe d'égalité. Néanmoins, cette application s'avère particulièrement délicate en matière fiscale. Le droit fiscal est par essence un droit inégalitaire. Ce caractère inégalitaire tient à l'histoire même des impôts auxquels les législateurs ont assigné des objectifs qui ont varié dans le temps. [...] Le droit fiscal est par ailleurs un instrument de la politique économique du gouvernement. Certaines de ses dispositions sont donc incitatives et par construction inégalitaires⁸⁹.

La détermination de la quotité et de l'assiette de l'impôt fait partie des droits reconnus aux citoyens par l'article 14 de la DDHC, exercée par l'intermédiaire de leurs représentants. **En tout état de cause, la fiscalité constitue une matière fortement inégalitaire et le principe d'égalité ne peut avoir qu'une portée restrictive.** L'encadrement par le principe constitutionnel d'égalité ne peut donc pas suffire à distinguer de *bonnes* et de *mauvaises* différences de traitement, notamment d'un point de vue socioéconomique.

Un tel constat justifie donc que l'analyse soit placée sur le terrain de l'opportunité. Les rapporteurs retiennent une méthode d'analyse systématique des différences de traitement.

Il convient, en premier lieu, de déterminer l'objectif poursuivi par le législateur en instituant la différence de traitement considérée. La seule identification d'une différence de situation, suffisante pour assurer la conformité de la mesure à la Constitution, ne peut être regardée comme une justification à part entière de la différence de traitement du point de vue de l'opportunité ; encore faut-il identifier pour quelle raison le législateur a jugé pertinent de traiter différemment les situations considérées, alors qu'il avait la possibilité de les traiter de manière identique. Plus généralement, compte tenu des limites apportées au contrôle des mesures par le Conseil constitutionnel, les seuls motifs invoqués par le Gouvernement pour défendre la mesure lors des contentieux peuvent ne pas suffire à qualifier l'ensemble des objectifs poursuivis.

Par la suite, en fonction de la nature de l'objectif poursuivi par le législateur, plusieurs critères d'évaluation de l'opportunité peuvent être proposés. Dans le tableau 12, les rapporteurs retiennent une typologie des motifs justifiant le recours à des mesures fiscales propres à certaines catégories de revenus ou de différences de traitement entre catégories de revenus, assorti d'exemples. Ils identifient aussi un ensemble de questions évaluatives à prendre en considération pour en apprécier l'opportunité.

⁸⁹ Fouquet (O.), « Le Conseil constitutionnel et le principe d'égalité devant l'impôt », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 33 (dossier : *le Conseil constitutionnel et l'impôt*), octobre 2011.

En substance, les différences de traitement entre catégories de revenus peuvent avoir pour effet :

- ◆ soit d'**adapter la norme à des situations techniquement différentes, sans la dénaturer** (motifs 1.1 à 1.5). Ces adaptations peuvent notamment porter sur la possibilité matérielle d'appliquer la norme, les effets éventuellement excessifs qu'aurait son application ou la complexité administrative qu'elle génère. Ces mesures ne sont généralement pas considérées comme des dépenses fiscales. L'évaluation de leur opportunité consiste notamment à apprécier leur caractère distorsif, qui normalement doit être minimisé à court terme (encouragent-elles des arbitrages à faible coût en faveur d'un régime plutôt que d'un autre ?) et à long terme (envoient-elles un signal économique favorable à l'allocation des moyens de production vers une activité plutôt qu'une autre ?) ;
- ◆ soit de **reconnaître des situations comme distinctes d'un point de vue socio-économique, et en conséquence de modifier la norme fiscale applicable** (motif 2). Ce type de dispositifs vise explicitement à orienter les comportements économiques des agents, sans perte de rendement fiscal, par exemple en tirant profit d'un « effet Laffer⁹⁰ », ou sans perte d'efficacité socio-économique. Le législateur cherche alors volontairement à créer une distorsion entre catégories de revenus, mais les objectifs poursuivis restent purement fiscaux. L'évaluation du dispositif consiste alors à chercher dans quelle mesure la distorsion induite est proportionnée au résultat économique recherché ;
- ◆ soit de **poursuivre des objectifs de politiques publiques autres que fiscale** (motif 3), notamment sous la forme de dépenses fiscales. Pour celles-ci, l'opportunité dépend de la capacité à évaluer l'efficacité de la mesure et son coût ainsi que de l'intérêt qu'a le recours à la dépense fiscale par rapport à une dépense budgétaire. L'évaluation de tels dispositifs repose alors sur des méthodes bien documentées : identification des objectifs et des indicateurs de résultat, isolement de l'effet de la mesure fiscale, confrontation des effets mesurés aux objectifs poursuivis et au coût de la mesure ;
- ◆ soit de **modifier la répartition des charges publiques** (motif 4), en fonction de ce que le législateur estime « juste ». Ces mesures visent donc en principe à affiner la prise en compte des facultés contributives des contribuables, au-delà de ce qui est juridiquement demandé par le Conseil constitutionnel. Toutefois, **ce dernier motif a vocation à être exceptionnel, dans la mesure où la capacité contributive est normalement indépendante de la nature du revenu considéré**, à supposer que l'assiette de ce dernier reflète effectivement les charges nécessaires à leur acquisition. L'évaluation de telles mesures consiste donc principalement à vérifier en quoi elles sont plus efficaces que l'application de règles plus globales (progressivité de l'IR etc.).

Enfin, un dernier motif tient à **l'héritage du passé** (motif 5) : certaines différences de traitement sont reconnues comme insuffisamment justifiées, mais bénéficient d'une stabilité dans le temps et d'une forte intégration au système fiscal. La normalisation à court terme est jugée trop complexe, par exemple au regard du principe de sécurité juridique. L'évaluation consiste alors à apprécier s'il existe une trajectoire permettant de mettre en extinction la différence de traitement à un horizon raisonnable.

⁹⁰ L'« effet Laffer », nommé d'après Arthur Laffer, désigne l'effet par lequel une baisse de taux d'imposition entraîne une hausse de l'assiette taxable telle que le cumul de ces deux effets entraîne une hausse de l'impôt collecté. Elle correspond donc à un décalage vers la gauche sur la courbe de Laffer, qui exprime le rendement de l'impôt en fonction du taux d'imposition, lorsque le point de départ est situé sur une partie décroissante de cette courbe.

Tableau 12 : Grille d'analyse des différences de traitement et des mesures fiscales propres à certaines catégories de revenus proposée par les rapporteurs

N°	Objet	Commentaire	Exemples	Questions évaluatives spécifiques
1.1	Tirer les conséquences d'une différence de nature entre les revenus telle que l'application d'une même règle serait impossible, excessivement complexe ou absurde.	L'appréciation du besoin d'adapter le régime relève du législateur et est difficile à distinguer d'autres considérations (cf. 2.2)	Utilisation d'une comptabilité d'engagement pour le calcul de l'assiette des BIC, et d'une comptabilité de caisse pour le calcul de l'assiette des BNC.	Les règles appliquées aux différentes catégories de revenus permettent-elles des arbitrages entre régimes d'imposition distincts ? Induisent-elles à long terme des distorsions dans l'allocation des moyens de production, en rendant une activité économique plus attractive qu'une autre, toutes choses égales par ailleurs ?
1.2	Éviter une double-imposition ou limiter son ampleur.	La double-imposition se rapproche d'une charge nécessaire à l'acquisition d'un revenu.	Abattement de 40 % sur certains dividendes distribués.	
1.3	Adoucir les effets de l'application d'une norme dans certaines situations, sans en dénaturer le principe	Il s'agit alors d'une application à rebours du principe d'égalité, le législateur considérant que l'application de la même norme à deux situations identiques serait inopportune, pour des raisons à exposer.	Calcul de l'impôt sur les revenus agricoles sur la base d'une moyenne triennale.	Quels seraient les effets non désirés de l'application de la norme de référence ? L'un ou l'autre des choix induit-il des distorsions ou permet-il des arbitrages ? La mesure se limite-t-elle à neutraliser l'effet jugé excessif de l'application de la norme, ou bien conduit-elle dans certaines situations à aller au-delà et à créer une différence de traitement en sens inverse ?
1.4	Simplifier la liquidation ou le contrôle de l'impôt	-	Règles d'évaluation forfaitaire des charges nécessaires à l'acquisition des revenus dans les régimes « micro » (indépendants) ; Prélèvement forfaitaire libératoire sur la vente de métaux précieux	Est-il possible d'évaluer les coûts et les gains en matière de complexité administrative, pour l'administration comme pour l'administré ? La mesure permet-elle des arbitrages ? Conduit-elle, sur le long terme, à des distorsions en faveur d'une activité ?

N°	Objet	Commentaire	Exemples	Questions évaluatives spécifiques
1.5	Prévenir des montages fiscaux, limiter la possibilité d'arbitrage, lutter contre l'érosion d'assiette fiscale	-	Limitation des possibilités de report des déficits de certaines cédules sur le revenu global. Imposition des bénéficiaires des entrepreneurs individuels plutôt que des seules rémunérations versées.	Les dispositifs conduisent-ils à sanctionner fiscalement des comportements légitimes ? S'opposent-ils à une allocation efficiente des moyens de production ? Conduisent-ils à traiter plus favorablement les catégories de revenus non concernées par la mesure ? Remarque : l'évaluation de ces dispositifs est traitée dans le cadre du rapport particulier n° 4.
2	Prendre en compte des caractéristiques socioéconomiques propres à certaines catégories de revenus pour atteindre les objectifs de la politique fiscale	La règle fiscale est alors clairement modifiée en faveur d'une catégorie de revenus ou d'activités, pour poursuivre des objectifs de rendement et d'incitations.	Prélèvement forfaitaire unique sur les revenus du capital. Prélèvements forfaitaires libératoires sur les revenus des micro-entreprises.	Les règles appliquées aux différentes catégories de revenus permettent-elles des arbitrages entre régimes d'imposition distincts ? Induisent-elles à long terme des distorsions dans l'allocation des moyens de production, en rendant une activité économique plus attractive qu'une autre, toutes choses égales par ailleurs ?
3	Faire de l'impôt sur les revenus le support d'autres politiques publiques	Relèvent par exemple de cette catégorie de nombreux crédits et réductions d'impôts, identifiés comme des dépenses fiscales. Outre la baisse des prélèvements applicables à certaines activités, peuvent entrer dans cette catégorie les mesures de simplification de l'imposition de certaines activités.	Défiscalisation des heures supplémentaires des salariés.	L'objectif poursuivi est-il clairement identifié ? Est-il possible de quantifier les effets de la politique sur la base d'indicateurs ? Peut-on isoler les effets de la dépense fiscale ? Les objectifs sont-ils atteints et à quel coût ? Le recours à la dépense fiscale plutôt qu'à la dépense budgétaire est-il justifié ? Un ciblage plus fin de la mesure est-il envisageable ? Remarque : l'évaluation de ces dispositifs est traitée dans le cadre du rapport particulier n° 5.
4	Modifier la répartition des charges publiques entre catégories de contribuables.	Ces mesures relèvent de la pure politique fiscale, c'est-à-dire du choix du législateur pour la répartition des charges publiques.	Défiscalisation des minima sociaux. Défiscalisation de certaines indemnités compensatoires. Différents taux normaux et taux réduits de CSG.	Pourquoi la répartition des charges publiques qui découle de la mesure est-elle plus satisfaisante que celle qui précède ? En quoi permet-elle de mieux apprécier les facultés contributives des ménages que l'absence de mesure ? Les bénéficiaires de la mesure constituent-ils une catégorie défavorisée d'un point de vue socio-économique ? Un ciblage plus fin de la mesure est-il envisageable ?

N°	Objet	Commentaire	Exemples	Questions évaluatives spécifiques
5	Maintenir une différence de traitement préalablement existante et dont la suppression est jugée avoir des effets excessifs.	Les différences de traitement existantes peuvent résulter de vides juridiques, d'avantages qui ne se justifient plus, de l'application de lois incorrectement ciblées à des situations désormais acquises, ou encore de compromis trouvés lors de la codification d'abus de droit.	Régime particulier des produits d'assurance-vie, depuis leur inclusion dans l'assiette de l'impôt sur le revenu par la loi de finances pour 1983.	Y a-t-il des motifs juridiques qui interdisent de mettre fin à la mesure, au moins pour l'avenir ? Une abrogation de la mesure aurait-elle des conséquences économiques excessives ? Ces conséquences sont-elles proportionnées à la perte d'opportunité dans l'allocation des moyens de production ⁹¹ ? Est-il possible de planifier, y compris sur une longue période, l'extinction de la différence de traitement ?

Source : Rapporteurs.

⁹¹ Ou autrement dit, le secteur d'activité est-il maintenu artificiellement et un mécanisme de destruction créatrice ne serait-il pas préférable ?

Comme toute typologie, les catégories proposées par les rapporteurs ne sont pas hermétiques. Le rattachement d'une mesure à une catégorie plutôt qu'à une autre peut être sujet à caution ; une même mesure peut par ailleurs poursuivre plusieurs objectifs simultanément.

En complément de ces questions évaluatives spécifiques, certaines questions sont transversales à l'ensemble des différences de traitement. Il s'agit notamment des suivantes :

- ◆ Quelle catégorie de contribuables bénéficie-t-elle de la mesure ? Celle-ci a-t-elle des conséquences sur la progressivité d'ensemble du système fiscal et social ?
- ◆ Est-il possible de connaître le coût ou le gain pour les finances publiques de la mesure considérée ? Si oui, quel est-il ?
- ◆ Quel est l'effet de la mesure sur le taux effectif d'imposition des revenus ?
- ◆ La justification de la mesure est-elle intelligible, et donc compréhensible pour les contribuables (en lien avec le consentement à l'impôt) ?
- ◆ Quelles sont les conséquences de la mesure en termes de complexité administrative ? Celle-ci est-elle susceptible d'induire des pertes de droits ou des erreurs déclaratives pour les contribuables ? La mesure est-elle susceptible de générer de la fraude ?

Cette typologie des *motifs* des différences de traitement est orthogonale à la typologie des *natures* des différences de traitement considérées : exonération complète ou abattement applicable à certains revenus, évaluation forfaitaire du revenu ou des charges afférentes, possibilités de déductions supplémentaires, différé d'imposition, réduction ou crédit d'impôt, taux spécifiques.

6.2. Les évaluations des différences de traitement entre catégories de revenus pourraient être approfondies et rendues plus récurrentes, notamment en ce qui concerne les spécificités des cédules en matière d'IR et les dépenses fiscales les plus importantes

6.2.1. D'une manière générale, les mesures de réduction de recettes dans le champ fiscal et social font l'objet d'évaluations régulières, confrontées à des enjeux communs de définitions

Dans le champ fiscal comme dans le champ social, des lois organiques prévoient l'obligation pour le Gouvernement de recenser ou d'évaluer les mesures de réduction des recettes.

En matière fiscale, cette obligation découle du 4° de l'article 51 de la loi organique n° 2021-692 du 1^{er} août 2021 relative aux lois de finances (LOLF), prévoyant que le projet de loi de finances de chaque année est accompagné d'« *une annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales* ». L'annexe en question constitue le rapport dit *Voies et moyens*, l'étude des dépenses fiscales figurant dans le second tome.

Dans le champ social, le 4° l'article L. O. 111-4-1 du code de la sécurité sociale (CSS) impose que soit joint au projet de loi de financement de la sécurité sociale d'une année une annexe « *présentant l'ensemble des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement et de réduction de l'assiette ou d'abattement sur l'assiette de ces cotisations et contributions, ainsi que celles envisagées pour l'année à venir, et évaluant l'impact financier de l'ensemble de ces mesures, en précisant les modalités et le montant de la compensation financière à laquelle elles donnent lieu* ».

Ces réductions et exonérations sont généralement qualifiées de « niches sociales ». Elles sont recensées annuellement dans l'annexe 4 au projet de loi de financement de la sécurité sociale et, depuis 2023, dans l'annexe 2 du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (PLACSS)⁹².

Encadré 2 : Présentation de la norme de l'impôt sur le revenu par le tome II du rapport sur les voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2024

« L'impôt sur le revenu repose sur deux principes : la progressivité et la redistributivité.

« C'est pourquoi, la norme de taxation consiste à soumettre l'ensemble du revenu net global des contribuables à un barème progressif, composé de 5 tranches d'imposition à taux marginal. Ce revenu est déterminé « eu égard aux propriétés et aux capitaux que possèdent les membres du foyer fiscal, aux professions qu'ils exercent, aux traitements, salaires, pensions et rentes viagères dont ils jouissent ainsi qu'aux bénéficiaires de toutes opérations lucratives auxquelles ils se livrent sous déduction des déficits constatés pour une année dans une catégorie de revenus ».

« Il s'agit d'un revenu net global qui correspond à la somme algébrique des revenus catégoriels nets du montant des charges déductibles nécessaires à l'acquisition des revenus, diminuée du montant des charges déductibles du revenu global.

« Le caractère forfaitaire de certaines déductions de charges, tel l'abattement de 10 % pour frais professionnels dont bénéficient en vertu du 3° de l'article 83 du CGI, les salariés qui n'optent pas pour la déclaration des frais professionnels réels correspond à une mesure de simplification décidée par le législateur en faveur du redevable. Dès lors que les sommes en jeu constituent des dépenses de frais professionnels engagés pour obtenir le revenu, l'abattement de 10 % prévu à l'article 83-3° du CGI constitue bien une modalité de détermination du revenu net catégoriel inhérente au calcul de l'impôt.

« L'impôt est calculé au niveau du foyer fiscal et, dans une logique de redistribution horizontale, il est conjugalisé et familialisé pour tenir compte de sa composition. C'est pourquoi l'application du quotient conjugal et du quotient familial, qui permettent de mettre en œuvre ce principe, font partie intégrante de la norme.

« Plusieurs mesures à caractère général sont également considérées comme faisant partie intégrante des modalités particulières de calcul de l'impôt, alors même qu'elles ont pour effet d'atténuer la progressivité de l'impôt. Elles ne sont par conséquent pas considérées comme des dépenses fiscales. Il s'agit notamment :

- « des mécanismes de décote, intrinsèques au caractère progressif et redistributif de l'impôt, de même que des dispositions accordant un régime particulier en dessous d'un montant minimal de revenu ou d'impôt calculé ;
- « des dispositions destinées à éviter une double taxation, par exemple, en matière de taxation des revenus distribués par une société soumise à l'impôt sur les sociétés ;
- « des dispositions différant l'imposition dans le temps et permettant un report ou un sursis ;
- « des modalités de taxation des revenus à caractère exceptionnel, dont la nature diffère des autres revenus, en particulier lorsqu'ils résultent de la cession définitive de valeurs mobilières et de biens immobiliers.

« Soumis à un taux forfaitaire, ces revenus peuvent faire l'objet d'une exonération de principe à caractère général, par exemple lorsqu'il s'agit d'une plus-value réalisée sur la vente d'une résidence principale, ou d'un abattement tenant compte de la durée de détention. »

Source : Projet de loi de finances pour 2024, rapport Voies et moyens, tome II, p. 8.

⁹² En effet, la loi organique du 14 mars 2022 a créé cette nouvelle catégorie de lois de financement de la sécurité sociale, qui doit être déposée au Parlement avant le 1^{er} juin.

Dans le champ social, le 4^o l'article L. O. 111-4-1 du code de la sécurité sociale (CSS) impose que soit joint au projet de loi de financement de la sécurité sociale d'une année une annexe « *présentant l'ensemble des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement et de réduction de l'assiette ou d'abattement sur l'assiette de ces cotisations et contributions, ainsi que celles envisagées pour l'année à venir, et évaluant l'impact financier de l'ensemble de ces mesures, en précisant les modalités et le montant de la compensation financière à laquelle elles donnent lieu* ». Ces réductions et exonérations sont généralement qualifiées de « *niches sociales* ». Elles sont recensées annuellement dans l'annexe 4 au projet de loi de financement de la sécurité sociale et, depuis 2023, dans l'annexe 2 du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (PLACSS)⁹³.

Dans chacune des matières, la définition des mesures visées par ces dispositions est source de difficultés théoriques. En effet, identifier une dépense fiscale ou une niche sociale suppose de définir ce qui constitue la norme de référence à laquelle il est apporté une dérogation, provoquant une baisse de recettes. Cette difficulté, d'ordre principalement juridique et politique, précède celle de l'évaluation du coût ou de l'efficacité des mesures, qui constitue un exercice économétrique.

En pratique, les définitions des dépenses fiscales et niches sociales comme des écarts à une norme de référence conduisent le plus souvent à ce que les mesures de fiscalité incitative relevant d'autres politiques publiques (motif n° 3) soient retenues dans le périmètre. Le choix de rattacher, en matière fiscale, les mesures à différents programmes budgétaires, illustre le fait que ces dépenses fiscales sont alors pensées comme un substitut aux dépenses budgétaires pour atteindre les objectifs des politiques publiques concernées, en veillant à en minimiser les coûts. En revanche, l'inclusion des mesures poursuivant d'autres motifs n'est pas systématique, celles-ci étant usuellement considérées comme la norme en elle-même.

Toutefois, l'obligation d'évaluation ne poursuit pas les mêmes objectifs dans le champ fiscal et dans le champ social, de sorte que la direction de la législation fiscale (DLF) et la direction de la sécurité sociale (DSS) retiennent des approches distinctes.

6.2.2. Les différences de traitement entre catégories de revenus, moins nombreuses dans le champ social que dans le champ fiscal, sont recensées et chiffrées de façon relativement large

En matière sociale, la définition des exonérations et réductions affecte directement les droits et obligations de l'État et des organismes de sécurité sociale. En effet, l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale institue une obligation de compensation par l'État des effets financiers des mesures de réduction et d'exonération de contributions affectées aux organismes de sécurité sociale postérieures à août 2004⁹⁴. Cette rédaction large inclut sans ambiguïté les impôts affectés au financement de la sécurité sociale, parmi lesquels la CSG et la CRDS.

Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, l'article L. O. 111-4-4 du code de la sécurité sociale impose l'évaluation, au moins triennale, de chacune des mesures d'exonération et de réduction. Le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (PLACSS) comporte ainsi une annexe synthétisant les évaluations menées dans l'année, et qui doit en particulier comparer les résultats obtenus aux objectifs poursuivis.

⁹³ En effet, la loi organique du 14 mars 2022 a créé cette nouvelle catégorie de lois de financement de la sécurité sociale, qui doit être déposée au Parlement avant le 1^{er} juin.

⁹⁴ À laquelle il peut toutefois être dérogée par une disposition de loi de financement de la sécurité sociale.

À travers une définition plutôt large des niches sociales, la direction de la sécurité sociale recense environ 100 mesures de réduction et d'exonération qui recoupent beaucoup de différences de traitement au sens du présent rapport.

À la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 14 mars 2022, l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales⁹⁵ ont toutefois recommandé l'inclusion de 40 mesures supplémentaires dans le champ de l'évaluation obligatoire, par une extension de la définition des niches sociales.

Par ailleurs, la mission relève certains manques propres à la CSG, c'est-à-dire des dispositifs légaux qui sont retenus comme constituant la norme de référence mais qui impliquent des différences de traitement entre catégories de revenus, comme l'exclusion de principe de l'assiette de la CSG des revenus qui ne sont ni des revenus d'activité, ni des revenus de remplacement, ni des revenus du patrimoine, ni des revenus des produits de placement (ce qui inclut en particulier certains minima sociaux).

Du reste, les principales différences de traitement en matière de CSG sont documentées dans l'annexe 2 du PLACSS 2022 mais n'ont pas encore fait l'objet d'évaluations. Ce sont notamment :

- ◆ les différents taux « normaux » selon la nature des revenus ;
- ◆ l'application aux revenus salariaux d'un abattement forfaitaire représentatif des frais professionnels ;
- ◆ les exemptions d'assiette comme les indemnités de rupture du contrat de travail.

Sans remettre en cause le périmètre d'évaluation retenu par l'administration, les rapporteurs insistent sur l'utilité qu'aurait une évaluation régulière de ces dispositifs. En particulier, compte tenu de l'enjeu financier qu'elles représentent, les différences de taux « normaux » de CSG entre catégories de revenus gagneraient à être priorisées dans le programme triennal d'évaluation. Les rapporteurs proposent, en section 0 du présent rapport, de premiers éléments d'évaluation.

Par ailleurs, certaines différences de traitement instituées en matière de CSG découlent de règles existant en matière d'impôt sur le revenu, dans la mesure où les articles L. 131-6 et L. 131-7 du code de la sécurité sociale renvoient, pour la liquidation des contributions sur les revenus du patrimoine et sur les revenus des produits de placement, à l'assiette de l'impôt sur le revenu (cf. 3.1). L'évaluation des différences de traitement en matière de CSG est donc indissociable de celle réalisée en matière d'impôt sur le revenu.

Enfin, les plus-values immobilières font l'objet d'un régime spécifique au regard de la CSG et de la CRDS et du prélèvement de solidarité : à l'instar de l'assiette de l'impôt sur le revenu, celle des prélèvements sociaux est déterminée en appliquant des abattements pour durée de détention à la plus-value brute, mais la grille d'abattements est différente tant dans les durées que dans les taux appliqués (cf. tableau 21, p. 99).

6.2.3. Les travaux de recensement et d'évaluation des dépenses fiscales ne couvrent en revanche qu'une partie limitée des différences de traitement

Par comparaison, le rapport consacré aux voies et moyens annexé au projet de loi de finances représente un apport plus limité pour l'étude des différences de traitement entre catégories de revenus au regard de l'impôt sur le revenu.

⁹⁵ Gintz (R.), Brand (T.), Esloos (L.) et Magnier (A.), *Évaluation de l'efficacité des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale prévue par la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale*, mars 2023.

Les enjeux du recensement et de l'évaluation des dépenses fiscales sont en effet plus limités, l'identification des dépenses fiscales n'affectant pas les obligations juridiques de l'État. Cette définition a seulement des effets sur l'information budgétaire donnée au législateur (documentation de l'effort financier consacré aux différentes missions budgétaires et du volume global des dépenses fiscales). En effet, si, depuis 2012, les différentes lois de programmation des finances publiques (LFPF) obligent en principe à limiter dans le temps la durée des nouvelles dépenses fiscales créées et prévoient un plafond de volume global pour les LFPF, le Conseil constitutionnel ne contrôle pas la conformité des lois de finances adoptées chaque année à ces dispositions⁹⁶, ce qui les prive en pratique d'effet contraignant et permet à l'administration de retenir une conception restreinte de la notion de dépense fiscale.

Depuis 2021, plusieurs dispositions nouvelles sont applicables en matière de suivi et d'évaluation des dépenses fiscales. La loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 prévoit désormais que le rapport consacré aux voies et moyens « *comporte, pour les dépenses fiscales : a) l'évaluation de leur montant et le nombre de bénéficiaires ; b) la liste de celles qui feront l'objet d'une évaluation dans l'année ; c) pour chaque mission, l'évaluation de l'écart entre le montant exécuté au titre d'une année et la prévision correspondant à cette année (...); d) la présentation, par mission, du ratio entre le montant prévisionnel des dépenses fiscales et le montant des crédits budgétaires* ». L'administration doit donc présenter annuellement un programme d'évaluation de dépenses fiscales. Par ailleurs, l'article 22 de la LFPF 2023-2027 prévoit que le Gouvernement remet annuellement au Parlement la liste des trente dépenses fiscales les plus coûteuses arrivant à échéance à la fin de l'année en cours ainsi que « *l'évaluation des trente dépenses fiscales les plus coûteuses non bornées dans le temps et celle des trente dépenses fiscales les plus coûteuses dont les bénéficiaires sont limités* ». L'article 7 de cette même LFPF conditionne en outre la reconduction d'une dépense fiscale instituée par une loi promulguée après le 1^{er} janvier 2024 à « *une évaluation, présentée par le Gouvernement au Parlement, des principales caractéristiques des bénéficiaires [de celle-ci], qui précise l'efficacité et le coût* », mais ne s'applique pas aux dépenses fiscales antérieures, qui peuvent être non bornées dans le temps si elles ont été instituées avant 2012.

En pratique, le programme de travail pour l'année 2024 présenté par le rapport sur les voies et moyens prévoit l'évaluation de seulement quatre dispositifs⁹⁷ sur 467 dépenses fiscales recensées tous impôts confondus. En outre, peu d'informations sont présentées sur les différentes dépenses fiscales. Pour chacune, sont présentés la date de création et de dernière modification du dispositif, le siège de la disposition juridique, la perte de recette induite pour l'État pour les deux années écoulées et l'année à venir, le nombre de bénéficiaires, et une information succincte sur la méthode de chiffrage et la fiabilité du réalisé. En outre, une justification de la finalité du dispositif est donnée, mais celle-ci est le plus souvent succincte : par exemple, l'abattement de 10 % sur le montant des pensions et des retraites est justifié par la finalité d'« *aider les personnes retraitées* ». **L'information disponible sur chacune des dépenses fiscales apparaît donc beaucoup moins riche que celle figurant dans l'annexe 2 au PLACSS sur les différentes niches sociales.**

Le tableau 13 recense les dépenses fiscales d'un coût en 2022 supérieur à 300 M€ selon le chiffrage retenu par les *Voies et moyens*, qui sont classées par coût en 2022 et directement liées à la nature des revenus sur lesquels elles portent. Seuls sont donc concernés des abattements, exonérations et régimes spéciaux de calculs. Conformément au cadrage du rapport particulier retenu par le CPO, le tableau exclut les dépenses fiscales directement liées à l'imposition des revenus transfrontaliers et à l'outre-mer.

