

**CONFORTER
L'ÉGALITÉ DES
CITOYENS DEVANT
L'IMPOSITION DES
REVENUS**

Octobre 2024

***Le Conseil des prélèvements obligatoires,
une institution associée à la Cour des comptes***

Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) est « chargé d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires » (articles L.411-1 et suivants du code des juridictions financières (CJF)).

Placé auprès de la Cour des comptes et présidé par le Premier Président de la Cour des comptes, le collège du CPO comporte seize membres, huit magistrats et hauts fonctionnaires et huit personnalités qualifiées choisies, à raison de leur expérience professionnelle, par les Présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Conseil économique, social et environnemental, ainsi que par les ministres chargés de l'économie et des finances, des affaires sociales et de l'intérieur (articles L. 411-4 et L. 411-5 du CJF).

Le président du CPO peut désigner, pour une durée d'un an, au plus quatre personnalités qualifiées, afin d'éclairer les délibérations du Conseil. Ces personnalités qualifiées assistent aux réunions du Conseil mais n'ont pas voix délibérative (article L. 411-8 du CJF).

Situé, comme la Cour des comptes, à équidistance du Gouvernement et du Parlement, le CPO est un organisme pluridisciplinaire et prospectif qui contribue à l'élaboration de la doctrine et de l'expertise fiscales, grâce à l'indépendance de ses membres et à la qualité de ses travaux.

Le CPO peut être chargé, à la demande du Premier ministre ou des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et des affaires sociales, de réaliser des études relatives à toute question relevant de sa compétence. Il peut également être saisi pour avis, dans les mêmes conditions, en vue d'apprécier les incidences économiques, sociales, budgétaires et financières de toute modification de la législation ou de la réglementation en matière d'impositions de toutes natures ou de cotisations sociales (article L. 411-3 du CJF).

***L'organisation des travaux
du Conseil des prélèvements obligatoires***

*Le CPO est **indépendant**. A cette fin, les membres du Conseil jouissent d'un mandat qui a été porté de deux à trois ans par la loi du 6 décembre 2021 portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances*

publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques, mandat qui est renouvelable une fois. Ils « ne peuvent solliciter ou recevoir aucune instruction du Gouvernement ou de toute autre personne publique ou privée ». Le secret professionnel s'impose à eux (article L.411-12 du CJF).

Le CPO est **pluridisciplinaire** dans sa composition et **collégial** dans son mode de délibération. Il entend en audition des représentants de la société civile et du monde économique.

Afin d'assurer l'information du CPO, le directeur général du Trésor, le directeur de la législation fiscale, le directeur du budget, le directeur général des collectivités locales, le directeur de la sécurité sociale, le directeur général des entreprises et le directeur général de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale assistent, à la demande de son président, à ses réunions et s'y expriment, sans voix délibérative, ou s'y font représenter.

L'élaboration des rapports du Conseil des prélèvements obligatoires

Le CPO fait appel à des rapporteurs habilités, comme ses membres, à se faire communiquer tous documents, de quelque nature que ce soit (articles L. 411 8 et suivants du CJF). Pour l'exercice de leurs missions, les membres du CPO comme les rapporteurs ont libre accès aux services, établissements, institutions et organismes entrant dans leur champ de compétences. Ceux-ci sont tenus de leur prêter leur concours, de leur fournir toutes justifications et tous renseignements utiles à l'accomplissement de leurs missions.

Chaque rapport est réalisé par un ou deux rapporteurs généraux, qui s'appuient sur les travaux de rapporteurs particuliers choisis en fonction de leur expertise.

Le rapport général comme les rapports particuliers, sont rendus publics et sont consultables sur le site internet www.ccomptes.fr/CPO. Seul le rapport général engage le CPO.

Les rapports du Conseil des prélèvements obligatoires

- Décembre 2023** *Pour une fiscalité du logement plus cohérente*
- Février 2023** *La TVA : une taxe à recentrer sur son objectif de rendement pour les finances publiques*
- Février 2022** *Redistribution, innovation, lutte contre le changement climatique : trois enjeux fiscaux majeurs en sortie de crise sanitaire*
- Septembre 2019** *La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique*
- Janvier 2018** *Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages*
- Janvier 2017** *Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte*
- Décembre 2015** *La taxe sur la valeur ajoutée*
- Janvier 2013** *Les prélèvements obligatoires et les entreprises du secteur financier*
- Février 2012** *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*
- Novembre 2011** *L'activité du Conseil des prélèvements obligatoires pour les années 2006 à 2011*
- Mai 2011** *Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*
- Octobre 2010** *Entreprises et « niches » fiscales et sociales – Des dispositifs dérogatoires nombreux*
- Mai 2010** *La fiscalité locale*
- Octobre 2009** *Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée*
- Mars 2009** *Le patrimoine des ménages*
- Novembre 2008** *La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle*

| | |
|-----------------------|--|
| <i>Mars 2008</i> | <i>Sens et limites de la comparaison des prélèvements obligatoires entre pays développés</i> |
| <i>Mars 2008</i> | <i>Les prélèvements obligatoires des indépendants</i> |
| <i>Mars 2007</i> | <i>La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle</i> |
| <i>Septembre 2005</i> | <i>Fiscalité et environnement</i> |

Les études et avis à la demande du Premier ministre et du Parlement

| | |
|-----------------------|--|
| <i>Juin 2023</i> | <i>Les différences d'imposition sur les bénéficiaires entre les PME et les grandes entreprises</i> |
| <i>Octobre 2022</i> | <i>La fiscalité locale dans la perspective du Zéro artificialisation nette (ZAN)</i> |
| <i>Septembre 2020</i> | <i>Adapter la fiscalité des entreprises à une économie mondiale numérisée</i> |
| <i>Juillet 2018</i> | <i>Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer</i> |
| <i>Février 2015</i> | <i>Impôt sur le revenu, CSG : quelles réformes ?</i> |
| <i>Mai 2014</i> | <i>Fiscalité locale et entreprises</i> |
| <i>Juillet 2013</i> | <i>La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes</i> |

Les notes du Conseil des prélèvements obligatoires

| | |
|-----------------------|---|
| <i>Septembre 2024</i> | <i>Note n° 8 – Les impôts et taxes affectés</i> |
| <i>Janvier 2024</i> | <i>Note n°7 – Baromètre des prélèvements fiscaux et sociaux en France – Deuxième édition 2023</i> |
| <i>Septembre 2023</i> | <i>Note n° 6 – La TVA est-elle juste ?</i> |
| <i>Juillet 2023</i> | <i>Note n° 5 - La fiscalité nutritionnelle</i> |

| | |
|---------------------|--|
| Juin 2023 | <i>Note n° 4 – Les enjeux de la TVA à l'ère du numérique</i> |
| Février 2022 | <i>Note n° 3 - Baromètre des prélèvements obligatoires en France – Première édition 2021</i> |
| Juillet 2021 | <i>Note n° 2 - Les enjeux pour la France des négociations à l'OCDE sur la taxation des bénéficiaires des multinationales</i> |
| Juillet 2021 | <i>Note n° 1 - Quel taux pour l'impôt sur les sociétés en France ?</i> |

Les rapports du Conseil des impôts

| | |
|-------------|--|
| 2005 | <i>La fiscalité dérogatoire</i> |
| 2004 | <i>La concurrence fiscale et l'entreprise</i> |
| 2003 | <i>La fiscalité dérogatoire – pour un réexamen des dépenses fiscales</i> |
| 2002 | <i>Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale</i> |
| 2001 | <i>La taxe à la valeur ajoutée</i> |
| 2000 | <i>L'imposition des revenus</i> |
| 1999 | <i>La fiscalité des revenus de l'épargne</i> |
| 1998 | <i>L'imposition du patrimoine</i> |
| 1997 | <i>La taxe professionnelle</i> |
| 1995 | <i>La contribution sociale généralisée</i> |

| | |
|-------------|---|
| 1994 | <i>Fiscalité et vie des entreprises</i> |
| 1992 | <i>La fiscalité de l'immobilier urbain</i> |
| 1990 | <i>L'impôt sur le revenu</i> |
| 1989 | <i>La fiscalité locale</i> |
| 1987 | <i>La fiscalité des entreprises</i> |
| 1986 | <i>L'imposition du capital</i> |
| 1984 | <i>L'impôts sur le revenu</i> |
| 1983 | <i>La taxe sur la valeur ajoutée</i> |
| 1980 | <i>L'imposition des bénéfices agricoles</i> |
| 1979 | <i>L'impôt sur le revenu</i> |
| 1977 | <i>L'imposition des bénéfices industriels et commerciaux</i> |
| 1974 | <i>L'impôt sur le revenu</i> |
| 1974 | <i>Application de l'article 5 de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat</i> |
| 1972 | <i>L'impôt sur le revenu</i> |

*Le Conseil des prélèvements obligatoires est présidé par
M. Pierre MOSCOVICI, Premier président de la Cour des comptes.*

Il comprend :

*M. Patrick LEFAS, président de chambre honoraire à la Cour des
comptes, vice-président, suppléant le Premier président de la Cour des
comptes.*

En étaient membres lors de l'adoption de ce rapport :

- *M. Alain CHRÉTIEN, maire de Vesoul et président
d'agglomération*
- *M. Samy BENOUDIZ, maire d'Aigremont et dirigeant de sociétés*
- *M. Jean-Claude HASSAN, conseiller d'État*
- *M^{me} Marie-Christine DAUBIGNEY, conseillère à la Cour de
cassation*
- *M^{me} Mathilde LIGNOT-LELOUP, conseillère maître à la Cour
des comptes*
- *M^{me} Marie-Christine LEPETIT, inspectrice générale des finances*
- *M^{me} Selma MAHFOUZ, inspectrice générale des finances*
- *M. Pierre-Louis BRAS, inspecteur général des affaires sociales*
- *M^{me} Karine BERGER, inspectrice générale de l'institut national
de la statistique et des études économiques*
- *M. Nicolas CARNOT, inspecteur général de l'institut national de
la statistique et des études économiques*
- *M. Pierre BOYER, professeur d'économie à l'École
Polytechnique*
- *M. Frédéric DOUET, professeur de droit à l'université Rouen –
Normandie*
- *M^{me} Lise PATUREAU, professeure d'économie à l'université
Paris Dauphine*
- *M. Rémi PELLET, professeur de droit à l'université de Paris et de
Sciences Po Paris*
- *M^{me} Laurence JATON, vice-présidente d'Engie*
- *M. Jacques CREYSSEL, délégué national de la fédération des
entreprises du commerce et de la distribution*

Ont participé à la première phase des travaux sur ce rapport en tant que membres du CPO jusqu'à l'expiration de leur mandat,

- *M. Dominique BAERT, maire de Wattrelos et conseiller maître en service extraordinaire à la Cour des comptes*
- *M^{me} Cécilia BERTHAUD, inspectrice générale des finances*
- *et M^{me} Elisabeth ASHWORTH, associée chez CMS Francis Lefebvre.*

En est membre, sans voix délibérative, M. Cédric AUDENIS, commissaire général par intérim de France Stratégie.

Le secrétariat du Conseil des prélèvements obligatoires est assuré par M. Guilhem BLONDY, conseiller maître à la Cour des comptes, secrétaire général du CPO, et M. Alexandre JEHAN, conseiller référendaire en service extraordinaire à la Cour des comptes, secrétaire général adjoint.

Les travaux de secrétariat du conseil sont réalisés par M^{me} Jacqueline SELLAM, chargée de mission.

Le rapport, présenté par M. François-René BURNOD, maître des requêtes au Conseil d'État, a été délibéré et arrêté au cours de la séance du 5 septembre 2024.

Les études préliminaires au rapport (« rapports particuliers ») ont été effectuées par :

- *M^{me} Farida BELKHIR, inspectrice des affaires sociales*
- *M^{me} Alexandra BESLY, inspectrice des finances*
- *M. Matthieu GARRIGUE, administrateur de l'État à la direction générale du Trésor*
- *M. Alexandre JEHAN, conseiller référendaire en service extraordinaire à la Cour des comptes*
- *M^{me} Maud LEGROS, auditrice à la Cour des comptes*
- *M. Vincent MAZEAU, premier conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel*
- *M. Valentin MELOT, inspecteur des finances*
- *M. Clément PUECHBROUSSOU, premier conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel*

- *M. Sampieru REPETTI-DEIANA, inspecteur des finances*
- *M. Emmanuel SUARD, conseiller maître à la Cour des comptes*

Par ailleurs, ont été auditionnés par le Conseil :

- *M. Benjamin ANGEL, directeur chargé de la fiscalité directe à la Commission européenne*
- *M. Pascal SAINT-AMANS, associé du cabinet Brunswick, ancien directeur du centre de politique et d'administration fiscale de l'OCDE, professeur à l'université de Lausanne*
- *Mme Anne GUYOT WELKE, secrétaire nationale de Solidaires Finances publiques*
- *M. Jean-Philippe VALLAT, directeur des études à l'UNAF*
- *M. Gabriel ZUCMAN, économiste, professeur des universités à l'ENS Paris-Saclay, directeur de l'EU Tax Observatory*

Les rapports particuliers sont des documents de travail n'engageant pas en tant que tels le Conseil des prélèvements obligatoires. Ces rapports particuliers sont consultables sur le site internet www.ccomptes.fr/CPO

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| SYNTHESE DU RAPPORT | 5 |
| SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS | 9 |
| INTRODUCTION | 11 |
| CHAPITRE I - UN SYSTEME PROGRESSIF PRENANT EN COMPTE LA STRUCTURE FAMILIALE..... | 21 |
| 1. La progressivité est portée pour l'essentiel par l'impôt sur le revenu | 21 |
| 1.1. L'impôt sur le revenu prévoit l'application d'un barème progressif, là où les prélèvements sociaux sont en principe fondés sur des taux proportionnels | 22 |
| 1.2. L'IR ne concerne qu'une minorité de foyers fiscaux, mais la grande majorité d'entre eux sont mis à contribution par les prélèvements sociaux | 24 |
| 1.3. Les très hauts revenus sont soumis à des taux d'imposition élevés du fait de la structure du barème de l'IR | 26 |
| 1.4. L'imposition des revenus est globalement progressive | 28 |
| 2. L'impôt sur le revenu est aussi le vecteur principal de la prise en compte de la structure familiale | 31 |
| 2.1. Le caractère déterminant de la conjugalisation de l'impôt | 31 |
| 2.2. La prise en compte des autres charges de famille manque de cohérence | 35 |
| 2.3. Le mécanisme de la décote, d'une grande complexité, aboutit à désavantager les couples et les familles, notamment monoparentales aux revenus moyens | 37 |
| 2.4. Une mise en cohérence du système est souhaitable | 40 |
| CHAPITRE II – DES ECARTS D'IMPOSITION ENTRE TYPES DE REVENUS..... | 46 |
| 1. Une diversité de revenus imposés selon des règles hétérogènes | 46 |
| 1.1. Une différence de traitement entre grandes catégories de revenus | 46 |
| 1.2. Des différences marquées dans les taux d'imposition des différents types de revenus..... | 50 |
| 2. Soumis à une imposition fortement progressive, les revenus d'activité bénéficient de régimes de faveur qui contribuent à éroder la base fiscale | 53 |

| | |
|--|-----------|
| 2.1. Une imposition fortement progressive et cohérente entre salaires et régimes d'indépendants | 53 |
| 2.2. Le développement des compléments de salaire exonérés fragilise l'égalité devant l'impôt..... | 56 |
| 2.3. Certains avantages accordés aux indépendants perdent de leur sens dans le contexte du développement du néo-salariat..... | 61 |
| 3. Les avantages fiscaux dont bénéficient les pensions et retraites pourraient être mieux ciblés sur les foyers les plus modestes | 62 |
| 4. Les revenus du capital font l'objet d'une taxation fragmentée qui réserve des traitements dérogatoires favorables | 68 |
| 4.1. Une diversité de types de revenus et de régimes d'imposition | 68 |
| 4.2. Les revenus du capital immobilier sont caractérisés par le maintien d'avantages fiscaux spécifiques pour la location meublée | 73 |
| 4.3. Les revenus mobiliers bénéficient du prélèvement fiscal unique auquel s'ajoutent d'autres mécanismes favorables | 80 |
| 4.4. Le caractère pilotable des revenus du capital pour les très hauts revenus appelle des évolutions de la législation actuelle | 86 |
| 5. Le revenu fiscal de référence est loin de prendre en compte les capacités contributives des redevables..... | 98 |

CHAPITRE III – DES DEPENSES FISCALES AUX JUSTIFICATIONS PARFOIS INCERTAINES ET FORTEMENT CONCENTREES SUR CERTAINS CONTRIBUABLES.....102

| | |
|---|------------|
| 1. Les réductions et crédits d'impôt, qui constituent le support de diverses politiques publiques, ont pour effet de réduire les recettes de l'impôt sur le revenu..... | 102 |
| 1.1. Des dispositifs avec une grande diversité d'objectifs | 102 |
| 1.2. Les réductions et crédits d'impôt au bénéfice de dépenses courantes (garde d'enfants, autonomie, emploi d'un salarié à domicile)..... | 104 |
| 1.3. Les réductions et crédits d'impôt au bénéfice d'investissements n'ont généralement pas fait la démonstration de leur efficacité | 110 |
| 1.4. La réduction d'impôt au bénéfice des dons aux associations et organismes d'intérêt général pourraient être atténuées au profit d'un encouragement aux dons faits par des personnes non imposables..... | 113 |
| 2. Le plafonnement individuel des réductions et crédits d'impôt doit s'inscrire dans une démarche plus large de pilotage des dépenses fiscales | 116 |
| 2.1. Le plafonnement du bénéfice total des réductions et crédits d'impôt est une démarche pertinente à développer | 116 |
| 2.2. Au-delà du plafonnement des réductions et crédits d'impôt par foyer fiscal, un pilotage budgétaire nécessaire du coût global des dépenses fiscales..... | 118 |

**CHAPITRE IV – UN « PACTE FISCAL » REMIS EN CAUSE
PAR L'ÉVASION ET LA FRAUDE FISCALES.....122**

| | |
|--|------------|
| 1. Assurer l'imposition des revenus les plus mobiles | 122 |
| 1.1. Le renforcement du partage d'informations à l'échelle internationale sur les revenus des personnes physiques..... | 122 |
| 1.2. Pour l'imposition des personnes physiques, la concurrence fiscale se concentre en large partie sur la modification de la résidence fiscale des personnes | 129 |
| 1.3. La lutte contre ces pratiques dommageables pourrait s'inspirer des chantiers menés en matière d'imposition des sociétés..... | 133 |
| 2. Renforcer la lutte contre la fraude comme composante essentielle du pacte fiscal..... | 136 |
| 2.1. Mesurer la fraude à l'imposition des revenus | 137 |
| 2.2. Mieux coordonner les contrôles de la fraude à l'imposition des revenus..... | 140 |
| 2.3. Renforcer l'effectivité des sanctions de la fraude à l'imposition des revenus..... | 146 |
| CONCLUSION | 150 |

Synthèse du rapport

La France fait coexister deux grandes familles d'imposition des revenus des personnes physiques : impôt sur le revenu (IR) et prélèvements sociaux (PS). Ces impositions ont dégagé 262,8 Md€ de recettes en 2023, soit 9,3% du produit intérieur brut (PIB), contre 150,1 Md€ (7,5% du PIB) en 2010.

Dans un contexte où aucun document financier public ne présente une vision d'ensemble des impositions sur le revenu, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a choisi d'étudier si ces prélèvements constituent une imposition qui soit à la fois cohérente, en faisant contribuer l'ensemble des revenus au financement des dépenses publiques, et également répartie entre tous les citoyens à raison de leurs facultés.

Dans son premier chapitre, le rapport analyse dans quelle mesure le système d'imposition des revenus, dans son ensemble, est progressif et prend en compte la structure familiale.

Dans l'ensemble, le calcul de l'impôt sur le revenu et de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR) repose sur un barème constitué pour un célibataire, de sept tranches (0% à 49%), les tranches les plus hautes étant concentrées sur les très hauts revenus. En revanche, les prélèvements sociaux sont acquittés par l'ensemble des personnes percevant des revenus d'activité ou du capital. Le Conseil des prélèvements obligatoires présente une évaluation de la progressivité conjointe de ces impositions : inférieur à 5% pour le premier dixième, le taux d'imposition moyen des 1% les plus aisés s'élève à 30%.

L'impôt sur le revenu et les prélèvements sociaux traitent différemment la cellule familiale : l'imposition commune des membres du foyer fiscal constitue une caractéristique structurante de l'impôt sur le revenu et de la contribution exceptionnelle. En revanche, les prélèvements sociaux sont calculés et acquittés en principe individuellement.

Dans ce cadre, le Conseil des prélèvements obligatoires a analysé notamment :

- **D'une part, la prise en compte du couple.** Le Conseil constate que les couples aux revenus élevés mais hétérogènes bénéficient du plein effet du quotient conjugal, là où les couples des classes moyennes sont au contraire désavantagés relativement aux

célibataires par l'application de la décote, et propose un rééquilibrage en leur faveur.

- **D'autre part, le quotient familial** (enfants à charge et demi-parts supplémentaires). Le Conseil recommande un relèvement du plafond pour les enfants à charge et un recentrage des autres demi-parts sur la prise en compte des charges effectivement supportées.

Dans son deuxième chapitre, le rapport s'interroge sur la répartition de l'imposition entre types de revenus.

La non-harmonisation des règles de taxation des différents types de revenus constitue l'un des principaux risques pour l'égalité des citoyens devant l'impôt. Ainsi, les taux moyens d'imposition cumulés d'un célibataire percevant des revenus au niveau de 20 salaires moyens peuvent varier substantiellement entre dividendes, revenus d'indépendants, revenus fonciers ou salaires.

En particulier, le Conseil des prélèvements obligatoires constate que :

- Si les **salaires** sont fortement taxés, on assiste au développement des compléments de salaire exonérés, qui fragilise l'égalité devant l'impôt ;
- Les avantages fiscaux dont bénéficient les **pensions et retraites** sous la forme d'un abattement de 10 % et de taux réduits de CSG ne sont pas assez ciblés sur les foyers aux revenus modestes et intermédiaires ;
- Les **revenus du patrimoine immobilier** sont caractérisés par des distorsions entre location meublée et location nue qu'il conviendrait de corriger ;
- La fiscalité des **revenus du patrimoine mobilier** est marquée par la création du prélèvement forfaitaire unique (PFU) dont le CPO recommande de poursuivre l'évaluation.

Si l'imposition des revenus des personnes physiques n'est pas le meilleur outil pour traiter du problème des revenus non distribués des sociétés (constitutifs de « plus-values latentes »), des ajustements du régime de l'apport-cession, qui permet à une personne physique d'interposer une société holding en lui apportant les titres d'une autre société qu'elle détenait auparavant directement paraissent néanmoins nécessaires.

Enfin, ces différents types de revenus sont pris en compte dans le revenu fiscal de référence (RFR), dont le Conseil estime qu'il doit être

ajusté pour mieux prendre en compte les capacités contributives des contribuables.

Dans son troisième chapitre, le rapport analyse les dépenses fiscales appliquées après détermination du revenu global, à savoir les réductions et crédits d'impôt (RI-CI).

Après avoir examiné l'ensemble des crédits et réductions d'impôt d'un montant supérieur à 100 M€, le Conseil des prélèvements obligatoires recommande l'ajustement, voire la suppression, de certains d'entre eux :

- Le taux du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile (5,9 Md€ en 2023) est fixé à un niveau qui excède le surcoût du travail déclaré, cette intensité d'aide n'est justifiée que pour les services qui constituent des dépenses contraintes pour les ménages (garde d'enfants, aide des personnes dépendantes) ;
- La réduction d'impôt au titre des dons (1,7 Md€ en 2023) possède un certain effet de levier pour le financement des associations, mais est peu efficiente en comparaison internationale et pose des questions d'équité, dès lors qu'elle ne bénéficie qu'aux foyers imposables ;
- Les réductions d'impôt pour les investissements réalisés en Outre-mer (0,6 Md€ en 2023) et les frais de scolarité (0,4 Md€ en 2023) sont redondantes avec d'autres dispositifs plus efficaces.

Enfin, le Conseil souligne le manque de cohérence du plafonnement global des réductions et crédits d'impôt dont peut bénéficier un foyer fiscal et propose d'inclure l'ensemble des réductions et crédits d'impôt, à l'exception de la réduction d'impôt au titre des dons, sous un plafond unique modulé en fonction de la composition du foyer fiscal et de l'existence de personnes dépendantes ou à charge.

Dans son quatrième et dernier chapitre, le rapport se penche sur l'évitement fiscal international et la fraude, lesquels constituent une remise en cause du « pacte fiscal ».

Le Conseil des prélèvements obligatoires relève que malgré des progrès, il est nécessaire d'aller plus loin pour lutter contre l'évitement fiscal international en matière d'imposition des revenus des personnes physiques dans deux directions :

- Le développement des échanges d'information entre Etats sur les bénéficiaires effectifs de sociétés, essentiel pour faire échec aux stratégies d'évitement internationales de l'imposition des revenus.

- L'encadrement de la concurrence entre Etats pour attirer la résidence fiscale des contribuables aisés, qui nécessite le lancement de nouveaux travaux au niveau de l'OCDE pour lutter contre les pratiques fiscales dommageables.

Enfin, le Conseil s'intéresse à la lutte contre la fraude à l'imposition des revenus, dans un contexte où la France ne produit pas encore d'évaluation de la fraude ou de l'écart fiscal en la matière. S'appuyant sur une étude des contrôles réalisés, il montre une politique de contrôles en pleine évolution et appelle à renforcer la coordination entre les administrations fiscales et sociales.

Les procédures juridictionnelles nécessitent également une meilleure coordination : d'une part, entre juge pénal et juge de l'impôt, le premier étant au cœur de la lutte contre la fraude depuis la transmission automatique au parquet des affaires les plus graves ; d'autre part, en matière de contentieux du recouvrement de l'impôt qui reste marqué par une complexité excessive pour le contribuable.

Synthèse des recommandations

Orientation 1 : Améliorer la prise en compte de la structure familiale dans l'impôt, tout en renforçant sa progressivité

Recommandation n° 1 : Donner son plein effet au quotient conjugal pour les classes moyennes en conjugalisant la décote et limiter l'avantage qu'en tirent les foyers les plus aisés en le plafonnant.

Recommandation n° 2 : Améliorer la prise en compte des charges familiales par l'impôt sur le revenu en familialisant la décote et en relevant le plafond du quotient familial.

Recommandation n° 3 : Supprimer la demi-part supplémentaire bénéficiant aux personnes vivant seules et ayant élevé seules pendant au moins 5 ans des enfants qui ne sont plus à leur charge, car elle ne correspond à aucune charge effective assurée par le foyer fiscal au moment du paiement de l'impôt.

Orientation 2 : Renforcer la cohérence du traitement fiscal des différentes catégories de revenus

Recommandation n° 4 : À court terme, ne pas prolonger la prime de partage de la valeur au-delà du 31 décembre 2026. À moyen terme, engager une évaluation des avantages fiscaux attachés aux autres compléments de salaires.

Recommandation n° 5 : Placer sous condition de ressources les avantages fiscaux accordés aux bénéficiaires de pensions.

Recommandation n° 6 : Supprimer pour l'avenir la faculté de procéder à des amortissements sur le bien immobilier dans le cadre de la taxation à l'impôt sur le revenu de la location meublée.

Recommandation n° 7 : Recentrer le plan d'épargne retraite (PER) sur sa fonction d'épargne retraite en encadrant son âge de liquidation.

Recommandation n° 8 : Élargir les cas de remise en cause de l'apport-cession en cas de cession des titres apportés en échange au-delà de la seule condition de réinvestissement de 60 % des sommes dans les 3 ans.

Recommandation n° 9 : Réintégrer au revenu fiscal de référence, sauf exceptions prévues par la loi, l'ensemble des revenus nets de charges.

Orientation 3 : Limiter la concentration sur certains contribuables des crédits et réductions d'impôts sur le revenu

Recommandation n° 10 : Réduire le taux du crédit d'impôt « services à la personne » à 40% hors frais de garde et dépendance.

Recommandation n° 11 : Supprimer la réduction d'impôt pour frais de scolarité, compte tenu de sa redondance avec l'allocation de rentrée scolaire.

Recommandation n° 12 : Rationaliser les avantages fiscaux au profit des départements et collectivités d'outre-mer en privilégiant le crédit d'impôt bénéficiant aux sociétés réalisant directement ces investissements.

Recommandation n° 13 : Ramener le taux de la réduction d'impôt sur les dons de 66 % à 50% de la valeur des dons versés et combiner cette réduction d'avantage avec le versement d'une subvention publique modulée en fonction du montant des dons reçus de personnes physiques résidentes n'ayant pas bénéficié d'une réduction d'impôt.

Recommandation n° 14 : Inclure l'ensemble des réductions et crédits d'impôt, à l'exception de la réduction d'impôt sur les dons, sous un plafond unique modulé en fonction de la composition du foyer fiscal et de l'existence de personnes dépendantes ou à charge.

Orientation 4 : Renforcer la lutte contre la fraude aux impôts sur le revenu et mettre en place un encadrement international des pratiques fiscales dommageables

Recommandation n° 15 : Finaliser l'inclusion de l'obligation de transparence des bénéficiaires effectifs dans les critères d'inscription sur la « liste noire », le cas échéant en se fondant sur la notation établie par le Forum mondial de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Recommandation n° 16 : Encourager la mise en place de travaux internationaux sur les pratiques dommageables relatives à l'imposition des personnes physiques.

Recommandation n° 17 : Améliorer la coordination entre la direction générale des finances publiques (DGFIP) et les Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) sur les contrôles, les rectifications et le recouvrement des créances fiscales.

Recommandation n° 18 : En matière répressive, assurer une meilleure coordination entre le juge de l'impôt et le juge pénal. En matière de contentieux du recouvrement, simplifier la répartition des compétences en confiant celui-ci au juge de l'impôt, et non au juge de l'exécution.

Introduction

La France fait coexister deux grandes familles d'imposition des revenus, qui ont pour objectif de frapper de façon presque universelle les revenus des personnes physiques, selon des modalités toutefois très différentes.

L'impôt sur le revenu (IR) est un impôt progressif affecté au budget général de l'Etat. Cette progressivité se concrétise par l'application d'un barème de l'impôt sur le revenu, lequel est structuré autour de taux marginaux croissants en fonction du revenu imposable. L'impôt sur le revenu est en principe assis sur l'ensemble des revenus du foyer fiscal, nets des charges nécessaires à leur acquisition. Il tient également compte de la situation familiale des contribuables et des charges qui y sont liées. Il s'y ajoute, depuis 2011, la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR) reposant sur des principes dans l'ensemble similaires.

Les prélèvements sociaux (PS) visent à assurer le financement de la protection sociale à travers une mise à contribution de l'ensemble des revenus. Contrairement à l'IR et à la CEHR, les prélèvements sociaux se caractérisent, en principe¹, par des taux proportionnels. Ils s'appliquent en outre à une assiette large, constituée des revenus bruts². Il s'agit enfin d'impôts individualisés ne prenant pas en compte, en règle générale³, les liens familiaux des contribuables.

Ils se divisent en plusieurs prélèvements : la contribution sociale généralisée (CSG), la contribution de remboursement de la dette sociale (CRDS), le prélèvement de solidarité sur les revenus du capital et la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA). Leur création s'échelonne entre 1991 pour la CSG et 2004 pour la CSA. Ces impositions

¹ Hormis les cas particuliers des taux réduits sur les pensions, les allocations chômage et les indemnités de sécurité sociale (Chapitre 1, section 1.1).

² En principe du moins. Ainsi, une déduction forfaitaire de 1,75% pour frais professionnels est appliquée à la CSG.

³ Sauf s'agissant des taux réduits.

contribuent au financement de la protection sociale⁴. Toutefois, depuis une décision de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)⁵, les prélèvements sociaux sur les revenus du capital ne sont plus affectés aux régimes de sécurité sociale au sens strict⁶.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel a légitimé cette dualité. Celui-ci considère que pour assurer la conformité à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC), un impôt progressif doit tenir compte des charges appréciées au niveau du foyer fiscal compte tenu de la solidarité de ses membres. Une telle exigence ne s'applique, en revanche, pas à un impôt proportionnel⁷.

Ces impositions représentent une part croissante des prélèvements obligatoires : 262,8 Md€ de recettes en 2023, soit 9,3% du PIB et 21,5% des prélèvements obligatoires, contre 150,1 Md€ (7,5% du PIB) en 2010.

Tableau n°1 : Recettes des impositions sur le revenu (2010-2023)

| Imposition | Recettes 2010 | | Recettes 2023 | |
|-----------------------------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
| | En Md€ | En % du PIB | En Md€ | En % du PIB |
| IR-CEHR | 47,4 | 2,4% | 88,6 | 3,1% |
| CSG | 84,0 | 4,2% | 148,0 | 5,2% |
| Prélèvements de solidarité | 3,3 | 0,2% | 14,2 | 0,5% |
| CRDS | 6,6 | 0,3% | 8,9 | 0,3% |
| CASA/CSA | 2,4 | 0,1% | 3,1 | 0,1% |
| TOTAL | 143,7 | 7,2% | 262,8 | 9,3% |

Source : Insee, base 2020. Recettes nettes des crédits d'impôt.

⁴ Les recettes de la CSG devraient être affectées, en 2024, pour 56 Md€, à la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), pour 37 Md€ à la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), pour 22 Md€ au fonds de solidarité pour la vieillesse (FSV), pour 17 Md€ aux organismes d'assurance chômage, pour 14 Md€ à la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et pour 8 Md€ à la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). La CRDS est affectée à la CADES et la CSA à la CNSA.

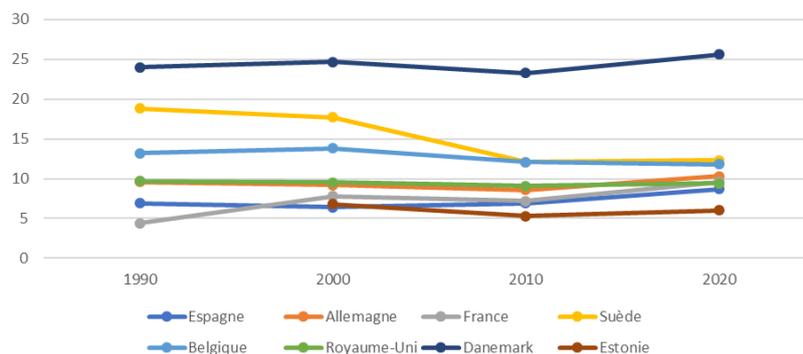
⁵ CJUE 26 février 2015, *Ministre de l'économie contre De Ruyter*, C-623/13

⁶ La CSG sur les revenus du capital est seulement affectée au fonds de solidarité vieillesse (FSV), à l'assurance-chômage (UNEDIC) et à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). Le prélèvement de solidarité sur les revenus du capital est affecté au budget général de l'Etat.