⁹⁶ CC, n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, *Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, cons. 12.

⁹⁷ Ce sont la niche fiscale dite « éco-PTZ », la défiscalisation des heures supplémentaires réalisées par les salariés, le dispositif d'épargne professionnelle en matière de BIC, et la demi-part supplémentaire attribuée aux contribuables de plus de 74 ans titulaires de la carte du combattant et à leur conjoint survivant.

Tableau 13 : Principales dépenses fiscales recensées dans les *Voies et moyens* et relevant du périmètre du présent rapport

N°	Objet	Coût 2022 (M€)	Catégorie de motif
120401	Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites	4 443	4 : modifier la répartition des charges publiques entre catégories de contribuables
120108	Exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement, de l'abondement ou d'un partage de plus-value, aux plans d'épargne salariale et aux plans d'épargne retraite d'entreprise collectifs ou obligatoires	2 580	3 : faire de l'impôt sur le revenu le support d'autres politiques publiques 4 : modifier la répartition des charges publiques entre catégories de contribuables
120202	Exonération des prestations familiales et de l'allocation aux adultes handicapés	1 765	4 : modifier la répartition des charges publiques entre catégories de contribuables
120146	Exonération de l'impôt sur le revenu, sous certaines conditions et limites, des rémunérations versées à raison des heures supplémentaires et complémentaires réalisées à compter du 1 ^{er} janvier 2019	1 707	3 : faire de l'impôt sur le revenu le support d'autres politiques publiques 4 : modifier la répartition des charges publiques entre catégories de contribuables
140119	Exonération ou imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie	607	3 : faire de l'impôt sur le revenu le support d'autres politiques publiques 4 : modifier la répartition des charges publiques entre catégories de contribuables
120501	Régime spécial d'imposition des assistants maternels et des assistants familiaux régis par les articles L. 421-1 et suivants et L. 423-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles	605	1.4 : simplifier la liquidation ou le contrôle de l'impôt
120204	Exonération des indemnités journalières de sécurité sociale servies au titre des maladies « <i>longues et coûteuses</i> »	540	4 : modifier la répartition des charges publiques entre catégories de contribuables
140101	Exonération des intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement	501	3 : faire de l'impôt sur le revenu le support d'autres politiques publiques 4 : modifier la répartition des charges publiques entre catégories de contribuables
120117	Exonération totale pour les prestations et rentes viagères servies aux victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles et à hauteur de 50 % pour les indemnités temporaires	471	4 : modifier la répartition des charges publiques entre catégories de contribuables
120111	Exonération de la participation des employeurs au financement des titres-restaurant	443	1.1 : tirer les conséquences d'une différence de nature entre les revenus telle que l'application de la même règle serait impossible, excessivement complexe ou absurde

LES DIFFÉRENCES DE TRAITEMENT ENTRE CATÉGORIES DE REVENUS

N°	Objet	Coût 2022 (M€)	Catégorie de motif
120132	Exonération d'impôt sur le revenu (sur option) des salaires perçus par les jeunes au titre d'une activité exercée pendant leurs études secondaires ou supérieures ou leurs congés scolaires ou universitaires	356	4 : modifier la répartition des charges publiques entre catégories de contribuables
140109	Exonération des revenus provenant de l'épargne salariale (participation, plan d'épargne salariale et compartiment épargne salariale des plans d'épargne retraite)	350	4 : modifier la répartition des charges publiques entre catégories de contribuables
120109	Exonération du salaire des apprentis et des gratifications versées aux stagiaires versées à compter du 12 juillet 2014	323	3 : faire de l'impôt sur le revenu le support d'autres politiques publiques
140117	Exonération des dividendes capitalisés sur un plan d'épargne en actions	300	3 : faire de l'impôt sur le revenu le support d'autres politiques publiques

Source : Projet de loi de finances pour 2024, rapport Voies et moyens, tome II ; filtrage par les rapporteurs.

Le rapport particulier n° 5, consacré aux dépenses fiscales, émet des propositions transversales sur la qualité et la profondeur de l'information à apporter sur les différentes dépenses fiscales dans le rapport *Voies et moyens*, ainsi que sur les évaluations à réaliser.

Par ailleurs, compte tenu de la diversité des revenus appréhendés par l'impôt sur le revenu et du nombre important d'adaptations rendues nécessaires, la plupart des différences de traitement entre catégories de revenus qui existent au regard de cet impôt ne sont pas traitées par le rapport sur les voies et moyens.

Le rapport exclut ainsi explicitement de très nombreuses dispositions qui constituent des traitements propres à certaines catégories de revenus ou des différences de traitements entre catégories de revenus, telles que :

- ◆ les différences de règles d'évaluation des charges nécessaires à l'acquisition des revenus par cédule ;
- ◆ les différents taux forfaitaires représentatifs de ces charges applicables à certains contribuables ;
- ◆ les règles d'abattement pour prise en compte de la valeur du temps ;
- ◆ les prélèvements forfaitaires libératoires, parmi lesquels en particulier le prélèvement forfaitaire unique (PFU) ;
- ◆ les mécanismes de report d'imposition des plus-values, ou de purge des plus-values.

Comme en matière sociale, les rapporteurs prennent acte de la définition de la dépense fiscale retenue par l'administration. Ils regrettent toutefois qu'aucune information ne soit produite de façon régulière sur les effets de ces mécanismes spécifiques à certaines catégories de revenus et de n'avoir pu, dans le cadre de leurs échanges avec l'administration fiscale, obtenir d'éléments, même partiels, permettant de procéder à un chiffrage.

Ce faisant, les rapporteurs recommandent :

- ◆ d'enrichir le rapport *Voies et moyens* d'éléments de chiffrage des principaux dispositifs créés par le code général des impôts qui, sans constituer des dépenses fiscales à proprement parler, constituent des différences de traitement entre catégories de revenus et qui apparaissent susceptibles d'avoir des effets de distorsion entre activités ;
- ◆ d'inclure dans le programme d'évaluation ceux de ces mécanismes dont l'effet budgétaire est le plus élevé.

Proposition n° 1 : Enrichir progressivement le rapport *Voies et moyens* des principaux dispositifs d'exonération et d'abattement ciblés sur certaines catégories de revenus qui sont considérés comme faisant partie de la norme et inclure les principaux d'entre eux dans le programme d'évaluation à court terme prévu par ledit rapport.

7. L'application de la grille d'analyse proposée incite à réexaminer les spécificités applicables en particulier aux revenus locatifs meublés non professionnels, aux pensions de retraite et aux plus-values

Les rapporteurs ont dans un premier temps appliqué la grille d'analyse proposée à certaines différences de traitement ou aux traitements propres à certaines catégories de revenus dont les montants estimés ou les conséquences individuelles représentent des enjeux significatifs.

7.1. Ont été ainsi sélectionnées certaines différences de traitement dont une partie seulement relève des dépenses fiscales ou niches sociales

Les rapporteurs se sont, d'une part, concentrés sur les principales dépenses fiscales directement liées à la nature du revenu⁹⁸, listées dans le tableau 13, p. 69. Ils ont dans un premier temps cherché à rattacher chacune des dépenses à l'une des catégories de motifs au sens du tableau 12. Le rattachement des dépenses à ces différents motifs est présenté et justifié en annexe III. En complément, les rapporteurs ont analysé les principales différences de traitement constituant également, selon le PLACSS 2022, des niches sociales.

Les rapporteurs ont analysé les dépenses fiscales relevant des catégories 1 (adaptation du principe à la situation spécifique de certains revenus), 3 (modification à dessein de la répartition des charges publiques) et 4 (héritage du passé). Les dispositifs relevant de la catégorie 2 (poursuite d'autres objectifs de politique publique) sont étudiés spécifiquement dans le cadre du rapport particulier n° 5 consacré aux dépenses fiscales.

Au regard de la grille d'analyse proposée, seule la dépense n° 120401 (abattement de 10 % sur les pensions et retraites) appelle une analyse approfondie de la part des rapporteurs ; cette analyse est présentée en section 7.3. Les autres dépenses fiscales identifiées ne donnent pas lieu à des propositions d'évolution de la part des rapporteurs.

D'autre part, les rapporteurs ont analysé plusieurs dispositifs n'ayant pas le caractère de dépenses fiscales ni de niches sociales. En l'absence d'équivalent au rapport *Voies et moyens* pour les différences de traitement prévues par la norme fiscale (ou sociale) elle-même, les rapporteurs n'ont pas identifié de liste exhaustive de ces différences de traitement. Le recensement des différences à analyser a été réalisé sur la base de la littérature académique et d'échanges avec les administrations, praticiens et chercheurs rencontrés par la mission et d'échanges avec les membres du Conseil des prélèvements obligatoires. Les rapporteurs ont priorisé les dispositifs présentant l'enjeu financier probable le plus élevé, susceptibles d'avoir les effets microéconomiques les plus forts ou les justifications les moins claires — étant précisé que le coût de ces dispositifs n'est généralement pas évalué.

Les développements *infra* ne portent que sur les dispositifs faisant l'objet de remarques de la part des rapporteurs. D'autres dispositifs étudiés de façon plus succincte figurent également en annexe II.

Enfin, la lettre de mission invitait les rapporteurs à proposer une évaluation du dispositif de prélèvement forfaitaire unique (PFU) créé en 2018, qui constitue une différence de traitement fondée sur la nature des revenus. Cette évaluation fait l'objet de la section 7.

En réalisant cette analyse, les rapporteurs n'ont pas étudié les effets du « mitage » de certaines catégories par la juxtaposition de dépenses fiscales. En effet, certaines catégories de revenus font l'objet de plusieurs dépenses fiscales dont chacune est individuellement ciblée mais qui, juxtaposées, pourraient avoir pour effet de faire baisser la pression fiscale sur l'ensemble des revenus d'une certaine catégorie de façon peu ciblée. Tel est notamment le cas s'agissant :

- ◆ **des revenus de l'épargne**, de nombreux produits spécifiques faisant l'objet d'exonérations conditionnées ou de taux réduits (livrets d'épargne réglementés, épargne logement, plans d'épargne en action, bons de capitalisation, produits d'assurance-vie). Ceux-ci font l'objet de **30 dépenses fiscales** recensées dans les *Voies et moyens* en 2024. Parmi ces 30 dépenses fiscales, 24 voient leur coût mesuré par la DLF et représentent **un montant total cumulé de 2,7 Md€ en 2022** ;

⁹⁸ À l'exclusion des spécificités ayant trait aux revenus transfrontaliers et outre-mer, écartés du cadrage du rapport par le Conseil des prélèvements obligatoires.

- ◆ **des revenus tirés des investissements dans le secteur de l'immobilier, qui font l'objet de 32 dépenses fiscales en 2024.** Sur ces 32 dépenses fiscales, 24 voient leur coût mesuré ; celui-ci s'élève de façon cumulée à **3,9 Md€ en 2022** ;
- ◆ **des revenus salariés**, compte tenu des dispositifs cumulés d'exonération sur certains accessoires du salaire (heures supplémentaires, prime de partage de la valeur, épargne salariale, etc.) pouvant s'appliquer. Les compléments de rémunération font l'objet de **13 dépenses fiscales**, dont 12 sont valorisées, pour un montant total de **5,5 Md€ en 2022**.

De tels cumuls de différences de traitement sont davantage étudiés dans le cadre du rapport particulier n° 5 et, s'agissant de leurs effets sur la progressivité de l'impôt, dans le cadre du rapport particulier n° 2.

7.2. Certaines règles de déduction de charges sont susceptibles de créer des effets de distorsion entre activités, qui devraient conduire à les actualiser

7.2.1. Les règles de prise en compte des charges afférentes à la location meublée non professionnelle permettent d'amortir deux fois l'investissement dans les immeubles

La qualification fiscale des revenus tirés de la location d'immeubles d'habitation dépend du caractère meublé ou nu du logement donné à bail. En effet⁹⁹, l'activité de location de logements meublés est de nature commerciale¹⁰⁰, dès lors que les meubles loués avec le local sont suffisants pour donner à ce dernier un minimum d'habitabilité¹⁰¹. Les revenus tirés de cette catégorie constituent donc des bénéfices industriels et commerciaux. Au contraire, lorsque la location est nue, les revenus qui en sont tirés relèvent de la catégorie des revenus fonciers.

Cette distinction emporte des conséquences substantielles sur la détermination des charges déductibles des revenus. En effet :

- ◆ en matière de BIC, sont déductibles du revenu les charges correspondant aux dotations aux amortissements du bien mis à bail, conformément au 2° du 1 de l'article 39 du CGI ;
- ◆ en matière de revenus fonciers, de telles charges ne sont en principe pas déductibles, exception faite des dépenses d'agrandissement et d'amélioration¹⁰², ou de divers dispositifs fiscaux ciblés concourant à la politique du logement.

En principe, la possibilité d'amortir les biens utilisés dans le cadre d'une activité industrielle et commerciale est compensée par le régime des plus-values professionnelles. Ainsi, lors de la cession d'un bien affecté à l'usage professionnel, les amortissements constatés sont repris sur la valeur d'acquisition du bien pour le calcul de la plus-value taxable. Ce régime correspond donc en principe à un décalage dans le temps de l'assiette de l'impôt, mais non à une érosion de sa base.

⁹⁹ Cette qualification est initialement issue de la jurisprudence du Conseil d'État et de la doctrine administrative, dans les seuls cas où cette activité est exercée à titre habituel. L'article 114 de la loi de finances pour 2017 confirme cette qualification (5° bis du I de l'article 35 du CGI) et l'étend au cas des revenus tirés d'une activité de location meublée réalisée à titre occasionnel.

¹⁰⁰ Bulletin officiel des impôts *BIC - Champ d'application et territorialité - Location meublée - Champ d'application et détermination du caractère professionnel de l'activité* (BOI-BIC-CHAMP-40-10 du 5 février 2020).

¹⁰¹ Le décret n° 2015-981 du 31 juillet 2015 fixant la liste des éléments de mobilier d'un logement meublé prévoit que doivent être fournis : une literie, un dispositif d'occultation des fenêtres des chambres à coucher, des plaques de cuisson, un four, un réfrigérateur, la vaisselle nécessaire à la prise de repas, des ustensiles de cuisine, une table et des sièges, des étagères de rangement, des luminaires et le matériel d'entretien ménager adapté aux caractéristiques du logement.

¹⁰² Cette possibilité d'amortissement, à caractère dérogatoire, n'est pas considérée par l'administration fiscale comme la norme, mais comme une dépense fiscale, poursuivant des objectifs de politique du logement.

En revanche, si la location meublée est exercée à titre non professionnel, alors :

- ◆ les revenus tirés de la location du bien sont assujettis au régime des BIC, ce qui permet la déduction des charges de dotation aux amortissements ;
- ◆ une fois le bien vendu, les plus-values tirées de la cession sont soumises au régime des plus-values des particuliers, et non à celui des plus-values des professionnels. À ce titre, le prix d'acquisition retenu pour le calcul de l'impôt sur la plus-value de cession n'est pas diminué de la somme des dotations aux amortissements précédemment appliqués.

Cette analyse n'est pas modifiée par les modifications introduites au régime de la location meublée non professionnelle par la loi de finances initiale pour 2024 (cf. 7.2.3.1).

Cette spécificité permet donc une double-déduction bénéficiant à la seule activité de location meublée non professionnelle (LMNP). Cet effet distorsif est particulièrement perceptible dans le cas des régimes *micro*, pour lesquels la déduction de charges est forfaitaire (cf. 7.2.3.1).

En pratique les locations meublées non professionnelles représentent 97 % des locations meublées réalisées par des bailleurs assujettis à l'impôt sur le revenu¹⁰³ : en effet, ce régime s'applique dès lors que les revenus qui en sont tirés n'excèdent pas 23 000 € sur une année ou ne dépassent pas la moitié des revenus du foyer fiscal.

L'effet de distorsion induit par ce régime, favorable à la location meublée et de courte durée, est documenté de longue date. Une mission d'évaluation de l'inspection générale des finances (IGF) et du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)¹⁰⁴ évaluait en 2015 la perte pour les finances publiques liée aux différences de traitement fiscal de la location nue et de la location meublée entre 330 M€ et 380 M€. Les rapporteurs n'ont pas connaissance d'une évaluation plus récente.

Dans son rapport de 2023 consacré à la fiscalité du logement¹⁰⁵, le Conseil des prélèvements obligatoires recommandait d'aligner le régime de la LMNP sur celui des revenus fonciers en supprimant la possibilité de procéder à des amortissements sur le bien immobilier dans le cadre de l'assujettissement à l'IR des revenus tirés de la location meublée.

Les rapporteurs relèvent qu'une alternative permettant de supprimer l'anomalie que constitue le double-amortissement consisterait à retraiter la valeur amortie dans le calcul de la plus-value de cession des logements locatifs loués meublés, à l'instar de ce qui prévaut pour la location meublée professionnelle. Toutefois, cette alternative, tout en permettant de supprimer une anomalie fiscale, serait probablement moins incitative à la location nue¹⁰⁶. En outre, les changements de régime entre location nue ou meublée et location professionnelle et non professionnelle susceptibles de survenir au cours de la vie du bien seraient source de complexité. **La suppression de la faculté de procéder à des amortissements sur le bien immobilier pour la LMNP apparaît donc préférable.**

¹⁰³ Bazin (P.), Chouc (A.), Leblanc-Laugier (M.) et Verlhac (É.), *Mission d'évaluation de politique publique : le logement locatif meublé*, janvier 2016, p. 15.

¹⁰⁴ Bazin, Chouc, *et al.*, *ibid.*

¹⁰⁵ Conseil des prélèvements obligatoires, *Pour une fiscalité du logement plus cohérente*, décembre 2023. Recommandation n° 10.

¹⁰⁶ En effet, si cette proposition alternative était mise en place, le bailleur meublé bénéficierait d'un impôt plus faible sur les revenus tirés de la location, en contrepartie d'un impôt plus élevé sur les plus-values de cession. Compte tenu du biais de préférence pour le présent, le régime fiscal de la location meublée resterait donc plus avantageux que celui de la location nue.

Compte tenu de la porosité existant entre location meublée professionnelle et location meublée non professionnelle — la catégorie dépendant de seuils de revenus susceptibles d'être franchis chaque année —, **la suppression de la possibilité d'amortir les biens immobiliers loués en meublé devrait également concerner la location meublée professionnelle**. La nouvelle règle pourrait être assortie de dispositions transitoires maintenant le régime applicable aux locations dont l'amortissement a déjà commencé. Les professionnels qui souhaiteraient maintenir l'amortissement des biens qu'ils donnent à bail meublé et réintégrer ces amortissements pour le calcul des plus-values pourraient conserver cette possibilité en optant pour le régime de l'impôt sur les sociétés.

Proposition n° 2 : Dans le cadre de l'assujettissement des revenus tirés d'une location meublée à l'impôt sur le revenu, supprimer la faculté de procéder à des amortissements sur le bien immobilier.

7.2.2. Les règles relatives aux abattements forfaitaires d'assiette ont évolué de façon peu cohérente depuis leur création et mériteraient d'être réexaminées

À des fins de simplification administrative, le législateur a choisi, dans certaines situations, d'évaluer les charges déductibles de revenus de façon forfaitaire ou de permettre aux contribuables d'opter entre déduction des frais réels et abattement forfaitaire.

7.2.2.1. Certaines catégories de revenus peuvent faire l'objet de déduction forfaitaires représentant les charges nécessaires à leur acquisition

Les règles applicables dépendent de la nature de l'activité et de la catégorie de revenus considérés. Les principales dispositions sont résumées ci-après.

En matière de traitements et salaires, les règles ne sont pas les mêmes au regard de l'IR et de la CSG.

Pour le calcul de l'assiette de la CSG, les traitements et salaires et certains revenus de remplacement (comme les allocations chômage) bénéficient d'une déduction forfaitaire, sans option possible pour les frais réels. Le taux d'abattement forfaitaire est fixé à 1,75 % par l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale. L'abattement est plafonné à quatre fois le montant du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS).

Pour le calcul de l'assiette de l'impôt sur le revenu, le 3° de l'article 83 du CGI prévoit une imposition sur la base du revenu net d'allocations spéciales versées par l'employeur pour couvrir certains frais inhérents à la fonction, de cotisations sociales, d'une fraction de la CSG¹⁰⁷, et d'une déduction forfaitaire de 10 % représentative des autres frais professionnels¹⁰⁸. Toutefois, les contribuables qui le souhaitent sont admis à justifier du montant de leurs frais réels ; ils renoncent alors à la déduction forfaitaire de 10 %.

¹⁰⁷ CSG dite déductible. Les rapporteurs n'ont pas examiné la question de la déductibilité partielle de la CSG, qui relève d'un choix d'ensemble sur la progressivité du système socio-fiscal, plus que d'une question de principe liée au risque d'une double-imposition. Ils observent toutefois que celle-ci est une source significative de complexité pour le contribuable.

¹⁰⁸ La déduction à effectuer du chef des frais professionnels est calculée forfaitairement en fonction du revenu brut, après défalcation des cotisations, contributions et intérêts mentionnés aux 1° à 2° *ter* de l'art. 83 ; elle est fixée à 10 % du montant de ce revenu. Elle est limitée à 14 171 € pour l'imposition des rémunérations perçues en 2023 ; chaque année, le plafond retenu pour l'imposition des revenus de l'année précédente est relevé dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu. Le montant de la déduction forfaitaire pour frais professionnels ne peut être inférieur à 495 €, sans pouvoir excéder le montant brut des traitements et salaires.

S'agissant des bénéficiaires des travailleurs indépendants, la situation dépend du point de savoir si ceux-ci relèvent ou non du régime des micro-entrepreneurs. Ainsi :

- ◆ pour les travailleurs indépendants autres que les micro-entrepreneurs, les charges ne peuvent être déduites sur une base forfaitaire. L'assiette est constituée des bénéfices au sens comptable du terme, retraités de certains produits non imposables et de certaines charges non déductibles¹⁰⁹ ;
- ◆ pour les micro-entrepreneurs, les charges sont obligatoirement déduites sur une base forfaitaire, comme une proportion fixe du chiffre d'affaires brut. Le taux de déduction dépend de la cédule considérée. Il est de (cf. annexe I) :
 - 71 % pour certaines activités industrielles et commerciales : achat de biens destinés à être revendus en l'état, fabrication de produits à partir de matières premières, vente de denrées destinées à la consommation sur place et fourniture de prestations d'hébergement (hôtels, chambres d'hôte, meublés de tourisme classés) ;
 - 50 % pour les autres activités relevant de la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux ;
 - 34 % pour les activités libérales relevant de la catégorie des bénéficiaires non commerciaux ;
 - 30 % pour les activités de location de biens meublés de tourisme non classés, majoré à 51 % lorsque la location n'est pas réalisée en zone tendue.

Ce taux permet de déterminer le revenu net cédulaire pour l'application du barème de l'impôt sur les revenus. Lorsque le contribuable a opté pour le prélèvement libératoire de l'impôt sur le revenu, il subit un prélèvement forfaitaire sur son chiffre d'affaires brut, dont le taux dépend de l'activité concernée, et qui correspond à l'application d'un impôt de 3,45 % au revenu net déterminé après application des déductions précédemment considérées. Enfin, la CSG est prélevée avec les cotisations sociales sous la forme d'une cotisation unique liquidée sur la base du chiffre d'affaires brut ; le taux de cotisation dépend également du secteur d'activité considérée.

S'agissant des bénéficiaires agricoles, la situation est comparable, sous réserve de deux ajustements : les revenus bruts sont considérés sur la base des trois exercices précédents¹¹⁰, et le taux de déduction forfaitaire pour le régime micro est porté à 87 %.

En matière de revenus fonciers, de la même façon, les charges sont en principe évaluées au réel. Pour les contribuables optant pour le régime micro-foncier, la déclaration au réel peut être remplacée par une déduction forfaitaire au taux de 30 %.

En matière de plus-values immobilières, trois catégories de charges doivent être distinguées :

- ◆ le prix de l'acquisition du bien, incluant les éventuels travaux réalisés dessus ;
- ◆ les majorations correspondant aux frais afférents à l'acquisition et à la cession supportés par le contribuable tels que les frais d'actes et de publicité foncière, la rémunération des intermédiaires ou la taxe sur la valeur ajoutée ;
- ◆ les charges correspondant aux intérêts d'emprunts.

¹⁰⁹ L'article 18 de la loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024 réforme les règles de calcul d'assiette de la CSG pour les revenus des travailleurs indépendants autres que les micro-entrepreneurs et fait donc apparaître, facialement, un abattement supplémentaire de 26 % sur l'assiette de la CSG aux articles L. 136-1 et L. 136-4 du code de la sécurité sociale. Cet abattement correspond exactement au taux de cotisations sociales applicables à ces contribuables, et n'a donc pas le caractère d'une déduction forfaitaire.

¹¹⁰ Cet ajustement est destiné à tenir compte de l'aléa économique plus important que subissent les agriculteurs.

Tableau 14 : Synthèse des principales déductions forfaitaires existant sur les différentes catégories de revenus au titre de l'IR et de la CSG

Imposition	Catégorie de revenus	Siège	Dernière modification du dispositif	Taux de déduction forfaitaire	Assiette de la déduction forfaitaire	Cas d'application
CSG et CRDS	Salaires et indemnités chômage, hors revenus des travailleurs indépendants	L. 136-2 CSS	2012	1,75 % ¹¹¹	Revenu brut de cotisations sociales	Systématique et obligatoire
IR	Traitements et salaires	82 CGI	1950	10 % ¹¹²	Revenu net de cotisations sociales et de CSG déductible	Application par défaut à l'ensemble des traitements et salaires. Possibilité, pour chaque personne, d'opter pour la déduction des frais réels sur l'ensemble de ses traitements et salaires.
IR, CSG et CRDS	Bénéfices industriels et commerciaux	50-0 CGI	2006 ¹¹³	30 à 71 % (selon la nature de l'activité)	Chiffre d'affaires brut	Si option assujettissement au régime micro-BIC (seuil de 77 000 € de chiffre d'affaires pour les activités de service, 188 700 € pour les autres activités)
IR, CSG et CRDS	Bénéfices non commerciaux	102 <i>ter</i> CGI	2006	50 %	Chiffre d'affaires brut	Si assujettissement au régime micro-BNC (seuil de 77 700 € de chiffre d'affaires)
IR, CSG et CRDS	Bénéfices agricoles	64 <i>bis</i> CGI	2012	87 %	Moyenne triennale du chiffre d'affaires brut	Si assujettissement au régime micro-agricole (seuil de 91 900 € de recettes)
IR, CSG et CRDS	Revenus fonciers	32 CGI	2005	30 %	Revenu brut	Si assujettissement au régime micro-foncier (seuil de 15 000 € de revenus)
IR, CSG et CRDS	Plus-values immobilières (frais d'acquisition) ¹¹⁴	150 VB CGI	2003	7,5 %	Prix d'acquisition	Option possible avec la justification au réel des frais d'acquisition
IR, CSG et CRDS	Rentes viagères constituées à titre onéreux	158 CGI	1979	30 à 70 % (selon l'âge d'entrée en jouissance)	Annuités de la rente viagère	Systématique et obligatoire

Source : Rapporteurs.

¹¹¹ Dans la limite de quatre fois le plafond annuel de la Sécurité sociale.

¹¹² La déduction est plafonnée à 13 522 €.

¹¹³ Exception faite des taux spécifiques aux revenus issus de la location d'appartements meublés de tourisme, réformés par la loi de finances pour 2024.

¹¹⁴ Les autres charges nécessaires à l'acquisition des revenus (dépenses de construction, frais de voirie, etc.) sont en revanche à justifier au réel.

Le prix de l'acquisition est systématiquement évalué au réel, sur justificatif de la cession du bien immobilier. En ce qui concerne les majorations, les frais d'acquisition et de cession sont traités séparément. Les frais d'acquisition peuvent être, sur option du contribuable, évalués au réel, ou bien forfaitairement pour un montant correspondant à 7,5 % du prix d'acquisition du bien principal. Les frais de cession sont nécessairement évalués au réel.

Enfin les charges correspondant aux intérêts d'emprunts ne sont jamais déductibles du montant de la plus-value immobilière¹¹⁵. Celles-ci ne peuvent qu'être déduites des éventuels revenus fonciers ou bénéfiques issus des activités exécutées à partir de ce bien.