⁷ Conseil constitutionnel, décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000.

Ainsi, entre 2010 et 2023, la part de l'imposition des revenus dans le PIB a augmenté de 1,8 point. La hausse des prélèvements obligatoires de 41,4% du PIB en 2010 à 43,2% en 2023 (+ 1,8 point) a été supportée par l'imposition des revenus, les autres prélèvements demeurant, dans l'ensemble, stables. Cet effet s'explique par l'augmentation spontanée de la part des recettes de l'IR dans le PIB, liée à la mécanique du barème⁸. Il reflète aussi des mesures nouvelles, notamment la hausse des taux de CSG associée à une baisse des cotisations sociales en 2017 et la montée en puissance des prélèvements sociaux sur les revenus du capital dont le taux est passé de 3,1% en 2010⁹ à 7,5% pour le prélèvement de solidarité aujourd'hui. En revanche, l'instauration du prélèvement forfaitaire unique (PFU) en 2017 n'a pas entraîné sur le court terme de pertes pour les finances publiques (cf. Chapitre II).

Graphique n°1 : Recettes fiscales issues de l'impôt sur les revenus, les profits et le capital payées par les personnes physiques (en % du PIB)



Source : A. Besly, M. Legros, La comparaison internationale des systèmes d'imposition des personnes physiques, CPO, « Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus », rapport particulier n° 3, octobre 2024 (données ; OCDE, Statistiques des recettes publiques, 2023)

Légende : les données correspondent à l'indice fiscal 1100 de l'OCDE (impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital des personnes physiques)

⁸⁸ Lorsque les salaires augmentent plus vite que l'inflation (sur laquelle est indexée le barème de l'IR), ils se trouvent *de facto* imposés dans des tranches plus élevées.

⁸ En 2010, il s'agissait de deux impositions : 2% pour le prélèvement social et 1,1% pour la contribution additionnelle affectée au FNSA.

⁹ En 2010, il s'agissait de deux impositions : 2% pour le prélèvement social et 1,1% pour la contribution additionnelle affectée au FNSA.

Malgré cette augmentation, le niveau des recettes fiscales issues de l'impôt sur les revenus, les profits et le capital et payées par les personnes physiques en France (9,5%) restait proche de la moyenne de l'OCDE (8,3%) en 2021 et inférieur à celui de la plupart de ses principaux partenaires européens : Allemagne (10,5%), Belgique (11,3%), Italie (11%), Royaume-Uni (10%) et même Luxembourg (10,1%). Seules l'Espagne et la Suisse présentaient un niveau inférieur (8,6%).

L'interprétation de cette comparaison doit toutefois être prudente, compte tenu des différents modèles de financement de la protection sociale. Selon les Etats, celle-ci est alimentée, soit par des impositions (« modèle beveridgien »), soit par des cotisations sociales ou d'autres mécaniques assurantielles (« modèle bismarckien »).

En France, aux impôts présentés dans le tableau n°1 s'ajoutent d'autres prélèvements obligatoires sur les revenus, qui n'entrent pas directement dans le champ du rapport, mais qui devront être pris en compte dans certaines comparaisons pour la cohérence de l'analyse (cf. encadré n°1).

Encadré 1 : Les autres PO sur les revenus

Dues sur les revenus d'activité des salariés et des indépendants, les cotisations sociales n'entrent pas dans le champ du présent rapport. En comptabilité nationale, elles représentaient près de 430 Md€ en 2022, soit plus de 15 % du PIB ou 35 % des PO. Elles ont pour principal objectif de financer les régimes de sécurité sociale mais n'ont pas le caractère d'imposition. La porosité entre imposition des revenus et cotisations sociales non contributives est néanmoins manifeste. A 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'employeur¹⁰. En 1997, l'augmentation de la CSG à 3,4 % a compensé la réduction des cotisations salariales pour la branche maladie.

De même, l'IS est une imposition sur les revenus des sociétés qui pèse sur les revenus du capital des personnes physiques. Les dividendes sont en effet prélevés sur le bénéfice distribuable après impôt, c'est-à-dire sur un revenu

¹⁰ A cette occasion, la neutralité pour les salariés et les entreprises avait été assurée dès lors que les cotisations salariales vieillesse avaient été réduites, tandis que les cotisations patronales vieillesse étaient augmentées.

déjà soumis à l'IS, au taux normal de 25%¹¹. Cette situation contraste avec les salaires ou les prestations facturées par un indépendant, qui sont déductibles du bénéfice des sociétés. Les plus-values de cession de droits sociaux (actions, parts de sociétés non cotées, etc.) ont un traitement plus complexe, car leur valorisation peut dépendre de l'existence de résultats non distribués, qui ont déjà été soumis à l'IS, ou d'une évolution de la valeur de marché de ces droits sociaux indépendante de tels résultats, et donc de tout IS acquitté en amont.

Certaines impositions pèsent sur la masse salariale mais échappent au champ du présent rapport compte tenu de leur objet et de leur paiement par l'employeur. Il s'agit de la taxe sur les salaires, du versement au fonds national d'aide au logement (FNAL), de la participation des employeurs à l'effort de construction, de la contribution patronale au dialogue social, du versement mobilité, ou encore de la contribution unique à la formation et à l'alternance.

Enfin, les impositions visant à taxer plus lourdement les revenus non soumis aux cotisations sociales ne sont pas non plus dans le champ du rapport. Tel est le cas du forfait social au taux de 20% introduit pour certaines rémunérations ou gains assujettis à la CSG mais exonérés de cotisations sociales, ou encore de contributions *ad hoc* sur les « retraites chapeau », les attributions de *stock-options* ou, depuis 2023, les indemnités versées en cas de rupture conventionnelle individuelle et de mise à la retraite d'office par l'employeur. Tel est également le cas de la « taxe PUMa » qui vise à faire contribuer à la branche maladie de la Sécurité sociale les personnes qui ont des revenus salariaux faibles et perçoivent d'autres revenus non soumis à cotisation (remplacement, capital).

Prises ensemble, les deux familles d'imposition des revenus doivent assurer le principe d'égalité à la fois horizontal et vertical, garant du consentement à l'impôt :

- **L'égalité horizontale** implique que deux personnes dans la même situation soient traitées de façon identique. En droit, ce principe a valeur constitutionnelle sous l'appellation de principe d'égalité devant la loi fiscale, et découle de l'article 6 de la DDHC qui

¹¹ L'IS comporte des taux réduits (15% pour les PME). D'autre part, les dividendes remontant à travers plusieurs sociétés peuvent être soumis plusieurs fois à l'IS, y compris pour les dividendes remontant entre sociétés mères et filles : le mécanisme de la quote-part pour frais et charges (QPFC) implique que ces dividendes supportent une taxation à chaque étape au taux de 1,75%.

dispose que la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ».

- **L'égalité verticale** passe par une évaluation de la capacité contributive des contribuables. Elle trouve son fondement juridique dans le principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques, affirmé par l'article 13 de la DDHC : « *une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ». 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 foyer, et que le taux retenu n'a pas un caractère confiscatoire.

À sa création en 1914, l'IR visait à constituer un impôt progressif et cohérent pour financer les dépenses de l'Etat moderne. L'exposé des motifs du projet d'impôt sur le revenu (1907) souligne que le nouvel impôt vise à remédier à deux reproches faits au système fiscal antérieur fondé sur les contributions indirectes : d'une part, un manque de cohérence d'un système « *né des circonstances, en dehors de toute vue d'ensemble, constitué de pièces et de morceaux, très touffu, défiguré et usé dans plusieurs de ses parties essentielles, incomplètement rajeuni sur certains points, appelant, de l'aveu universel, une refonte générale* », d'autre part, un manque de justice sociale, car les contributions existantes « *grèvent plus lourdement les classes peu aisées que les classes fortunées. Elles composent (...) des impôts progressifs à rebours* »¹².

En 1990, la CSG avait pour objectif de constituer un impôt cohérent assurant une contribution égale de tous les revenus au financement des prestations de solidarité de la protection sociale. Comme l'indiquait le Premier ministre Michel Rocard le 15 novembre 1990 pour présenter ce nouvel impôt : « *Chacun paiera dorénavant les charges de solidarité nationale en fonction de son revenu et sur la base d'un principe fort simple : à revenu égal, prestations égales et contribution égale. (...). Je crois pour ma part à ce vieux principe républicain qui veut que la contribution de tous aux dépenses de tous soit répartie en fonction*

¹² Projet de loi portant suppression des contributions directes et établissement d'un impôt général sur les revenus et d'un impôt complémentaire sur l'ensemble du revenu (1907), p. 35.

des possibilités de chacun. Cela remonte à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen »¹³.

La France fait donc partie des pays pour lesquels la mise en œuvre du principe d'égalité dans ses différentes dimensions constitue un objectif cardinal de l'imposition des revenus. Les principes d'égalité devant l'impôt et de progressivité sont également centraux en Italie ou en Espagne, où ils sont inscrits dans la Constitution. En Suède, les principes d'égalité, de justice fiscale et d'équité sont reconnus par les lois fondamentales, sans toutefois aller jusqu'à une reconnaissance constitutionnelle du principe de progressivité. Pour autant, ces principes ne sont pas les seuls à guider la politique fiscale en Europe : certains Etats assignent à l'impôt sur le revenu des objectifs tels que l'augmentation du taux d'emploi au Danemark, la recherche d'une croissance économique durable en Estonie, ou encore ces deux principes combinés à la lutte contre l'inflation en Suède¹⁴.

Le système actuel d'imposition des revenus a gagné en complexité. Dans son précédent rapport consacré aux impôts sur le revenu en 2015, le CPO dressait le constat d'un système d'imposition des revenus devenu peu lisible. Il appelait à la rénovation du « pacte fiscal »¹⁵, tout en soulignant les difficultés d'une fusion de l'IR et des prélèvements sociaux (cf. encadré n° 2).

Encadré 2 : Les difficultés d'une fusion IR-Prélèvements sociaux

Dans son rapport de 2015, le CPO identifiait deux scénarios de fusion de l'IR et des prélèvements sociaux :

- Un « IR rénové », élargi sur ses bases et appliqué aux revenus de l'année en cours ;
- Une « CSG progressive », laquelle tiendrait compte, pour se conformer à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, des capacités contributives du foyer, notamment des charges de famille.

Toutefois, plusieurs obstacles à la fusion entre ces deux grandes familles d'imposition étaient identifiés :

- L'objectif de préserver l'autonomie du financement de la protection

¹³ Cf. Débat sur la contribution sociale généralisée, CSG (articles 92 à 99 de la loi de finances pour 1991) à l'Assemblée nationale le 15 novembre 1990

¹⁴ Besly, Legros (2024), CPO, RP3, op. cit.

¹⁵ Conseil des prélèvements obligatoires, « Impôts sur le revenu, CSG : quelles réformes ? », (2015)

- sociale, actuellement assuré par les prélèvements sociaux ;
- Pour obtenir une assiette unique, la difficulté d'arbitrer sur les caractéristiques fondamentales de cet impôt (revenus nets pour l'IR, bruts pour la CSG) ;
 - Le traitement des gagnants et des perdants de la réforme ;
 - Les modalités de recouvrement de l'impôt, et notamment l'absence de prélèvement à la source de l'IR.

Seule cette dernière difficulté a été levée avec la mise en place du prélèvement à la source par la loi de finances pour 2017¹⁶. Ce dernier est désormais en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2019.

À défaut d'une fusion, le rapport appelait à assurer une imposition plus cohérente, notamment sur le sujet de la déductibilité de la CSG. Originellement, elle n'était pas déductible de l'assiette de l'IR, mais l'est devenue à compter de 1997 pour les nouvelles parts de CSG. En 2024, pour les revenus soumis à la CSG au taux plein, 70% de la CSG est déductible de l'IR¹⁷. Le rapport soulignait aussi la complexité et la relative incompréhension qui en résultaient pour les citoyens. Le rapport privilégiait le passage à une non-déductibilité totale, présentée comme une solution conforme à la règle fiscale de droit commun selon laquelle les impôts de même nature ne sont pas déductibles entre eux¹⁸.

Dans un contexte marqué par l'absence de perspective de court ou moyen terme pour une fusion entre l'IR et les prélèvements sociaux, le CPO a choisi d'adopter une vision d'ensemble des impositions sur le revenu, laquelle n'est présentée aujourd'hui dans aucun document financier public.

Le système d'imposition sur le revenu, caractérisé par la coexistence d'un impôt progressif familialisé sur le revenu et de prélèvements sociaux individuels et quasi-proportionnels, remplit-il

¹⁶ Article 60 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

¹⁷ V. Melot, S. Repetti-Deiana, *les différences de traitement entre catégories de revenus*, CPO, « Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus », rapport particulier n° 1, octobre 2024.

¹⁸ Les recettes estimées d'une telle réforme étaient de 11 Md€ en 2015. Le rapport envisageait toutefois une réforme à budget constant, où ces recettes auraient été réutilisées, (i) soit au travers d'une baisse des taux de la CSG d'environ 12 %, , (ii) soit sous la forme d'une modulation du barème de l'IR en baissant les taux marginaux et en augmentant les seuils d'entrée.

son objectif d'une contribution également répartie entre tous les citoyens à raison de leurs facultés ?

Le rapport plaide pour des ajustements des impositions des revenus, à la fois à la hausse et à la baisse, destinés à rendre plus équitables ces prélèvements dans leur ensemble.

Le chapitre I dresse le constat d'un système progressif prenant en compte la structure familiale.

Le chapitre II traite des écarts d'imposition entre types de revenus.

Le chapitre III examine les dépenses fiscales, principalement les réductions et crédits d'impôts qui visent à réduire le montant de l'impôt dû lorsque le contribuable réunit certaines conditions et qui sont susceptibles d'affecter tant l'égalité horizontale que verticale entre foyers fiscaux.

Enfin le chapitre IV montre que les exigences d'égalité horizontale et verticale entre foyers fiscaux, c'est-à-dire le pacte fiscal, sont remises en cause par l'évasion et la fraude fiscales.

Chapitre I - Un système progressif prenant en compte la structure familiale

L'imposition des revenus doit, dans son ensemble, assurer une forme de progressivité tenant compte de la capacité contributive des contribuables (« égalité verticale »). Cette caractéristique résulte du principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques, affirmé par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « *une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* »¹⁹. 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 foyer, et que le taux retenu n'a pas un caractère confiscatoire.

Le présent chapitre s'interroge sur la prise en compte de ces trois exigences (progressivité, caractère non confiscatoire et prise en compte du foyer) au sein du système d'imposition des revenus dans son ensemble.

1. La progressivité est portée pour l'essentiel par l'impôt sur le revenu

La progressivité de l'imposition des revenus constitue l'un des éléments clés de l'acceptabilité de notre système fiscal et, pour l'IR, une exigence constitutionnelle²⁰. Pour autant, elle est parfois mal comprise et fait toujours l'objet de questionnements. Parmi les 79 % de Français²¹ qui jugent le système fiscal inéquitable, 59 % estiment que le niveau de redistribution n'est pas assez élevé, tandis que 41 % considèrent

¹⁹ L'article 13 de la DDHC exige que la « contribution commune », dans sa globalité, soit répartie entre les citoyens, en raison de leurs facultés ». Le système IR-CSG n'est qu'une part de la « contribution commune ».

²⁰ Depuis une décision du 21 juin 1993 (n°93-320 DC), le Conseil constitutionnel déduit de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen que le législateur ne peut pas remettre en cause « *le caractère progressif du montant de l'imposition globale des revenus des personnes physiques* ».

²¹ CPO, baromètre des prélèvements fiscaux et sociaux, deuxième édition, 2023, 7 janvier 2024

a contrario que l'iniquité du système tient à un niveau de redistribution trop élevé.

1.1. L'impôt sur le revenu prévoit l'application d'un barème progressif, là où les prélèvements sociaux sont en principe fondés sur des taux proportionnels

S'agissant de l'IR, la progressivité résulte de l'application d'un **barème progressif au revenu net global du foyer**. L'IR porte en effet sur le revenu net global annuel d'un foyer fiscal, imposé à un taux progressif par tranches, augmentant de 0 à 45 %, et tenant compte de la situation familiale du foyer. Dans son principe, sa détermination suppose six étapes²² qui permettent d'aboutir au montant d'impôt dû.

Encadré 3 : Les six étapes de détermination de la liquidation de l'impôt

1. Calcul des **revenus et bénéfices catégoriels** (salaires, revenus fonciers, plus-values mobilières, etc.) sans distinction entre les membres du foyer fiscal.
2. Somme de ces revenus pour obtenir le **revenu brut global** ;
3. Déduction de certaines charges ne relevant d'aucune catégorie spécifique en vue de former le **revenu net global** ;
4. Déduction de divers abattements spéciaux et division de ce revenu global par le nombre de parts fiscales du foyer pour obtenir le **revenu imposable net par part** ;
5. **Application du barème progressif à ce revenu imposable par part**, permettant de calculer l'impôt dû par part ;
6. 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**.

La progressivité de l'imposition est donc affectée par divers mécanismes pris en compte dans le calcul de l'impôt: d'une part, ceux intervenant en amont de l'application du barème, concernant la détermination des revenus catégoriels, puis du revenu net global (par exemple, les exonérations, abattements ou l'imposition de certains revenus

²² Melot, Repetti-Deiana (2024), CPO, RP1, op. cit.

via un taux de prélèvement proportionnel libératoire) ; d'autre part, les mécanismes intervenant en aval de l'application du barème tels que la décote, les réductions d'impôts ou crédits d'impôts.