Enfin, en ce qui concerne l'imposition des rentes viagères constituées à titre onéreux entre les mains du crédientier, le calcul de l'assiette doit, pour garantir la neutralité économique de l'impôt, permettre de ne frapper que la part de la rente correspondant à la rémunération du placement, à l'exclusion de celle permettant le remboursement du principal. Or, l'évaluation de ces deux parts dépend du taux de rémunération des placements sans risque, et du risque pris par le crédientier, et donc de l'espérance de survie du débirentier à la date de la constitution de la rente.

Dans une logique de simplification administrative, la fraction de la rente viagère intégrée à l'assiette est déterminée forfaitairement en fonction de l'âge du débirentier lors de l'entrée en jouissance de la rente. Le barème doit, en principe, permettre d'approximer les taux qui résulteraient d'un calcul actuariel. Le taux de déduction forfaitaire dépend de l'âge du crédientier au moment de l'entrée en jouissance de la rente. Le 6 de l'article 158 du CGI fixe ce taux à 70 % si l'âge en question est supérieur ou égal à 70 ans ; de 60 % s'il est compris entre 60 et 69 ans ; de 50 % s'il est compris entre 50 et 59 ans et de 30 % s'il est inférieur ou égal à 49 ans.

Les principaux dispositifs de déduction forfaitaire sont résumés au tableau 14, p. 77.

7.2.2.2. Les règles d'abattement forfaitaire applicables en matière d'IR et de CSG sont anciennes et ont des effets mal documentés

La création de taux d'abattement forfaitaires se justifie principalement dans une optique de simplification administrative (motif n° 1.4). L'objectif est de limiter les obligations de justification pour les contribuables et le travail de vérification de l'administration fiscale. En cas d'option, les déclarations au réel ne concernent alors que les contribuables bénéficiant des déductions de montants les plus élevés, que l'administration fiscale peut cibler pour ses contrôles.

Ces déductions forfaitaires n'ont pas nécessairement vocation à être représentatives d'un taux moyen ou médian de charges constatées en fonction des activités économiques. En particulier, dans le cas où les contribuables peuvent opter pour un régime forfaitaire ou réel (ce qui concerne les traitements et salaires pour l'IR, les quatre régimes « micro » et les majorations de frais d'acquisition des biens immobiliers), le législateur peut retenir un taux plus élevé que les taux de charges constatés en pratique dans le but d'inciter les contribuables à choisir le régime de déduction forfaitaire. Corollaire du fait que le principe de taxation des revenus nets n'a pas de valeur constitutionnelle (cf. 4.1), le Conseil constitutionnel laisse le législateur libre de fixer le niveau de déduction représentative des charges¹¹⁶.

¹¹⁵ Cour administrative de Nantes, 1^{re} chambre, 12 décembre 2019, n° 18NT01795.

¹¹⁶ Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, *Loi de finances pour 1991*. Le juge constitutionnel a validé le principe, pour les salariés, d'une assiette constituée de revenus bruts avec un abattement forfaitaire de 5 %, sans pour autant commenter le choix du niveau de l'abattement.

Néanmoins, des taux de déduction forfaitaire manifestement disproportionnés sont susceptibles d'entraîner des risques de trois natures :

- ◆ risques d'incitations économiques non recherchées par le législateur, dans le cas où les contribuables ont la possibilité d'arbitrer en fonction de l'avantage fiscal ;
- ◆ risques relatifs à l'acceptabilité de l'impôt : un taux de déduction excessif peut être perçu par les contribuables comme un avantage fiscal pur, rendant la taxation des autres revenus peu acceptable ;
- ◆ risques de perte de rendement du système fiscal, dans le cas où un abattement serait excessif.

Atténuer ou contenir ces risques requiert que les règles de déduction puissent évoluer en fonction de la réalité économique constatée pour les activités qui en bénéficient. En conséquence, il est nécessaire que le taux de déduction puisse faire l'objet d'évaluations ponctuelles, permettant de connaître l'effet collectif (perte de revenus induite) et individuel (modification du taux d'imposition effectif induite par le taux de revenus) et de le mettre en regard des objectifs recherchés par le législateur.

Les rapporteurs n'ont toutefois pas eu connaissance, par la direction générale des finances publiques, de données permettant de quantifier de façon précise les enjeux financiers que représentent ces différentes règles de déduction forfaitaire. Ils relèvent qu'aucune de ces dispositions n'est considérée comme une dépense fiscale au sens du tome II du rapport relatif aux voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2024.

La plupart des dispositifs de déduction forfaitaire sont anciens au regard du rythme de transformation de l'économie. Ainsi :

- ◆ l'abattement de 10 % sur les traitements et salaires vise à représenter les frais professionnels supportés par le salarié : frais de transport, de documentation, de formation, etc. Il n'a pas évolué dans son principe depuis la codification du CGI en 1950¹¹⁷, alors que l'organisation du travail salarié a connu de profondes transformations depuis lors ;
- ◆ la fraction d'une rente viagère constituée à titre onéreux à intégrer à l'assiette de l'impôt sur le revenu doit en principe dépendre de l'espérance de vie du débirentier et du taux de rémunération des placements sans risque. Cependant, la fraction prévue forfaitairement par l'article 158 du CGI comporte des effets de seuil de forte ampleur (variation de 20 % le jour du cinquantième anniversaire), qui ne peuvent pas refléter la réalité actuarielle. En outre, les taux forfaitaires prévus par l'article 158 du CGI n'ont pas été modifiés depuis 1979, alors que l'espérance de vie de la population a considérablement augmenté depuis cette date¹¹⁸ et que les taux d'intérêt ont connu une baisse structurelle.

Les autres règles de déduction étudiées par les rapporteurs ont toutes été modifiées entre 2003 et 2012, soit une ancienneté comprise entre 12 et 21 ans.

¹¹⁷ Dans la première version de l'article 83, le plafond était fixé à 50 000 F de déduction, soit de l'ordre de 27 000 €₂₀₂₄. Au-delà, le taux de déduction forfaitaire était de 5 %. Ce second taux a été supprimé en 1979 ; aucune déduction forfaitaire n'est donc admise au-dessus du plafond. Jusqu'en 2001 par ailleurs, les contribuables ne pouvaient pas opter pour la déduction des frais réels, mais un arrêté ministériel établissait une liste de professions « *qui comportent des frais dont le montant est notoirement supérieur à celui résultant de l'application des pourcentages prévus* » et bénéficiaient donc de taux de déduction forfaitaire majorés.

¹¹⁸ Selon les *Tableaux de bord de l'économie française* de l'INSEE, l'espérance de vie à la naissance a crû, entre 1979 et 2023, de 9,9 ans pour les hommes et de 7,4 ans pour les femmes.

Seul le taux de déduction forfaitaire valable pour une partie des activités relevant du régime micro-BIC a fait l'objet d'évolutions sous l'effet de l'article 45 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 : celle-ci réduit le taux de déduction forfaitaire applicable aux locations meublées touristiques classées de 71 % à 30 %, avec une majoration de 21 % lorsque les logements ne sont pas situés en zone tendue.

En conséquence, les rapporteurs estiment souhaitable que :

- ◆ l'administration fiscale réalise des travaux permettant de connaître la distribution des taux de charges sur chiffres d'affaires pour les différents régimes « micro » et du taux de charges nécessaires à l'acquisition des traitements et salaires, en vue de maîtriser les effets budgétaires et économiques de ces taux ;
- ◆ les résultats de ces travaux soient communiqués, à intervalle périodique, au Parlement afin de lui permettre de procéder au réexamen des taux de déduction forfaitaire retenus.

Proposition n° 3 : Mesurer les effets induits par les principales règles de déduction forfaitaire de charges, notamment en matière de traitements et salaires et pour les régimes « micro », et procéder au réexamen des taux applicables.

7.2.2.3. La bonne justification du taux d'abattements représentatifs des frais professionnels représente un enjeu de l'ordre de 10 à 15 Md€ pour les finances publiques

En ce qui concerne le taux d'abattement représentatif des frais professionnels, une incohérence existe entre IR et prélèvements sociaux. Les prélèvements sociaux sur les revenus d'activité salariées sont calculés sur la base de 98,25 % de la rémunération, sans que cette déduction ne puisse excéder 4 PASS ; autrement dit, le taux réellement applicable de CSG et de CRDS est de 9,53 % pour les revenus inférieurs à 4 PASS et de 9,7 % au-delà. Les contribuables n'ont pas la possibilité d'exposer leurs frais réels si ceux-ci excèdent 1,75 % de leur rémunération brute.

Contrairement à l'IR, le niveau de l'abattement forfaitaire en matière sociale a connu des évolutions récentes : initialement fixé à 5 %, le taux a été réduit à 3 % en 2004¹¹⁹ puis à 1,75 % en 2012¹²⁰, ce qui a eu pour effet d'augmenter le différentiel avec les travailleurs indépendants. Selon l'exposé des motifs du projet de loi ayant prévu la baisse en 2012, cette baisse s'expliquait par « *la prise en charge croissante des frais professionnels des salariés directement par leurs employeurs, notamment en matière de transport, de frais de repas et de téléphonie mobile* ». Ce même argument figure également dans l'annexe II du PLACSS pour 2022. Néanmoins, dans chaque cas, aucune étude n'est présentée à l'appui de cet argument. En outre, de la lecture des débats en séance publique à l'Assemblée nationale, il ressort que le taux finalement retenu de 1,75 % est en réalité déterminé par le rendement recherché par la mesure¹²¹.

¹¹⁹ Article 72 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.

¹²⁰ Article 17 de la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la Sécurité sociale pour 2012.

¹²¹ Ainsi, alors que le projet de loi entendait retenir un abattement de 2 %, celui-ci a été abaissé à 1,75 % au cours des débats en séance publique dans le but de générer une recette supplémentaire de 140 M€ permettant, sans modifier l'équilibre financier du projet de loi, de ne pas assujettir le complément du libre choix d'activité (CLCA) à la CSG. Cf. *Journal officiel* de la République française, débats parlementaires, Assemblée nationale, session ordinaire de 2011-2012, compte rendu intégral de la deuxième session du mercredi 26 octobre 2011.

Encadré 3 : Effets individuels de l'estimation des frais professionnels sur le taux d'imposition des salariés

Pour estimer les effets de l'estimation des frais professionnels sur le taux d'imposition, les rapporteurs ont simulé, à plusieurs niveaux de la distribution, les taux d'imposition effectifs des revenus en fonction du taux de frais professionnels pour plusieurs niveaux de revenus.

Pour des individus rémunérés respectivement au salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), au salaire moyen et à cinq salaires moyens, deux situations ont été simulées :

- une hypothèse « basse », dans laquelle le taux de frais professionnels correspond à celui retenu forfaitairement pour le calcul des prélèvements sociaux. Dans cette hypothèse, les frais professionnels représentent 1,75 % du salaire brut, dans la limite de 7 % du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS) ;
- une hypothèse « haute », dans laquelle le taux de frais professionnels correspond à celui retenu forfaitairement pour le calcul de l'impôt sur le revenu dans les cas où le contribuable n'opte pas pour la justification des frais réels. Dans cette hypothèse, les frais professionnels représentent 10 % du salaire « net » avant impôt sur le revenu, dans la limite de 13 522 €.

Pour chacune des six situations, le taux de CSG-CRDS est calculé en fonction du salaire brut hors-frais professionnels (montant de CSG-CRDS / (salaire brut – frais professionnels)) et le taux d'impôt sur le revenu est calculé en fonction du salaire net hors-frais professionnels (montant d'IR / (salaire net – frais professionnels)). Les résultats sont présentés dans le tableau suivant.

Hypothèse sur les frais professionnels	Taux de CSG-CRDS sur salaire brut hors frais professionnels	Taux d'IR sur salaire net hors frais professionnels
Personne touchant 1 SMIC (20 147 €)		
Hypothèse basse (A)	9,70 %	1,66 %
Hypothèse haute (B)	10,38 %	1,81 %
Différence (B – A)	0,68 pt	0,15 pt
Personne touchant 1 salaire moyen (43 992 €)		
Hypothèse basse (C)	9,70 %	9,80 %
Hypothèse haute (D)	10,38 %	10,66 %
Différence (D – C)	0,68 pt	0,86 pt
Personne touchant 5 salaires moyens (219 960 €)		
Hypothèse basse (E)	9,70 %	31,27 %
Hypothèse haute (F)	10,20 %	33,32 %
Différence (F – E)	0,50 pt	2,05 pts

Ainsi pour une personne au SMIC, dans l'hypothèse basse, le taux effectif de CSG-CRDS est de 9,70 % du salaire brut et le taux effectif d'IR de 1,66 % du salaire net avant IR. En revanche, dans l'hypothèse haute, ces taux sont respectivement de 10,38 % et 1,81 %, soit une majoration de 0,68 point de salaire brut et de 0,15 point de salaire net.

Au salaire moyen, les écarts sont de respectivement 0,68 point et 0,86 point. Si ces différences peuvent apparaître faibles, elles représentent pourtant un enjeu de l'ordre de 800 € de salaire disponible *in fine*. À titre de comparaison, ces écarts sont du même ordre de grandeur que l'avantage que constitue l'existence du taux réduit de CSG sur les retraites (0,9 point).

Source : Rapporteurs.

Or, la correcte détermination du niveau d'abattements représentatifs de frais professionnels représente un enjeu majeur pour les finances publiques. En agrégé, les traitements et salaires représentent une assiette de l'ordre de 1 000 Md€ par an¹²². Aussi, le bon positionnement du taux d'abattement forfaitaire représentatif de charges entre 1,75 % et 10 % **représente donc un enjeu d'assiette de l'ordre de 80 Md€, soit un enjeu financier pour les finances publiques de l'ordre de 10 à 15 Md€.** La correcte estimation de ces frais professionnels constitue également un enjeu significatif au niveau individuel, de l'ordre de 1 à 2 % du salaire disponible.

Les échanges menés par les rapporteurs ne permettent pas de donner une estimation, même imprécise, du taux réel de frais professionnels engagés par les salariés. Si l'opinion selon laquelle le taux de 10 % retenu pour l'IR serait surestimé est largement partagée, aucun des interlocuteurs rencontrés n'a produit d'éléments le démontrant de façon probante. Ce taux de déduction forfaitaire ne représente en effet pas seulement les frais de transport et de repas : il a également vocation à couvrir des frais spécifiques tels que ceux des locaux utilisés par l'activité (par exemple, coût de l'utilisation par un professeur d'un bureau pour la préparation de ses cours), les frais destinés à l'acquisition du matériel dont le salarié ou assimilé est propriétaire (par exemple, instruments de musique), les frais de formation, de recherche d'emploi, de prothèse pour les personnes en contact avec la clientèle, de relations publiques pour les vendeurs, représentants et placiers (VRP), ou encore les frais de procès (*cf.* annexe I, section 5.1)¹²³.

Quoi qu'il en soit, une nouvelle évaluation des taux et une harmonisation entre les pratiques applicables en matière d'IR et de CSG apparaissent souhaitables. Une piste de réflexion pourrait par exemple consister à :

- ◆ retenir un taux d'abattement forfaitaire commun à l'IR et à la CSG visant à être représentatif de la réalité du montant des frais professionnels engagés par les salariés pour l'acquisition de leurs revenus. Cette évolution aurait pour effet de modifier les assiettes des deux impôts ;
- ◆ maintenir la possibilité pour les contribuables d'exposer à l'administration leurs frais réels, en retenant une déclaration unique pour l'IR et la CSG ;
- ◆ afin de conserver une incitation à la simplification administrative, n'admettre cette possibilité d'exposer les frais réels que pour les contribuables faisant état de frais professionnels nettement supérieurs au taux forfaitaire retenu. Par exemple, seuls les contribuables exposant un taux de frais professionnels sur salaire supérieur à 10 % seraient admis à présenter ceux-ci à l'administration fiscale.

Proposition n°4 : Unifier les règles de déduction des frais professionnels sur les traitements et salaires pour le calcul des assiettes de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux.

¹²² Source : rapporteurs, d'après les données du rapport à la commission des comptes de la Sécurité sociale (CCSS) de 2023 p. 51.

¹²³ Bulletin officiel des finances publiques *RSA - Base d'imposition des traitements, salaires et revenus assimilés - Charges déductibles du revenu brut - Dépenses professionnelles des salariés - Déduction des frais réels* (BOI-RSA-BASE-30-50-30 du 12 septembre 2012).

7.2.3. Pour les régimes « micro » dont les charges sont appréciées de façon forfaitaire, les différents taux applicables favorisent des arbitrages entre activités

7.2.3.1. Les possibilités d'arbitrage entre location meublée et location nue sont accrues lorsque les revenus sont sous les seuils du régime « micro »

Le Conseil des prélèvements obligatoires, dans son rapport de décembre 2023 consacré à la fiscalité du logement¹²⁴, recommandait de réduire, voire de supprimer l'écart de taux entre régime micro-BIC pour la LMNP et régime micro-foncier pour la location nue. L'article 45 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 et la proposition de loi visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 24 janvier 2024 ne remettent pas en cause cette différence de traitement, se concentrant sur le régime fiscal spécifique des meublés de tourisme.

Les rapporteurs recommandent de tirer les conséquences de la proposition n° 2 formulée en section 7.2.1 — supprimer la possibilité d'amortissement des biens immeubles loués meublés — pour le régime micro-BIC. Ainsi, les taux d'abattement forfaitaire pratiqués pour la location meublée (professionnelle et non professionnelle) devraient être considérablement abaissés et pour être rapprochés du taux d'abattement du micro-foncier, est de 30 %. Un écart de taux, modéré, pourrait cependant être maintenu pour tenir compte des charges supplémentaires que représente l'amortissement des biens *meubles* mis à disposition du preneur. Celui-ci devrait dans la mesure du possible être fixé en fonction du ratio de charges d'amortissement des biens meubles sur chiffre d'affaires brut constaté en pratique en location meublée au régime réel.

7.2.3.2. Au regard du développement du « néo-salariat », l'écart entre les taux de déduction forfaitaires applicables aux traitements et salaires et au régime micro-BNC mériterait d'être reconsidéré

Les règles de déduction des charges nécessaires à l'acquisition des revenus diffèrent en apparence pour les entreprises relevant de l'IR et pour les traitements et salaires. En effet :

- ◆ les bénéficiaires non commerciaux sont nets des « dépenses nécessitées par l'exercice de la profession » ;
- ◆ en revanche, les revenus salariaux et assimilés ne peuvent être minorés que de charges déterminées par la loi : cotisations à des régimes de protection sociale, CSG et frais professionnels¹²⁵.

In concreto toutefois, les différences entre règles de déduction applicables aux BNC et aux traitements et salaires pour des activités comparables apparaissent ténues. Par exemple, les règles de décompte des frais de repas, de double-résidence ou de formation sont le plus souvent proches. Les rapporteurs ont identifié peu de cas dans lesquels, en application de la doctrine administrative, des frais supportés par une personne exerçant une activité salariée ne seraient pas déductibles alors qu'ils pourraient être déduits si elle exerçait cette activité sous une forme libérale (*cf.* encadré 4 pour un exemple). *In fine*, la principale différence porte sur l'intensité du contrôle exercé par l'administration quant aux charges déduites, et le degré de présomption de rattachement des charges exposées à l'activité professionnelle.

¹²⁴ Conseil des prélèvements obligatoires, *Pour une fiscalité du logement plus cohérente*, décembre 2023. Recommandation n° 10.

¹²⁵ En complément, la possibilité de déduire les intérêts d'emprunt contractés pour souscrire au capital de sociétés nouvelles ou de sociétés coopératives pouvaient dans certains cas être déduits de la rémunération brute existait pour les emprunts contractés jusqu'en 2016. Ces dispositifs sont placés en extinction.

Encadré 4 : Exemple de possibilité de déduction existant sous le régime des BNC mais fermée en matière de traitements et salaires

Un exemple des différences qui existent dans les facultés respectives de déductions pour les BNC et les traitements et salaires réside dans le traitement des situations dans lesquelles une personne utilise un local de sa résidence personnelle pour exercer une partie de son activité.

L'administration fiscale admet, pour la détermination des revenus salariaux et assimilés, la déduction de frais afférents aux locaux professionnels financés directement par les salariés et fonctionnaires : frais d'entretien et de chauffage, charges d'emprunt, quote-part du loyer. Toutefois, cette possibilité est subordonnée à un contrôle strict du fait que le salarié ne dispose pas d'un bureau fourni par son employeur et adapté aux conditions d'exercice de sa profession et à la possibilité de rattacher ces frais à l'activité professionnelle.

Cas d'une personne propriétaire du local qu'elle utilise

Selon la doctrine fiscale, le salarié entrant dans les critères précédemment définis qui exerce son activité depuis un bureau dans sa résidence principale dont elle est propriétaire ne peut pas déduire de son revenu un loyer fictif correspondant, ni l'amortissement du local utilisé. Il peut uniquement déduire les intérêts d'emprunt s'il démontre que l'acquisition du local a été engagée par nécessité professionnelle.

Au contraire, pour un travailleur indépendant propriétaire, à titre personnel, du local dans lequel il exerce son activité, la possibilité lui est ouverte de se verser un loyer fictif, y compris s'il exerce une activité non commerciale. Ce loyer fictif est exclu de l'assiette des cotisations sociales et, en contrepartie, des droits acquis. Il constitue, pour l'activité non commerciale, une dépense, et est regardé comme un revenu foncier du foyer.

Dans le cas où le travailleur indépendant ne relève pas, pour son activité indépendante, du régime micro-BIC ou micro-BNC, il peut alors déduire intégralement le loyer fictif de ses bénéfices. Mais si le total des revenus fonciers du foyer est inférieur au plafond du régime micro-foncier, alors ce loyer fictif se voit appliquer une déduction forfaitaire de 30 %. *In fine*, le revenu net global du foyer est réduit de 30 % du loyer fictif.

Cas d'un télétravailleur

Dans le cas où la personne dispose d'un bureau extérieur à son domicile personnel, la doctrine administrative apprécie différemment la possibilité de bénéficier en sus de la déduction des charges correspondant à l'utilisation d'un bureau au domicile.

S'agissant des revenus salariaux et assimilés, la doctrine administrative interprète strictement la condition de nécessité des frais salariaux pour l'exercice de l'activité professionnelle. Ainsi, le salarié qui dispose d'un bureau lui permettant d'exercer son activité professionnelle dans les locaux de son employeur ne peut, en plus, déduire de charges correspondant à une pièce qu'il utilise comme bureau à son domicile. Cette interprétation conduit donc à interdire de déduire les charges liées à l'utilisation d'un local à des fins de télétravail à temps partiel. La communication de l'administration fiscale sur ces questions est toutefois imprécise, puisque certains documents d'information destinés au grand public¹²⁶ suggèrent la possibilité de déduire ces frais, sans toutefois que le bulletin officiel des impôts explicite la doctrine de l'administration sur ce point.

Au contraire, rien n'exclut, pour un travailleur indépendant, l'utilisation de deux locaux destinés à l'exercice de son activité, dont l'un à son domicile. L'administration fiscale contrôle alors dans les conditions de droit commun que celui-ci est effectivement destiné à l'exercice de l'activité professionnelle.

Source : Rapporteurs, d'après le bulletin officiel des impôts BOI-RSA-BASE-30-50-30-30 du 21 juin 2017 et l'arrêt du Conseil d'État du 11 avril 2008, n° 287808, M. et M^{me} Roche.

¹²⁶ À l'exemple de la plaquette *télétravail à domicile : allocations versées par les employeurs et frais engagés par les salariés en 2022*, publiée à l'adresse https://www.impots.gouv.fr/sites/default/files/media/1_metier/1_particulier/EV/1_declarer/140_frais_professionnels/nid_14089_faq_frais_teletravail.pdf.

En revanche, pour des activités unipersonnelles, l'application des taux forfaitaires induit des distorsions marquées lorsqu'un arbitrage est possible entre contrat de travail et création d'une activité d'autoentrepreneur. Cet arbitrage est tout particulièrement marqué dans le contexte du développement du « néo-salariat » des travailleurs des plateformes. Il peut plus généralement concerner toute activité intellectuelle pour le compte d'une entreprise unique, pour laquelle un arbitrage est possible entre recrutement comme salarié et création d'une micro-entreprise sous-traitante, telles que les activités de conseil ou le travail de journalisme en *freelance*.

Or, lorsque l'activité économique est de taille réduite et très peu intensive en capital, la création d'une micro-entreprise induit peu de coûts supplémentaires¹²⁷. Pourtant, le régime micro-BNC permet de déduire des revenus 34 % du chiffre d'affaires brut, contre 10 % du salaire lorsque l'activité est salariée.

Si d'autres éléments entrent en jeu dans le choix de la forme juridique de l'activité, notamment le régime de sécurité sociale sous-jacent, l'application ou non du droit du travail et la relation de dépendance juridique vis-à-vis du client-employeur, cet écart important de taux apparaît constitutif d'une distorsion favorable à l'externalisation.

Ce constat renforce la nécessité d'une évaluation des taux d'abattement forfaitaires applicables en matière de traitements et salaires et de BNC. Il pourrait en particulier justifier la mise en place d'un taux spécifique pour les activités relevant du régime micro-BNC.

7.3. Les pensions de retraites bénéficient d'un régime favorable en matière d'IR et de CSG, sans que cela soit justifié par la situation économique et sociale des bénéficiaires

Les pensions de retraites sont incluses dans la cédule des traitements, salaires, pensions et rentes d'invalidité du point de vue de l'IR, et dans celle des revenus d'activités et de remplacement du point de vue de la CSG. Toutefois, pour chacun de ces deux impôts, elles font l'objet de traitements plus favorables que la norme qui prévaut pour l'ensemble de la cédule.

7.3.1. Les pensions de retraites font l'objet d'un abattement de 10 % pour l'impôt sur le revenu, principalement justifié par une finalité d'aide aux retraités

7.3.1.1. L'abattement d'IR sur les pensions et retraites représente un coût de 4,5 Md€ en 2024

Les pensions et retraites font l'objet d'un abattement de 10 %, prévu par le *a* du 5 de l'article 158 du CGI. Cet abattement s'applique à l'ensemble des pensions de retraites perçues de la part des régimes de base, complémentaires et supplémentaires, qu'elles soient liquidées en rente ou en capital¹²⁸ (auquel cas elles peuvent être imposées comme des revenus exceptionnels). L'abattement concerne également les pensions autres que de retraites, ce qui concerne principalement les pensions alimentaires, ainsi que les rentes viagères constituées à titre gratuit (par exemple les prestations compensatoires à la suite de divorces).

¹²⁷ Une personne exerçant une activité de conseil en *freelance* peut par exemple utiliser son matériel informatique personnel dont elle aurait de toute façon fait l'acquisition, recourir à des solutions peu coûteuses pour externaliser sa comptabilité, et bénéficier des services d'une banque en ligne prélevant des frais faibles.

¹²⁸ Le BOFIP BOI-RSA-PENS-10-10-10-30 précise les critères de distinction entre les pensions de retraite versées sous forme de capital et les autres produits d'épargne, qui ne bénéficient pas de cet abattement.

L'avantage fiscal est plafonné, pour les revenus 2023, à 4 123 €, c'est-à-dire qu'il ne concerne que les 41 230 premiers euros de revenus perçus sous forme de pensions et retraites. Ce plafond s'applique au montant total des pensions et retraites perçues par l'ensemble des membres du foyer fiscal. Par ailleurs, l'avantage fiscal ne peut être inférieur à 422 €, sans pouvoir excéder le montant brut des pensions et retraites.

Cet avantage fiscal a été établi pour la première fois par la loi de finances pour 1978¹²⁹. Reconduit par la loi de finances pour 1979 et codifié à l'article 158 du CGI, il a été réformé en 1983 pour instituer un plafond global d'abattement pour l'ensemble des pensions perçues par le foyer fiscal. Le plafond évolue désormais au même rythme que l'inflation.

Cet avantage constitue une dépense fiscale au sens de la DLF (n° 120401). Selon le tome II de l'évaluation des voies et moyens annexée au projet de loi de finances pour 2024, **cette dépense fiscale bénéficie à 14,84 millions de ménages et devrait représenter un coût de 4,54 Md€ en 2024**. Aussi, parmi les dépenses évaluées dans le tome II des *Voies et moyens*, **cette dépense fiscale constitue en montant en 2024 la deuxième plus élevée liée à l'impôt sur le revenu et la troisième plus élevée tous impôts confondus**, derrière le crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile (6,17 Md€) et le crédit d'impôt en faveur de la recherche (7,65 Md€).

Il n'est pas possible, à l'intérieur de ce montant, de distinguer la part de l'avantage afférent aux pensions de retraite et aux autres pensions et rentes ; cependant, les pensions de retraite représentent un montant très supérieur aux autres revenus concernés par cet abattement¹³⁰.