Dans l'ensemble, le calcul de l'IR repose sur un barème « réel », constitué pour un célibataire, de sept tranches. En plus du barème « apparent » de l'IR²³, il faut en effet tenir compte de la CEHR qui a pour effet pratique²⁴ de créer deux tranches supplémentaires en haut de barème (à 250 000 € et 500 000 €). Par ailleurs, le mécanisme de la décote, qui avait initialement pour objet de retarder l'entrée dans le barème de l'IR des célibataires qui ne pouvaient bénéficier du quotient familial, modifie les taux et les seuils des tranches applicables en bas de barème (cf. section 2.3 du présent chapitre).

Tableau n° 2 : Présentation simplifiée du barème résultant de l'application de l'IR, 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 : Melot, Repetti-Deiana (2024), CPO, RPI, op. cit.

Note de lecture : Le taux appliqué aux couples soumis à imposition commune est de 15,98% sur la part des revenus comprise entre 15 812 € et 25 799 € et de 11% sur la part des revenus comprise entre 25 799 € et 28 797 €, du fait du mécanisme de la décote (cf. section 2.3 du présent chapitre).

Si les prélèvements sociaux sont acquittés dès le premier euro et sont en principe proportionnels au revenu, ce principe est tempéré par l'existence de taux réduits sur les revenus de remplacement²⁵.

²³ Tel que présenté à l'article 197 du CGI.

²⁴ L'effet est identique à l'application de tranches supplémentaires pour les célibataires et les couples soumis à imposition commune sans enfants.

²⁵ Pensions, indemnités de chômage, indemnités journalières de la Sécurité sociale. Les prestations sociales sont en revanche en principe non imposables.

L'éligibilité à ces taux est fonction du revenu fiscal de référence (RFR)²⁶, après prise en compte de la structure familiale. Ainsi, en 2024, un taux de CSG de 0% s'applique aux revenus de remplacement perçus par un célibataire dont le RFR était inférieur en 2022 à 15 331 €. Il s'y ajoute deux taux dérogatoires (« réduit » et « médian ») soumis à conditions de ressources selon les mêmes modalités : ainsi, le taux médian de CSG de 6,6% s'applique à un retraité célibataire dont le RFR ne dépassait pas 24 812 € en 2022.

Tableau n° 3 : Taux de CSG applicable, par type de revenu assujéti et niveau de RFR

| Assiette | Taux de CSG | Seuils de RFR (pour 1 part fiscale) | Seuils de RFR (pour 2 parts fiscales) |
|--------------------|--------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|
| Salaires | 9,2% | - | - |
| Chômage | Taux plein | >15 989€ | >24 526€ |
| | Taux minoré | 12 231€ < RFR < 15 988€ | 18 761€ < RFR < 24 525€ |
| | Exonération | < 12 230€ | < 18 760€ |
| Retraites | Taux plein | > 24 812€ | >38 059€ |
| | Taux intermédiaire | 15 989€ < RFR < 24 812€ | 24 526€ < RFR < 38 059€ |
| | Taux minoré | 12 231€ < RFR < 15 988€ | 18 761€ < RFR < 24 525€ |
| | Exonération | < 12 230€ | < 18 760€ |
| Revenus du capital | 9,2% | - | - |

Source : Melot, Repetti-Deiana (2024), CPO, RPI, op. cit.

Note de lecture : Lorsque le revenu fiscal de référence d'un célibataire dépasse 24 812€ annuels, l'ensemble de ses pensions de retraite sont assujétiées à la CSG au taux plein de 8,3%.

1.2. L'IR ne concerne qu'une minorité de foyers fiscaux, mais la grande majorité d'entre eux sont mis à contribution par les prélèvements sociaux

Sur 40,2 millions de foyers fiscaux, seuls 18,5 millions ont été effectivement imposés à l'IR sur leurs revenus 2023²⁷. Ce phénomène résulte d'abord du barème lui-même, qui prévoit l'exonération de la

²⁶ Dont il sera discuté plus loin, cf. Chapitre 2, section 6.

²⁷ F. Belkhir, M. Garrigue, *La progressivité de l'imposition des revenus des personnes physiques*, CPO, « Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus », rapport particulier n° 2, octobre 2024.

fraction des revenus du foyer inférieure à 11 294 €. Toutefois, plus généralement 7,1 millions de foyers ne sont pas imposables, alors que leurs revenus excèdent ce seuil, par le double effet de la décote (cf. section 2.3), qui porte l'entrée effective dans le barème à 16 764 € pour un célibataire, et de l'existence de crédits et réductions d'impôt.

Ce phénomène n'a au demeurant rien de nouveau : la « taxe progressive complémentaire » créée par la loi du 15 juillet 1914 sur l'impôt sur le revenu ne touchait que les revenus supérieurs à 5 000 francs, soit seulement 500 000 foyers fiscaux sur les 11 millions que comptait la France²⁸.

En revanche, l'ensemble des personnes percevant des revenus d'activité ou des revenus du capital acquittent les prélèvements sociaux. Ces types de revenus sont en effet soumis, dès le premier euro, à une imposition, respectivement, aux taux de 9,7% et de 17,2%. Seuls les revenus de remplacement sont exonérés de prélèvements sociaux pour les foyers fiscaux dont les revenus sont inférieurs à un certain seuil de RFR (15 331 € pour un célibataire).

Ce système d'imposition au premier euro, lorsqu'on prend en compte l'imposition des revenus dans son ensemble, singularise la France par rapport à ses voisins européens, qui exemptent souvent les bas revenus, y compris lorsqu'ils ne proviennent pas de prestations sociales. En Belgique, la quotité exemptée d'impôt s'élève à 10 160 € annuels pour un individu seul. En Espagne, le minimum non imposable dépend de la région et de l'âge des personnes : dans la communauté de Madrid, il s'élève à 5 500 € annuels pour un individu seul, à 6 700 € pour les personnes âgées de plus de 65 ans et à 8 100 € pour les personnes âgées de plus de 75 ans. Au Royaume-Uni, le montant exonéré (« *personal allowance* ») est de 12 570 livres pour les revenus 2023-2024, exonérant 3 millions de ménages sur un total de 31,7 millions de contribuables²⁹.

²⁸ Exposé des motifs du projet de loi Caillaux, p. 60. Le seuil de 5 000 francs du projet a été retenu dans la loi du 15 juillet 1914.

²⁹ Besly, Legros (2024), CPO, RP3, op. cit.

1.3. Les très hauts revenus sont soumis à des taux d'imposition élevés du fait de la structure du barème de l'IR

L'impôt sur le revenu français se caractérise par l'application des tranches les plus hautes aux seuls contribuables aux revenus particulièrement élevés. Ainsi, on peut estimer qu'en 2023, sur 18,5 millions de foyers fiscaux effectivement imposés, 12,7 millions étaient situés dans la première tranche à 11%³⁰. Seuls 5,5 millions de foyers étaient imposés dans la tranche à 30% (14% de l'ensemble des foyers fiscaux) et seulement 300 000 dans la tranche à 41% (1% des foyers fiscaux). **L'application de la tranche la plus haute de la CEHR aboutit à un taux supérieur statutaire de 49%, lequel n'est atteint que pour un niveau de salaire de 14,2 fois le salaire moyen 2022, soit environ 450 000 euros par an.** À l'inverse, chez nos voisins européens, les tranches supérieures d'impôt sur le revenu sont généralement atteintes entre 1 et 5 fois le salaire moyen : seule l'Espagne se rapproche à cet égard de la France en prévoyant que le taux marginal de 45% est atteint à un multiple de 10,8 fois le salaire moyen³¹.

Tableau n° 4 : Impôt sur le revenu avant CI, par dixième de revenu déclaré par unité de consommation (UC)

| Décile | 0-10% | 10-20% | 20-30% | 30-40% | 40-50% | 50-60% | 60-70% | 70-80% | 80-90% | 90-100% | 95-100% | 99-100% | Total |
|---------------------------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|-------|
| Impôt total du dixième (en Md€) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,3 | 1,3 | 3,2 | 6,8 | 14,3 | 72,1 | 57,5 | 31,9 | 98,1 |

Source : Belkhir, Garrigue (2024), CPO, RP2, op. cit. Données et calculs : Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, POTE 2021

En conséquence, 73,5 % de l'impôt sur le revenu avant crédits d'impôt³² (soit 72,1 Md€) était acquitté par le dixième le plus aisé en 2023, et même 32,5 % (soit 31,9 Md€) par le centième le plus aisé. La

³⁰ Compte tenu du mécanisme de la décote, le taux marginal applicable aux seuls foyers imposés est plus proche de 16% (cf. section 2.3).

³¹ Besly, Legros (2024), CPO, RP3, op. cit.

³² Cette variable est calculée sur un IR avant crédits d'impôt, car la prise en compte de ces derniers peut conduire à un impôt négatif, ce qui rend complexe tout calcul de la concentration de l'impôt.

concentration se poursuit, à une maille plus fine, aux niveaux supérieurs de la distribution : 13% de l'impôt total est acquitté par le millième le plus aisé (99,9%) et même 5% par le dix-millième le plus aisé (99,99%)³³.

Le taux marginal maximal cumulé résultant du barème et des prélèvements sociaux est élevé sans être confiscatoire. Le Conseil constitutionnel évalue l'existence d'une imposition confiscatoire sur la base d'un taux d'imposition cumulé, qualifié de « *taux marginal maximal d'imposition* », lequel correspond à celui que paierait le contribuable qui devrait acquitter le maximum de chacune des impositions pesant sur son revenu³⁴. Pour les revenus d'activité des contribuables aux revenus les plus élevés, ce taux marginal d'imposition, appliqué au revenu net de charges professionnelles, peut dépasser 56%³⁵. Dans un avis rendu le 21 mars 2013, le Conseil d'État a estimé que le taux marginal maximal d'imposition susceptible de déclencher la censure du Conseil constitutionnel correspondait aux deux tiers des revenus perçus, soit 66%³⁶.

Encadré 4 : Les grandes caractéristiques de l'IR ont-elles évolué depuis 50 ans ?

Le rapport consacré par le Conseil des impôts³⁷ à l'IR (1974) éclaire sur la stabilité globale des grands paramètres de cet impôt au cours des 50 dernières années malgré de multiples modifications de détail.

Le poids économique du seul IR est resté comparable, puisqu'entre 1965 et 1971, les recettes de l'IR représentaient 3,7% du PNB – à rapprocher des 3,4% du PIB qu'elles représentent en 2023³⁸. Avec l'augmentation des revenus des classes moyennes supérieure à l'inflation au cours des Trente Glorieuses, le

³³ Belkhir, Garrigue (2024), CPO, RP2, op. cit.

³⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 2012-662 du 29 décembre 2012.

³⁵ Pour un revenu brut composé de 10% de charges professionnelles et de 90% de revenus nets avant impôt, avec un taux marginal effectif de 10,5% pour les PS (au taux de 9,7% appliqué sur une assiette majorée) et de 45,3% pour l'IR-CEHR (au taux marginal de 49% appliqué sur une assiette minorée des charges et de la CSG déductible).

³⁶ Avis du Conseil d'Etat sur la taxation des rémunérations les plus élevées, 21 mars 2013, n° 387 402.

³⁷ Organisme créé en 1971, auquel a succédé le Conseil des prélèvements obligatoires en 2005.

³⁸ Le produit national brut (PNB) a été remplacé en comptabilité nationale à compter de 1993 par le revenu national brut (RNB). Il se distingue du PIB en ce qu'il inclut également les revenus nets reçus de l'étranger pour la rémunération des salariés, la propriété et les impôts et subventions nets sur la production.

nombre de foyers imposables était passé de 5,6 millions en 1960 à 10,5 millions en 1970, soit à cette date 57% des foyers fiscaux. Si en 2023, l'impôt est seulement acquitté par 45% des foyers fiscaux, celui-ci ne s'écarte donc pas de la moyenne de la décennie 1960-1970.

Durant l'ensemble des années 1960, le barème de l'IR était constitué de 8 tranches, contre 7 aujourd'hui (avec le CEHR). Le taux applicable à la tranche la plus élevée était situé entre 60 et 70%, contre 49% en 2024. En revanche, les revenus du capital bénéficiaient alors d'un traitement plus favorable : ainsi les plus-values, et notamment les plus-values mobilières, n'étaient pas imposées. Or, elles représentent près du quart du revenu déclaré total des 0,01% des foyers les plus aisés en 2024.

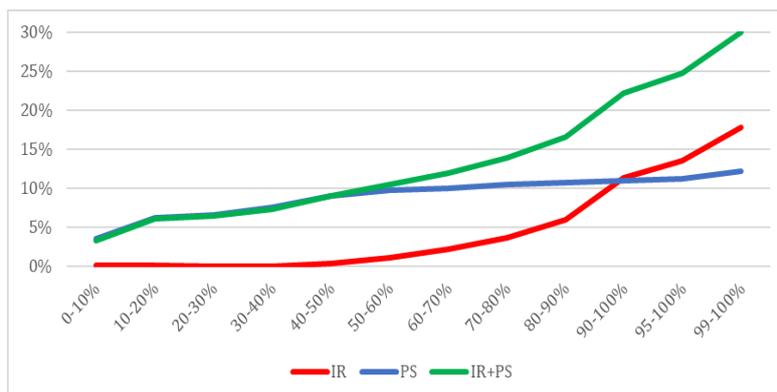
Dans l'ensemble, le dixième le plus aisé acquittait à lui seul, en 1970, 68,1% de l'impôt (73,5% en 2024), et le centième le plus aisé 29,3% (32,5% en 2024). Les 3 000 foyers fiscaux aux revenus les plus élevés (correspondant à 0,016% des contribuables) acquittaient 3,6% de l'impôt. Pour comparaison, les 0,01% des contribuables les plus aisés acquittent aujourd'hui 5% de l'impôt total.

1.4. L'imposition des revenus est globalement progressive

Dans le rapport du CPO de 2015, l'analyse des taux moyens d'imposition, calculés sur la base des revenus déclarés, faisait ressortir le caractère globalement progressif de l'ensemble IR-CSG, selon une pente d'abord relativement faible, qui s'accroissait à partir du 5^{ème} décile avant de croître beaucoup plus fortement à compter du 9^{ème} décile. Le constat demeure en 2023 en suivant la même méthode.

La progressivité de l'imposition des revenus (IR-CEHR et PS) est forte au sein des deux dixièmes de revenus les plus élevés, et continue d'augmenter jusqu'au dernier centième. Le taux moyen d'imposition des revenus, inférieur à 5% des revenus déclarés pour le premier dixième, est porté à 10% pour le ménage médian et atteint 30% des revenus déclarés pour le centième le plus aisé de la distribution (hors cotisations sociales).

Graphique n° 2 : Taux moyen d'imposition par dixième de revenu déclaré par UC, pour l'IR seul, les prélèvements sociaux (PS) et pour l'ensemble IR & PS



Source : Belkhir, Garrigue (2024), CPO, RP2, op. cit.

Données et calculs : Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023

Note de lecture : Le taux moyen d'imposition afférent à l'ensemble IR+PS des 1% de foyers fiscaux avec les revenus déclarés par unité de consommation (UC) les plus élevés est de 30%.

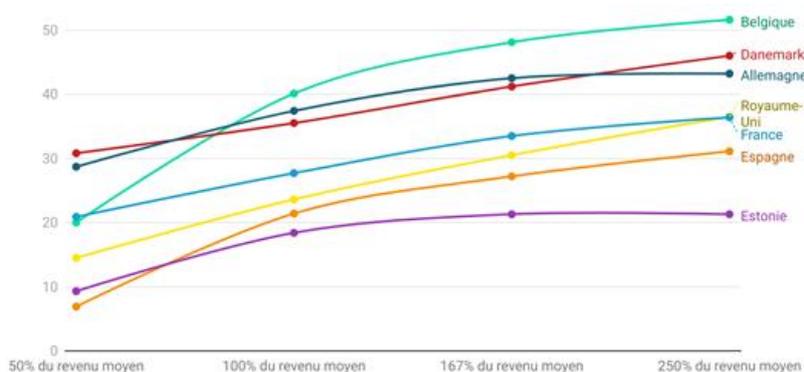
La progressivité mérite aussi d'être appréciée par rapport à la situation qui prévaut chez nos principaux partenaires, en prenant en compte l'ensemble des prélèvements pesant sur les revenus des ménages. Les comparaisons internationales sont cependant complexes car elles dépendent des prélèvements pris en compte (impositions uniquement, cotisations salariales ou également cotisations patronales), du revenu utilisé au dénominateur (revenu brut ou super brut avant cotisations patronales, revenu économique élargi etc.) et ne peuvent être effectuées que sur des cas-types, en fonction d'hypothèses de composition du foyer et de nature des revenus perçus (salariaux ou autres).

Les calculs effectués par le CPO³⁹ sur les revenus salariaux bruts pour différents cas-types de composition du foyer, en intégrant les cotisations salariales, pour sept États présentant des modèles de protection sociale très différents, montrent que la France présente une

³⁹ Besly, Legros (2024), CPO, RP3, op. cit.

situation intermédiaire en matière de progressivité de l'imposition sur les salaires au sein de l'échantillon de pays choisis. Le graphique suivant illustre ce phénomène pour un célibataire sans enfant. La prise en compte des cotisations patronales et du revenu super-brut réduit sensiblement la progressivité pour l'ensemble des États. Elle replace la France au-dessus du Danemark et du Royaume-Uni en termes de niveau d'imposition sans remettre en cause ce constat d'une progressivité comparable de l'imposition des salaires avec les autres États, à l'exception de l'Estonie.

Graphique n° 3 : Évolution du taux moyen de prélèvements obligatoires acquitté par les personnes physiques, selon le niveau de salaire, dans les pays cibles (2022)



Source : Besly, Legros (2024), CPO, RP3, op. cit. Données : OCDE

Le constat d'une progressivité intermédiaire à l'échelle internationale n'est toutefois établi que pour les salaires et celui plus global d'une progressivité jusqu'au dernier centième ne vaut que pour les revenus déclarés par les ménages. En effet, il ne prend pas en compte certains revenus ou ressources non déclarés (*cf.* chapitre II, section 1.1). Surtout, il omet certaines formes d'enrichissement qui ne sont pas considérées, au sens du droit fiscal français, comme un revenu à la disposition des ménages : tel est le cas des « plus-values latentes », c'est-à-dire la prise de valeur d'éléments de patrimoine, sans que ceux-ci soient cédés pour dégager un revenu disponible. Cet écart concerne notamment les contribuables fortunés dont le patrimoine est composé de parts de sociétés percevant des revenus non distribués. Ces contribuables disposent d'un « revenu économique », incorporant les revenus dégagés par les sociétés contrôlées par le contribuable, potentiellement largement supérieur au revenu déclaré. C'est pourquoi le constat présenté dans la

présente section ne contredit pas de récentes études montrant que le taux d'imposition rapporté à ces « revenus économiques » est plus faible, voire diminue pour les très hauts revenus (cf. chapitre II, section 4.4).

2. L'impôt sur le revenu est aussi le vecteur principal de la prise en compte de la structure familiale

2.1. Le caractère déterminant de la conjugalisation de l'impôt

2.1.1. L'impôt sur le revenu est acquitté de façon conjointe par le foyer fiscal

L'imposition commune des membres du foyer fiscal constitue une caractéristique structurante de l'IR et de la CEHR. En matière d'IR, il y a imposition commune obligatoire des conjoints unis par le mariage ou un Pacs⁴⁰, sauf exceptions⁴¹ : les couples mariés ou pacsés doivent déclarer conjointement leurs ressources et se voient attribuer deux parts fiscales. En matière de CEHR, il est procédé de façon similaire en appliquant un double barème distinguant les célibataires et les couples soumis à une imposition commune⁴².

En revanche, en matière de prélèvements sociaux, l'impôt est acquitté à titre individuel. La composition familiale ne joue aucun rôle, à une exception notable : le bénéfice des taux réduits sur les revenus de remplacement est conditionné à des seuils de RFR, lesquels tiennent compte du revenu global du foyer et des parts fiscales, sur le modèle de l'IR. Cette circonstance est imposée par la jurisprudence du Conseil

⁴⁰ Le pacte civil de solidarité (Pacs) est un contrat entre deux personnes majeures, de sexe différent ou de même sexe, pour organiser leur vie commune. Il établit des droits et des obligations entre les deux contractants, en termes de soutien matériel, de logement, de patrimoine, d'impôts et de droits sociaux, mais il est sans effet sur les règles de filiation et de l'autorité parentale si l'un des contractants est déjà parent.

⁴¹ Par exemple lorsqu'ils sont séparés de biens et ne vivent pas sous le même toit, ou l'année du mariage ou de la conclusion du Pacs ; l'année du divorce ou de la rupture de Pacs.

⁴² Ainsi calculée au niveau du foyer fiscal, la CEHR ne prend donc pas en compte les enfants à charge.

constitutionnel qui fait le lien entre la progressivité de l'impôt et la prise en compte de la structure familiale⁴³.

La conjugalisation de l'IR s'opère à titre principal par l'application du quotient conjugal (QC) au revenu global des deux membres du foyer. Le principe du QC est resté le même depuis son instauration en 1946 : l'imposition unique due par le foyer est calculée en appliquant le barème de l'IR à la moitié des revenus des deux déclarants, et en multipliant l'imposition ainsi obtenue par deux. En cas d'écart entre les revenus des deux membres du couple, et compte tenu de l'effet du barème progressif, il en résulte une économie d'impôt par rapport à une situation d'imposition individuelle de chaque membre du foyer. Cette économie d'impôt atteint un plafond naturel à 35 355 € lorsque le revenu du premier apporteur de revenus est égal à deux fois le seuil de la tranche supérieure (en tenant compte de la CEHR), c'est-à-dire 1 000 000 €, et que le revenu du second est nul⁴⁴.

Encadré 5 : La conjugalisation de l'impôt ne se limite pas au QC

Certains autres mécanismes sont favorables aux couples mariés ou pacsés. Ainsi, la liquidation commune de l'impôt permet l'imputation des éventuels déficits et réductions d'impôt du premier apporteur de revenus sur les revenus du second apporteur, dans le cas où les revenus et l'impôt du premier ne suffisent pas à absorber la totalité de ces déficits et réductions d'impôt.

D'autres au contraire sont défavorables, comme l'absence de conjugalisation des plafonds de certaines dépenses fiscales⁴⁵ ou la conjugalisation incomplète de la décote (cf. section 2.3).

Une étude de 2021⁴⁶ estime que dans l'ensemble, sur près de 10 millions de ménages soumis à imposition commune, plus de 7 millions en étaient « gagnants », pour un gain moyen de 1 696 € par an, tandis que moins de 3 millions de ménages étaient « perdants », pour une perte moyenne de 367 € par an.

⁴³ Décision 2000-437 DC du 19 décembre 2000.

⁴⁴ Pour l'imposition 2024 des revenus 2023. L'effet maximal du quotient sur le seul IR (hors CEHR) est de 22 855 €.

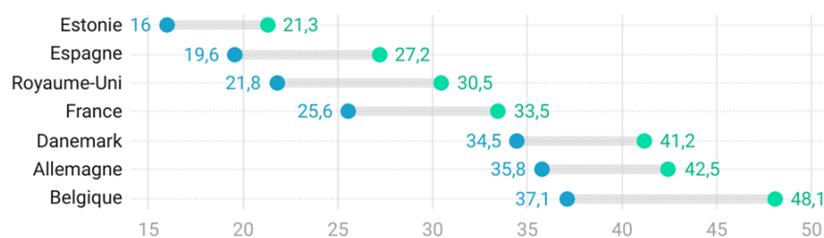
⁴⁵ Par exemple de la déduction de 10 % sur les pensions et retraites ou le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile.

⁴⁶ André, M. et Sireyjol, A. (2021), "Redistributive Effects of the Taxation of Couples and Families: A Microsimulation Study of Income Tax". *Economie et Statistique*, 526-527, 21–39.

La prise en compte du couple dans l'imposition des revenus varie largement au sein même de l'Union européenne. Ainsi, l'Italie ou la Suède prévoient une imposition individuelle sans aucun mécanisme de transfert d'allocations ou de combinaison des revenus. Le Royaume-Uni et l'Estonie prévoient une imposition individuelle, mais permettent, sous certaines conditions, le transfert entre époux ou partenaires civils de « l'exonération de base » non utilisée, ce qui revient à accorder un avantage aux couples seulement lorsque les revenus du second apporteur de revenus ne seraient pas suffisants pour qu'il entre seul dans le barème de l'IR. Enfin, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne ou les Pays-Bas prévoient la possibilité de combiner les revenus du couple pour calculer l'impôt dû⁴⁷.

Malgré des mécanismes différents, les avantages fiscaux tirés globalement de la conjugalisation place la France en position intermédiaire par rapport à nos voisins européens. Les travaux de l'OCDE permettent d'évaluer l'effet du QC pour un cas-type reflétant la situation d'un ménage de « classe moyenne » (100% du salaire moyen pour le premier apporteur de revenus et 67% du salaire moyen pour le second)⁴⁸.

Graphique n° 4 : Taux moyen d'imposition pour un individu seul sans enfant et un couple avec deux apporteurs de revenus sans enfant, pour un revenu total de 167% du revenu moyen



Source : Besly, Legros (2024), CPO, RP3, op. cit., d'après données OCDE.

Note de lecture : L'individu seul sans enfant est représenté en vert ; le couple de deux apporteurs de revenus sans enfant est représenté en bleu

⁴⁷ Besly, Legros (2024), CPO, RP3, op. cit..

⁴⁸ Ce niveau de 167% du revenu moyen d'un ménage se décompose, dans les modèles de l'OCDE, en un revenu de 100% du salaire moyen apporté par le premier apporteur de revenus, et un revenu d'un montant de 67% du salaire moyen apporté par le second apporteur de revenus, souvent féminin, qui reflète le *gender gap* au sein du couple en matière de rémunération.

La conjugualisation réduit le taux moyen d'imposition de 7,9 points en France. L'effet est ainsi inférieur au quotient conjugal belge (- 11 points)⁴⁹ ou au mécanisme d'exemption élargie d'impôt pour les couples (*Marriage Allowance*) au Royaume-Uni (- 8,7 points). Il est plus favorable qu'en Espagne qui offre une diminution de la pression fiscale de 7,6 points et a fortiori au Danemark (-6,7 points) qui pratique la taxation individuelle mais prévoit un transfert possible pour les couples mariés des déductions et crédits d'impôts non utilisés par le conjoint, qui sont nombreuses pour les travailleurs de la classe moyenne⁵⁰.

2.1.2. Le quotient conjugal produit son plein effet pour les foyers fiscaux les plus aisés

L'économie d'impôt tirée du seul effet du QC est estimée par le CPO entre 10,6 Md€ et 13,5 Md€⁵¹. L'existence d'une telle fourchette s'explique par le fait que certains revenus (capitaux mobiliers, revenus fonciers, plus-values) ne sont pas attribuables par principe à l'un des deux membres du couple, l'économie tirée du QC dépendant de l'hypothèse d'attribution retenue. Ce chiffrage est concordant avec d'autres évaluations contemporaines du même mécanisme. Ainsi, selon le relevé d'observations définitives de la Cour des comptes (2023) relatif à la composante familiale de la fiscalité, le QC représenterait un moindre impôt d'environ 11 Md€ par rapport à une situation d'individualisation⁵².

Le QC bénéficie fortement aux ménages les plus aisés. Dans l'hypothèse moyenne adoptée par le CPO, le bénéfice du QC conduit à un gain total de 5,9 Md€ pour les ménages du dernier dixième, et même de

⁴⁹ Bien que similaire dans son principe au quotient conjugal français, l'effet du quotient conjugal belge est plus important compte tenu des taux marginaux d'imposition plus élevés auxquels sont soumis les salaires autour du salaire moyen.

⁵⁰ Le système fiscal danois comporte ainsi plusieurs déductions fiscales réservées aux travailleurs : la plus importante est la déduction pour l'emploi (*beskæftigelsesfradrag*) créée en 2009; une autre déduction pour l'emploi vise également à encourager les danois à travailler davantage (*jobfradrag*) ; une déduction porte sur les cotisations à une assurance privée chômage afin d'encourager à prendre des éventuels risques (*Fradrag for fagforeningskontingenter*) ; il s'y ajoute la déduction des coûts de transport entre le domicile et le travail pour alléger le poids de ces dépenses pour les travailleurs (*Fradrag for transport mellem hjem og arbejde*).

⁵¹ Belkhir, Garrigue (2024), CPO, RP2, op.cit. .

⁵² Cour des Comptes – « La composante familiale de la fiscalité », Relevé d'observations définitives (2023)

1,9 Md€ pour ceux du dernier centième⁵³. Il convient néanmoins de souligner que le mécanisme du QC ne procure de gains qu'aux seuls ménages les plus aisés dont les revenus sont hétérogènes et est sans effet pour les ménages aisés dont les revenus sont homogènes. En effet, le QC vise à garantir l'équité horizontale : deux ménages ayant des revenus similaires acquitteront le même montant d'IR quelle que soit la contribution respective des membres du couple au revenu global du ménage.

Tableau n° 5 : Économie d'impôt associée à l'application du quotient conjugal

| Décile | 0-10% | 10-20% | 20-30% | 30-40% | 40-50% | 50-60% | 60-70% | 70-80% | 80-90% | 90-100% | 95-100% | 99-100% | Total |
|---|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|-------|
| Gain total du dixième (Md€) | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,3 | 0,6 | 1,0 | 1,0 | 1,3 | 2,4 | 5,9 | 4,3 | 1,9 | 12,5 |
| Gain moyen par couple (k€) | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,3 | 0,5 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 1,2 | 2,5 | 3,6 | 7,8 | 0,9 |
| Gain rapporté au revenu déclaré par UC (en %) | 0,0% | 0,0% | 0,2% | 0,5% | 0,7% | 1,0% | 1,0% | 1,0% | 1,5% | 1,7% | 1,9% | 2,4% | 1,0% |
| Nombre de couples (en M) | 0,4 | 0,8 | 0,9 | 1,0 | 1,1 | 1,3 | 1,6 | 1,8 | 2,1 | 2,3 | 1,2 | 0,3 | 13,3 |

Source : Belkhir, Garrigue (2024), CPO, RP2, op.cit. Données et calculs : Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023.

2.2. La prise en compte des autres charges de famille manque de cohérence

2.2.1. La prise en compte des enfants à charge est particulièrement marquée pour les parents isolés

L'avantage résultant de l'application du quotient familial (QF) pour les parts attribuées à raison d'enfants à charge, est plafonné à 1 759 € par demi-part en 2024. En principe, les enfants à charge conduisent à l'attribution de demi-parts supplémentaires⁵⁴ : pour l'application du barème de l'IR, le revenu global étant divisé par le nombre de parts.

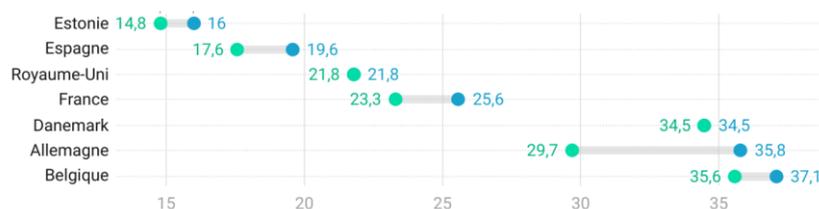
⁵³ Belkhir, Garrigue (2024), CPO, RP2, op.cit.

⁵⁴ 0,5 pour les deux premiers enfants, et 1 à compter du troisième.

Toutefois, depuis 1982, le bénéfice apporté par chaque demi-part au foyer fiscal est plafonné. Aux termes de la loi de finances pour 2014, il a été fixé à 1 500 € et est depuis lors revalorisé en fonction de l'inflation. Ainsi, pour un couple avec un enfant, il est atteint lorsque les revenus du couple atteignent 70 641 €, soit 35 320 € par personne, c'est-à-dire un foyer fiscal appartenant au 8^e dixième de la distribution.

À 167% du revenu moyen, le système du quotient familial permet de réduire en France le taux d'imposition sur les revenus de 2,3 points. Les effets de ce dispositif se situent dans la moyenne des dispositifs fiscaux équivalents en faveur de la famille dans les pays examinés, lesquels s'échelonnent entre aucune diminution de la pression fiscale au Danemark ou au Royaume-Uni, et une diminution de la pression fiscale de 6,1 points en Allemagne. Pour la prise en compte des charges familiales, les effets des mécanismes fiscaux s'ajoutent toutefois, le cas échéant, à ceux des prestations sociales, elles-mêmes variables selon les pays.

Graphique n° 5 : Taux moyen d'imposition sur les revenus du travail pour un couple sans enfant (cas-type A) et un couple avec deux enfants (cas-type B), pour un niveau de revenus total de 167% du revenu moyen



Source : Besly, Legros (2024), CPO, RP3, op. cit d'après données OCDE.

Note de lecture : Le cas-type B est représenté en vert ; le cas-type A est représenté en bleu.

En revanche, à un même niveau de revenu, le système français est très favorable aux parents isolés. Ainsi, le taux d'imposition d'un parent isolé avec deux enfants, aux revenus 167% du salaire moyen, est réduit à hauteur de 17,6 points en France, ce qui place notre pays au même niveau que le Danemark (-18,3 points), contre seulement 4,2 points au Royaume Uni et 9 points pour l'Allemagne qui se situe à des niveaux d'imposition nettement supérieurs.

2.2.2. Les autres demi-parts additionnelles relèvent de choix historiques sans logique d'ensemble

Certains foyers fiscaux se voient attribuer des demi-parts ou parts supplémentaires, lesquelles ne correspondent pas toujours à des charges spécifiques. L'attribution de demi-parts pour invalidité, la présence d'un enfant handicapé ou d'un parent isolé reflètent l'existence de charges supplémentaires pour leur foyer fiscal. C'est aussi la justification de la part complète attribuée à partir du 3^e enfant, même si les échelles utilisées à l'échelle internationale n'étaient pas ce point⁵⁵. En revanche, d'autres dispositifs ne correspondent pas à l'existence de charges effectives et relèvent d'une logique différente : ainsi de la demi-part pour les anciens combattants de plus de 74 ans et leur conjoint survivant, de la demi-part pour les personnes seules ayant élevé, seules, un enfant pendant 5 années, ou du maintien du QC à 2 pour les personnes veuves ayant toujours un enfant à charge.

Ces demi-parts sont plafonnées à des niveaux variables et dépourvus de vision d'ensemble. Le plafond de l'avantage fiscal accordé est de 2 390 € pour la demi-part attribuée aux parents isolés mais de 1 050 € pour la demi-part accordée aux personnes vivant seules et ayant assumé seules pendant au moins 5 années la charge d'un ou plusieurs enfants. La demi-part accordée aux invalides et aux anciens combattants ainsi qu'à leurs conjoints survivants est plafonnée dans les conditions de droit commun (1 759 €), tout comme le maintien de la part du conjoint décédé pour les veufs ayant des enfants à charge. En revanche, dans les deux cas, l'atteinte du plafond ouvre droit à une réduction d'impôt complémentaire, d'un montant maximal respectivement de 1 753 € et de 1 958 €.