7.3.1.2. *La principale motivation à l'existence de cet avantage fiscal était liée à la situation économique des retraités*

À la création du dispositif d'abattement en 1977, celui-ci était justifié par deux principales motivations, comme en attestent les travaux parlementaires¹³¹.

En premier lieu « *l'accroissement de la pression fiscale consécutive au départ à la retraite et à la privation du traitement d'activité dont bénéficiaient de nombreux retraités, est vivement ressentie comme une injustice*¹³² ». En effet, le départ en retraite entraînant une baisse immédiate des revenus pour la majorité des ménages et en l'absence de prélèvement à la source, la pression fiscale était perçue comme particulièrement haute l'année suivant la liquidation de la retraite. La proposition initiale du Gouvernement était en conséquence un abattement valable une unique fois, l'année du départ en retraite, permettant d'adoucir cette transition.

¹²⁹ Article 3 de la loi n° 77-1467 du 30 décembre 1977 de finances pour 1978, non codifié. L'avantage fiscal a par la suite été codifié par la loi de finances pour 1979.

¹³⁰ Les pensions de retraites représentent un volume brut de l'ordre de 400 Md€ par an. Pour comparaison, l'ordre de grandeur du montant des pensions alimentaires versées à des enfants est de moins de 10 Md€ par an.

¹³¹ *Journal officiel* de la République française, débats parlementaires, Assemblée nationale, première session ordinaire de 1977-1978, compte rendu intégral de la deuxième session du mardi 18 octobre 1977 (15^e séance, n° 86 AN du 19 octobre 1977), p. 6222 sq.

¹³² Intervention de M. Maurice Papon, rapporteur général, à l'origine de l'amendement (p. 6225).

En second lieu, au-delà de cette motivation, les députés ont entendu revoir l'ensemble du « *statut social et fiscal des personnes âgées*¹³³ ». En particulier, dans un contexte où l'indexation des pensions était inférieure à la forte inflation et où la situation économique des personnes âgées était en moyenne moins favorable que celle de l'ensemble de la population, les députés ont retenu l'amendement consistant à créer une différence de traitement permanente, favorable aux personnes retraitées¹³⁴. Ce souhait a conduit à retenir la création d'un abattement de 10 % sur l'ensemble des pensions plafonné à 5 000 F par personne bénéficiant d'une telle pension. Coexistait par ailleurs un dispositif d'abattement de plein droit pour les personnes de plus de soixante-cinq ans et les invalides, d'un montant maximal de 3 400 F, dégressif selon le revenu. L'ensemble de ces dispositifs permettait donc d'adoucir la perte de revenus résultant du départ en retraite.

Aujourd'hui, cette niche fiscale est justifiée, dans le tome II des *Voies et moyens* annexé au projet de loi de finances pour 2024, par la finalité d'« *aider les personnes retraitées* ». **Sa principale justification relève donc de la catégorie n° 4 de motifs : modifier la répartition de la charge fiscale en faveur d'une catégorie de contribuables déterminée (les personnes retraitées).**

7.3.1.3. *L'abattement n'apparaît pas justifiable par une recherche d'égalité de traitement avec les revenus d'activité*

Plusieurs interlocuteurs rencontrés par la mission font valoir une autre justification à cet avantage fiscal. Celui-ci pourrait être vu comme un moyen d'assurer l'égalité de traitement entre les pensions d'une part, et les traitements et salaires d'autre part. En effet, les revenus d'activité peuvent bénéficier d'un abattement forfaitaire de 10 % représentatif des charges nécessaires à leur acquisition. La discussion générale au Parlement lors de la création du dispositif fait apparaître que le choix du taux de 10 % est aligné sur le taux d'abattement forfaitaire pour frais professionnels applicable aux revenus et salaires.

Or, selon certains interlocuteurs rencontrés par la mission, le taux d'abattement forfaitaire de 10 % applicable aux traitements et salaires serait surestimé et constituerait un avantage sans justification économique (cf. 7.2.2.3), qu'il importerait de répliquer pour les pensions de retraite.

Les rapporteurs font observer, en premier lieu, que la création du taux d'abattement de 10 % sur les pensions n'était pas justifiée par un tel raisonnement. Lors de la discussion parlementaire, le Gouvernement relevait que « *l'abattement de 10 p. 100 est accordé aux salariés au titre des frais professionnels et, si les personnes âgées ont, elles aussi, des frais, ce ne sont cependant pas des frais professionnels. Il est à craindre que d'autres catégories, voyant étendre aux retraités le bénéfice de l'abattement de 10 p. 100, ne demandent, eu égard à leurs frais, qui sont réellement des frais professionnels, à bénéficier d'un taux d'abattement supérieur*¹³⁵. »

En second lieu, aucun des interlocuteurs rencontrés n'a pu démontrer que le taux de 10 % serait manifestement surestimé, ni dans quelle proportion (cf. 7.2.2.3).

¹³³ Intervention de M. Marc Lauriol (p. 6223).

¹³⁴ On relève ainsi dans le compte-rendu des débats de l'Assemblée nationale l'intervention suivante de M. Marc Lauriol : « *Il est parfaitement normal que vous astreigniez les Français à des mesures d'austérité dans la crise et même dans la guerre économique qui nous est livrée. Mais, de grâce, trouvez-vous vraiment que les personnes du troisième et quatrième âge aient à supporter aussi lourdement et aussi constamment les efforts que la nation doit consentir ? La France s'honorait en pensant d'abord à ses personnes âgées et en ne les soumettant pas à un régime de dégradation permanente. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République, du groupe républicain et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)* » (p. 6224).

¹³⁵ Intervention de M. Robert Boulin, ministre délégué à l'économie et aux finances (p. 6226).

En troisième lieu, même à supposer qu'un écart existe entre taux effectif de charges pour les salariés, et taux de déduction forfaitaire de 10 %, cet avantage resterait principalement justifié par le but d'inciter les salariés à renoncer à l'option pour les frais réels, alors qu'un tel objectif n'existe pas pour les pensionnés.

Ainsi, le taux d'abattement de 10 % n'a pas été pensé comme l'extension aux retraités d'un mécanisme de calcul des charges des salariés qui leur était favorable, mais comme un avantage autonome.

En tout état de cause, même à supposer que l'avantage fiscal qui résulte de l'écart entre le taux moyen de charges nécessaires à l'acquisition des traitements et salaires et le taux forfaitaire de 10 % pût être regardé comme un avantage dont il conviendrait de faire bénéficier les pensionnés, **celui-ci ne suffirait pas à justifier un taux d'abattement de 10 % sur les pensions de retraites.**

7.3.1.4. Les rapporteurs n'identifient pas d'autres motivation à l'existence de cet abattement

Les rapporteurs ont étudié l'hypothèse que l'avantage puisse être justifié par l'objectif d'éviter les double-impositions. Cependant, les revenus ayant permis d'acquérir les droits à la retraite sont imposés nets des cotisations de retraite, et les charges nécessaires pour acquérir les revenus sur lesquels sont prélevées ces cotisations sont elles-mêmes déductibles de l'assiette de l'IR au moment de l'imposition de ces revenus. Par ailleurs, s'agissant des pensions alimentaires et rentes constituées à titre gratuit, le débirentier déduit de l'assiette de l'IR qu'il acquitte les charges nécessaires à l'acquisition des revenus permettant le versement de la rente.

En outre, l'argument présenté lors de la création du dispositif selon lequel celui-ci permettrait d'adoucir la transition entre emploi et retraite est considérablement affaibli par la mise en place du prélèvement de l'impôt sur le revenu à la source en 2019.

Enfin, les rapporteurs ne souscrivent pas à la vision selon laquelle cet avantage fiscal constituerait un outil adapté pour atténuer la perte de pouvoir d'achat résultant du départ en retraite : dans le cas où celle-ci serait jugée excessive, l'outil pertinent serait alors une réforme paramétrique de l'assurance vieillesse et des régimes complémentaires de sécurité sociale.

7.3.2. Les revenus de remplacement, parmi lesquels les pensions, bénéficient de taux normaux dérogatoires de CSG et font l'objet d'une forme de progressivité de l'impôt

Impôt cédulaire et proportionnel, la CSG est régie par différents taux « normaux » en fonction des catégories de revenus (cf. tableau 15). Ainsi, le taux apparent des revenus d'activité et des revenus du capital est plus élevé que celui des pensions, des allocations chômage ou encore des produits des jeux.

Tableau 15 : Taux normaux de CSG

Catégorie de revenus	Taux normal de CSG
Revenus d'activité	9,2 %
Pensions, taux normal	8,3 %
Revenus de remplacement hors pensions	6,2 %
Revenus du capital	9,2 %
Produits des jeux	6,2 %

Source : Art. 154 quinquies du code général des impôts ; rapporteurs.

Les taux en vigueur sont le fruit de réformes successives de la CSG, en lien avec l'évolution parallèle des cotisations sociales (*cf.* tableau 16). À la création de la CSG en 1991, le taux était unique et fixé à 1,1 %. La CSG a par la suite crû de façon uniforme jusqu'en 1997. À partir de la LFSS 1998, dans une logique d'universalisation du financement de l'assurance-maladie, la CSG sur les revenus d'activité a augmenté pour l'ensemble des revenus, alors qu'en contrepartie les cotisations sociales de maladie sur les seuls salaires baissaient de 4,75 points. À cette occasion, une différenciation a été introduite entre :

- ◆ les revenus d'activité, sur lesquels la CSG augmentait à concurrence de cette baisse (+4,1 points) ;
- ◆ les revenus de remplacement, dont le taux de CSG connaissait une moindre augmentation, mais sans compensation de baisses de cotisation par ailleurs (+2,8 points) ;
- ◆ les revenus du patrimoine et des produits de placement, dont le taux de CSG augmentait autant que celle des revenus d'activité (+4,1 %points), sans non plus de cotisation à baisser en compensation.

La CSG sur les revenus du patrimoine, sur les pensions de retraites et sur les revenus d'activité a à nouveau augmenté en 2005 sans lien avec une baisse de cotisations par ailleurs. Puis, en 2018, parallèlement à une baisse de cotisations sociales¹³⁶ et à l'instauration du PFU, la CSG sur les pensions a été rehaussée avec un taux porté à 8,3 % (+ 1,7 point) en même temps que les revenus d'activité (taux porté à 9,2 %, soit + 1,7 point aussi) et les revenus du capital (taux porté à 9,9 %, soit +1,7 point également), seuls les revenus de remplacement hors pensions n'étant pas concernés par la hausse. La hausse sur les revenus du capital a été atténuée en 2019 (-0,7 point pour ces seuls revenus).

Parallèlement, à compter de 1996, le taux de la contribution sur les revenus de remplacement a été rendu progressif, afin de ne pas faire porter l'effort de l'universalisation sur les ménages aux revenus les plus modestes.

Tableau 16 : Évolution des taux *normaux* de CSG sur les principales catégories de revenus (hors produits de jeux) entre 1991 et 2019

Date	Revenus d'activité	Revenus du patrimoine et de placement	Pensions de retraite	Autres revenus de remplacement
1991	1,1 %	1,1 %	1,1 %	1,1 %
1993	2,4 %	2,4 %	2,4 %	2,4 %
1997	3,4 %	3,4 %	3,4 %	3,4 %
1998	7,5 %	6,2 %	6,2 %	6,2 %
2005	7,5 %	8,2 %	6,6 %	6,2 %
2018	9,2 %	9,9 %	8,3 %	6,2 %
2019	9,2 %	9,2 %	8,3 %	6,2 %

Source : Rapporteurs, d'après la loi de finances pour 1991 et les versions consolidées successives des articles L. 136-1 à L. 136-9 du code de la sécurité sociale.

¹³⁶ Les cotisations salariales ont connu une baisse de 3,15 points en 2018.

Aujourd'hui, des différences de taux perdurent et constituent des niches sociales, sans qu'une justification particulière soit avancée. En effet, le taux de 8,3 % (« taux normal » depuis la loi du 24 décembre 2018) sur les pensions de retraite et d'invalidité constitue en droit une exception par rapport au taux de 9,2 % portant sur les revenus d'activité et de remplacement¹³⁷. Il en va de même pour le taux de 6,2 % sur les allocations chômage, les indemnités journalières de sécurité sociale (IJSS), les indemnités d'activité partielle et d'activité partielle de longue durée. Le fait qu'une partie de la CSG ait été créée en substitution à des cotisations sociales auxquelles n'étaient pas assujettis les revenus de remplacement ne suffit pas à expliquer ce taux dérogatoire, dans la mesure où les revenus du capital, placés dans la même situation, ne bénéficient pas d'une dérogation similaire.

La persistance d'écarts de taux ne fait pas l'objet d'explications particulières de la part de l'administration, rencontrée par les rapporteurs. Les seules justifications avancées dans la documentation publique concernent les exonérations et taux réduits de CSG portant sur les revenus de remplacement (cf. 3.1.1.3). En effet, ces derniers s'expliquent par une volonté de « tenir compte de la situation des assurés sociaux en situation d'incapacité de continuer ou de reprendre le travail et des bénéficiaires de revenus de remplacement les plus modestes » (PLACSS 2022).

Ce faisant, cette différence de traitement apparaît pouvoir être rattachée à la catégorie 4 (mesures ayant pour objet de modifier la répartition des charges publiques entre catégories de contribuables). Comme pour l'abattement existant pour l'IR, le taux dérogatoire de CSG pour les retraités pourrait être justifié par une volonté de prendre en compte les caractéristiques socioéconomiques de cette catégorie de contribuables.

Enfin, le traitement spécifique réservé aux pensions de retraite n'apparaît pas pouvoir être justifié par une volonté d'éviter les doubles impositions. Certes, une partie des cotisations sociales permettant l'acquisition des droits à pension a été frappée par la CSG activité (qui s'applique au revenu brut, incluant les cotisations salariales). Cependant, aucun dispositif de réduction de CSG n'est prévu pour d'autres revenus acquis par des cotisations contributives, tels que les retraites supplémentaires ou les plans d'épargne de retraite collectifs (PERCO). La CSG est conçue comme un impôt frappant les revenus bruts, et il n'apparaît pas justifié que les cotisations à des régimes obligatoires de sécurité sociale soient traités différemment.

Par ailleurs, l'existence de telles différences de taux révèle plusieurs fragilités :

- ◆ elle est manifestement contraire au principe d'universalité et de rendement qui anime la CSG (cf. 3.1.1). Les réformes successives de la CSG traduisent une logique d'universalisation du financement, qui suit en parallèle celle de la protection sociale ;
- ◆ elle est à l'origine d'un coût important pour les finances publiques : la direction de la sécurité sociale (DSS) évalue le manque à gagner lié aux taux dérogatoires et réduits et aux exonérations à près de 8 Md€ en 2022 ;
- ◆ l'objectif de prise en compte des ménages les plus modestes bénéficiant de revenus de remplacement est aujourd'hui assuré par l'introduction de taux réduits et d'exonérations ciblées, prenant en compte la situation des foyers fiscaux ;
- ◆ l'existence de taux dérogatoires n'a fait l'objet d'aucune évaluation récente. À titre d'information, le dispositif d'exonération et de taux réduit attaché aux indemnités journalières a été jugé inefficace par le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales¹³⁸.

¹³⁷ Article L. 136-8 du CSS.

¹³⁸ Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales, IGF et IGAS, 2011. La mesure de taux réduit sur les IJ des personnes atteintes d'une ALD s'est vue attribuer un score de 0, la mission estimant que la niche sociale n'était pas un outil adapté pour couvrir les restes à charge des personnes concernées.

7.3.3. Les personnes retraitées sont placées dans une situation socio-économique plus favorable que les autres catégories socio-professionnelles et sont moins sujettes à la pauvreté

En 2022 (données 2019), la DREES relève que le niveau de vie médian des retraités est supérieur à celui de l'ensemble de la population : bien que leur *revenu* soit en moyenne moins élevé que celui de l'ensemble de la population, ceux-ci ont en moyenne moins d'enfants à charge. Ainsi, en 2019, le *niveau de vie* mensuel médian des ménages retraités était de 1 900 € /mois, soit 3,2 % au-dessus de la médiane du niveau de vie de l'ensemble des ménages français¹³⁹.

Parmi les ménages retraités, le niveau de revenu diminue en moyenne avec l'âge. En particulier, le niveau de vie des retraités de plus de 80 ans est inférieur à celui de la population d'ensemble. Ce phénomène s'explique toutefois par la surreprésentation des femmes, dont l'espérance de vie est plus élevée, et qui sont en moyenne plus pauvres et bénéficiaires de moindres pensions de retraites que les hommes¹⁴⁰.

Les ménages retraités se caractérisent par le fait d'être plus fréquemment propriétaires de leur résidence principale que l'ensemble de la population. **En ajustant le niveau de vie pour tenir compte de l'avantage que représente la détention d'une résidence principale, l'écart entre niveaux de vie médian des retraités et de l'ensemble de la population est rehaussé à 9,5 %.**

Plus généralement, les charges des ménages retraités sont en moyenne inférieures à celles des actifs. Dans ces circonstances, selon le Cercle de l'épargne, les retraités ont une propension à épargner particulièrement élevée, avec un taux d'épargne moyen de 25,2 % en 2017 pour les plus de 70 ans, contre 8 à 18 % pour les autres tranches d'âge considérées (cf. tableau 17).

Tableau 17 : Taux d'épargne en 2017 en fonction de l'âge

Âge	Taux d'épargne	Âge	Taux d'épargne
Moins de 30 ans	8,4 %	50 à 59 ans	17,8 %
30 à 39 ans	8,9 %	60 à 69 ans	17,9 %
40 à 49 ans	11,4 %	70 ans et plus	25,2 %

Source : Sarah Le Gouez, « Les retraités et l'épargne en période d'inflation. Les dossiers du cercle de l'épargne », mensuel n° 114 du cercle de l'épargne, octobre 2023 (données 2017).

Le constat d'un niveau de vie plus élevé des retraités que de l'ensemble de la population est vrai à tous les niveaux de revenus, exception faite des revenus les plus élevés. La population des retraités est donc moins sujette aux inégalités que la population d'ensemble. Ainsi, les déciles n° 1 à 8 du revenu des ménages retraités sont plus élevés que les déciles correspondants de l'ensemble de la population. En particulier, le premier décile des revenus de l'ensemble des ménages s'établit à 970 €/mois ; il est de 1 120 €/mois pour les ménages de plus de 65 ans¹⁴¹. **Seul le décile n° 9 est légèrement inférieur ; les très hauts revenus sont sous-représentés parmi les retraités.**

Réciproquement, les retraités sont sous-représentés au sein du quintile de la population aux plus faibles revenus et surreprésentés parmi les autres quintiles (cf. tableau 18).

¹³⁹ DREES, *Les retraites et les retraités*, édition 2022, fiche 9 (données 2019). Cette fiche constitue la principale source de la sous-section. Est défini comme un ménage retraité un ménage dont au moins un membre est retraité, c'est-à-dire âgé d'au moins 50 ans et percevant au moins 1 € de pensions de retraite dans l'année.

¹⁴⁰ Guillaneuf (J.), Picard (S.) et Rousset (A.), « Après 75 ans, des niveaux de vie moins élevés mais un taux de pauvreté inférieur à la moyenne de la population », INSEE Première, n° 1940 du 8 mars 2023 (données 2016).

¹⁴¹ INSEE, *France, portrait social*, édition 2021, fiche 4.1 (données 2019).

Tableau 18 : Comparaison entre la distribution des revenus de l'ensemble des ménages et des ménages retraités

Quintile	Revenu mensuel	Proportion	
		de la population	des ménages retraités
< D2	< 1 230 €	20 %	14 %
[D2 ; D4[[1 230 € ; 1 640 €[20 %	21 %
[D4 ; D6[[1 640 € ; 2 040 €[20 %	22 %
[D6 ; D8[[2 040 € ; 2 650 €[20 %	22 %
> D8	> 2 650 €	20 %	21 %

Source : DREES, Les retraites et les retraités, édition 2022, fiche 9 (données 2019).

Tableau 19 : Comparaison du taux de pauvreté et de l'intensité de la pauvreté des ménages retraités et de l'ensemble des ménages

Catégorie de ménage	Taux de pauvreté	Intensité de la pauvreté
Ensemble de la population	14,6 %	19,7 %
Ménages comptant un retraité	8,7 %	11,6 %
Ménages constitués de deux retraités	3,9 %	9,7 %

Source : DREES, Les retraites et les retraités, édition 2022, fiche 9 (données 2019).

Note : Le taux de pauvreté est la proportion des personnes vivant dans un foyer dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du revenu médian. L'intensité de la pauvreté désigne l'écart entre le niveau de vie moyen des personnes pauvres et ce seuil.

En particulier, la pauvreté monétaire est un phénomène qui affecte moins les retraités que l'ensemble de la population, avec un taux de 8,7 %, contre 14,6 % dans la population générale ; l'intensité de leur pauvreté est en outre moins élevée (cf. tableau 19).

7.3.4. Il paraît souhaitable en conséquence de réduire ou de supprimer ces avantages fiscaux

Le maintien de ces deux différences de traitement (IR et CSG) favorables aux bénéficiaires de pensions de retraites n'apparaît pas justifié en opportunité, dans la mesure où celles-ci ont pour principale justification le fait de favoriser les contribuables retraités, alors que ceux-ci ont déjà une situation socioéconomique plus favorable que le reste de la population, et que le besoin d'adoucir l'effet du décalage entre perception des revenus et liquidation de l'impôt l'année du départ en retraite est diminué par la mise en place du prélèvement à la source.

Subsidiairement, ces dispositifs apparaissent insuffisamment ciblés, puisqu'ils bénéficient à l'ensemble des pensionnés quel que soit leur niveau de vie. Au contraire, d'autres dispositifs, tels que l'abattement spécial pour les personnes de plus de 65 ans dont le revenu net global n'excède pas 26 400 € (art. 157 bis du CGI) apparaissent plus adaptés à l'objectif de lutte contre la précarité des personnes âgées.

Aussi, les rapporteurs recommandent de mettre à plat le système de taux normaux de CSG au profit d'une plus grande équité et d'un financement sécurisé de la sécurité sociale.

Une première piste de réforme pourrait consister à aligner le taux normal des pensions sur celui des revenus d'activité et des revenus du capital. Un tel ajustement permettrait par incidence de générer un rendement supplémentaire de 1,9 Md€ par an¹⁴² et ne présente pas d'obstacle juridique manifeste. Les rapporteurs ne se prononcent pas sur l'existence de taux réduits pour les pensions touchées par les ménages retraités aux revenus les plus faibles.

Proposition n° 5 : Aligner le taux normal de CSG des pensions de retraite (8,3 %) sur celui applicable aux revenus d'activité (9,2 %).

*

En ce qui concerne l'abattement de 10 % sur les pensions, les rapporteurs préconisent de le supprimer ou de mieux le cibler.

En effet, en principe, l'outil permettant de limiter la pression fiscale pesant sur les personnes aux revenus les plus faibles est le barème progressif de l'impôt sur le revenu, sans qu'il apparaisse justifié de créer un dispositif spécifique pour les personnes âgées, qui ne sont pas situées dans une situation différente de celle de la population générale.

À défaut, à supposer que soit recherché un dispositif plus favorable aux personnes retraitées qu'au reste de la population, ce dispositif devrait être ciblé sur les seuls retraités modestes.

Certes, l'effet d'assiette qu'occasionne l'abattement de 10 % est plafonné à 4 123 € pour l'ensemble du foyer fiscal, c'est-à-dire que ses effets cessent d'augmenter lorsque le revenu du foyer dépasse 41 230 €. Cependant, ces effets ne disparaissent pas pour les personnes touchant des revenus plus élevés. Ainsi, un ménage bénéficiant d'un revenu supérieur à ce seuil conservera les effets de l'abattement quel que soit son revenu. Ainsi, pour un couple de deux personnes percevant une pension cumulée de 3 425 € / mois, l'abattement est saturé et l'effet sur l'impôt net dû est de 453 € / an. En revanche, l'avantage sur l'impôt dû peut atteindre jusqu'à 1 855 € / an pour les foyers situés dans la tranche la plus élevée d'imposition, en particulier lorsque leur pension de retraite est complétée par d'autres sources de revenus. Ce dispositif ne peut donc pas être regardé comme ciblé.

Aussi, à titre subsidiaire, si un avantage fiscal devait être conservé au bénéfice des retraités, les rapporteurs recommandent plutôt de le réserver aux retraités modestes, en fusionnant ce dispositif avec l'abattement spécial pour les personnes âgées.

L'article 157 *bis* du code général des impôts prévoit un abattement spécifique pour les contribuables âgés de plus de 65 ans, ainsi que pour les invalides. Cet abattement s'applique aux foyers comportant au moins un contribuable placé dans cette situation et sous condition que le revenu net global soit inférieur à 26 400 € (*cf.* tableau 20).

Tableau 20 : Abattement d'assiette bénéficiant aux contribuables âgés de plus de 65 ans ou invalides pour l'imposition des revenus de 2023

Revenu net global du foyer	Nombre d'adultes âgés de plus de 65 ans ou invalides	
	1	2
Inférieur à 16 410 €	2 620 €	5 240 €
Entre 16 410 € et 26 400 €	1 310 €	2 620 €
Supérieur à 26 400 €	0 €	0 €

Source : Art. 157 bis du CGI.

¹⁴² Si l'ensemble des taux « pensions » (normal, médian et réduit) sont réhaussés de 0,9 point, le gain budgétaire peut atteindre 3,1 Md€ selon la DSS.

Aussi, conjointement à la suppression de l'abattement de 10 % prévu par l'article 158 du CGI, le dispositif prévu par l'article 157 *bis* pourrait être étendu à des foyers fiscaux disposant de revenus plus élevés, l'abattement d'assiette pourrait être augmenté pour les ménages qui en bénéficient, ou le bénéfice de l'abattement pourrait être étendu aux retraités n'ayant pas atteint l'âge de 65 ans. L'effet cumulé de ces deux mesures serait de réserver le bénéfice de l'abattement aux seuls retraités dont le revenu est situé sous un certain seuil.

Proposition n° 6 : À titre principal, supprimer l'abattement de 10 % sur les pensions de retraites prévu par l'article 158 du CGI. À défaut, le maintenir et le fusionner avec la déduction spéciale pour les personnes de plus de 65 ans prévu par l'article 157 *bis* du CGI pour le réserver aux retraités modestes.

7.4. D'autres différences de traitement relatives aux revenus de remplacement gagneraient à faire l'objet d'évaluations intégrant des critères socio-économiques

7.4.1. L'exonération de prélèvements sociaux sur les indemnités de rupture des contrats de travail mériterait d'être réévaluée au regard des différentes situations qu'elle recouvre

Du fait d'un principe d'universalité, les assiettes des prélèvements sociaux (CSG, CRDS) n'admettent que peu d'exemptions (*cf.* 3.1). Ces dernières se limitent :

- ◆ aux rémunérations des apprentis et des stagiaires, qui sont exonérés de prélèvements sociaux mais aussi de cotisations salariales ;
- ◆ aux accessoires de salaires qui prennent en général la forme de chèques ou de titres de paiement (restauration, vacances, services à domicile). Ces revenus sont également exemptés de cotisations sociales et des autres prélèvements sociaux ;
- ◆ aux revenus issus de l'actionnariat salarié par *stock-options* ou attributions d'actions gratuites. Il existe toutefois un prélèvement *ad hoc* valant cotisations sociales ;
- ◆ **aux indemnités versées dans certains cas de rupture du contrat de travail** (article L. 136-1-1 du CSS).

Dans ce dernier cas, les exemptions portent sur les montants perçus lors :

- ◆ d'un plan de sauvegarde de l'emploi (exemption de CSG, CRDS, forfait social mais aussi de cotisations, dans la limite de plafonds) ;
- ◆ d'un licenciement, dans la limite du montant légal (plancher du barème). Les montants restent cependant exonérés d'IR et de cotisations sociales (dans la limite de plafonds) ;
- ◆ d'une rupture conventionnelle, avec des montants exonérés de prélèvements sociaux, dans la limite des montants de l'indemnité légale ou conventionnelle de licenciement. Les cotisations ne sont pas appliquées, dans la limite de deux fois le PASS mais un prélèvement employeur *ad hoc* de 30 % existe. Si les indemnités dépassent dix fois le PASS, l'intégralité de la somme est soumise à cotisations ;
- ◆ d'une mise à la retraite : lorsqu'elle est d'office, les montants sont exonérés de CSG, de CRDS et de cotisations sociales (sous plafonds). Une contribution patronale de 30 % est maintenue¹⁴³.

¹⁴³ Article 4 de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023. Depuis le 1^{er} septembre 2023, le régime social ne distingue plus selon que les salariés sont en droit ou non de bénéficier d'une retraite légale de base ni que l'indemnité versée est ou non exonérée d'impôt.