2.3. Le mécanisme de la décote, d'une grande complexité, aboutit à désavantager les couples et les familles, notamment monoparentales aux revenus moyens

Introduite en 1981, la décote avait initialement pour objet de retarder l'entrée dans le barème de l'IR des célibataires qui ne pouvaient bénéficier du quotient familial. Elle fait l'objet de critiques de longue date : le Conseil

⁵⁵ Cour des Comptes, *La prise en compte de la famille dans la fiscalité*, Relevé d'observations définitives (2023)

des impôts, dans son rapport de 2000, puis le Conseil des prélèvements obligatoires, dans son rapport de 2015⁵⁶, avaient proposé sa suppression et sa réintégration dans le barème.

Pour un célibataire sans enfants, l'application de la décote n'a pas d'autre effet que l'application d'un barème « réel » distinct du barème affiché par le code général des impôts (CGI). Pour les revenus 2023, la première tranche « apparente » applicable à un célibataire se situe à un niveau de 11 294 € avec un taux marginal de 11%. Toutefois, en tenant compte de la décote, un célibataire sans enfants n'est imposé que lorsque ses revenus atteignent 16 764 €. S'ils sont situés entre ce seuil et celui de l'entrée dans la deuxième tranche (28 797 €), ces revenus sont, en revanche, taxés à un taux marginal plus élevé que le taux apparent (15,98%)⁵⁷. La décote s'annule exactement à l'entrée dans cette même deuxième tranche et n'a donc aucun effet pour les revenus situés dans les tranches supérieures. Autrement dit, pour un célibataire sans enfants, de façon parfaitement neutre, la décote pourrait être supprimée et remplacée par une augmentation du seuil d'entrée dans la première tranche (16 764 €), avec un taux marginal rehaussé à 15,98% : c'est le « barème réel ».

A contrario, l'application de la décote au lieu d'un « barème réel » pénalise les couples et les foyers fiscaux avec enfants des classes moyennes. La décote n'est que partiellement conjugalisée. Ainsi, un foyer fiscal composé de deux apporteurs de revenus égaux peut se retrouver imposé à l'IR, alors que ces personnes ne l'auraient pas été s'ils avaient déclaré leurs revenus séparément⁵⁸. Pour une famille avec enfants, cet effet est encore plus significatif, car la décote ne tient pas compte du droit à bénéficier de demi-parts supplémentaires.

⁵⁶ Conseil des prélèvements obligatoires, *Impôts sur le revenu, CSG : quelles réformes ?* (2015), p. 42-43.

⁵⁷ Les revenus supérieurs à ce seuil de 16 762 € mais inférieurs à 28 797 € sont soumis, compte tenu de la dégressivité de la décote, à un taux marginal effectif de 11% + 45,25% * 11%, soit 15,98%

⁵⁸ Un foyer fiscal composé d'apporteurs de revenus égaux se trouve imposé lorsque chacun gagne en moyenne 15 812 €, alors que deux célibataires ne sont imposés que lorsque leurs revenus atteignent pour chacun d'entre eux 16 764 €.

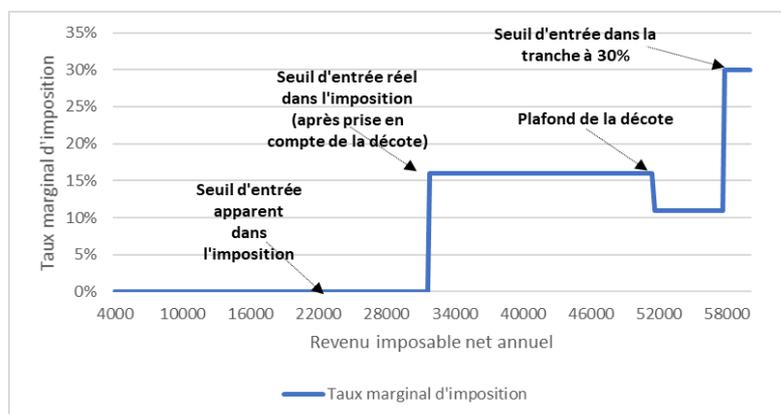
Encadré 6 : Décote plutôt que barème réel – cas-types

Un couple aux revenus de 20 000 € par personne (20 000 € par part) acquitte, en tenant compte de la décote, un impôt total de 1 338 €, soit 669 € par part. Il est désavantagé par la conjugalisation partielle de la décote. Avec le passage au barème réel, l'impôt dû serait de 1 034 €, soit 517 € par part, aboutissant à un gain de plus de 300 € au niveau du foyer fiscal.

Un parent isolé aux revenus de 40 000 € (20 000 € par part) acquitte avec la décote un impôt total de 1 909 €. Il est désavantagé par l'absence totale de prise en compte de la part supplémentaire « parent isolé » dans la décote. Avec le passage au barème réel, l'impôt dû serait de 1 034 €, soit 517 € par part, aboutissant à un gain de près de 900 € au niveau du foyer fiscal.

De surcroît, pour les couples, la décote conduit à une remise en cause de la progressivité de l'impôt à certains niveaux de revenus. Ces derniers sont en effet soumis à un taux marginal d'imposition de 15,98%, lequel descend à 11% avant de remonter à 30% (cf. graphique n°6)⁵⁹. Le principe même de progressivité se trouve remis en cause, dans le cadre d'un mécanisme particulièrement complexe qui nuit à la lisibilité de l'impôt.

Graphique n° 6 : Taux marginaux d'imposition pour un couple, après prise en compte de la décote



Source : Belkhir, Garrigue (2024), CPO, RP2, op. cit.

⁵⁹ Taux d'imposition marginal de 15,98% entre 31 626 € et 51 598 € de revenus, puis de 11% jusqu'à 57 594 €, avant de remonter à 30% au-delà de ce seuil.

2.4. Une mise en cohérence du système est souhaitable

2.4.1. Pour les couples, la conjugation de la décote serait préférable à une imposition séparée

La conjugation de l'impôt, et tout particulièrement le mécanisme du QC, font l'objet de deux types de critiques. D'une part, l'avantage fiscal procuré par ce mécanisme croît avec les revenus du couple. D'autre part, il lui est reproché de décourager l'emploi du membre du couple dont les revenus sont relativement le moins élevé, qui sont dans 75% des cas, une femme⁶⁰.

Ces constats n'invalident pas la légitimité du QC pour ceux qui considèrent qu'il correspond à une exigence d'équité horizontale : deux ménages ayant le même revenu global sont appelés à acquitter le même montant d'IR quelle que soit la contribution respective des membres du couple à la constitution du revenu global.

Par ailleurs, l'individualisation de l'impôt, qu'elle soit obligatoire ou sur option, et la redevabilité séparée de l'impôt, posent des difficultés juridiques ou pratiques.

- **L'individualisation complète de l'impôt** (Italie, Suède) ne serait pas conforme aux exigences constitutionnelles qui imposent une prise en compte des charges de famille au sein du couple.
- **L'individualisation sur option** (Allemagne, Espagne) offre aux couples la possibilité de combiner les revenus du couple pour calculer l'impôt dû, mais de renoncer à cette faculté si le résultat se trouve moins avantageux. Cette mesure impliquerait toutefois de déterminer des règles précises permettant de répartir entre les membres du couple les revenus communs (ex. revenus du capital), les charges communes (ex. prise en compte des enfants) et les crédits et réductions d'impôt. Elle conduirait les couples mariés ou liés par un pacte civil de solidarité (PACS) à des arbitrages complexes avantageant ceux d'entre eux qui disposent d'une bonne maîtrise du système fiscal.
- **La redevabilité séparée de l'impôt** (Royaume-Uni, Pays-Bas) permet de combiner la déclaration et le paiement individuels par

⁶⁰ OCDE, *Les impôts sur les salaires 2024 : La fiscalité et le genre sous l'angle du deuxième apporteur de revenu*, avril 2024

chaque membre du couple avec le maintien d'avantages fiscaux communs sur l'assiette⁶¹. Transposé au cadre constitutionnel français, un tel mécanisme offre l'avantage de prendre en compte les « charges de famille » du premier apporteur de revenu dans le calcul de son taux d'imposition, sans pour autant assujettir juridiquement le second apporteur à un taux d'imposition élevé. Toutefois, ce mécanisme nécessite de répondre aux mêmes questions que l'individualisation sur option, avec laquelle elle peut être par ailleurs combinée, comme aux Pays-Bas : il est en effet nécessaire de déterminer la répartition des revenus, charges, crédits et réductions d'impôt entre les membres du couple.

Il n'en reste pas moins que les modalités de prise en compte du couple dans l'IR sont aujourd'hui plus favorables pour les foyers aux revenus élevés mais hétérogènes, que pour ceux positionnés à l'entrée dans le barème. Les premiers bénéficient en effet de l'application du quotient conjugal sans mécanisme d'atténuation en haut de barème : dans leur cas, la prise en compte des charges de famille, c'est-à-dire des obligations civiles réciproques résultant du mariage ou du PACS, aboutit, par rapport à une imposition séparée, à un traitement fiscal plus favorable qui peut atteindre 35 355 € par foyer fiscal. **A l'inverse, 3 millions de foyers fiscaux, essentiellement issus des « classes moyennes, » sont perdants à la conjugalisation du fait du mécanisme de la décote.**

La conjugalisation complète de la décote permettrait de remédier, pour une large partie, au problème des couples « perdants » à l'imposition commune. Cette réforme viserait à aligner le plafond de la décote dont bénéficient les couples sur celui applicable à deux célibataires, ce qui reviendrait à porter le plafond de décote pour les couples de 1 444 € à 1 746 € (873*2) de telle sorte qu'un couple ne serait plus de ce fait perdant à la conjugalisation. Sans modifier les caractéristiques fondamentales de notre système d'IR et notamment le principe d'une imposition commune, il s'agirait de limiter les cas de « perte fiscale » liée au mariage et au PACS, et les effets peu intuitifs qui lui sont associés (comme la dégressivité de l'imposition pour les couples à l'approche de la tranche à 30%). **Cette réforme aurait un coût pour les finances publiques de 1,3 Md€, pour**

⁶¹ Au Royaume-Uni, *allowance transfer* ou transfert possible d'une partie de revenu non imposable pour les couples mariés ou en partenariat civil, aux Pays-Bas combinaison possible des revenus qui bénéficie aux couples ayant une inégalité de revenus entre eux.

4,9 millions de foyers fiscaux gagnants situés entre le 6^e et le 9^e dixièmes de la distribution⁶².

La question du plafonnement du quotient conjugal est plus complexe, car le quotient conjugal introduit par la loi de finances pour 1946 est une modalité du calcul de l'impôt sur le revenu des couples mariés et pacsés qui ont fait le choix d'une vie commune. Ces couples effectuent obligatoirement une déclaration commune et sont donc considérés comme un seul foyer fiscal, auquel sont attribuées deux parts de quotient.

Un plafonnement des effets du quotient conjugal s'inspirerait du parallélisme avec le plafonnement des demi-parts de quotient familial, en vigueur dans son principe depuis 1982. En effet, ces deux dispositifs trouvent leur origine dans la nécessaire prise en compte des obligations civiles de solidarité au sein de la famille (« charges de famille ») venant limiter les capacités contributives d'un apporteur de revenu⁶³. Dans ce cadre, la prise en compte plafonnée des charges s'agissant des enfants, mais illimitée s'agissant des époux, mérite d'être discutée, même si les enfants ne sont pas sauf exception apporteurs de revenus alors que les deux membres du couple le sont le plus généralement. Le plafonnement du QC ne devrait pas se heurter à un obstacle juridique, le Conseil constitutionnel ayant déjà explicitement reconnu que les « charges de famille » entre époux n'avaient pas nécessairement vocation à être proportionnelles au revenu⁶⁴.

La mesure proposée ne consisterait en aucune manière en une individualisation de l'impôt. Elle permettrait en revanche de financer la conjugalisation de la décote en augmentant le prélèvement sur les ménages aisés (D10) ayant des revenus individuels hétérogènes.

D'un point de vue opérationnel, le plafonnement de l'effet du QC s'entendrait par rapport à l'imposition résultant de l'application du barème à deux revenus séparés. Il nécessiterait donc de déterminer les revenus nets de charge à prendre en compte pour chacun des membres du foyer. Les revenus d'activité et de remplacement sont déjà portés séparément sur la déclaration de revenus pour chaque membre du foyer. Pour les autres revenus, deux solutions seraient envisageables. La plus simple consisterait à les répartir à parts égales. Cette convention refléterait

⁶² Belkhir, Garrigue (2024), CPO, RP2, op. cit

⁶³ En vertu de la combinaison des articles 205 et 207 du Code civil, les parents sont tenus d'une obligation d'entretien et d'une obligation d'aliments envers leurs enfants. En vertu de son article 212, les époux se doivent mutuellement assistance.

⁶⁴ Cf. Bastien Lignereux, op. cit. ; Jean-Luc Matt, op. cit.

la situation la plus fréquente, dans laquelle la propriété des actifs du couple est conjointe. Alternativement, la déclaration de revenus pourrait être complétée pour individualiser les revenus des actifs possédés en propre par chaque membre du foyer fiscal⁶⁵.

Ainsi conçu, ce plafonnement permettrait de générer 1,1 Md€ avec un plafond de 10 000€⁶⁶. Ce supplément d'impôt serait concentré sur le dernier dixième des ménages et concernerait environ 200 000 foyers fiscaux.

La combinaison du plafonnement du quotient conjugal avec la conjugalisation de la décote donnerait son plein effet au quotient conjugal pour les couples entrant dans le barème, tout en limitant la concentration du gain sur le dernier dixième. Les effets propres du plafonnement du quotient conjugal sur l'emploi féminin sont, en revanche, plus difficiles à anticiper. Ils pourraient rester limités, car le plafonnement concernerait exclusivement des couples à hauts revenus qui sont surtout sensibles aux conditions de conciliation des charges de famille avec l'activité professionnelle (conditions de garde, etc.).

Recommandation n° 1 : Donner son plein effet au quotient conjugal pour les classes moyennes en conjugalisant la décote et limiter l'avantage qu'en tirent les foyers les plus aisés en le plafonnant.

2.4.2. L'effet des demi-parts supplémentaires devrait être limité aux charges effectivement supportées

Le traitement relativement favorable des couples contraste avec celui des familles avec enfants, pour lesquelles la prise en compte des charges familiales est fortement diminuée tant en haut qu'en bas de barème. Cette atténuation résulte, pour le haut du barème, du mécanisme du plafonnement du quotient familial à 1 759 € par demi-part. En bas de barème, elle découle de l'effet de la décote, qui ne prend aucunement en compte l'existence d'enfants à charge. Ainsi, pour un couple aux revenus homogènes avec un enfant rattaché au foyer fiscal, l'effet « plein » de la demi-part fiscale n'est réellement atteint que lorsque les revenus de chaque

⁶⁵ Cette seconde option compliquerait néanmoins la déclaration des contribuables et la gestion de l'impôt par l'administration. Dans les deux cas, le plafonnement pourrait en outre inciter les contribuables à optimiser les effets du quotient conjugal en modifiant la nature des revenus qu'ils déclarent.

⁶⁶ Belkhir, Garrigue (2024), CPO, RP2, op. cit.

adulte sont compris dans un intervalle très réduit : entre 28 797 et 35 320 € par personne. **En dessous de 28 797 €, le foyer fiscal ne bénéficie pas du plein effet du quotient familial au regard du « barème réel » appliqué aux célibataires sans enfants. Au-dessus de 35 320 €, le bénéfice de la demi-part est plafonné.**

La réintégration de la décote dans un « barème réel » de l'IR, au-delà de sa seule conjugalisation, permettrait donc d'avantager les familles situées dans la tranche à 11%. Cette réforme concernerait notamment les parents isolés et les familles nombreuses, pour lesquelles le quotient familial est en principe conçu comme un instrument significatif de réduction de la charge fiscale – mais qui se trouvent relativement perdants à se voir appliquer le « barème apparent » de l'article 197 du CGI plutôt que le « barème réel » appliqué aux célibataires. La suppression totale de la décote serait toutefois coûteuse pour les finances publiques, puisqu'elle peut être estimée à 2,8 Md€ (y inclus le coût de sa conjugalisation examinée ci-dessus, soit 1,3 Md€).

En complément, le rehaussement du plafond du quotient familial permettrait de mieux valoriser les charges d'entretien d'un enfant. Des foyers fiscaux appartenant aux 8e et 9e dixièmes de la distribution sont aujourd'hui concernés par le plafonnement de la demi-part de quotient familial, ce qui peut être considéré comme excessivement strict, comparé à l'effet du plafonnement des crédits et réductions d'impôt (cf. Chapitre 3), voire même au quotient conjugal lui-même qui ne fait l'objet d'aucune mesure de plafonnement à l'heure actuelle. Un desserrement du plafond aurait toutefois un coût significatif : 0,8 Md€ pour rehausser le plafond de la demi-part de QF de 1 759 € à 2 000 €, 2,1 Md€ pour le porter à 2 500 €.

Recommandation n° 2 : Améliorer la prise en compte des charges familiales par l'impôt sur le revenu en familialisant la décote et en relevant le plafond du quotient familial.