D'une manière générale, les exemptions en matière de rupture du contrat de travail sont justifiées par un objectif unique de soutenir « la part constituant une réparation du préjudice et non un élément de rémunération » (PLACSS 2022). En effet, certaines indemnités constituent un élément de rémunération (indemnité compensatrice de préavis, indemnité compensatrice de congés payés, etc.) et doivent donc être soumises aux cotisations et contributions de sécurité sociale. D'autres visent à réparer le préjudice causé au salarié par la rupture du contrat de travail. La justification avancée se rattache au motif 1 de la grille d'analyse du présent rapport (cf. 6.1) : il peut s'agir d'une volonté du législateur d'adapter la norme à des situations différentes, la réparation du préjudice causé étant considérée comme la compensation d'une charge et non comme un revenu.

Or, la ligne de partage entre rémunération et réparation peut ne pas être aussi claire pour certaines sous-catégories d'indemnités faisant l'objet d'exonérations. Ainsi, les indemnités versées dans le cadre d'une rupture conventionnelle peuvent s'éloigner d'une logique de réparation dans la mesure où elles ont pour origine une rencontre des volontés pour mettre fin au contrat de travail. La rupture conventionnelle permet au salarié de bénéficier des allocations chômage. Ce mode de rupture du contrat de travail tend à croître : elles sont passées de 310 000 en 2013 à 500 000 en 2022 (+ 61 %)¹⁴⁴. En 2021, les indemnités dans le cadre de ruptures conventionnelles ont représenté près de 2,5 Md€ soit 21,4 % du total des indemnités versées dans le cadre d'une rupture du contrat de travail (données DSN).

Par ailleurs, le régime social de ces revenus diverge du régime fiscal¹⁴⁵, alors que la logique avancée de soutien serait renforcée par une prise en compte unifiée de l'ensemble des impositions pesant sur les revenus. Aussi, la complexité des règles applicables (multiplicité des plafonds, prélèvements *ad hoc*) et leur articulation nuisent à la lisibilité de la mesure.

Enfin, cette dernière présente un coût non négligeable pour les finances publiques, évalué à 250 M€ en 2022 pour les seules ruptures conventionnelles (950 M€ pour l'ensemble des exonérations – PLACSS 2022). Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de juin 2011 a en outre jugé le dispositif d'exonération inefficace au regard des objectifs affichés et particulièrement dérogatoire par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE (qui considèrent ces indemnités comme des revenus du travail)¹⁴⁶.

Les rapporteurs recommandent de réexaminer la pertinence d'un traitement différencié des revenus issus d'une rupture du contrat de travail. En particulier, ils recommandent de mettre fin à l'exonération dont bénéficient les indemnités de rupture conventionnelle. En outre, un alignement des traitements de ces revenus au titre de l'IR et des prélèvements sociaux (notamment des plafonds) permettrait de clarifier le dispositif.

Proposition n° 7 : Supprimer l'exemption de prélèvements sociaux pour les indemnités issues d'une rupture conventionnelle.

¹⁴⁴ *Les ruptures conventionnelles en 2021 : De nouveau en hausse après la crise sanitaire*, DARES, août 2022 ; actualisation des chiffres au 9 janvier 2024 (site Internet de la DARES).

¹⁴⁵ Les indemnités de rupture sont exonérées d'IR, en application de l'article 80 duodecies du CGI. Cette exonération peut être limitée à des plafonds définis en fonction des types de rupture.

¹⁴⁶ *Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales*, IGF et IGAS, 2011. Les mesures d'exemption portant sur les indemnités de rupture du contrat de travail et notamment celles issues d'une rupture conventionnelle ont été notée 0, la mission estimant que le dispositif était trop coûteux, peu lisible et éloigné des pratiques des autres pays de l'OCDE.

7.4.2. D'autres abattements, exonérations et taux réduits visant certains revenus de remplacement pourraient être réévalués à l'aune des caractéristiques des contribuables auxquels ils bénéficient

Les rapporteurs ont identifié plusieurs différences de traitement portant sur des catégories de revenus de remplacement. Il en va ainsi de :

- ◆ l'exonération d'IR des IJSS servies au titre des affections longue durée (ALD), dépense fiscale dont le coût est évalué à 540 M€ en 2022 ;
- ◆ l'exonération d'IR des prestations et rentes viagères des victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles, dont le coût est évalué à 471 M€ en 2022 ;
- ◆ du taux de CSG de 6,2 % sur les allocations chômage et sur les indemnités journalières de sécurité sociale (IJSS), qui constitue en droit une exception par rapport au taux de 9,2 % portant sur les revenus d'activité et de remplacement¹⁴⁷.

Ces mesures pourraient être justifiées par une volonté de prendre en compte, voire de compenser, la situation d'incapacité (plus ou moins temporaire) de travail des personnes concernées. Ce type de mesures correspondent au motif 4 identifié par les rapporteurs (cf. 6.1), à savoir des mesures visant à modifier la charge fiscale et sociale de certaines catégories de population.

À l'image de ce que le présent rapport propose de manière transversale en matière de différences de traitement, une analyse plus approfondie des caractéristiques socioéconomiques des catégories de contribuables bénéficiaires des mesures dérogatoires permettrait de mieux évaluer leur bien-fondé en opportunité. L'évaluation pourrait notamment porter sur le caractère non ciblé de ces dispositifs (la capacité contributive globale ou le niveau de vie ne sont pas pris en compte) et sur l'existence d'outils fiscaux et non fiscaux mieux ciblés et plus efficaces.

7.4.3. Les bénéficiaires de prestations et minima sociaux font l'objet d'une différence de traitement en matière fiscale et sociale qui, en revanche, pourrait être consolidée en s'étendant à la CRDS

La plupart des minima et prestations sociales font l'objet de mesures d'exonération au titre de l'IR et de la CSG. Cette différence de traitement, qui relève selon la grille d'analyse du présent rapport du motif 4, vise à alléger la charge fiscale et sociale de catégories de populations modestes et défavorisées.

Cependant, bien que les prélèvements sociaux soient caractérisés par un principe commun d'universalité, l'assiette de la CRDS se démarque de celle de la CSG par son extension à certains revenus de remplacement. Ainsi, entrent dans l'assiette de la CRDS les minima sociaux et prestations sociales suivants :

- ◆ les aides au logement et notamment les aides personnalisées au logement (APL), l'allocation de logement sociale (ALS) et l'allocation de logement familiale (ALF) ;
- ◆ les prestations familiales comme les allocations familiales (AF), la PAJE, l'allocation de rentrée scolaire et aussi les prestations extralégales ;
- ◆ la prime d'activité.

¹⁴⁷ Article L. 136-8 du CSS.

La principale justification à cet écart tiendrait à ce que la CRDS répondrait à un mécanisme d'universalité plus fort que la CSG. Or, l'écart d'assiette peut difficilement se justifier alors même que les deux impositions partagent en réalité de nombreuses caractéristiques. La CSG et la CRDS participent à l'objectif d'élargissement des recettes de la sécurité sociale et d'universalisation des prestations financées. Cette logique est d'autant plus forte aujourd'hui que les circuits d'affectation des recettes sociales sont éclatés : la CSG finance une partie de la CADES, dont le financement devait à l'origine être exclusivement assuré par la CRDS (cf. 3.1.2).

Ainsi, sous réserve d'une évaluation plus approfondie des caractéristiques socioéconomiques des contribuables concernés, un traitement fiscal uniforme des minimas et prestations sociaux paraît souhaitable et plus cohérent d'un point de vue des principes d'universalité et de solidarité nationale. Un alignement de l'assiette CRDS sur l'assiette CSG, qui ne présente pas d'obstacle juridique majeur, pourrait être envisagé.

La direction de la sécurité sociale (DSS) n'a pas été en mesure de fournir aux rapporteurs les données permettant de chiffrer le montant de cette mesure ou des éventuelles compensations à envisager.

Proposition n° 8 : Envisager un alignement à la baisse des assiettes de la CSG et de la CRDS, en supprimant la CRDS sur les minima sociaux et la prime d'activité.

7.5. Les règles de calcul des plus-values peuvent induire des distorsions et mériteraient d'être davantage justifiées

7.5.1. Les règles de prise en compte du temps pour le calcul des plus-values mériteraient d'être davantage documentées et pourraient être rendues moins distorsives

7.5.1.1. La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la prise en compte de la valeur du temps encadre les règles d'imposition applicables aux plus-values

La jurisprudence du Conseil constitutionnel interdit en principe l'imposition des plus-values sur une base brute. Dans sa décision sur la loi de finances pour 2013, le Conseil constitutionnel a considéré que méconnaissait l'exigence d'égalité devant les charges publiques l'imposition sur une plus-value brute¹⁴⁸.

Le commentaire aux *Cahiers* de cette même décision relevait que « *d'une part, lorsque la plus-value frappée par l'impôt est purement nominale (car elle correspond à l'érosion monétaire), la taxation conduit à frapper une fraction du capital initial, ce qui est contradictoire avec l'objet d'une taxe censée frapper l'enrichissement qui résulte de l'augmentation de la valeur du bien. D'autre part, même en cas de plus-value réelle, l'absence d'application d'un coefficient de dépréciation monétaire ou d'un abattement pour durée de détention peut conduire à renchérir l'imposition, voire aboutir à une imposition équivalente ou supérieure à la totalité de la plus-value réelle, ce qui constituerait une taxation confiscatoire.* »

¹⁴⁸ CC, n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, *Loi de finances pour 2014*, cons. 46.

Ainsi, la jurisprudence du Conseil constitutionnel vise à éviter que le calcul de l'assiette de l'impôt conduise à taxer des plus-values résultant uniquement de l'érosion monétaire. Le caractère confiscatoire est apprécié en référence à l'enrichissement, et non simplement au revenu procuré par l'activité. Le Conseil constitutionnel laisse toutefois des marges de manœuvre au législateur quant à la façon dont doit être prise en compte cette érosion¹⁴⁹ :

- ◆ selon ce même commentaire aux *Cahiers*, le législateur peut notamment prévoir à cette fin l'application au prix d'acquisition du bien d'un coefficient d'érosion, tel qu'une actualisation selon l'inflation, ou un mécanisme d'abattement pour durée de détention ;
- ◆ en période d'inflation faible, le Conseil constitutionnel a pu valider des dispositifs d'imposition de plus-values brutes¹⁵⁰ ;
- ◆ enfin, le Conseil constitutionnel a pu valider des dispositifs de taxation des plus-values mobilières sans abattement pour durée de détention ni coefficient d'érosion, dès lors que les taux d'imposition étaient suffisamment faibles (validation d'une loi fixant un taux de prélèvements cumulés de 19 %¹⁵¹, mais réserve d'interprétation neutralisante sur une loi conduisant à un taux marginal d'imposition de 62 %¹⁵²).

La jurisprudence du Conseil constitutionnel ne permet toutefois pas encore de connaître l'ensemble de la latitude dont dispose le législateur en cette matière. En particulier, la possibilité d'étendre aux plus-values immobilières une imposition sur une base brute à faible taux reste sujette à interprétation. Par ailleurs, les commentaires aux *Cahiers* des différentes décisions de censure insistent sur la nécessité, pour apprécier l'adéquation d'un régime de d'imposition des plus-values au principe d'égalité devant les charges publiques, de tenir compte de l'ensemble du dispositif (assiette, taux, mécanismes de report), ce qui rend difficile le raisonnement *in abstracto*.

Les rapporteurs observent toutefois des différences de traitement substantielles, constitutives de régimes plus ou moins favorables, selon la nature des plus-values prises en compte.

7.5.1.2. Les effets liés aux régimes d'abattement pour durée de détention ne sont pas maîtrisés

Plusieurs régimes d'impositions des plus-values reposent sur l'application d'abattements pour durée de détention. Ces régimes sont notamment :

- ◆ celui des plus-values personnelles sur biens immobiliers et sur sociétés à prépondérance immobilière, prévu par les articles 150 U à 150 VC du CGI pour l'impôt sur le revenu et L. 136-8 du code de la sécurité sociale pour les prélèvements sociaux. Une exonération spécifique est prévue pour les plus-values sur la résidence principale, afin de favoriser la mobilité géographique des travailleurs ;
- ◆ celui des plus-values personnelles sur biens meubles, prévu par l'article 150 UA du CGI et l'article L. 136-7 du CSS ;
- ◆ celui des plus-values professionnelles immobilières de long terme, prévu par l'article 151 septies B du CGI et L. 136-7 du CSS.

¹⁴⁹ La jurisprudence du Conseil constitutionnel en la matière est détaillée dans Lignereux (B.), *op. cit.*, §413 à 418.

¹⁵⁰ P. ex. : CC, n° 97-391 DC du 7 novembre 1997, *Mesures urgentes à caractère fiscal et financier*, cons. 8. La prise en compte du taux d'inflation constaté est précisée par le commentaire aux *cahiers* de cette même décision.

¹⁵¹ CC, n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2021*, cons. 61.

¹⁵² CC, n° 2016-538 QPC du 22 avril 2016, *Époux M. D. [Exclusion des plus-values mobilières placées en report d'imposition de l'abattement pour durée de détention]*.

Ces différents régimes conduisent à une extinction de l'assiette sur une période de quinze à trente ans, selon les règles présentées dans le tableau 21. Le taux de taxation est ensuite proportionnel : PFU pour les plus-values professionnelles de long terme, taux spécifique de 36,2 % pour les plus-values personnelles, auquel s'ajoute une taxe spéciale établie par l'article 1609 *nonies* G du CGI.

Pour les titres acquis avant 2018, les plus-values sur droits sociaux et valeurs mobilières imposées au barème obéissent à des règles d'assiette spécifiques, permettant en principe un abattement de la plus-value brute de 50 % à partir de la deuxième année de détention et de 85 % à partir de la huitième année (art. 150-0 D du CGI). Ce régime est mis en extinction à partir de 2018, dans le cadre de la réforme de la fiscalité du capital et de la création du prélèvement forfaitaire unique.

Tableau 21 : Principales règles d'abattement pour durée de détention et de taux en matière d'IR et de prélèvements sociaux

Régime	Règles d'abattement de la plus-value brute en matière d'IR	Règles d'abattement en matière de prélèvements sociaux	Taux applicable
Plus-values immobilières personnelles	Absence d'abattement pendant les six premières années. Abattement supplémentaire de 6 % de la plus-value brute de la 6 ^e à la 21 ^e année. Extinction à partir de la 22 ^e année.	Absence d'abattement pendant les six premières années. Abattement supplémentaire de 1,65 % par an de la 6 ^e à la 21 ^e année. Abattement supplémentaire de 1,60 % la 22 ^e année. Abattement supplémentaire de 9 % par an de la 23 ^e à la 29 ^e année. Extinction à partir de la 3 ^e année.	19 % d'IR 17,2 % de prélèvements sociaux Taxe complémentaire progressive de 0 à 6 %
Plus-values mobilières personnelles	Absence d'abattement la 1 ^{re} année. Abattement supplémentaire de 5 % de la 2 ^e à la 21 ^e année. Extinction à partir de la 22 ^e année.		19 % d'IR 17,2 % de prélèvements sociaux
Plus-values immobilières professionnelles de long terme	Absence d'abattement de la 1 ^{re} à la 5 ^e année. Abattement supplémentaire de 10 % de la 6 ^e à la 14 ^e année. Extinction à partir de la 15 ^e année.		PFU (12,8 % d'IR, 17,2 % de prélèvements sociaux)

Source : Rapporteurs, d'après les articles 150 VC et 151 septies B du CGI et L. 136-6 et L. 136-7 du CSS.

En revanche, d'autres régimes d'imposition des plus-values ne prévoient aucun abattement pour durée de détention, notamment¹⁵³ :

- ◆ l'imposition des plus-values mobilières professionnelles de long terme ;
- ◆ le régime des plus-values sur cession d'actifs numériques ;
- ◆ le régime d'imposition des plus-values sur droits sociaux et valeurs mobilières acquises après 2018.

¹⁵³ Par définition, le régime d'imposition des plus-values professionnelles de court terme ne comporte pas non plus de telle possibilité d'abattement.

Or, les barèmes d'abattement pour durée de détention ne sont ni simples à utiliser, ni établis selon une méthodologie transparente. Les différences de règles sociales et fiscales s'avèrent particulièrement complexes pour le contribuable. En outre, le barème applicable aux plus-values immobilières a connu une instabilité (cf. tableau 22), découlant des objectifs contradictoires assignés par le législateur : lutte contre les comportements spéculatifs, objectif de proposer aux contribuables un horizon d'exonération totale d'imposition sur la plus-value de cession, et dans la fixation de cet horizon, arbitrage entre incitation à accélérer la rotation du patrimoine immobilier et recherche de rendement. L'évaluation de ces dispositifs est compliquée par le fait que ces modifications d'assiette sont intervenues en même temps que les adaptations des règles de taux.

Au cours de l'examen parlementaire de la loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011, le Gouvernement avait dans un premier temps proposé de supprimer le barème d'abattements pour durée de détention pour imposer une plus-value nette, calculée comme l'écart entre le prix d'acquisition actualisé de l'indice des prix à la consommation hors-tabac, et le prix de cession¹⁵⁴. Cette réforme était alors motivée principalement par un objectif de rendement. Toutefois, le Gouvernement avait finalement déposé un amendement proposant en lieu et place une modification du barème¹⁵⁵, introduisant les dispositions définitivement adoptées : celui-ci était motivé par le souhait de permettre l'extinction des plus-values de cession.

Tableau 22 : Évolutions du régime de calcul de l'assiette des plus-values immobilières

Date	Régime	Délai d'extinction de la plus-value
Avant 2004	Une plus-value nette est calculée comme l'écart entre le prix d'acquisition, indexé par l'indice des prix à la consommation harmonisé hors-tabac (IPCH) et le prix de cession. À cette plus-value nette est appliqué un abattement de 5 % par an à partir de la deuxième année. Remarque : les plus-values immobilières de court terme (inférieur à deux ans) relevaient d'un régime distinct.	22 ans
2004-2011	La plus-value brute subit un abattement de 10 % par an à partir de la cinquième année.	15 ans
2011-2014	La plus-value brute subit un abattement de 2 % par an entre la cinquième et la seizième année, 4 % par an entre la dix-septième et la vingt-troisième, et 8 % par an entre la vingt-quatrième et la trentième	30 ans
Depuis 2014	La plus-value brute subit un abattement de 6 % par an entre la cinquième et la vingt-et-unième année, puis de 4 % par an au titre de la vingt-deuxième année	22 ans

Source : Article 150 VC du CGI dans ses rédactions successives depuis 2004 ; rapport n° 787 (2010-2011) de la commission des finances du Sénat déposé le 8 septembre 2011 au cours de l'examen en première lecture du projet de loi de finances rectificative pour 2011.

¹⁵⁴ Article 1^{er} A du projet de loi de finances.

¹⁵⁵ Amendement n° 181, déposé en première lecture à l'Assemblée nationale.

Les régimes d'imposition permettent l'extinction complète du revenu sous réserve d'une durée de détention suffisante du bien et, au contraire, n'évitent pas l'imposition de plus-values résultant de la seule inflation monétaire pour des opérations à plus court terme. Ainsi, au cours de sa durée de vie, une même opération peut donner lieu à des plus-values à des taux excédant 100 %, une fois l'érosion monétaire retraitée, décroissant jusqu'à l'extinction complète (cf. 4.5 pour l'étude de deux cas menant à des impositions effectives de respectivement 100 % et 15 %). Ces abattements constituent une incitation à la rétention des capitaux jusqu'à ce que le barème d'abattements cesse d'être plus favorable que l'érosion monétaire, sans que cette incitation soit mesurée.

Surtout, le régime d'abattements présente l'inconvénient d'être peu piloté et peu documenté. Sur le formulaire de déclaration de revenus¹⁵⁶, l'administration collecte ainsi le montant des plus-values brutes et des abattements pour durée de détention, mais n'a pas connaissance de l'échelonnement des durées, ce qui empêche l'évaluation du dispositif : ni la direction de la législation fiscale, ni la direction de la sécurité sociale n'ont donc pu communiquer à la mission d'éléments permettant d'évaluer les effets qu'ont ces différents régimes sur l'assiette.

Pour cette raison, le Conseil des prélèvements obligatoires, dans son rapport de décembre 2023, recommandait de « limiter la rétention des biens en remplaçant les abattements sur les plus-values de cessions foncières et immobilières pour durée de détention par une prise en compte de l'évolution des prix ».

Les rapporteurs relèvent également l'intérêt qu'aurait le remplacement des abattements forfaitaires pour durée de détention par l'imposition d'une plus-value après actualisation du prix d'acquisition¹⁵⁷, c'est-à-dire la mise en œuvre de la réforme initialement proposée par le Gouvernement en 2011. Un tel mécanisme de calcul permettrait en effet de rendre l'impôt neutre par rapport aux comportements des propriétaires de biens immobiliers. En particulier, il supprimerait l'incitation à conserver son bien jusqu'à l'expiration du délai de cession.

Plusieurs indices pourraient être utilisés pour une telle actualisation. Les rapporteurs recommandent de retenir un indicateur de niveau général des prix (un indice des prix à la consommation harmonisé) permettant de mesurer l'érosion de la monnaie ; la plus-value nette ainsi taxée correspondrait donc au gain de pouvoir d'achat résultant de l'opération d'achat-revente. Ils proposent en revanche de ne pas retenir un indice de prix sectoriel (par exemple l'indice des prix à la construction) qui maintiendrait une distorsion entre l'investissement immobilier et les autres secteurs de l'économie.

Par ailleurs, le même régime pourrait trouver à s'appliquer aux deux autres régimes concernés par des abattements pour durée de détention. En revanche, les plus-values professionnelles de court terme, par définition peu exposées à l'érosion monétaire, et les plus-values sur valeurs mobilières et droits sociaux, qui obéissent à des logiques économiques spécifiques, pourraient ne pas être concernées par cet alignement.

Les rapporteurs soulignent toutefois les risques que comporte la transition, si la stabilité de la norme fiscale après la réforme n'était pas suffisamment crédible (comportement attentiste des propriétaires envisageant de vendre, vis-à-vis d'une éventuelle réforme rétablissant un effacement complet des plus-values après une durée donnée).

Par ailleurs **l'existence de barèmes d'abattements distincts pour l'IR et les prélèvements sociaux et pour les différents types de plus-values constitue une anomalie et une source de complexité non justifiées**, qu'il serait souhaitable de supprimer.

¹⁵⁶ Formulaire CERFA 2042-C (déclaration complémentaire de revenus).

¹⁵⁷ Pour une acquisition réalisée en plusieurs fois ou en cas de travaux d'amélioration immobilisés, chaque investissement serait actualisé indépendamment.

Quoi qu'il en soit, les rapporteurs relèvent l'utilité qu'aurait la collecte des données relatives à la durée de détention des biens cédés au moment de la déclaration des revenus, au lieu de la seule information de la plus-value brute et du montant à retenir pour l'assiette de l'impôt sur le revenu.

Proposition n° 9 : Pour les plus-values de cessions immobilières, remplacer les abattements pour durée de détention par une actualisation de la valeur d'acquisition sur l'inflation. À défaut, rechercher une harmonisation des barèmes applicables (IR et prélèvements sociaux, différents types de plus-values). Lors de la déclaration des revenus, collecter les données relatives à la durée de détention des biens.

7.5.2. Le mode de calcul des plus-values imposables lorsque le bien a été acquis à titre gratuit est fortement contraint par le cadre constitutionnel, mais est générateur de distorsions

7.5.2.1. L'absence d'imposition des plus-values latentes constituées entre l'achat d'un bien et sa transmission à titre gratuit constitue une anomalie, que l'existence des droits de mutation à titre gratuit ne suffit pas à justifier

Les articles 150-0 D et 150 VB du CGI établissent les règles de calcul de la plus-value brute de cession des valeurs mobilières, droits sociaux, biens meubles et biens immeubles, avant l'application des abattements pour durée de détention et règles spécifiques à chaque cédule. Dans chacun des cas, la valeur d'acquisition retenue est égale :

- ◆ en cas d'acquisition à titre onéreux, à la valeur d'acquisition ;
- ◆ en cas d'acquisition à titre gratuit, à la valeur vénale, par ailleurs retenue pour le calcul des droits de mutation à titre gratuit.

Ainsi, lorsqu'un individu acquiert un bien pour une valeur x , le transmet ou le cède à titre gratuit à un second individu pour une valeur $y > x$, et que ce dernier le cède lui-même ultérieurement à titre onéreux pour un prix $z > y$, alors :

- ◆ le second individu est assujéti à l'impôt sur la plus-value de cession du bien, pour une valeur brute de $z - y$;
- ◆ en revanche, l'assiette $y - x$ n'est pas frappée par l'impôt, puisqu'elle ne l'est ni entre les mains du premier individu (qui n'a pas réalisé de plus-value), ni entre celles du second (en application des articles 150-0 D et 150 VB du CGI).

L'application des dispositions du code général des impôts donne ainsi lieu à une imposition seulement partielle de la différence de valeur constatée sur un même bien lors de deux ventes successives, au motif qu'une cession est intervenue à titre gratuit entre celles-ci.

Ce phénomène est parfois qualifié de « purge » des plus-values à la donation : la donation permet de transformer un bien grevé de plus-values latentes, qui seraient imposées au moment où elles seraient constatées par une vente, en un bien de même valeur mais non grevé de plus-value. Autrement dit, la plus-value latente n'est pas attachée au bien sur lequel elle portait et disparaît.

De ce fait, des situations d'enrichissement pourtant équivalentes d'un point de vue économique peuvent être traitées différemment (cf. encadré 5). Liquider un patrimoine après plutôt qu'avant sa donation permet ainsi d'échapper à l'impôt sur les plus-values.

Ce phénomène est notamment visible dans le cas où le patrimoine est composé d'actions d'une société opaque. En effet, les bénéfices réalisés par la société sont soit distribués, soit conservés, auquel cas ils sont reflétés dans la valeur des actions, pour un montant équivalent. En l'absence de purge des plus-values, l'enrichissement de l'actionnaire résultant des bénéfices générés par l'entreprise se traduirait nécessairement par un revenu imposé : soit au moment de leur distribution (impôt sur les dividendes), soit au moment de la cession des titres (impôt sur la plus-value). La purge des plus-values à la donation rompt cette équivalence : le choix du mode de rémunération de l'actionnaire n'a pas seulement de conséquence sur la date de l'imposition, mais bien sur son existence même.

L'existence des droits de mutation à titre gratuit (DMTG), quant à elle, n'a pas pour effet d'annuler les effets de l'absence de taxation de ces plus-values, puisque leur assiette est indifférente au fait que le patrimoine transmis soit ou non liquide.

Combinée avec les mécanismes de report et de sursis à l'imposition des plus-values, la purge des plus-values permet d'importantes optimisations fiscales (cf. encadré 6). Ainsi :

- ◆ l'article 150-0 B du CGI conduit à surseoir au calcul de la plus-value en cas d'échange de titres. La plus-value sur les titres reçus lors de l'échange est purgée à la donation ;
- ◆ l'article 150-0 B *ter*, quant à lui, permet *via* la constitution de *holdings* patrimoniales interposées (« *cash box* »), de différer dans le temps l'imposition des plus-values de cession de droits sociaux, à condition que ces plus-values soient réinvesties dans une activité économique. En cas de donation des titres de la *holding*, la plus-value en report est purgée si ces titres sont conservés pendant au moins cinq ans.

Le Conseil d'État a ainsi pu juger qu'une donation-partage de titres placés en report d'imposition, suivie de la cession immédiate de ces titres par les donataires à une société civile familiale contrôlée par les donateurs, ne présentait pas un caractère fictif constitutif d'un abus de droit, alors même que l'acte de donation était assorti de clauses restrictives des droits des donataires, dès lors que l'intention libérale des donateurs n'était pas remise en cause par ces clauses et qu'il y a bien eu dépouillement immédiat et irrévocable des titres en faveur des donataires¹⁵⁸.

À noter par ailleurs que le mécanisme de l'article 150-0 B *ter* permet plus généralement de reporter, voire de purger, une partie de l'impôt réalisé par toute activité : en exerçant cette activité dans le cadre d'une société assujettie à l'impôt sur les sociétés, en ne distribuant pas la totalité du bénéfice, puis en apportant la société à une *holding* chargée de la vendre et de réinvestir au moins 60 % du produit de la cession.

Le cumul de ces mécanismes apparaît donc, d'un point de vue économique, contestable au regard du principe d'égalité à la fois horizontal (il favorise la rémunération du capital par des plus-values plutôt que par des dividendes) et vertical (ce type de dispositifs est davantage susceptible de bénéficier aux ménages les plus aisés). Le rapport particulier n° 2 étudie en particulier les effets cumulés de ces deux dispositifs sur la redistribution d'ensemble du système socio-fiscal français.

¹⁵⁸ Conseil d'État, 8^e et 3^e SSR, 30 décembre 2011, n° 330940, *Motte-Sauvage*.

Encadré 5 : Deux exemples illustrant les différences de traitement de situations économiquement équivalentes du fait de la purge des plus-values à la donation

Exemple 1 : considérons un individu A acquérant un bien immobilier pour 80 000 € le 1^{er} janvier 2020. L'on suppose que ce bien s'évalue au cours de 100 000 € le 1^{er} janvier 2024. En ce cas :

- si A vend son bien le 1^{er} janvier 2024 puis transmet son patrimoine à B le 2 janvier 2024, alors il sera redevable de l'impôt sur le revenu sur une assiette de 20 000 €. Son donataire B sera redevable de droits de mutation à titre gratuit (DMTG) sur l'assiette de 100 000 € ;
- en revanche, si A ne vend pas son bien le 1^{er} janvier 2024 et transmet son patrimoine à B le 2 janvier 2024, alors il ne sera redevable d'aucun impôt sur le revenu, et B sera redevable des mêmes droits de mutation à titre gratuit. Si B vend ensuite le bien acquis le 3 janvier 2024, alors il ne sera redevable d'aucun impôt sur le revenu.

Ainsi, la fiscalité frappant l'enrichissement réalisé entre 2020 et 2024, du fait d'une hausse de la valeur du bien immobilier, diffère selon que cet enrichissement devient liquide avant ou après la cession.

Exemple 2 : supposons désormais que A acquiert 10 actions d'une société assujettie à l'impôt sur les sociétés valant 8 000 € chacune le 1^{er} janvier 2020. Le 31 décembre 2023, ces mêmes actions sont valorisées 10 000 € chacune. On fait l'hypothèse que le passif de l'entreprise compte 2 000 € de résultat de l'exercice et de report à nouveau par action. Supposons en outre que A transmette son patrimoine à B le 2 janvier 2024. Ce faisant :

- si le 1^{er} janvier 2024 l'entreprise distribue un dividende de 2 000 € par action, alors A est redevable d'un impôt sur les 20 000 € de dividendes réalisés. La valeur de l'action est réduite à 8 000 €. Le patrimoine de A est donc constitué de 80 000 € d'actions et de 20 000 € de trésorerie. À la donation, les DMTG seront calculés sur l'assiette de 100 000 €, correspondant à la valeur à laquelle B pourra liquider le patrimoine reçu ;
- si en revanche l'entreprise ne distribue pas ces bénéfices avant la donation et les place en réserve, alors A ne sera redevable d'aucun impôt. Le cours de l'action sera maintenu à 10 000 €. Au moment de la donation, les DMTG seront calculés également sur l'assiette de 100 000 €. S'il décide de liquider le patrimoine reçu, alors A tirera 100 000 € de la vente des actions, sans être redevable d'une plus-value.

Ce faisant, là aussi, la fiscalité frappant l'enrichissement réalisé par A, en sa qualité d'actionnaire de l'entreprise entre 2020 et 2024, dépendra du point de savoir si les bénéfices réalisés ont été ou non distribués. Le choix de l'entreprise de distribuer ou non les bénéfices n'a pas pour seule conséquence de conditionner le moment de l'imposition ; il peut entraîner un effacement de l'assiette.

Dans chacun des deux exemples l'existence des DMTG n'a pas pour effet de compenser l'absence de fiscalisation de la plus-value purgée.

Source : Rapporteurs.

Encadré 6 : Les mécanismes de sursis et de report d'imposition des plus-values

L'article 150-0 B du code général des impôts permet un sursis d'imposition dans les situations d'échange de titres intervenant dans le cadre de certaines opérations de restructuration d'une société (fusion, scission, conversion, division, *etc.*) sans soulte. Aucune plus-value n'est constatée ni imposée l'année de l'échange : celle-ci le sera au moment de la cession éventuelle des titres reçus lors de l'échange, l'opération d'échange étant regardée comme intercalaire pour le calcul de la plus-value de cession. En la présence d'une soulte n'excédant pas 10 % de la valeur nominale des titres acquis, le sursis est partiel : la plus-value est imposée pour sa seule partie liquide, c'est-à-dire à concurrence de la soulte.

L'article 150-0 B *ter* du CGI organise quant à lui un mécanisme de report d'imposition des plus-values en cas d'apport de titres à une société soumise à l'impôt sur les sociétés et contrôlée par le contribuable, sans soulte. En ce cas, la plus-value est constatée l'année de l'apport et le montant de l'impôt devient certain, mais son imposition est différée. Le report prend fin notamment :

- en cas de cession à titre onéreux des titres reçus en rémunération de l'apport ;
- en cas de cession à titre onéreux des titres apportés dans les trois années suivant l'apport. Néanmoins, le report est maintenu si la société bénéficiaire prend l'engagement d'utiliser au moins 60 % du produit de la cession dans un délai de deux ans pour réaliser certains investissements prévus par la loi, notamment l'acquisition d'immobilisations affectées à son activité opérationnelle ou d'une fraction du capital de sociétés exerçant une activité économique.

Ce mécanisme permet de reporter l'imposition perçue sur toute activité exercée par un contribuable dans le cadre d'une société par actions. Considérons un contribuable réalisant une activité économique dans le cadre d'une société *X*, qui ne distribue pas les bénéfices qu'elle réalise. Les titres de la société *X* peuvent être apportés à une *holding H*, contrôlée également par ce contribuable, cet apport étant rémunéré par des titres de la *holding H*. La cession, par la *holding H*, des titres de la société *X* pour la valeur à laquelle ils ont été apportés et inscrits à son bilan ne donne alors lieu à aucun bénéfice taxable à l'impôt sur les sociétés. Si la *holding H* réinvestit le produit de la cession à au moins 60 % dans un délai de deux ans, alors l'imposition reste en report et le contribuable personne physique n'est pas non plus taxé à l'impôt sur le revenu.

Si les titres reçus en rémunération de l'apport sont transmis à titre gratuit, la plus-value en report est imposée entre les mains du donataire en cas de cession dans les cinq années suivant l'acquisition ou si les conditions tenant à la cession des titres apportés cessent d'être remplies. Dans les autres cas, la plus-value en report n'est pas imposée.

Source : Articles 150-0 B et 150-0 B ter du code général des impôts.

7.5.2.2. Cette règle fiscale apparaît difficile à remettre en cause à cadre constitutionnel constant

D'un point de vue juridique et pratique, ces mécanismes apparaissent toutefois difficiles à remettre en cause dans le cadre de l'impôt sur le revenu. En effet, le principe d'égalité devant les charges publiques fait obstacle à ce que l'impôt sur le revenu porte sur un revenu non disponible. Il en découle l'impossibilité d'imposer les plus-values latentes du vivant du propriétaire.

Par ailleurs, les dispositifs de sursis et de report d'imposition apparaissent nécessaires pour éviter de faire obstacle à la réorganisation de la structure capitaliste des entreprises, notamment en cas d'apport sans soulte ou de fusion. Le dispositif de l'article 150-0 B *ter*, conditionnant la possibilité de report d'imposition à l'absence de soulte de plus de 10 % de la valeur des titres cédés et au réinvestissement d'au moins 60 % du montant de la plus-value dans une activité économique, résulte déjà d'une codification de l'abus de droit.

Le Conseil constitutionnel a ainsi censuré une disposition de la troisième loi de finances rectificative pour 2012 visant à réintégrer une partie des plus-values réalisées avant transmission dans l'assiette de l'impôt sur le revenu¹⁵⁹. Le dispositif contesté, justifié par une finalité de lutte contre la fraude, consistait, dans le cas où des titres transmis étaient cédés dans les 18 mois suivants, à calculer l'assiette de la plus-value en retenant le prix d'acquisition payé par le cédant plutôt que la valeur des titres au moment de leur transmission. Le Conseil constitutionnel a néanmoins considéré que « *que les dispositions contestées font peser sur les donataires de valeurs mobilières une imposition supplémentaire qui est sans lien avec leur situation mais est liée à l'enrichissement du donateur antérieur au transfert de propriété des valeurs mobilières* ».

Supprimer le mécanisme de purge des plus-values apparaît donc particulièrement complexe au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, puisque :

- ◆ la plus-value latente ne peut être imposée avant la transmission, faute d'être disponible ;
- ◆ la plus-value ne peut être imposée entre les mains du donataire, faute de lui être imputable.

En outre, en sortant du cadre de l'IR, une majoration des droits de mutation à titre gratuit sur les biens transmis et grevés d'une plus-value latente serait vraisemblablement dépourvue de lien avec la finalité de cet impôt, de sorte que la différence de traitement entre biens grevés d'une plus-value latente et autres biens risquerait d'être censurée comme n'étant pas fondée sur un critère objectif et rationnel.

7.5.2.3. Néanmoins, la donation constituant un acte de disposition, une imposition des plus-values latentes au moment de la transmission avec sursis serait envisageable

Si le principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques fait obstacle à l'imposition d'un revenu *non disponible*, il n'exclut pas celle d'un revenu *illiquide*. Plusieurs normes fiscales, dont la constitutionnalité n'est pas contestée, permettent d'imposer des plus-values sans que celles-ci se traduisent par un versement de trésorerie ; cette situation concerne par exemple :

- ◆ les plus-values latentes constatées lors des opérations d'échanges de titres qui ne rentrent pas dans le champ du sursis d'imposition prévu par l'article 150-0 B du CGI, en particulier celles impliquant une soulte supérieure à 10 % de la valeur nominale des titres reçus¹⁶⁰ ;
- ◆ les plus-values latentes constatées lors des opérations d'apport, prévues à l'article 150-0 B *ter* du CGI : pour celles-ci, l'imposition est liquidée au moment de l'apport, bien que le revenu soit illiquide, seul le règlement étant différé ;
- ◆ les plus-values latentes afférentes aux immobilisations d'une entreprise individuelle transmises, qui font de même uniquement l'objet d'un report, prévu à l'article 41 du CGI.

¹⁵⁹ CC, n° 2012-661 DC du 29 décembre 2012, *Loi de finances rectificative pour 2012 (III)*, cons. 24.

¹⁶⁰ Pour les opérations d'échange avec soulte inférieure à 10 % de la valeur nominale des titres reçus, la plus-value est imposée à concurrence du montant de cette soulte au titre de l'année de l'échange.

Par ailleurs, le principe selon lequel nul ne peut être imposé que de son propre fait n'interdit pas d'imposer le donataire pour des plus-values constatées du vivant du donateur, pour autant que l'impôt soit certain. Le Conseil constitutionnel a ainsi déclaré conformes à la constitution les dispositions de l'article 150-0 B *ter* du CGI prévoyant l'imposition entre les mains du donataire de la plus-value de cession placée en report d'imposition. En effet, ainsi que le relève le Conseil constitutionnel, « *lorsqu'il accepte la donation, le donataire a une connaissance exacte du montant et des modalités de l'imposition des plus-values placées en report qui grève les titres qu'il reçoit*¹⁶¹ ».

En conséquence, une possibilité consisterait à imposer la plus-value latente au moment même de la donation à titre gratuit et à assortir cette imposition d'un report. Ainsi, il pourrait être considéré que la personne transmettant à titre gratuit son patrimoine fait acte de disposition de celui-ci, pour sa valeur complète. À cette date, pourrait donc être constatée l'existence d'une plus-value imposable entre ses mains, et donc d'une dette fiscale liquide dans son patrimoine, qu'elle pourrait céder avec le bien. S'agissant d'un report et non d'un sursis d'imposition, son montant serait certain, et le donataire serait donc libre d'accepter ou non la donation.

Proposition n° 10 : Étudier, compte tenu des fortes contraintes constitutionnelles, les possibilités de mettre fin au mécanisme de purge des plus-values à la donation ou à la transmission d'un bien à titre gratuit, par exemple en liquidant la plus-value au moment même de la donation.

8. Le prélèvement forfaitaire unique constitue une différence majeure de traitement au profit de certains revenus du capital

La lettre de mission du rapport particulier n° 1 invitait ses rapporteurs à documenter la réforme du prélèvement forfaitaire unique (PFU) introduite en 2018. Cette dernière, qui n'est pas considérée comme une dépense fiscale, constitue une différence de traitement majeure entre les revenus du capital mobilier et les autres catégories de revenus qui restent soumises au barème de l'IR.

8.1. La fiscalité des revenus du capital a été profondément réformée en 2018 avec la création d'un prélèvement forfaitaire unique (PFU) sur les revenus mobiliers

Certains revenus du capital peuvent faire l'objet, au titre de l'IR, d'un prélèvement forfaitaire de 12,8 % au lieu d'être imposés au barème. Ce basculement est issu de la réforme de la fiscalité du capital de 2018¹⁶², qui a aussi bien touché la fiscalité des revenus que celle du patrimoine, avec la transformation de l'impôt sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI).

Le passage au PFU ne concerne que certaines catégories de revenus :

- ◆ les **revenus mobiliers** et notamment les dividendes issus d'actions et part sociales et les revenus fixes d'obligations, de titres de créance, de comptes de dépôt et de comptes à terme ;
- ◆ les **plus-values de cession de valeurs mobilières** ;
- ◆ les revenus des plans d'épargne logement (PEL) ou des comptes d'épargne logement (CEL).

¹⁶¹ CC, n° 2019-775 QPC du 12 avril 2019, *M. Joseph R. [Imposition au nom du donataire de la plus-value en report d'imposition]*.

¹⁶² Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

En revanche, les régimes fiscaux de l'épargne salariale, des produits d'épargne solidaire, et des *stock-options* n'ont pas été modifiés par la réforme. Par ailleurs, les revenus issus des produits d'assurance-vie n'ont été que partiellement intégrés au PFU : le prélèvement forfaitaire est abaissé de 12,8 % à 7,5 % pour les produits des contrats d'une durée égale ou supérieure à huit ans (pour les primes inférieures à 150 000 €). Cette dernière dérogation n'est pas non plus considérée comme une dépense fiscale.

La réforme de la fiscalité des revenus du capital a été alimentée par les débats portant sur les effets de l'imposition au barème de ces catégories de revenus, pratiquée en France entre 2013 et 2018¹⁶³. D'un point de vue théorique, le passage à une imposition forfaitaire présente plusieurs avantages :

- ◆ en réduisant l'imposition des revenus (notamment des revenus issus du capital mobilier), il encourage l'investissement dans l'économie productive en élargissant le périmètre des projets d'investissement rentables ;
- ◆ l'effet-signal de baisse de la fiscalité des capitaux, notamment des plus mobiles, contribue à réduire l'exil fiscal des contribuables concernés. Cela permet également à la France de se rapprocher d'un « modèle européen » en matière d'imposition forfaitaire, répandu dans plusieurs pays (Suède, Finlande, Espagne, Allemagne, Slovénie, Croatie, Grèce) ;
- ◆ en mettant fin au barème, il provoque une simplification de la fiscalité applicable à ces revenus en éliminant les aménagements et dérogations introduits, tout en consolidant l'assiette.

À l'inverse, toujours d'un point de vue théorique, le barème offre une égalité de traitement permettant notamment d'éviter les comportements d'optimisation entre travail et capital (redénomination des revenus) et d'encourager l'accumulation de capital humain. Cet effet du barème peut néanmoins être perturbé par l'existence d'une imposition des bénéfices des sociétés préalablement au versement des dividendes et qui, d'un point de vue économique, constitue une double-imposition que l'abattement de 40 % sur les dividendes prévu par le 2° du 3 de l'article 158 du CGI ne suffit pas entièrement à compenser.

Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le contrôle de constitutionnalité exercé sur cette réforme n'a pas été l'occasion d'évaluer le bien-fondé socioéconomique du passage au PFU. En effet, le juge constitutionnel s'est limité à rappeler :

- ◆ l'absence de compétence du Conseil constitutionnel pour juger de l'opportunité de passer par le PFU plutôt que par un autre mécanisme pour atteindre les objectifs fixés par la loi ;
- ◆ l'existence d'une différence de situation entre les revenus passés au PFU et les autres¹⁶⁴.

Dans le cadre de la grille d'analyse proposée par le présent rapport (cf. 6.1), le PFU s'apparente à une différence de traitement visant à prendre en compte les caractéristiques socioéconomiques spécifiques de certains revenus du capital et des contribuables concernés dans un objectif d'adaptation de la politique fiscale (motif 2). La pertinence d'une telle dérogation s'analyse donc à partir des objectifs fixés et des résultats obtenus : pour le PFU, les effets d'incitation en matière d'investissement et d'attractivité doivent être évalués à court et moyen termes et mis en regard du coût éventuel de la mesure.

¹⁶³ Rapport du Sénat sur l'évaluation de la transformation de l'impôt sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et de la création du prélèvement forfaitaire unique (PFU), octobre 2019.

¹⁶⁴ Décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017.

8.2. D'un point de vue socioéconomique, la réforme du PFU ne s'est pour l'heure pas traduite par des effets notables sur l'économie réelle

Afin de documenter les effets de la réforme de la fiscalité du capital, un comité a été créé en décembre 2018 au sein de France Stratégie pour une durée de cinq ans. Ce comité d'évaluation s'est notamment appuyé sur les travaux de l'institut des politiques publiques (IPP) qui a procédé à des appariements de données fiscales et économiques afin de mesurer les effets de l'introduction du PFU¹⁶⁵.

Au regard des effets attendus sur l'économie, les premières évaluations de la réforme ne mettent pas en avant d'effets majeurs. En effet, en matière d'investissements, le comité ne relève pas d'effet notable sur les entreprises dont les actionnaires sont imposés au PFU¹⁶⁶. Les études ne relèvent pas non plus de comportements de réinvestissement des dividendes ou plus-values sous la forme d'une participation significative dans une société non détenue préalablement¹⁶⁷. Une hausse des réinvestissements est notée dans le seul cas des dispositifs d'apport-cession, préexistants à la réforme, et dont l'objectif est de permettre des reports de plus-values si l'investissement est réalisé dans les deux ans suivant la vente.

Face à ces premiers résultats, deux interprétations sont possibles :

- ◆ soit la réforme, en conduisant à une forte hausse des dividendes versés aux actionnaires (*cf. infra*), a pour effet de réduire la capacité d'autofinancement des entreprises et donc les investissements futurs dans l'économie réelle (dans le cas de l'évaluation par l'IPP du passage au barème des dividendes¹⁶⁸, une hausse de la capacité d'autofinancement des entreprises avait été notée dans les années suivant la réforme, sans toutefois y voir un lien causal avec l'évolution du régime fiscal) ;
- ◆ soit les effets de la réforme du PFU sont plutôt attendus à moyen-terme, avec une hausse de l'attractivité des investissements en fonds propres provoquée par la stabilité de l'environnement fiscal et l'effet signal transmis aux investisseurs.

En matière de création d'entreprises, le comité d'évaluation estime que la réforme de 2018 dans sa globalité (PFU mais aussi IFI) a eu un effet positif pour certains secteurs profitables comme la finance ou l'immobilier.

L'élément comportemental le plus notable est celui de l'inversion, depuis 2018, de la dynamique d'exil fiscal des contribuables les plus fortunés. En effet, depuis la réforme, le solde est de nouveau positif avec un nombre de retours en France plus important que les départs : en 2021, 270 départs d'assujettis à l'IFI ont été observés, pour 410 retours, soit un solde positif de 140. Les secteurs les plus exposés aux réformes de 2018 connaissent une dynamique particulièrement positive. Inversement, l'IPP a relevé un triplement des départs entre 2010 et 2016, alors que la barémisation des revenus du capital est intervenue en 2013. Cependant, l'effet causal de la fiscalité des revenus sur les comportements d'expatriation fiscale est difficile à démontrer, d'autant plus que la mise en place du PFU a été concomitante d'autres réformes (transformation de l'ISF en IFI, baisse du taux de l'IS).

¹⁶⁵ Premier (2019), deuxième (2020), troisième (2021) et quatrième (2023) rapports du Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, France Stratégie.

¹⁶⁶ Bach *et al.* (2021).

¹⁶⁷ Bach *et al.*, *Évaluation des réformes de la fiscalité du capital – Effets sur la création d'entreprises, l'expatriation et la circulation de l'épargne*, rapport IPP n° 47. 2023.

¹⁶⁸ Rapport du Sénat sur l'évaluation de la transformation de l'impôt sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et de la création du prélèvement forfaitaire unique (PFU), octobre 2019.

Sur le volet budgétaire, le coût de la réforme a été compensé à court-terme par une forte hausse des dividendes versés. L'effet causal le plus visible de la réforme du PFU est la hausse des dividendes versés à partir de 2018, qui induit un surcroît de recettes fiscales. En effet, le niveau de dividendes distribués atteint près de 24 Md€ entre 2018 et 2020 (contre 14 Md€ en 2017), 34 Md€ en 2021 et 36 Md€ en 2022, ce qui le rapproche du niveau de 2012 (pré-barème). En revanche, il n'y a pas d'effet causal démontré sur les évolutions des autres catégories de revenus comme des plus-values mobilières.

Le coût statique de la réforme, évalué à 1 Md€ en 2018, pouvait être compensé par une hausse d'assiette de 3 Md€¹⁶⁹. Or, la hausse effective a été de 9 Md€ la première année de la réforme, dont la moitié serait provoquée par la réforme du PFU, actant un autofinancement de cette dernière. Inversement, en 2013, la barémisation avait provoqué une baisse des dividendes versés (de 39,6 Md€ en 2012 à 26 Md€ en 2013) et des recettes fiscales associées.

À moyen-terme, certains risques pèsent néanmoins sur le bilan budgétaire de la réforme :

- ◆ la durée du phénomène de hausse des dividendes versés n'est pas garantie. La hausse observée pourrait correspondre à un apurement de la politique de rétention menée entre 2013 et 2017 et pourrait ralentir à l'avenir ;
- ◆ la hausse des dividendes versés peut conduire, à terme, à une moindre valorisation des entreprises concernées et donc à des pertes fiscales sur les plus-values qui seront réalisées à la vente des actions ;
- ◆ le risque de redénomination des revenus au détriment des revenus du travail (et des recettes fiscales associées), n'est pas nul. Le comité d'évaluation ne relève pas d'effet de ce type à court-terme en dehors d'un effet marginal sur les dirigeants d'entreprises ayant été à l'ISF et ayant perçu des dividendes entre 2013 et 2017 (et étant imposé sur le revenu à une tranche de 30 % ou plus). La littérature empirique portant sur les réformes intervenues en Suède ou en Finlande montre néanmoins que ces effets sont possibles¹⁷⁰. À moyen-terme, les anticipations sur la pérennité des nouvelles règles fiscales pourraient donner lieu à des stratégies plus massives.

8.3. La fiscalité du capital gagnerait à être stabilisée, mieux évaluée dans ses effets et corrigée de certaines différences de traitement

Comme indiqué dans leur grille d'analyse (cf. 6.1), les rapporteurs soulignent la nécessité de mieux évaluer l'impact socioéconomique, *a priori* et *a posteriori*, des mesures fiscales introduisant une différence de traitement entre catégories de revenus. Dans le cas du PFU, malgré une validation constitutionnelle de la réforme, les effets socioéconomiques attendus, notamment sur l'investissement, n'ont pas encore été documentés, même si la réforme n'a pas d'impact budgétaire négatif à court terme.

Du fait du caractère systémique de la réforme de 2018 et des limites des évaluations de court terme, les rapporteurs recommandent une stabilité de la norme fiscale et une poursuite des travaux d'évaluation. La stabilité de la règle fiscale permet notamment de mieux ancrer les anticipations des acteurs et de mieux évaluer les effets des réformes. Concernant le risque de redénomination des revenus pouvant être provoqué à moyen terme par la mise en place du PFU, le législateur doit pouvoir en limiter les effets en requalifiant, le cas échéant, certains revenus en revenus du travail.

¹⁶⁹ Bach *et al.* (2019).

¹⁷⁰ L'IPP relève, dans le rapport sénatorial de 2019, que lors de la baisse du taux d'imposition des dividendes de 10 points intervenue en Suède en 2006, un *income shifting* à hauteur de 6 % des revenus a été noté pour les dirigeants-actionnaires.

Au titre des ajustements envisageables, les rapporteurs recommandent d’explorer la possibilité de réviser les dérogations dont bénéficient les revenus d’assurance-vie pour les contrats de plus de 8 ans. En effet, le patrimoine financier des ménages français est déjà constitué à 70 % d’actifs non-risqués (dépôts, assurances-vie en euros)¹⁷¹. En outre, la dynamique tend à se renforcer : le comité d’évaluation de France Stratégie a notamment relevé, dans le cadre de ses enquêtes qualitatives, un fléchage des gains de la réforme du PFU vers les produits d’assurance-vie¹⁷². Ces produits présentent d’ailleurs moins de flexibilité dans le choix des actifs sous-jacents que dans d’autres modèles d’assurance-vie, comme celui du Luxembourg (accessible dans le cadre de la libre prestation de service) qui propose de s’adapter au profil de risque de chaque souscripteur.

Afin de renforcer les objectifs poursuivis par la réforme de 2018, les dérogations dont bénéficient les revenus issus des produits d’assurance-vie dont le contrat a plus de huit ans pourraient être supprimées. *A minima*, le soutien à la constitution d’une épargne de long terme, que favorisent les dérogations au PFU, pourrait être recentré sur les seuls investissements en fonds propres, tournés vers l’économie productive. Aussi, comme cela est souligné par le CPO dans son rapport de 2018¹⁷³ et plus récemment par le rapport Mattei-Sansu relatif à la fiscalité du patrimoine¹⁷⁴, la fiscalité applicable aux revenus d’assurance-vie pourrait être déterminée en fonction de l’ancienneté des versements effectués et non de la date d’ouverture du contrat.

Proposition n° 11 : À moyen terme, préserver la stabilité de la norme fiscale, tout en poursuivant les travaux d’évaluation de la réforme du prélèvement forfaitaire unique. Mettre en extinction les dérogations applicables aux produits d’assurance-vie dont le contrat a une durée supérieure à 8 ans.

¹⁷¹ Rapport d’information des députés J-P. Mattei et N. Sansu relatif à la fiscalité du patrimoine, septembre 2023.

¹⁷² Quatrième rapport du Comité d’évaluation des réformes de la fiscalité du capital, France Stratégie, octobre 2023.

¹⁷³ CPO, *Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages*, janvier 2018.

¹⁷⁴ Mattei et Sansu, *ibid.*

ANNEXE I : SYNTHÈSE DES RÈGLES DE DÉTERMINATION DES REVENUS CÉDULAIRES

La présente annexe synthétise les principales règles de détermination des revenus applicables aux différentes cédules, sans prétendre à l'exhaustivité.

Pour la rédaction de la présente annexe, les rapporteurs se sont appuyés sur le code général des impôts, la doctrine administrative du bulletin officiel des finances publiques et l'ouvrage *Précis de droit fiscal de la famille* du professeur Frédéric Douet¹⁷⁵, membre du conseil des prélèvements aléatoires.

À titre liminaire, il est rappelé que les éventuels déficits nets globaux peuvent être reportés sur le revenu net global des six exercices suivants. Les règles d'imputation des déficits catégoriels sur le revenu net global ou, à défaut, sur les revenus de la même catégorie des années suivantes, sont précisées *infra*.

1. Revenus fonciers

Les revenus fonciers sont les revenus issus des propriétés immobilières qui ne sont pas compris dans les bénéfices d'une entreprise (industrielle ou commerciale, non commerciale ou agricole). Il s'agit donc principalement des loyers perçus dans le cadre des baux locatifs pour les immeubles relevant du patrimoine personnel du contribuable. Cette catégorie inclut les revenus perçus dans le cadre de sociétés civiles immobilières translucides, c'est-à-dire en l'absence d'option pour l'impôt sur les sociétés.

Sont exclus de cette cédule, et traités comme des bénéfices industriels et commerciaux, les revenus pour lesquels la rémunération de l'utilisation d'un bien immobilier est incluse dans le prix d'un service utilisant ce bien : revenus tirés des immeubles d'habitation loués meublés, des immeubles industriels munis du matériel nécessaire à leur exploitation, *boxes* de stockage, etc.

Le revenu net peut être déterminé :

- ◆ selon les règles du régime micro-foncier si le revenu brut annuel n'excède pas 15 000 €. Le revenu net est alors égal à 70 % du revenu brut perçu par le contribuable ;
- ◆ au réel dans les autres cas : il est alors égal à la différence entre le revenu brut et les charges admises en déduction.

Le revenu brut inclut :

- ◆ les recettes brutes perçues par le propriétaire (loyers au principal, droit d'affichage, droit de chasse, concession du droit d'exploitation pour les carrières, etc.), à l'exception des sommes versées par les locataires au titre des charges leur incombant ;
- ◆ les dépenses incombant au propriétaire et mises par convention à la charge des locataires ;
- ◆ les subventions et indemnités destinées à financer des charges déductibles ;
- ◆ lorsque le propriétaire se réserve la jouissance d'un immeuble à un usage autre que d'habitation, le montant du loyer qu'il pourrait produire s'il était donné en location. Plus généralement, lorsque le propriétaire met à disposition son immeuble gratuitement, il est réputé bénéficiaire des loyers qu'il aurait pu toucher.