Enfin, l'attribution d'une demi-part de quotient familial devrait être harmonisée et restreinte à la prise en compte de charges effectives. Elle ne devrait pas, en revanche, être conçue comme un moyen de témoigner la reconnaissance de la Nation envers certaines catégories spécifiques de contribuables. Cet usage du quotient familial à des fins « symboliques » l'éloigne de sa vocation originelle, qui est de moduler l'impôt le plus finement possible pour tenir compte des capacités contributives réelles des foyers fiscaux. Le soutien aux situations ainsi visées devrait s'exprimer par la mobilisation d'autres outils (par exemple des prestations) plutôt que par un instrument fiscal destiné à servir à une autre finalité. Ainsi, la demi-part supplémentaire octroyée aux personnes

vivant seules et ayant élevé seules pendant au moins 5 ans des enfants qui ne sont plus à leur charge, ne correspond pas à la prise en compte de charges effectives. Par suite, cette dépense fiscale, qui représente un coût d'environ 0,6 Md€ en 2023, pourrait être supprimée.

Recommandation n° 3 : Supprimer la demi-part supplémentaire bénéficiant aux personnes vivant seules et ayant élevé seules pendant au moins 5 ans des enfants qui ne sont plus à leur charge, car elle ne correspond à aucune charge effective assurée par le foyer fiscal au moment du paiement de l'impôt.

Au total, les trois propositions précédentes permettent à la fois de renforcer la progressivité de l'impôt sur le revenu et d'améliorer la prise en compte des charges familiales. Leur coût net pour les finances publiques serait compris entre 1,9 et 3,2 Md€, en fonction de l'hypothèse retenue pour le plafond du quotient familial. Les gagnants seraient essentiellement concentrés entre les 7^e et 9^e dixièmes de la distribution, les perdants dans le dernier dixième.

Tableau n° 6 : Synthèse financière des recommandations (chapitre I)

| Public | Mesure | Impact finances publiques (en Md€) |
|----------|--|--|
| Couples | Conjugalisation de la décote | -1,3 |
| | Plafonnement du quotient conjugal | +1,1 (10 000 €) |
| Familles | Familialisation de la décote | -1,5 |
| | Relèvement du plafond du quotient familial | Entre -0,8 (2 000 €) et -2,1 (2 500 €) |
| Autre | Suppression de la demi-part des personnes vivant seules ayant élevé des enfants qui ne sont plus à leur charge | +0,6 |

Chapitre II – Des écarts d'imposition entre types de revenus

L'imposition des revenus doit garantir un traitement cohérent des différents types de revenus (« égalité horizontale »). Si le principe d'égalité devant la loi fiscale implique que des personnes dans la même situation soient traitées de façon identique, il n'en résulte pas pour autant, tant pour des raisons juridiques qu'économiques, que les différents types de revenus soient traités de façon identique. Ainsi, d'une part les grandes catégories de revenus (travail, capital, remplacement, revenus « mixtes » d'indépendant) font l'objet de traitements distincts. D'autre part, en leur sein, de nombreux types de revenus bénéficient de traitements spécifiques, lesquels sont en général préférentiels.

Le présent chapitre s'interroge sur la cohérence et la proportionnalité des différences de traitement entre types de revenus, eu égard à la nécessité de conserver, pour l'imposition des revenus, une logique d'universalité mettant à contribution l'ensemble des revenus pour le financement des dépenses publiques et de la protection sociale.

1. Une diversité de revenus imposés selon des règles hétérogènes

1.1. Une différence de traitement entre grandes catégories de revenus

Pour l'IR, le législateur distingue huit principales catégories de revenus, parfois qualifiées de *cédules*⁶⁷:

- les revenus fonciers (I) ;
- les bénéfices industriels et commerciaux (II) ;
- les bénéfices de l'exploitation agricole (IV) ;

⁶⁷ 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 cédulaire), l'impôt général sur les revenus, progressif et assis sur la somme des revenus cédulaires, s'y superposant.

- les traitements, salaires, pensions et rentes viagères (V), auxquels se rattachent les rémunérations allouées aux gérants et associés de certaines sociétés (III) ;
- les bénéficiaires 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 toute nature (VII *ter*).

Pour les **prélèvements sociaux**, le législateur traite différemment les revenus d'activité, les revenus du patrimoine et de placement et les revenus de remplacement.

Ainsi, les revenus du travail, de remplacement, du capital et les revenus des indépendants (susceptibles de combiner travail et capital) sont soumis à des règles différentes, tant pour l'impôt sur le revenu que pour les prélèvements sociaux (cf. tableau n°7).

Tableau n° 7 : 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'entreprises⁶⁸ | | <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 : Melot, Repetti-Deiana (2024), CPO, RPI , op. cit.

⁶⁸ Certains revenus de cette catégorie peuvent être considérés comme mixtes.

Encadré 7 : Quel périmètre de revenu considérer ?

Le **revenu (net) imposable** constitue l'assiette de l'imposition des revenus, après application des exonérations et abattements et, le cas échéant, la prise en compte de charges déductibles. Il n'est pas le même pour l'IR et pour les prélèvements sociaux qui sont régis par des règles différentes en la matière.

Le **revenu fiscal de référence (RFR)** est calculé à partir du revenu imposable à l'IR en y réintégrant seulement certains revenus exonérés d'impôt (ex. revenus soumis au prélèvement forfaitaire unique (PFU)...), certains abattements (abattement de 40% sur les dividendes...) et charges (cotisations et primes d'épargne retraite).

Le **revenu déclaré** retient l'ensemble des revenus à la connaissance de l'administration fiscale, sans y appliquer d'exonération ou d'abattement : traitements et salaires, y compris chômage et pré-retraite, pensions et rentes viagères, revenus fonciers, revenus des indépendants, revenus des capitaux mobiliers et plus-values, y compris ceux soumis à un prélèvement forfaitaire, minorés de l'ensemble des déficits et moins-values.

Le **revenu disponible** s'écarte du précédent, pour inclure les revenus non déclarés (prestations sociales, tickets restaurant, revenus de l'épargne réglementée, etc.) qui sont néanmoins à la disposition du contribuable. Un cas spécifique est constitué par les « loyers implicites », qui représentent le flux de loyers dont les propriétaires occupants peuvent être regardés comme bénéficiaires : il s'agit des loyers qu'ils auraient pu toucher s'ils avaient mis en location leur logement, et dû acquitter s'ils l'avaient eux-mêmes occupé. Imposés jusqu'en 1965, ils sont désormais exemptés d'impôt sur le revenu (article 15 du CGI)⁶⁹ mais inclus par l'INSEE dans le revenu disponible des ménages.

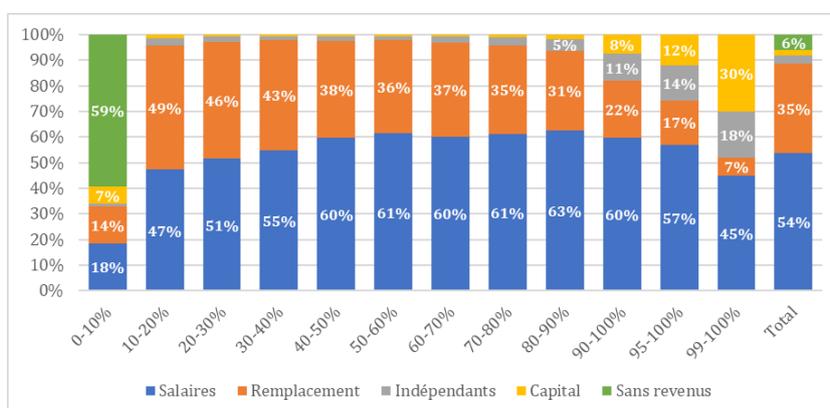
Le « **revenu économique** » est un concept qui inclut en outre des flux d'enrichissement qui ne sont pas juridiquement considérés comme à la disposition du contribuable, notamment les revenus dégagés par les sociétés contrôlées par ce dernier.

Ont été déclarés, en 2023, pour être soumis à l'IR, 841 Md€ de revenus du travail, 411 Md€ de revenus de remplacement, 84 Md€ de revenus d'indépendants et 138 Md€ de revenus du capital. La composition moyenne du revenu entre ces différentes sources varie selon le niveau de revenu. Les revenus de remplacement (pensions et retraites,

⁶⁹ Conseil des prélèvements obligatoires, *Pour une fiscalité du logement plus cohérente*, 2023.

chômage) représentent 49% des revenus des foyers fiscaux du 2^e dixième de la population, mais seulement 7% de ceux des foyers fiscaux du centième le plus aisé. À l'inverse, la part de revenus du capital augmente avec le niveau de revenus, atteignant 30% des revenus des foyers du dernier centième.

Graphique n° 7 : Composition du revenu déclaré, par dixième de revenu déclaré par unité de consommation (UC), en pourcentage

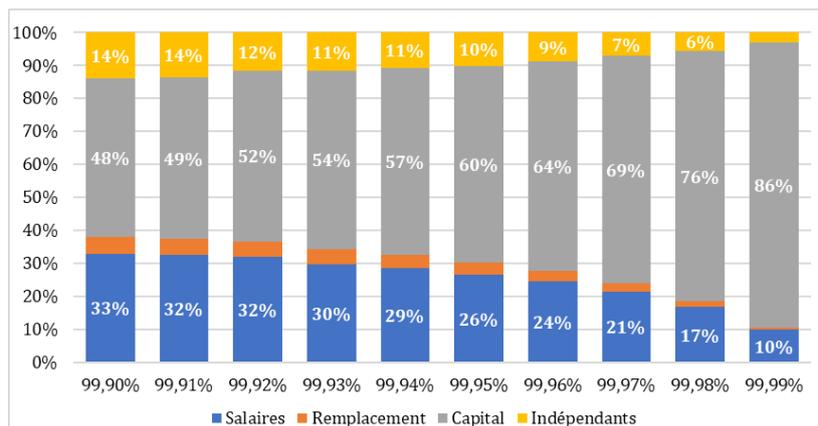


Source : Belkhir, Garrigue (2024), CPO, RP2, op.cit. Modèle de micro-simulation de l'impôt sur le revenu de la DG Trésor, échantillon Felin 2019 vieilliss pour 2023.

Note de lecture : Pour les foyers fiscaux du dernier dixième de revenus, les salaires représentent 60% des revenus totaux du dixième, les revenus de remplacement 22%, les revenus des indépendants 11% et les revenus du capital 8%.

Les foyers les plus aisés se caractérisent par une part des revenus du capital beaucoup plus élevée dans le revenu total. Pour les 40 000 foyers fiscaux du dernier millième de la distribution, les revenus du capital représentent 61% des revenus totaux, et jusqu'à 86% des revenus des 4 000 foyers fiscaux du dernier dix millième.

Graphique n° 8 : Revenus déclarés par dix-millième de revenu déclaré par UC dans le dernier millième de la distribution



Source : Belkhir, Garrigue (2024), CPO, RP2, op.cit. Modèle de micro-simulation de l'impôt sur le revenu de la DG Trésor, POTE 2021.

Note de lecture : Pour les foyers fiscaux du dernier dix-millième de la distribution des revenus déclarés par UC, les salaires représentent 10% des revenus totaux du dixième, les revenus de remplacement 1%, les revenus des indépendants 3% et les revenus du capital 86%.

1.2. Des différences marquées dans les taux d'imposition des différents types de revenus

Les travaux préparatoires du présent rapport⁷⁰ ont permis d'étudier les taux d'imposition cumulée à différents niveaux de revenus (de 1 SMIC à 20 salaires moyens, soit 775 638 euros net avant IR par an).

⁷⁰ Melot, Repetti-Deiana (2024), CPO, RP1, op. cit.

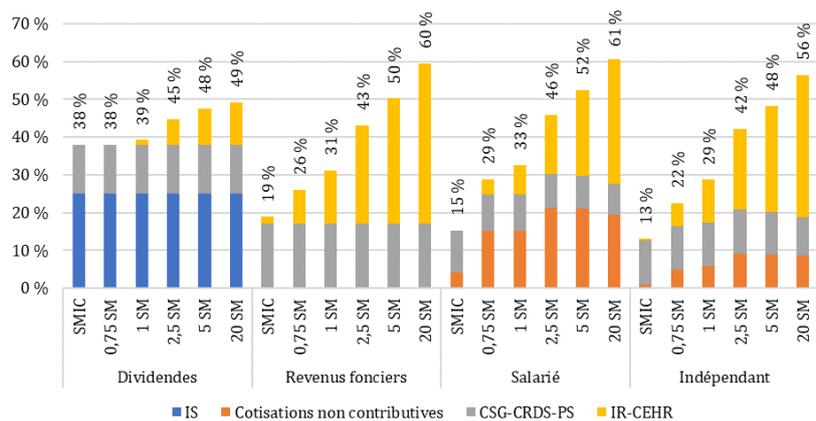
Tableau n° 8 : Echelle des revenus (2022)

| Nombre de salaires moyens (SM) | Nombre de SMIC | Revenu net annuel avant IR en euros | Position dans la distribution des revenus |
|--------------------------------|----------------|-------------------------------------|---|
| 0,46 | 1,00 | 16 018 | 4 ^e dixième |
| 0,5 | 1,09 | 17 412 | 4 ^e dixième |
| 0,75 | 1,64 | 26 118 | 7 ^e dixième |
| 1 | 2,18 | 34 823 | 8 ^e dixième |
| 1,67 | 3,65 | 58 507 | 10 ^e dixième |
| 2,5 | 5,46 | 87 845 | 10 ^e dixième (au-dessus du 95 ^e percentile) |
| 5 | 10,92 | 183 741 | Dernier centième |
| 10 | 21,84 | 380 060 | Dernier centième |
| 20 | 43,67 | 775 638 | Dernier centième |

Sur le seul périmètre de l'IR et des prélèvements sociaux, les taux d'imposition des revenus sont relativement peu harmonisés. Ainsi, au niveau de 20 salaires moyens, un foyer ne percevant que des dividendes soumis au PFU ne serait soumis qu'à un taux d'imposition des revenus (IR-CEHR et PS) cumulé de 34% contre près de 59% s'il ne percevait que des revenus fonciers.

Cette différence s'atténue mais ne disparaît pas lorsqu'on élargit l'analyse aux « impositions économiques ». En ajoutant, à l'imposition des revenus des ménages au sens strict (IR-CEHR et PS), d'autres prélèvements obligatoires tels que l'imposition amont des bénéfices à l'IS, ou encore les cotisations ne présentant pas un caractère contributif (cf. encadré n°8), les profils d'imposition se rapprochent. Ainsi, les taux moyens « d'imposition économique » cumulés d'un célibataire percevant des revenus au niveau de 20 salaires moyens sont les suivants : 49,4% s'il s'agit exclusivement de dividendes ; 56,5% de revenus d'indépendants ; 59% de revenus fonciers ou 60,7% de salaires (cf. graphique n°9). Un écart d'imposition de plus de 10 points sépare donc dividendes et revenus salariaux, du fait de l'existence du PFU.

Graphique n° 9 : Taux d'imposition des dividendes, des revenus fonciers, des revenus du travail salarié et des revenus d'indépendants



Source : Melot, Repetti-Deiana (2024), CPO, RP1, op.cit. 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 de lecture : Pour un individu célibataire au régime général touchant 1 SM, le taux d'imposition économique s'établit, à 32,6%, soit à 33 %, arrondi à l'unité supérieure. Ce chiffre inclut 15,2 pts de cotisations sociales non contributives, 9,7 pts de CSG-CRDS et 7,7 pts d'IR.

Aucun principe juridique ou économique ne commande que les différentes catégories de revenus soient traitées de façon identique au regard de l'imposition des revenus.

- **Sous un angle juridique**, le Conseil constitutionnel estime qu'une différence de traitement entre catégories de revenus ne saurait constituer une violation du principe d'égalité garanti par les articles 6 et 13 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, dès lors qu'elle correspond à une différence de situation. Il en est notamment ainsi de la différence de situation entre revenus du capital et du travail résultant de la mise en œuvre du prélèvement forfaitaire unique (PFU) sur les premiers⁷¹.

⁷¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017, *loi de finances pour 2018*, cons. 26 à 32

- **Sous un angle économique**, la littérature économique ne recommande pas nécessairement que les taux d'imposition sur des catégories de revenus différentes, telles que le travail et le capital, soient alignés, car leur imposition relève de logiques différentes.

Toutefois, dès la création, aussi bien de l'impôt sur le revenu (1914) que de la CSG (1990), le législateur a été soucieux d'un équilibre de la charge fiscale entre les différents types de revenus. Au-delà de ces principes fondateurs, il paraît souhaitable d'éviter des distorsions trop importantes des régimes d'imposition. Cet objectif se justifie notamment par des considérations d'équité : la composition des revenus varie en effet selon le niveau de revenu. Il répond aussi à des considérations d'efficacité : des disparités trop importantes conduisent les agents économiques qui le peuvent à modifier la nature des revenus qu'ils perçoivent. Ainsi, les propriétaires-dirigeants de sociétés sont amenés à arbitrer entre des revenus perçus sous forme de salaires ou de dividendes. Il est important d'éviter des effets potentiellement porteurs de distorsions en raison de pratiques de redénomination des revenus à des fins d'optimisation fiscale.

2. Soumis à une imposition fortement progressive, les revenus d'activité bénéficient de régimes de faveur qui contribuent à éroder la base fiscale

2.1. Une imposition fortement progressive et cohérente entre salaires et régimes d'indépendants

2.1.1. Les salaires

Les revenus du travail salarié sont soumis à des taux d'imposition cumulés fortement progressifs, si l'on prend en compte le cumul de l'impôt sur le revenu au barème et des prélèvements sociaux sur les revenus d'activité. Dans une perspective plus large, s'y ajoutent les cotisations sociales non contributives, qu'elles soient acquittées par l'employeur ou par le salarié, qui concourent, par l'effet des allègements

de charges sur les bas salaires, à la progressivité de « l'imposition économique » frappant les sommes acquittées par l'employeur⁷².

Encadré 8 : Comment calculer les taux « d'imposition économique » sur les salaires ?