Les charges déductibles pour le régime réel sont principalement :

- ◆ les dépenses de réparation, d'entretien, les primes d'assurance ;

¹⁷⁵ Douet (F.), *Précis de droit fiscal de la famille*, 17 avril 2024, éd. LexisNexis, 23^e éd., ISBN 978-2-7110-4037-7.

- ◆ les dépenses d'amélioration afférentes aux locaux d'habitation, à l'exclusion des travaux de construction, aménagement ou agrandissement ;
- ◆ les impositions supportées à raison des propriétés (notamment la taxe foncière) ;
- ◆ les frais de gestion, frais de rémunération des gardes et concierges ;
- ◆ les dépenses acquittées pour le compte du locataire et restant définitivement à la charge du propriétaire ;
- ◆ les intérêts de la dette constituée afin d'acquérir le logement.

En principe, la somme payée au principal pour l'acquisition de l'immeuble loué n'est pas amortissable pour le régime des revenus fonciers.

Les revenus fonciers font l'objet d'une imposition forfaitaire au taux de 19 %, majorée des prélèvements sociaux au taux de 17,2 %.

Les règles d'imputation des éventuels déficits fonciers sont les suivantes :

- ◆ les déficits fonciers autres que les intérêts de la dette s'imputent dans la limite de 10 700 € sur le revenu net global. Lorsqu'un contribuable bénéficie de cette disposition, l'immeuble doit rester en location pour une durée de trois ans ;
- ◆ les déficits excédant 10 700 € et ceux issus des intérêts de la dette sont imputables sur les seuls revenus fonciers des dix années suivantes.

2. Bénéfices industriels et commerciaux (BIC)

2.1. Qualification des bénéfices industriels et commerciaux

Le champ des BIC est constitué des BIC *par nature*, des BIC *par détermination de la loi* ou *par assimilation*, et des BIC *par attraction*.

Sont considérés comme des bénéfices industriels et commerciaux *par nature* les bénéfices réalisés par des personnes physiques et provenant de l'exercice d'une profession industrielle ou commerciale au ou d'une profession artisanale. Les activités commerciales sont celles définies par les articles L. 110-1 et L. 110-2 du code de commerce ; le code général des impôts y ajoute les activités industrielles extractives. Par *profession*, s'entend l'exercice de l'activité à titre habituel par des personnes agissant pour leur propre compte et dans un but lucratif.

Les BIC *par assimilation* sont les bénéfices des activités listées à l'article 35 du CGI : activités d'achat et revente de biens immobiliers (promoteurs, marchands de biens), de location d'établissements industriels munis du matériel nécessaire à son exploitation, location-gérance de fonds de commerce, revenus des copropriétaires de navires, intermédiation financière à terme¹⁷⁶, etc. Des règles spécifiques assimilent également à des BIC les revenus tirés de certaines activités de location meublée.

Enfin, les BIC *par attraction* sont ceux issus de certaines activités accessoires, qui seraient en principe qualifiés d'agricoles ou non commerciaux, mais présentent un lien suffisant avec l'activité commerciale. Il s'agit en particulier des produits inclassables, qui seraient sinon qualifiés de bénéfices non commerciaux.

Les BIC peuvent être imposés au réel, au réel simplifié ou selon un régime micro selon son chiffre d'affaires. Les régimes réel et réel simplifié ne diffèrent que par les obligations documentaires applicables.

¹⁷⁶ En cas d'option pour le régime des BIC.

2.2. Détermination de l'assiette des bénéfiques industriels et commerciaux dans le cas d'une imposition au régime réel ou réel simplifié

2.2.1. Calcul du bénéfice imposable

Les règles de détermination d'assiette du régime réel ou réel simplifié constituent la norme pour les BIC.

Les bénéfiques imposables correspondent aux produits imposables nets des charges déductibles.

Pour la détermination du résultat imposable, doivent en principe être retenus l'ensemble des produits et charges générés par l'entreprises ou issus des biens nécessaires à l'exercice de son activité, et peuvent être retenus les produits et charges générés par certains autres biens inscrits au bilan de l'entreprise¹⁷⁷.

Les produits et charges sont déterminés suivant les prescriptions du plan comptable général applicable aux entreprises industrielles et commerciales, sauf dérogation expresse prévue par le code général des impôts (CGI, annexe III, art. 38 *quater*). Ainsi, les produits et charges d'exploitation sont comptabilisés suivant le principe des droits constatés (comptabilité d'engagement). Les productions stockées et immobilisées sont prises en compte pour la détermination des produits. Les charges incluent les dotations aux amortissements, provisions et dépréciations, dont la pratique est encadrée par le code général des impôts et par le principe de sincérité comptable. Les subventions d'investissement sont inscrites au passif et reprises au compte de résultat symétriquement à l'actif qu'elles financent.

Par exception, plusieurs retraitements sont réalisés entre le résultat comptable et le résultat brut imposable. Il s'agit :

- ◆ de l'extourne des produits et charges générés par certains biens inscrits au bilan de l'entreprise non nécessaires à son activité. Ces produits et chargés extournés sont réintégrés aux revenus catégoriels pertinents pour la détermination du revenu net global du contribuable. Peuvent être cités, en particulier, les produits financiers de l'entreprise ;
- ◆ de la déduction des plus-values professionnelles, imposées selon des règles spécifiques (*cf. infra*), et de certains produits non imposables ;
- ◆ de la réintégration de certaines charges non déductibles, notamment :
 - la rémunération du travail de l'exploitant et une partie de la rémunération de son conjoint ;
 - certaines charges et dépenses somptuaires (acquisition de yachts, frais de chasse, frais afférents à certains véhicules, etc.) ;
 - les avantages personnels non déductibles, les charges ne correspondant pas à l'intérêt de l'entreprise (certains frais de repas, de déplacement, de cadeaux, de réception, etc.). L'administration peut remettre en cause la déductibilité de certaines charges sur le fondement de la théorie de l'acte anormal de gestion ;
 - les amendes et pénalités.

Les règles d'imputation des déficits dépendent du caractère professionnel ou non professionnel de l'activité en cause. Ainsi, les déficits sont imputables :

¹⁷⁷ Formellement, sont retenus les charges et produits issus du patrimoine professionnel du contribuable ; le rattachement d'un bien au patrimoine personnel ou professionnel constitue un choix de gestion de l'entrepreneur (théorie du bilan). Toutefois, le législateur prévoit le rattachement des produits et charges issus de biens nécessaires à l'activité de l'entreprise ; en outre, les effets de la théorie du bilan sont dans certains cas neutralisés lorsque les biens ne sont pas nécessaires à l'activité de l'entreprise, en extournant les produits et charges correspondants. Cette neutralisation n'est cependant pas systématique.

- ◆ sur le revenu net global du foyer, sans limitation de montant, pour une activité industrielle et commerciale exercée à titre professionnel ;
- ◆ sinon, uniquement sur les bénéfices de la même activité ou d'autres activités industrielles et commerciales exercées à titre non professionnel dans un délai de six ans.

2.2.2. Impositions des plus-values professionnelles

Les plus-values et moins-values professionnelles sont liquidées à la sortie d'une immobilisation du bilan de l'entreprise. L'assiette est constituée par la différence entre la valeur nette comptable de l'immobilisation inscrite au bilan et sa valeur réelle lorsque celle-ci est sortie du bilan. Cette valeur réelle correspond en particulier au prix de vente lorsque la sortie de bilan fait suite à une cession, à la valeur d'apport lorsque la sortie de bilan fait suite à un apport, à la valeur vénale en cas de donation, à la valeur de l'indemnité d'assurance en cas de sinistre, ou à zéro en cas de destruction ou mise au rebut.

Les plus-values et moins-values sont classifiées selon leur terme :

- ◆ long terme pour les plus-values sur :
 - l'ensemble des biens détenus depuis au moins deux ans ;
 - la partie des plus-values sur les biens amortissables détenus depuis moins de deux ans excédant les amortissements réalisés ;
- ◆ court terme pour les autres plus-values.

Les plus-values et moins-values de court terme sont ajoutées au résultat de l'entreprise ; toutefois, les plus-values peuvent être étalées (en principe sur trois ans). Les plus-values et moins-values de long terme font en revanche l'objet d'une imposition particulière :

- ◆ les plus-values de long terme peuvent être compensées avec des déficits industriels et commerciaux ou des moins-values de long terme datant de moins de dix ans ;
- ◆ le surplus de plus-values de long terme fait l'objet d'une imposition au prélèvement forfaitaire unique (12,8 % d'impôt sur le revenu et 17,2 % de prélèvements sociaux) ;
- ◆ les moins-values de long terme ne peuvent pas être imputées sur les BIC ni sur le revenu net global ; elles ne peuvent servir qu'à compenser d'éventuelles plus-values de long terme ultérieures.

2.2.3. Détermination de l'assiette des bénéfices imposables dans le cas d'une entreprise au régime micro-BIC

Le régime micro-BIC peut être appliqué sur option aux entreprises dont le chiffre d'affaires hors-taxes n'excède pas :

- ◆ 188 700 € pour les entreprises de vente de marchandise et d'hôtellerie ;
- ◆ 77 700 € pour les autres entreprises.

Pour ces micro-entreprises, l'assiette des BIC est égale à une fraction de leur chiffre d'affaires encaissé dans l'année. Cette fraction est fixée à respectivement 29 % et 50 %.

3. Rémunérations des dirigeants

La rémunération des dirigeants est imposée comme suit :

- ◆ pour les sociétés relevant de l'impôt sur les sociétés :
 - s'agissant des sociétés anonymes et sociétés par actions simplifiées : les présidents de conseils d'administration, les directeurs généraux et directeurs généraux délégués et membres du directoire voient leur rémunération imposée comme en matière de traitements et salaires. Les jetons de présence des administrateurs sont imposés comme des dividendes, sans possibilité d'appliquer l'abattement de 40 % en cas d'option pour le barème ;
 - s'agissant des sociétés à responsabilité limitée (SARL) et assimilées, les rémunérations des dirigeants sont assimilées à des traitements et salaires ;
- ◆ pour les sociétés relevant de l'impôt sur le revenu, la rémunération des associés en rémunération de leur travail personnel n'est pas déductible du résultat imposable et est soumise à l'IR au nom de son bénéficiaire dans la catégorie d'imposition correspondant à la nature de l'activité de la société.

4. Bénéfices agricoles

Les bénéfices agricoles (BA) sont les revenus tirés d'une activité agricole, qui consiste à intervenir dans un cycle de production végétale ou animale, d'activités assimilées (apiculture, pisciculture, exploitation de champignonnières, etc.) et d'activités liées à une activité agricole énumérées par la loi (production d'énergie à partir de sous-produits de l'exploitation agricole, vente de biomasse, etc.). À noter que les bénéfices issus de l'activité d'un artisan pêcheur sont des BIC par nature. Les bénéfices résultant d'activités industrielles et commerciales ou non commerciales accessoires à une activité agricole peuvent inclus dans l'assiette des BA.

L'assiette des BA est déterminée suivant des règles proches de celles valables pour les BIC. Les principales spécificités de cette cédule sont :

- ◆ des règles seuils et taux de déduction forfaitaire différents pour le régime micro. Le seuil est fixé à 91 900 € de CAHT ; l'assiette est alors de 13 % de ce CAHT encaissé ;
- ◆ au régime réel, un lissage des revenus sur trois ans ;
- ◆ une plus faible liberté d'affectation des biens entre patrimoine personnel et professionnel.

5. Traitements, salaires, pensions et rentes viagères

La cédule peut être décomposée en deux sous-cédules : les traitements et salaires d'une part, les pensions et rentes viagères d'autre part. Dans chaque cas, les éventuels déficits peuvent être reportés sur le revenu net global sans limitations.

5.1. Traitements, salaires, indemnités et émoluments

Sont imposables dans la catégorie des traitements et salaires les rémunérations versées à des personnes placées dans un état de subordination envers leur employeur. Cette catégorie inclut les salaires, les divers traitements publics et privés (traitements des fonctionnaires, indemnités des élus, jetons de présence, certaines bourses d'étudiants, diverses indemnités temporaires...), les rémunérations de dirigeants d'associations, les indemnités perçues dans le cadre d'une mise à disposition à une personne autre que l'employeur, les rémunérations des travailleurs à domicile, etc.

L'assiette de l'impôt inclut :

- ◆ la rémunération principale, quel que soit son nom : salaire fixe, traitement indiciaire brut, etc. ;
- ◆ toutes les commissions, participations aux bénéfices, gratifications, indemnités diverses ;
- ◆ les avantages en nature ;
- ◆ en principe, et sauf exonération expresse, les indemnités versées par les régimes de protection sociale (indemnités journalières de sécurité sociale, versements d'assurance-chômage, etc.) ;
- ◆ les indemnités de rupture de contrat de travail, exception faite de nombreuses exonérations (indemnités de licenciement, indemnités versées dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi, etc.).

Ces traitements et salaires sont pris en compte pour leur valeur *nette*, après déduction des cotisations à la charge du contribuable à des régimes de retraite et de prévoyance et à des régimes d'assurance-chômage, ainsi que d'une partie de la contribution sociale généralisée (CSG). **Néanmoins, une fraction de la CSG n'est pas déductible, non plus que la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS). Cette valeur est qualifiée de *net fiscal*.**

Enfin, sont déductibles, pour former le revenu de la cédule, les autres charges nécessaires à l'acquisition des revenus. Il s'agit des intérêts d'emprunt constitués pour souscrire au capital de sociétés coopératives (SCOP), et des dépenses professionnelles des salariés. Pour ces dernières, deux possibilités sont ouvertes aux salariés :

- ◆ soit une déduction forfaitaire de 10 % du revenu *net fiscal*, **sous plafond de 14 171 €** pour les revenus 2023¹⁷⁸ ;
- ◆ soit une déduction des frais réels, possible sur option. Peuvent être déduits les frais de déplacement et frais de repas non pris en charge par l'employeur, ainsi que des frais divers et frais spécifiques dont il peut être démontré qu'ils sont nécessaires à l'exercice de l'activité professionnelle. Ceux-ci peuvent relever d'une grande variété de situations, notamment :
 - certains frais de locaux professionnels rendus nécessaires par les conditions de l'exercice professionnel : loyer ou quote-part du loyer, intérêts d'emprunt ou quote-part de ces intérêts, dépenses d'entretien, de chauffage, d'agencements spécifiques, impôts locaux y afférents, etc. En revanche, le bien n'est pas amortissable et il n'est pas possible de déduire un loyer fictif ;
 - les frais spécifiques à certaines professions artistiques, tels que l'achat d'un instrument ou de matériel. Dans certaines situations, ce matériel peut être amorti ;
 - les frais de formation, de stage, de recherche d'emploi, de documentation ;
 - les dépenses liées à l'achat de tenus spécifiques liées à la profession (costume officiel, uniforme, combinaison de moniteur de ski) ;

¹⁷⁸ Cette déduction est au minimum de 495 €.

- certains frais de réception, de relation avec la clientèle de vendeurs, représentants, et placiers ;
- les frais liés à l'achat de prothèses pour les personnes en contact avec la clientèle ;
- les remboursements versés à l'employeur (par exemple à la suite de déficits de caisse) ;
- les frais de procès.

5.2. Pensions et rentes viagères

Sont imposées dans cette catégorie les pensions (alimentaires, de retraite, d'invalidité, de veuvage, des anciens combattants, etc.) ainsi que les rentes viagères, que ces dernières aient été constituées à titre gratuit ou à titre onéreux. Sont également imposables dans cette catégorie les pensions versées sous forme de capital.

Les modalités de détermination du revenu imposable sont les suivantes :

- ◆ pour les pensions et rentes viagères constituées à titre gratuit, le revenu imposable brut est la pension versée, nette des cotisations sociales qui la frappent et de la CSG déductible. Peuvent également être déduits, pour leur montant réel et certaines dépenses engagées pour obtenir l'encaissement des arrérages, tels que les frais de certificat vie ou les frais de procès. Enfin, à ce montant est retranché un abattement de 10 %, plafonné à 4 123 € par foyer ;
- ◆ pour les prestations de retraite servies sous forme de capital, le montant retenu est liquidé selon des modalités similaires (montant brut, déduction des cotisations de sécurité sociale et de la CSG déductible, application de l'abattement de 10 %). Sur option, les prestations de retraite peuvent être soumises à un prélèvement libératoire de 7,5 %, assis sur le montant du capital diminué d'un abattement de 10 % ;
- ◆ enfin, les rentes viagères constituées à titre onéreux sont prises en compte pour leur montant net de cotisations sociales et CSG déductible, auquel est ensuite abattu un abattement forfaitaire dépendant de l'âge qu'avait le crédirentier au moment de l'entrée en jouissance de la rente. Ce taux est fixé à 30 % pour un crédirentier âgé de strictement moins de 50 ans lors de l'entrée en jouissance de la rente, 50 % pour un âge compris entre 50 et 59 ans inclus, 60 % pour un âge compris entre 60 et 69 ans inclus et 70 % pour un âge de 70 ans ou plus.

6. Bénéfices des professions non commerciales (BNC)

6.1. Champ des BNC

Les bénéfices non commerciaux incluent, *par nature* :

- ◆ les bénéfices des professions libérales à proprement parler : médecins, avocats, experts-comptables, etc. La loi précise, pour certaines professions, la frontière entre BNC et traitements et salaires — par exemple, les commissions perçues par les agents d'assurance peuvent être optionnellement déclarées dans l'une ou l'autre des cédules ;
- ◆ les revenus des charges et offices des avocats aux conseils, greffiers de tribunaux de commerce, notaires et commissaires de justice ;
- ◆ les revenus des charges et offices et bénéfices inclus dans cette catégorie par attraction.

La délimitation entre l'activité commerciale (dont les bénéfices sont des BIC) et l'activité non commerciale (dont les bénéfices sont des BNC) peut parfois être complexe. Pour déterminer la nature de l'activité, l'administration évalue, sous le contrôle du juge, le poids respectif dans l'activité de l'art ou de la science pratiqués d'une part, des capitaux engagés, des moyens matériels utilisés, de la main d'œuvre employée, et de la spéculation sur ces différents éléments que suppose l'activité d'autre part.

Par attraction, peuvent être inclus dans les BNC les revenus d'une activité industrielle et commerciale ou agricole accessoire et complémentaire à l'activité non commerciale exercée.

Par détermination de la loi, sont également des BNC les produits des opérations de bourse ou d'échange d'actifs numériques effectuées dans des conditions analogues à celles d'une activité professionnelle, les produits de la propriété intellectuelle (droits d'auteur, concessions de licences et brevets), ou encore les indemnités allouées à des arbitres sportifs.

Enfin, sont inclus dans les BNC les *bénéfices des exploitations lucratives et sources de profits ne se rattachant pas à une autre catégorie de bénéfices ou de revenus*. Cette définition, qui fait des BNC la catégorie résiduelle des revenus, conduit à y inclure les revenus d'activités très diverses : astrologues, cartomanciens, membres du clergé, démarcheurs sans lien de subordination avec un employeur, prostitués et proxénètes, mineurs de cryptomonnaies, etc. L'enjeu réside dans le fait de déterminer si le produit a le caractère de *bénéfice d'une exploitation lucrative ou d'une source de profits*. Ainsi, un produit purement accidentel et insusceptible de se renouveler (par exemple, gain de loterie) ne peut être regardé comme un BNC, mais les revenus de joueurs professionnels de jeux d'adresse tels que le poker sont imposables comme des BNC.

6.2. Calcul des BNC

Le contribuable peut être assujéti à un régime réel (déclaration contrôlée) ou micro.

6.2.1. Modalités d'imposition des BNC au régime de la déclaration contrôlée

Les professions non commerciales n'étant pas assujétiées à l'obligation de tenue d'une comptabilité générale en droits constatés, la détermination des BNC repose en principe sur une comptabilité de caisse. Autrement dit, les recettes sont imposables à la date de leur encaissement, et les frais généraux sont déductibles à la date de leur décaissement. Une comptabilité d'engagement est toutefois possible sur option des contribuables.

Les règles de déduction des frais généraux sont plus strictes en matière de BNC qu'en matière de BIC. En effet, seules sont déductibles les charges *nécessitées par l'exercice de la profession*. L'administration fiscale contrôle le caractère nécessaire de ces charges, sans qu'il soit nécessaire pour elle de qualifier d'acte anormal de gestion d'éventuelles charges dont elle rejeterait la déductibilité.

Les immobilisations sont amorties comme en matière de BIC ; le contribuable doit donc tenir un tableau des amortissements. Il dispose toutefois d'une marge d'appréciation réduite pour affecter ses biens entre son patrimoine personnel et son patrimoine professionnel. Les éventuelles plus-values et moins-values de cession des immobilisations sont imposées comme en matière de BIC (étalement possible des plus-values à court terme, imposition au PFU des plus-values de long terme, impossibilité d'imputer les moins-values de long terme sur le BNC).

Enfin, sauf en cas d'option pour une comptabilité d'engagement, aucune provision ne peut être constituée.

Les éventuels déficits non commerciaux sont reportables dans les mêmes conditions que les déficits industriels et commerciaux (report possible sur le revenu net global sans limite pour les déficits des activités professionnelles, report limité aux bénéfices non commerciaux des activités non professionnelles pendant une durée maximale de six ans dans le cas contraire).

6.2.2. Modalités d'imposition des BNC au régime micro

La personne exerçant une activité non commerciale peut opter pour le régime micro-BNC si son CAHT n'excède pas 77 700 €. La base d'imposition est alors égale à 66 % des recettes encaissées sur l'année.

7. Revenus des capitaux mobiliers

Les revenus des capitaux mobiliers et les plus-values sur valeurs mobilières et droits sociaux peuvent être soit inclus dans le revenu net global et imposés selon le barème de l'impôt sur le revenu, soit imposés au prélèvement forfaitaire unique de 12,8 %. Ne relèvent pas de cette cédule les plus-values sur les valeurs mobilières et les droits sociaux générant ces revenus.

7.1. Principe : imposition au PFU

En principe, depuis 2018, les revenus des capitaux mobiliers sont imposés au PFU. L'assiette de ce prélèvement forfaitaire libératoire de l'impôt sur le revenu inclut :

- ◆ les bénéfices distribués (dividendes). Les distributions sont imposées que celles-ci soient régulières ou irrégulières ; les distributions irrégulières sont toutefois majorées de 25 % ;
- ◆ les produits de placement à revenus fixes, c'est-à-dire les coupons d'obligations, intérêts de créances, bons de caisse, etc. ;
- ◆ les jetons de présence des administrateurs.

L'assiette retenue est brute ; elle ne permet pas la déduction des dépenses engagées pour l'acquisition ou la conservation des revenus, des déficits constatés dans la catégorie des revenus des capitaux mobiliers, ni de l'impôt sur les sociétés payé par l'entreprise avant la distribution des bénéfices. Peuvent toutefois être déduits :

- ◆ les pertes constatées lors de la cession des titres de créances auxquels sont rattachés les produits ;
- ◆ les pertes en capital subies en cas de non remboursement de prêts participatifs ou de minibons ;
- ◆ les primes de remboursement d'obligations ;
- ◆ les reversements de revenus de même nature ;
- ◆ la compensation entre intérêts créditeurs et débiteurs des comptes de dépôts à vue.

La loi prévoit toutefois diverses exonérations (bénéfices réalisés dans le cadre d'un plan d'épargne en action, livrets d'épargne réglementée, etc.) ainsi que des régimes spécifiques (*cf. infra* pour le régime spécifique des produits d'assurance-vie).

7.2. Option pour une imposition au barème

Sur option, les revenus des capitaux mobiliers peuvent être imposés au barème. L'option pour l'imposition est réalisée pour l'ensemble des revenus de capitaux mobiliers du foyer fiscal et est irrévocable. Le PFU s'applique alors également aux plus-values sur valeurs mobilières et droits sociaux (cf. 8.2).

En ce cas, l'assiette précédemment décrite est corrigée de façon à déduire certaines dépenses ayant pour objet direct l'acquisition et la conservation des revenus. Il s'agit notamment des frais de garde des titres, des commissions de vérification des tirages, des frais de location de coffres, des primes d'assurances relatives aux valeurs mobilières (exception faite des situations dans lesquelles l'objet de l'assurance est de couvrir le risque de dépréciation) et les salaires versés à des employés pour les opérations de perception des revenus. Est également déductible une fraction de la CSG. Les éventuels déficits sont imputables uniquement sur les revenus des capitaux mobiliers pendant une durée de six ans.

En revanche, ne peuvent être déduites les pertes en capital du fait du non remboursement d'un prêt (exception faite des prêts participatifs et minibons), les frais de courtage, ni les intérêts des emprunts contractés pour l'acquisition de valeurs mobilières.

Enfin, dans le cas où les revenus sont des dividendes, cette assiette fait l'objet d'un abattement de 40 % non plafonné, lequel a vocation à représenter l'impôt sur les sociétés versé préalablement à la distribution.

7.3. Règles spécifiques applicables aux produits d'assurance-vie

Les produits d'assurance-vie bénéficient de règles dérogatoires réformées en 2018. Pour les contrats d'assurance-vie souscrits avant cette date et dont la durée est comprise entre quatre et huit ans¹⁷⁹, le prélèvement forfaitaire est de 15 % ; il est abaissé à 7,5 % pour les contrats d'une durée supérieure à huit ans ; de plus, un abattement de 4 600 € à 9 200 € est appliqué selon la situation familiale du bénéficiaire.

Pour les produits des primes d'assurance-vie versées à partir du 27 septembre 2017, l'imposition est réalisée :

- ◆ pour les contrats d'une durée inférieure à huit ans, au taux de 12,8 % (PFU) ou au barème progressif de l'IR sur option ;
- ◆ pour les contrats d'une durée supérieure à huit ans :
 - au taux de 7,5 % pour la fraction de l'encours ne dépassant pas 150 000 € ;
 - au taux de 12,8 % pour la fraction supérieure de l'encours ;
 - dans chaque cas après application d'un abattement de 4 600 € à 9 200 € selon la situation familiale du contribuable.

¹⁷⁹ À partir de l'année 2022, aucun contribuable ne touche de produits d'un contrat d'assurance-vie d'une durée inférieure à quatre ans et souscrit avant le 1^{er} janvier 2018.

8. Plus-values personnelles de cession à titre onéreux de biens ou de droits de toute nature

La cédule de plus-values de cession à titre onéreux de biens et droits de toute nature comporte des sous-cédules dont les règles diffèrent fortement, s'agissant des valeurs mobilières de placement et droits sociaux, des autres biens meubles incorporels et des biens immeubles. À noter que l'imposition des plus-values professionnelles fait l'objet d'un régime spécifique, décrit en section 2.2.2.

8.1. Biens immobiliers

Est imposable la plus-value nette réalisée par un particulier lors de la cession à titre onéreux d'un immeuble, ou lors de l'apport de titres à une société à prépondérance immobilière. Par exception, la plus-value n'est pas imposable lorsque le bien cédé est la résidence principale du cédant, ainsi que dans diverses situations prévues par le code général des impôts (départ du cédant en maison de retraite, opérations de remembrement, cessions réalisées par certains retraités pauvres, etc.).

La plus-value immobilière brute est égale à la différence entre le prix de cession et le prix d'acquisition :

- ◆ le prix de cession est majoré des charges de cession et indemnités d'assurance éventuelles, et minoré des frais de cession à charge du cédant (frais d'intermédiation, de certification, d'architecte, d'éviction du locataire, etc.). En cas de cession à une société civile, le prix de cession est la valeur des droits sociaux remis en contrepartie ;
- ◆ le prix d'acquisition est majoré des frais afférents à l'acquisition à titre onéreux : frais et coûts de contrats, droits d'enregistrement, frais de publicité foncière, etc. et pouvant être estimés forfaitairement à 7,5 % du prix de l'acquisition. Il est également majoré des dépenses de construction, reconstruction, amélioration ou agrandissement, à l'exclusion de toutes dépenses présentant le caractère de dépenses locatives et de celles déjà retenues en déduction des revenus fonciers. Ces dépenses sont valorisées au réel sur justificatif ou évaluées forfaitairement à 15 % du prix d'acquisition si la cession intervient plus de cinq ans après l'acquisition. Aucun amortissement des biens acquis n'est appliqué au prix d'acquisition. Enfin, en cas d'acquisition à titre gratuit, le prix d'acquisition est la valeur déterminée pour la liquidation des droits de mutation à titre gratuit, c'est-à-dire la valeur vénale au jour de la transmission.

À cette plus-value brute est appliqué un abattement pour durée de détention qui, s'agissant de l'IR, est de 6 % pour chaque année de détention au-delà de la cinquième et jusqu'à la vingt-et-unième, puis 4 % pour la vingt-deuxième. **La plus-value est donc exonérée d'impôt sur le revenu au-delà d'un délai de détention de 22 ans.**

Sauf rares exceptions, aucune moins-value immobilière n'est imputable, que ce soit sur des revenus de même nature ou sur le revenu net global.

8.2. Biens meubles incorporels

Les plus-values sur biens meubles incorporels. Par exception, les plus-values de cession de titres de sociétés à prépondérance immobilière sont soumises au même régime que les cessions de biens immobiliers et ne sont pas traitées dans la présente sous-section. Un régime dérogatoire est également prévu pour les plus-values sur actifs numériques (cryptomonnaies, principalement).

Les plus-values sont soumises au PFU ou, sur option du contribuable, au barème progressif de l'IR. L'option pour le barème est globale et concerne également les revenus des capitaux mobiliers. Comme en matière de capitaux mobiliers, l'option pour le barème ouvre droit à déduction d'une partie de la CSG ; à défaut, la CSG n'est pas déductible.

Le fait générateur de l'imposition réside en principe dans toute opération de cession, échange, apport ou partage. L'imposition est due au titre de l'exercice où intervient le transfert de propriété. Néanmoins, des dispositifs de report et sursis d'imposition sont prévus pour les cessions ne donnant pas lieu à la perception de liquidités (*cf.* encadré 6, p. 105 du rapport particulier).

La plus-value brute est calculée comme la différence entre le prix de l'acquisition et le prix de cession. Néanmoins, si plusieurs biens fongibles sont cédés simultanément après avoir été acquis à des prix différents, la valeur d'acquisition retenue est la valeur moyenne pondérée d'acquisition des titres. En cas d'acquisition à titre gratuit, le prix d'acquisition est la valeur vénale retenue pour le calcul des droits de mutation.

Les plus-values constatées sur les valeurs mobilières et droits sociaux sont imputées par priorité sur les plus-values de même nature et de la même année puis, si un solde négatif subsiste, sur les plus-values des dix années suivantes.

En cas d'option pour le barème progressif uniquement, les plus-values de cession de valeurs mobilières et droits sociaux acquis avant le 1^{er} janvier 2018 peuvent faire l'objet d'abattements proportionnels pour durée de détention. Ces abattements s'appliquent après compensation des moins-values. Ils sont en principe de 50 % en cas de détention entre deux et huit ans et de 65 % au-delà de huit ans. Un abattement majoré jusqu'à 85 % est possible pour les plus-values sur les titres de certaines petites et moyennes entreprises européennes.

Enfin, un abattement fixe de 500 000 € est accordé aux dirigeants partant à la retraite entre 2018 et 2024.

8.3. Biens meubles corporels et droits rattachés

8.3.1. Régime général

Les plus-values réalisées sur la cession de bien meubles et droits rattachés sont évaluées comme pour les biens immobiliers, par la différence entre le prix d'acquisition et le prix de cession. Les principales différences sont :

- ◆ l'évaluation pour le montant réel des prix d'acquisition et prix de cession ;
- ◆ la possibilité de majorer le prix d'acquisition des frais acquittés pour la restauration et la remise en état des biens ;
- ◆ un barème d'abattements pour durée de détention différent. Celui-ci est de 5 % par an au-delà de la deuxième année.

Néanmoins, des régimes spécifiques sont prévus pour les métaux et objets précieux et les actifs numériques. Enfin, sauf s'il s'agit de métaux et objets précieux ou d'actifs numériques l'imposition n'est pas due sur :

- ◆ les cessions de meubles meublants ;
- ◆ les cessions d'appareils ménagers ;
- ◆ les cessions de voitures automobiles ;
- ◆ les biens dont le prix de cession n'excède pas 5 000 €.

Compte tenu de ces exceptions, le régime général d'imposition des plus-values sur biens meubles trouve rarement à s'appliquer. Les cas d'application les plus fréquents concernent les ventes de navires de plaisance, d'alcools précieux et de chevaux de course.

8.3.2. Objets et métaux précieux

Enfin, un régime spécifique d'imposition est prévu pour certains objets et métaux précieux :

- ◆ les plus-values réalisées sur la vente de métaux précieux sont exonérées d'impôt sur le revenu ; une taxe forfaitaire de 11 % du prix de cession est due en lieu et place, majorée de 0,5 % de CRDS ;
- ◆ les ventes de bijoux, objets d'art, de collection et d'antiquités peuvent être imposées, sur option du contribuable :
 - sur la plus-value, selon les règles applicables en matière de biens meubles (imposition au barème après abattement de 5 % par année de détention au-delà de la deuxième). Cette possibilité n'est ouverte qu'à condition que la date et le prix d'acquisition puissent être justifiés ;
 - sur le prix de la vente, au taux de 6 % sur le prix de cession, majoré de 0,5 % de CRDS. L'impôt n'est dû que si le prix de la vente excède 5 000 €.

ANNEXE II : DÉTAIL DES CALCULS RÉALISÉS SUR L'IMPOSITION CUMULÉE DES DIFFÉRENTS TYPES DE REVENUS

Détail des sigles de l'annexe :

- ◆ CEHR : contribution exceptionnelle sur les hauts revenus ;
- ◆ CRDS : contribution au remboursement de la dette sociale ;
- ◆ CSG : contribution sociale généralisée ;
- ◆ IR : impôt sur le revenu ;
- ◆ IS : impôt sur les sociétés ;
- ◆ PFU : prélèvement forfaitaire unique ;
- ◆ PS : prélèvement de solidarité ;
- ◆ RGCP : réduction générale de cotisations patronales ;
- ◆ SM : salaire moyen.

Les hypothèses justifiant les étapes de la détermination du taux d'imposition économique figurent en section 4.2 du rapport.

Tableau II.1 : Dividendes au PFU

Grandeur		Jusqu'à 5 SM	20 SM
Dividendes bruts distribués	(A)	100,00 €	100,00 €
Prélèvements sociaux	(B)	17,20 €	17,20 €
IR-CEHR	(C)	12,80 €	15,18 €
IS	(D)	33,33 €	33,33 €
Bénéfice brut	(E=A+D)	133,33 €	133,33 €
Impôt total	(F=B+C+D)	63,33 €	65,71 €
Taux d'imposition économique	(F/E)	47,50 %	49,28 %

Source : Rapporteurs.

Tableau II.2 : Obligations au PFU

Grandeur	Obligation à 10 ans émise en 2010, taux de 3,5 %		Obligation à 10 ans émise en 2014, taux de 2,25 %	
	Jusqu'à 5 SM	20 SM	Jusqu'à 5 SM	20 SM
Valeur faciale de l'obligation	100,00 €	100,00 €	100,00 €	100,00 €
Intérêts annuels	3,50 €	3,50 €	2,25 €	2,25 €
Prélèvements sociaux	0,60 €	0,60 €	0,39 €	0,39 €
IR-CEHR	0,45 €	0,53 €	0,29 €	0,34 €
Impôt total	(A)	1,05 €	0,68 €	0,73 €
Érosion monétaire sur dix ans	9,54 €	9,54 €	15,22 €	15,22 €
Enrichissement réel sur l'année	(B)	2,55 €	0,73 €	0,73 €
Taux d'imposition économique	(A/B)	41,23 %	92,72 %	100,06 %

Source : Rapporteurs.

Tableau II.3 : Plus-values au PFU, cas d'un portefeuille d'actions représentatives de l'indice CAC40 entre 2014 et 2024

Grandeur	Sans prise en compte de l'IS		Avec prise en compte de l'IS	
	Jusqu'à 5 SM	20 SM	Jusqu'à 5 SM	21 SM
Valeur d'acquisition (A)	100,00 €	100,00 €	100,00 €	100,00 €
Valeur de cession (B)	183,98 €	183,98 €	183,98 €	183,98 €
Plus-value brute (C=B-A)	83,98 €	83,98 €	83,98 €	83,98 €
Prélèvements sociaux (D)	14,45 €	14,45 €	14,45 €	14,45 €
IR-CEHR (E)	10,75 €	12,75 €	10,75 €	12,75 €
IS (F)	-	-	27,99 €	27,99 €
Impôt total (G=E+F)	25,19 €	27,19 €	53,19 €	55,19 €
Valeur d'acquisition actualisée de l'inflation (H)	117,95 €	117,95 €	117,95 €	117,95 €
Plus-value corrigée de l'érosion monétaire (I=B-H)	66,03 €	66,03 €	66,03 €	66,03 €
Base économique de l'imposition (J=F+I)	66,03 €	66,03 €	94,02 €	94,02 €
Taux d'imposition économique (G/J)	38,16 %	41,18 %	56,57 %	58,69 %

Source : Rapporteurs.

Tableau II.4 : Plus-values au PFU, cas d'opérations immobilières sur appartements évoluant comme le cours moyen de l'immobilier dans le centre de Paris

Grandeur	Opération sur 2014-2024		Opération sur 2001-2024	
	Jusqu'à 5 SM	20 SM	Jusqu'à 5 SM	20 SM
Valeur d'acquisition (A)	100,00 €	100,00 €	100,00 €	100,00 €
Valeur de cession (B)	125,80 €	125,80 €	369,30 €	369,30 €
Plus-value brute (C=B-A)	25,80 €	25,80 €	269,30 €	269,30 €
Taux d'abattement pour prélèvements sociaux	7 %	7 %	28 %	28 %
Prélèvements sociaux (D)	4,14 €	4,14 €	33,35 €	33,35 €
Taux d'abattement pour IR-CEHR	24 %	24 %	100 %	100 %
IR-CEHR (E)	3,73 €	4,19 €	-	-
Impôt total (F=D+E)	7,87 €	8,34 €	33,35 €	33,35 €
Valeur d'acquisition actualisée de l'inflation (G)	117,95 €	117,95 €	144,36 €	144,36 €
Plus-value corrigée de l'érosion monétaire (H=B-G)	7,84 €	7,84 €	224,94 €	224,94 €
Taux d'imposition économique (F/H)	100,31 %	106,25 %	14,83 %	14,83 %

Source : Rapporteurs.

Tableau II.5 : Revenus fonciers au barème

Grandeur	SMIC	0,75 SM	1 SM	2,5 SM	5 SM	20 SM
Revenus fonciers bruts (A)	19 665,00 €	33 570,00 €	45 770,00 €	121 515,00 €	244 565,00 €	1 025 765,00 €
Prélèvements sociaux	3 382,38 €	5 774,04 €	7 872,44 €	20 900,58 €	42 065,18 €	176 431,58 €
<i>Dont CSG déductible</i>	<i>1 337,22 €</i>	<i>2 282,76 €</i>	<i>3 112,36 €</i>	<i>8 263,02 €</i>	<i>16 630,42 €</i>	<i>69 752,02 €</i>
Revenu net global	18 327,78 €	31 287,24 €	42 657,64 €	113 251,98 €	227 934,58 €	956 012,98 €
IR-CEHR	333,43 €	2 979,88 €	6 391,00 €	31 384,32 €	80 761,81 €	434 137,61 €
Impôt total (B)	3 715,81 €	8 753,92 €	14 263,44 €	52 284,90 €	122 826,99 €	610 569,19 €
Supernet après impôts	15 949,19 €	24 816,08 €	31 506,56 €	69 230,10 €	121 738,01 €	415 195,81 €
Taux d'imposition économique (B/A)	18,90 %	26,08 %	31,16 %	43,03 %	50,22 %	59,52 %

Source : Rapporteurs.

Tableau II.6 : Dividendes au barème

Grandeur	SMIC	0,75 SM	1 SM	2,5 SM	5 SM	20 SM
Dividendes bruts (A)	19 260,00 €	29 970,00 €	38 915,00 €	93 990,00 €	174 930,00 €	673 870,00 €
Prélèvements sociaux (B)	3 312,72 €	5 154,84 €	6 693,38 €	16 166,28 €	30 087,96 €	115 905,64 €
<i>Dont CSG déductible (C)</i>	<i>1 309,68 €</i>	<i>2 037,96 €</i>	<i>2 646,22 €</i>	<i>6 391,32 €</i>	<i>11 895,24 €</i>	<i>45 823,16 €</i>
Revenu net global (0,6×A - C)	10 246,32 €	15 944,04 €	20 702,78 €	50 002,68 €	93 062,76 €	358 498,84 €
IR-CEHR (D)	-	-	712,89 €	8 594,51 €	23 106,74 €	142 770,69 €
IS (E)	6 420,00 €	9 990,00 €	12 971,67 €	31 330,00 €	58 310,00 €	224 623,33 €
Bénéfice brut (F=A+E)	25 680,00 €	39 960,00 €	51 886,67 €	125 320,00 €	233 240,00 €	898 493,33 €
Impôt total (G=B+D+E)	9 732,72 €	15 144,84 €	20 377,94 €	56 090,79 €	111 504,70 €	483 299,67 €
Supernet après impôts (A-B-D)	15 947,28 €	24 815,16 €	31 508,73 €	69 229,21 €	121 735,30 €	415 193,67 €
Taux d'imposition économique (G/F)	37,90 %	37,90 %	39,27 %	44,76 %	47,81 %	53,79 %

Source : Rapporteurs.

Tableau II.7 : Travail salarié classique

Grandeur	SMIC	0,75 SM	1 SM	2,5 SM	5 SM	20 SM
Salaire brut (A)	20 147,40 €	32 994,00 €	43 992,00 €	109 980,00 €	219 960,00 €	879 840,00 €
À déduire						
Abattements pour frais professionnels au sens de la CSG-CRDS (B)	352,58 €	577,40 €	769,86 €	1 924,65 €	2 879,52 €	2 879,52 €
CSG-CRDS (C)	1 920,10 €	3 144,41 €	4 192,55 €	10 481,37 €	21 056,81 €	85 065,17 €

LES DIFFÉRENCES DE TRAITEMENT ENTRE CATÉGORIES DE REVENUS

Grandeur		SMIC	0,75 SM	1 SM	2,5 SM	5 SM	20 SM
Dont CSG déductible	(D)	1 346,05 €	2 204,33 €	2 939,11 €	7 347,76 €	14 761,47 €	59 633,31 €
Cotisations vieillesse salariales	(E)	1 470,76 €	2 408,56 €	3 014,35 €	3 278,30 €	3 718,22 €	6 357,74 €
Cotisations AGIRC-ARRCO salariales	(F)	807,91 €	1 330,98 €	1 937,71 €	8 521,56 €	19 378,68 €	30 138,70 €
Salaire net avant IR	(G=A-C-E-F)	15 948,63 €	26 110,05 €	34 847,39 €	87 698,77 €	175 806,29 €	758 278,39 €
Salaire net fiscal	(H=A-D-E-F)	16 522,68 €	27 050,13 €	36 100,83 €	90 832,37 €	182 101,62 €	783 710,24 €
Abattements pour frais professionnels au sens de l'IR	(I)	1 652,27 €	2 705,01 €	3 610,08 €	9 083,24 €	13 522,00 €	13 522,00 €
Revenu net global	(J=H-I)	14 870,41 €	24 345,12 €	32 490,74 €	81 749,14 €	168 579,62 €	770 188,24 €
IR-CEHR	(K)	-	1 294,85 €	3 340,93 €	18 468,16 €	54 068,66 €	343 083,49 €
Salaire supernet après IR-CEHR	(L=G-K)	15 948,63 €	24 815,20 €	31 506,45 €	69 230,61 €	121 737,63 €	415 194,90 €
À sommer							
Cotisations patronales non contributives (dont RGCP)	(M)	764,80 €	4 964,28 €	6 619,04 €	25 126,03 €	50 252,06 €	201 008,25 €
Cotisations chômage et AGS (dont RGCP)	(N)	30,22 €	1 385,75 €	1 847,66 €	4 619,16 €	6 910,85 €	6 910,85 €
Cotisations vieillesse patronales (dont RGCP)	(O)	-	3 447,87 €	4 352,98 €	5 606,75 €	7 696,37 €	20 234,09 €
Cotisations AGIRC-ARRCO patronales (dont RGCP)	(P)	-	1 994,82 €	2 904,23 €	12 773,40 €	29 048,08 €	45 177,20 €
Cotisations AT-MP (dont RGCP)	(Q)	30,22 €	7 567,50 €	10 090,29 €	25 462,86 €	48 582,40 €	92 030,55 €
Coût total employeur	(R=A+M+...+Q)	20 942,42 €	45 525,78 €	60 701,33 €	160 568,89 €	318 794,46 €	1 172 878,80 €
Indicateurs divers							
Total des cotisations contributives	(S=E+F+N+...+Q)	2 308,89 €	11 307,04 €	15 042,36 €	37 262,72 €	71 679,31 €	128 527,00 €
Impôt total au sens économique	(T=C+K+M)	2 684,89 €	9 403,53 €	14 152,52 €	54 075,56 €	125 377,52 €	629 156,90 €
Frais professionnels estimés (demi-somme des formules de calcul IR et CSG)	(U=(B+I)/2)	1 002,42 €	1 641,20 €	2 189,97 €	5 503,94 €	8 200,76 €	8 200,76 €
Base d'imposition économique (superbrut - salaire différé - frais professionnels)	(V=R-S-U)	17 631,10 €	32 577,53 €	43 469,00 €	117 802,23 €	238 914,40 €	1 036 151,04 €
Taux d'imposition économique	(T/V)	15,23 %	28,87 %	32,56 %	45,90 %	52,48 %	60,72 %
Ratio salaire disponible / coût du travail	(L/R)	76,15 %	54,51 %	51,90 %	43,12 %	38,19 %	35,40 %

Source : Rapporteurs.

Tableau II.8 : Travail salarié avec optimisations

Grandeur	SMIC	0,75 SM	1 SM	2,5 SM	5 SM	20 SM
Prime de partage de la valeur (A)	-	6 000,00 €	6 000,00 €	6 000,00 €	6 000,00 €	6 000,00 €
Intéressement (B)	-	4 135,00 €	5 840,83 €	18 140,00 €	30 852,00 €	30 852,00 €
Salaire brut hors heures supplémentaires (C)	20 147,40 €	20 675,00 €	29 204,17 €	82 394,35 €	182 507,35 €	846 477,35 €
Heures supplémentaires (HS) (D)	-	-	-	8 305,65 €	8 305,65 €	8 305,65 €
Rémunération brute totale (E=A+B+C+D)	20 147,40 €	30 810,00 €	41 045,00 €	114 840,00 €	227 665,00 €	891 635,00 €
À déduire						
Assiette de la CSG-CRDS avant abattement pour frais professionnels (F)	20 147,40 €	24 810,00 €	35 045,00 €	114 840,00 €	227 665,00 €	891 635,00 €
Abattements pour frais professionnels au sens de la CSG-CRDS (G)	352,58 €	434,18 €	613,29 €	2 009,70 €	2 879,52 €	2 879,52 €
CSG-CRDS (H)	1 920,10 €	2 364,46 €	3 339,88 €	10 944,54 €	21 804,19 €	86 209,28 €
Dont CSG déductible	1 346,05 €	1 657,56 €	2 341,36 €	7 672,46 €	15 285,41 €	60 435,37 €
Forfait social (I)	-	827,00 €	1 168,17 €	3 628,00 €	6 170,40 €	6 170,40 €
Prélèvements sociaux (J=H+I)	1 920,10 €	3 191,46 €	4 508,04 €	14 572,54 €	27 974,59 €	92 379,68 €
Cotisations vieillesse salariale (K)	1 470,76 €	1 509,28 €	2 131,90 €	3 201,18 €	3 601,64 €	6 257,52 €
Cotisations AGIRC-ARRCO salariales (L)	807,91 €	829,07 €	1 171,09 €	6 615,92 €	16 504,79 €	30 138,70 €
Assiette de l'IR sur salaire et HS	16 522,68 €	16 522,68 €	16 679,10 €	23 559,82 €	73 210,43 €	155 421,16 €
Abattement pour frais professionnels au sens de l'IR (M)	1 652,27 €	1 667,91 €	2 355,98 €	7 146,96 €	13 522,00 €	13 522,00 €
Revenu net global (N)	14 870,41 €	19 146,19 €	27 044,67 €	88 462,61 €	177 010,30 €	779 540,55 €
IR-CEHR (O)	-	464,19 €	1 726,17 €	21 220,68 €	57 845,89 €	347 666,12 €
Revenu supernet après IR-CEHR (P=E-J-K-L-O)	15 948,63 €	24 816,01 €	31 507,80 €	69 229,67 €	121 738,10 €	415 192,98 €
À sommer						
Assiette des cotisations patronales	20 147,40 €	20 147,40 €	20 675,00 €	29 204,17 €	90 700,00 €	190 813,00 €
Cotisations patronales non contributives (Q)	764,80 €	943,10 €	3 825,62 €	20 721,32 €	43 593,14 €	195 283,72 €
Cotisations patronales chômage et AGS (R)	30,22 €	87,99 €	1 021,94 €	3 809,40 €	6 910,85 €	6 910,85 €
Cotisations vieillesse patronales (S)	-	147,02 €	2 523,82 €	5 240,43 €	7 142,58 €	19 758,01 €
Cotisations AGIRC-ARRCO patronales (T)	-	84,56 €	1 451,50 €	9 916,87 €	24 740,16 €	45 177,20 €
Cotisations AT-MP (U)	-	31,52 €	540,99 €	2 031,68 €	4 274,21 €	19 147,14 €
Coût total employeur (V=E+Q+...+U)	20 942,42 €	32 104,19 €	50 408,86 €	156 559,70 €	314 325,93 €	1 177 911,92 €
Indicateurs divers						
Total des cotisations contributives (W=K+L+R+...+U)	2 308,89 €	2 689,43 €	8 841,24 €	30 815,48 €	63 174,21 €	127 389,41 €

LES DIFFÉRENCES DE TRAITEMENT ENTRE CATÉGORIES DE REVENUS

Grandeur		SMIC	0,75 SM	1 SM	2,5 SM	5 SM	20 SM
Impôt total au sens économique	(X=J+O+Q)	2 684,89 €	4 598,75 €	10 059,83 €	56 514,54 €	129 413,61 €	635 329,52 €
Frais professionnels estimés (demi-somme des formules de calcul IR et CSG)	(Y=(F+M)/2)	1 002,42 €	1 051,04 €	1 484,63 €	4 578,33 €	8 200,76 €	8 200,76 €
Base d'imposition économique (superbrut - salaire différé - frais professionnels)	(Z=V-W-Y)	17 631,10 €	28 363,72 €	40 082,99 €	121 165,89 €	242 950,96 €	1 042 321,75 €
Taux d'imposition économique	(X/Z)	15,23 %	16,21 %	25,10 %	46,64 %	53,27 %	60,95 %
Ratio salaire disponible / coût du travail	(P/V)	76,15 %	77,30 %	62,50 %	44,22 %	38,73 %	35,25 %

Source : Rapporteurs.

Tableau II.9 : Travail indépendant, régime CIPAV

Grandeur		SMIC	0,75 SM	1 SM	2,5 SM	5 SM	20 SM
Bénéfice brut	(A)	18 140,00 €	30 455,00 €	41 590,00 €	108 695,00 €	214 190,00 €	870 230,00 €
Cotisations maladie 1	(B)	44,80 €	1 358,73 €	2 381,86 €	7 065,18 €	13 922,35 €	56 564,95 €
Cotisations maladie 2	(C)	54,42 €	91,37 €	124,77 €	326,09 €	431,93 €	431,93 €
Cotisations allocations familiales	(D)	-	-	-	3 369,55 €	6 639,89 €	26 977,13 €
Cotisations formation professionnelle	(E)	102,84 €	102,84 €	102,84 €	102,84 €	102,84 €	102,84 €
Cotisations retraite de base CIPAV	(F)	1 832,14 €	3 075,96 €	4 163,23 €	5 418,09 €	7 231,71 €	7 231,71 €
Cotisations retraite complémentaire CIPAV	(G)	1 632,60 €	2 740,95 €	3 802,12 €	18 565,22 €	26 327,04 €	26 327,04 €
Cotisations invalidité-décès CIPAV	(H)	90,70 €	152,28 €	207,95 €	380,51 €	380,51 €	380,51 €
Total cotisations contributives	(I=F+G+H)	3 555,44 €	5 969,18 €	8 173,30 €	24 363,82 €	33 939,26 €	33 939,26 €
Total cotisations non contributives	(J=B+C+D+E+F)	202,06 €	1 552,93 €	2 609,47 €	10 863,65 €	21 097,01 €	84 076,85 €
Bénéfice « superbrut »	(K=A+I+J)	21 897,50 €	37 977,11 €	52 372,76 €	143 922,46 €	269 226,26 €	988 246,10 €
CSG-CRDS	(L)	2 124,06 €	3 683,78 €	5 080,16 €	13 960,48 €	26 114,95 €	95 859,87 €
Dont CSG déductible	(M)	1 489,03 €	2 582,44 €	3 561,35 €	9 786,73 €	18 307,39 €	67 200,74 €
Revenu net global	(A-M)	16 650,97 €	27 872,56 €	38 028,65 €	98 908,27 €	195 882,61 €	803 029,26 €
IR-CEHR	(N)	65,51 €	1 955,48 €	5 002,31 €	25 503,40 €	66 338,43 €	359 175,59 €
Bénéfice supernet après IR-CEHR	(O=A-L-N)	15 950,43 €	24 815,74 €	31 507,54 €	69 231,12 €	121 736,63 €	415 194,54 €
Impôt total au sens économique	(P=J+L+N)	2 391,63 €	7 192,19 €	12 691,93 €	50 327,53 €	113 550,38 €	539 112,31 €
Taux d'imposition économique	(P/K)	13,04 %	22,47 %	28,72 %	42,09 %	48,26 %	56,49 %
Ratio bénéfice disponible / bénéfice superbrut	(O/K)	72,84 %	65,34 %	60,16 %	48,10 %	45,22 %	42,01 %

Source : Rapporteurs.

ANNEXE III : LETTRE DE MISSION



Paris, le 19 juin 2023

À : Valentin Mélot, inspecteur des finances
Sampieru Repetti-Deaiana, inspecteur des finances

Copie : François-René Burnod, auditeur au Conseil d'Etat

Objet : Rapport 2024 du Conseil des prélèvements obligatoires sur l'égalité devant l'imposition des revenus des personnes physiques - Lettre de mission du rapport particulier n° 1.

Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a décidé, en application des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code des juridictions financières (CJF), de consacrer son rapport pour l'année 2024 au thème de l'égalité devant l'imposition des revenus des personnes physiques. Ce rapport annuel reposera sur une série de cinq rapports particuliers qui, sans engager le CPO, viendront éclairer ses conclusions.

Le rapport particulier n° 1, qui vous est confié, sera consacré à la question de l'égalité devant l'impôt des différentes catégories de revenus des personnes physiques.

À cette fin, vous présenterez le cadre juridique actuel :

- ♦ de l'impôt sur le revenu (IR) et des modalités de calcul de son assiette, notamment la détermination du revenu net global obtenu en additionnant les revenus nets des diverses catégories de revenu, ainsi que les règles de déductibilité des charges ou frais professionnels ;
- ♦ des prélèvements sociaux sur les revenus (contribution sociale généralisée – CSG, contribution au remboursement de la dette sociale – CRDS, contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie – CASA, prélèvement unique sur les revenus du capital), en particulier au regard des taux applicables aux différents types de revenu.

Après avoir effectué ces rappels, vous présenterez :

- ♦ une analyse de la charge fiscale globale pesant sur les différentes espèces de revenu (travail et capital notamment) en prenant également en compte, lorsque cela est pertinent, les effets de l'imposition des sociétés. Vous étudierez l'opportunité, tant juridique qu'économique, d'intégrer au périmètre de votre analyse la charge que représentent les cotisations sociales ;

- ♦ une étude du prélèvement forfaitaire unique (« *flat tax* » de 30 %) instauré en 2018 sur les revenus du capital (revenus des valeurs mobilières, plus-values) qui s'intéressera aussi aux effets économiques de cette réforme ;
- ♦ un état des lieux des éventuelles incohérences ou différences de traitement non justifiées entre ces différentes catégories de revenus, accompagné de recommandations pour y remédier.

Vous veillerez, en lien avec le rapporteur général, à articuler vos travaux avec ceux des autres rapports particuliers. Vous pourrez notamment vous appuyer sur les travaux du rapport particulier n° 3 qui sera consacré aux comparaisons internationales et ceux du rapport n° 5 sur les dépenses fiscales.

Votre mission consultera l'ensemble des parties prenantes tant dans le champ administratif que dans celui de la recherche académique, du secteur privé ou encore des *think tanks*. En qualité de rapporteurs auprès du CPO, désignés en application de l'article L. 411-8 du CJF, vous disposerez au cours de cette mission des pouvoirs d'investigation précisés aux articles L. 411-10 et L. 411-11 du CJF.

Afin d'assurer une parfaite adéquation de vos travaux avec les orientations du Conseil, la mission présentera une note de cadrage lors de la séance du Conseil d'octobre 2023 ainsi qu'un point d'étape lors de la séance de janvier 2024. Vous prendrez toute disposition pour que la mission puisse présenter ses conclusions définitives lors de la séance de mars 2024 du Conseil.



Guilhem Blondy

Secrétaire général du CPO