En ce qui concerne les revenus du travail, pour le calcul des taux « d'imposition économique » cumulés, sont ajoutés à l'IR-CEHR et aux PS les principaux prélèvements à caractère non contributif, soit :

- les cotisations « non contributives », c'est-à-dire les cotisations aux régimes maladie-maternité-décès-invalidité et les cotisations aux allocations familiales ;
- la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA) ;
- divers autres prélèvements sur le salaire brut (cf. encadré 1).

En ne retenant que les cotisations non-contributives, le rapport reprend une grille d'analyse déjà employée par le CPO⁷³. Les versements non contributifs sont ceux pour lesquels les recettes sont affectées à des prestations universelles ne dépendant en règle générale pas des montants de cotisations versés. A l'inverse, les cotisations principalement contributives ouvrent droit à un revenu différé en proportion des sommes versées : ainsi des cotisations d'assurance vieillesse de base et complémentaires, ou encore de l'assurance chômage.

En pratique, le taux « d'imposition économique » moyen des salaires évolue de 15% à 61% en fonction du niveau de revenu. Dans l'ensemble, sur les sommes acquittées par l'employeur (« salaire super-brut »), un salarié au SMIC supportera un taux « d'imposition économique » marginal de 15% dont l'essentiel est composé de prélèvements sociaux (CSG-CRDS-CSA). A l'inverse, un salarié à 20 salaires moyens, soit environ 500 000 euros, supportera une « imposition économique » de 61% du salaire super-brut, dont plus de la moitié (33 points) est composée d'impôt sur le revenu et de CEHR, le reste se répartissant entre prélèvements sociaux (8 points) et cotisations non contributives (19 points).

Les prélèvements obligatoires sur les revenus du travail en France sont élevés en comparaison internationale. Comme il a été dit

⁷² Ainsi des cotisations maladie et famille, dont le taux cumulé est égal à 0% jusqu'à 1,6 SMIC, 10,45% entre 1,6 SMIC et 3,5 SMIC et 18,25% au-delà.

⁷³ Conseil des prélèvements obligatoires, *Impôt sur le revenu, CSG, quelles réformes ?*, février 2015

précédemment, cette comparaison est difficile, compte tenu des différents modèles de financement de la protection sociale, certains par l'impôt, d'autres par des cotisations sociales. Toutefois, les données de l'OCDE⁷⁴ montrent que le taux effectif cumulé de prélèvements en France est égal à 45% du salaire super-brut au niveau d'un salaire moyen (contre 35% en Espagne, au Royaume-Uni ou au Danemark) et dépasse même 60% au niveau de 20 salaires moyens⁷⁵. Parmi les Etats étudiés dans les travaux préparatoires au présent rapport, seule la Belgique applique un taux de prélèvements obligatoires plus élevé sur les hauts revenus du travail.

2.1.2. Les revenus d'indépendants

S'agissant de l'IR et des PS, les indépendants sont en principe soumis à des règles proches de celles des salariés. Leurs revenus sont taxés à l'IR au barème dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux (BIC), des bénéfices non commerciaux (BNC) ou des bénéfices agricoles (BA). Ils se voient appliquer les PS sur les revenus d'activité, à l'exception notable de la contribution de solidarité pour l'autonomie⁷⁶.

Les revenus nets de charge des indépendants sont soumis à des taux « d'imposition économique » marginaux cumulés proches des salariés, allant de 13% à 56%. La différence majeure résulte dans l'application des cotisations sociales, dont les taux sont plus bas. Cette différence affecte le niveau des cotisations non contributives : pour un indépendant libéral réglementé au revenu net égal à 20 salaires moyens, leur taux ne dépasse pas 9% (contre 19% à salaire équivalent).

⁷⁴ Besly, Legros (2024), CPO, RP3, op.cit. La granularité des données de l'OCDE disponibles ne permet toutefois pas d'examiner les niveaux de charge fiscale sur les revenus inférieurs à un salaire moyen.

⁷⁵ La méthodologie de l'OCDE n'est pas identique à celle des travaux préparatoires du présent rapport mentionnés au paragraphe précédent. Ces derniers ne retiennent que les cotisations non-contributives pour calculer le taux d'imposition, alors que les données de l'OCDE prennent en compte les cotisations contributives et non-contributives au numérateur et au dénominateur.

⁷⁶ Laquelle est prélevée sur les autres types de revenus (salaires, capital, remplacement) en vertu de l'article L. 137-40 du code de la sécurité sociale.

2.2. Le développement des compléments de salaire exonérés fragilise l'égalité devant l'impôt

87,5 Md€ de compléments de rémunération salariale bénéficiant d'avantages en matière d'IR ou de PS ont été versés en 2023. Ces avantages représentent désormais 13,2 % de la masse salariale totale, contre 6,8 % en 2008,

Tableau n° 9 : Compléments de salaire

| Compléments de salaire | Montant (Md€) | Exemption de cotisations sociales | IR |
|--|---------------|--|--|
| Aides directes aux salariés (titres-restaurant, chèques vacances, aides culturelles et sportives, Cesu) | 11,9 | Régime dérogatoire le plus favorable, dont exemption CSG/CRDS et de toute taxe | DF 120111 (443 M€ / TR), DF 120112 (94 M€ / chèques vacances), DF 120134 (47 M€ / CESU+) |
| Indemnités de rupture du contrat de travail : licenciement, rupture conventionnelle ; Indemnités de mise à la retraite d'office ; Indemnités de licenciement | 4,8 | Exemption de cotisations sociales et de CSG/CRDS mais taxe spécifique sur les indemnités de rupture conventionnelle | DF 120138 (279 M€) pour les seules ruptures conventionnelles |
| Participation financière et actionnariat salarié (participation, intéressement, plan d'épargne en entreprise, stock-options, attributions gratuites d'actions). Nouvelle prime de partage de la valorisation de l'entreprise (PPVE) (loi n° 2023-1107 du 29 novembre 2023) | 25,4 | Exemption de cotisations sociales mais application de la CSG-CRDS, du forfait social ou de taxes spécifiques (stock-options, attribution gratuite d'actions, PPVE) | DF 120108 (2580 M€ participation, intéressement, épargne salariale et retraite), et 5 autres DF sur l'épargne retraite |
| Prime de partage de la valeur (PPV) | 5,3 | Exemption de cotisations sociales mais application de la CSG-CRDS, du forfait social de 20 % pour les entreprises de plus de 250 salariés Jusqu'à fin 2026, pour salaires < 3 Smic : exemption de CSG/CRDS pour entreprises < 50 salariés | Exonération, pas de DF |
| Protection sociale complémentaire (santé, prévoyance, retraite supplémentaire type Perco) | 25,3 | Exemption de cotisations sociales mais application de la CSG-CRDS, du forfait social et de la taxe de solidarité additionnelle sur les contrats de complémentaires de santé ou d'une taxe spécifique sur les contrats de retraite supplémentaire | DF 120108 (2580 M€ participation, intéressement, épargne salariale et retraite), et 5 autres DF sur l'épargne retraite |
| Heures supplémentaires exonérées de cotisations sociales | 14,9 | Exonération de cotisations salariales et déduction forfaitaire de cotisations patronales | DF 120146 (1707 M€) |
| Total compléments de salaire | 87,5 | | |

Source : V. Mazeau et E. Suard, Les dépenses fiscales et autres avantages fiscaux, CPO, « Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus », rapport particulier n° 5 d'après Cour des comptes, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2023. Données : PLF et PLFSS 2024.

D'une part, certains revenus salariaux annexes ou complémentaires bénéficient d'une exonération d'impôt sur le revenu, pour un coût au moins égal à 5,7 Md€ en 2022 hors primes de partage de la valeur (PPV). Ces éléments complémentaires de rémunération sont

aussi divers que la participation et l'intéressement, les heures supplémentaires, les actions gratuites, les tickets restaurant et les chèques vacances. Le coût a augmenté en euros constants de 65 % depuis 2011⁷⁷.

Tableau n° 10 : Évolution du coût des exonérations d'impôt sur le revenu des compléments de salaire hors PPV, 2011 – 2022

| € constants 2022, IRPP | 2011 | 2022 | Évolution |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Participation, intéressement, épargne salariale et retraite | 1 334 | 2 580 | +93% |
| Heures supplémentaires | 1 624 | 1 707 | +5% |
| Compléments du salaire (tickets restaurant, chèques vacances, versement transport, chèque emploi service) | 452 | 739 | +63% |
| Épargne retraite, actions gratuites | nc | 351 | |
| Rupture contrat de travail | 24 | 279 | +1045% |
| Total | 3435 | 5656 | +65% |

Source : Mazeau, Suard (2024), CPO, RP5, op.cit. d'après Voies et moyens PLF 2012 et 2024.

D'autre part, une partie d'entre eux font également l'objet d'exemption de prélèvements sociaux pour un coût d'1,5 Md€ (hors PPV). Tel est le cas des indemnités de rupture du contrat de travail et des différents compléments de rémunération (tickets restaurant, chèque vacances, versement transport, chèques emploi service), avec des montants significatifs et une augmentation globale encore plus importante que pour l'IR⁷⁸.

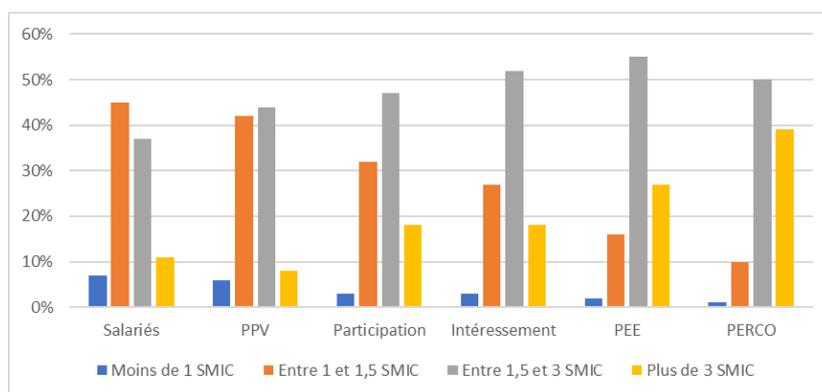
Il s'y ajoute la prime de partage de la valeur (PPV), dispositif borné au 31 décembre 2026 dont les effets fiscaux ont été pour partie réduits à compter du 1^{er} janvier 2024. Ce dispositif n'est pas suivi comme une dépense fiscale de l'IR et son coût pour les finances publiques n'est donc pas publié par l'administration en annexe des projets de lois de finances. Jusqu'en 2023, cette prime était exonérée d'IR et de PS pour les

⁷⁷ Le sujet des indemnités de rupture du contrat de travail, qui bénéficient de régimes spécifiques en matière d'IR et de CEHR et de PS, ne sera pas examiné par le présent rapport. Ces sommes ne constituent pas la contrepartie d'une activité et présentent, pour partie, le caractère d'une indemnité.

⁷⁸ 427 M€ pour les indemnités et 1 158 M€ pour les compléments de rémunération, avec un doublement en euros constants depuis 2011.

rémunérations inférieures à 3 SMIC⁷⁹. Depuis le 1^{er} janvier 2024, cette exonération est également conditionnée à ce que l'entreprise ne dépasse pas 50 salariés⁸⁰. Les montants de prime versés, qui représentaient 5,4 Md€ en 2022 et 5,3 Md€ en 2023, semblent en réduction substantielle, notamment chez les entreprises de plus de 50 salariés : au total, le flux de primes versées au premier trimestre 2024 a été réduit de 60% par rapport au premier trimestre 2023 (473 M€ contre 1 173 M€).

Graphique n° 10 : Répartition des salariés bénéficiaires des avantages fiscaux par niveau de salaire, 2022



Source : Mazeau, Suard (2024), CPO, RP5, op.cit.

Ces avantages ne s'adressent pas tous au même public. Il ressort des travaux préparatoires au présent rapport que la PPV bénéficie aux salariés entre 1 et 3 SMIC, avec une forte proportion de salariés autour du SMIC. La participation et l'intéressement se concentrent sur les salariés entre 1,5 et 3 SMIC. Les dispositifs d'épargne salariale ou d'épargne retraite⁸¹ bénéficient pour une part plus importante aux salariés dont la rémunération dépasse 3 SMIC.

Toutefois, il est largement possible de cumuler ces avantages pour un gain significatif en termes d'imposition, y compris pour des salariés

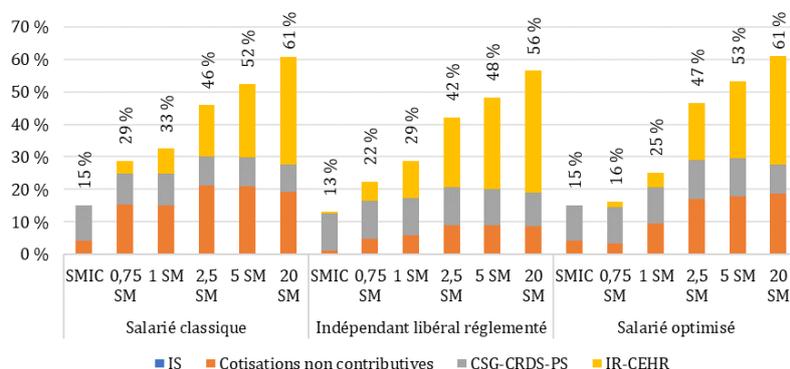
⁷⁹ Les rémunérations supérieures à 3 SMIC bénéficiaient d'une exonération de cotisations sociales.

⁸⁰ Sauf versements sur un plan d'épargne salariale ou d'épargne retraite entreprise, qui continuent à bénéficier aux entreprises de plus de 50 salariés.

⁸¹ Plan d'épargne entreprise (PEE) ou Plan d'épargne retraite collective (PERCO).

dépassant 5 salaires moyens. Le CPO a reconstitué les taux d'imposition d'un salarié pour lequel l'employeur aurait composé la rémunération de façon à maximiser ces différents avantages (ou « salarié optimisé ») Ainsi, pour un salaire égal à 1,25 SMIC annuel (soit 26 504 € en brut et 20 980 € en net au 1^{er} janvier 2024), les compléments de salaire peuvent, en droit, représenter jusqu'à 46 % des revenus totaux. Les gains d'une telle optimisation **sont maximaux autour d'un salaire moyen**⁸², où ils permettent de réduire le taux d'imposition économique cumulé (y compris cotisations non-contributives) de 12 points, soit près du tiers. Entre 0,75 et 1 salaire moyen, un salarié dont la composition du salaire serait ainsi optimisée se verrait soumettre à des niveaux « d'imposition économique » également inférieurs à celui d'un indépendant disposant des mêmes revenus.

Graphique n° 11 : Effets d'un comportement d'optimisation dans le versement d'accessoires défiscalisés du salaire sur le taux d'imposition marginal



Source : Melot, Repetti-Deiana (2024), CPO, RPI, op.cit.

Or, le cumul de ces avantages fiscaux peut avoir d'autres effets non désirables. D'une part, au-delà de l'imposition des revenus, il conduit également à une baisse des cotisations contributives, notamment entre 0,75

⁸² En 2022, selon l'Insee (L'essentiel...sur les salaires, 30 janvier 2024), les salariés du secteur privé gagnent en moyenne 2 630 € nets par moins en équivalent temps plein. Le salaire diffère selon la catégorie socioprofessionnelle : 4 490 € pour les cadres, 1 880 € pour les employés et 1 940 € pour les ouvriers.

et 1 salaire moyen⁸³. Ainsi, au niveau d'un salaire moyen, un salarié « optimisé » peut se voir verser jusqu'à 63% de son salaire « super-brut » contre 52% en l'absence d'optimisation, au prix également d'une baisse des cotisations contributives (19% contre 25%). Ces moindres cotisations sociales contributives ne correspondent pas à une perte de droits sociaux, et peuvent donc affecter l'équilibre de systèmes en principe contributifs. D'autre part, le cumul de ces avantages peut avoir des effets extra-fiscaux, via la minoration éventuelle du revenu fiscal de référence, dans lequel ces revenus ne sont pas nécessairement réintégrés (cf. Chapitre 2, section 5).

Un plafonnement global de ces avantages serait complexe à mettre en œuvre. Sans doute un tel plafonnement (en valeur ou en pourcentage du salaire) permettrait-il de faire obstacle à ce qu'une part substantielle de la rémunération échappe à toute contribution au financement des charges publiques. Pour l'IR, cette mesure serait néanmoins complexe à mettre en œuvre et soumise à des risques juridiques. La jurisprudence du Conseil constitutionnel exclut en principe, dans le cadre d'un mécanisme de plafonnement global, les avantages affectant l'assiette de l'impôt, pour leur complexité et le caractère imprévisible de leurs effets pour le contribuable⁸⁴. Le montant final de ces avantages est en effet fonction du taux moyen d'imposition, lequel dépend à son tour du montant de revenus, qui n'est pas nécessairement connu *ex ante*.

À court terme, la remise en cause des avantages fiscaux associés à la PPV peut être envisagée. D'une part, les objectifs de ce dispositif restent peu clairs et son pilotage semble mal assuré, comme l'illustre l'absence de classement de ce dispositif comme dépense fiscale. D'autre part, la solidité juridique même du dispositif, depuis que les principaux avantages fiscaux sont réservés aux employés de sociétés de moins de 50 salariés n'est pas certaine : par un avis du 17 mai 2023, le Conseil d'Etat s'est interrogé sur sa constitutionnalité au regard du principe d'égalité devant les charges publiques, la taille de l'entreprise n'étant pas de nature à justifier une différence de traitement fiscal au niveau du salarié⁸⁵. Enfin,

⁸³ 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 €.

⁸⁴ Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, considérants 68 à 89

⁸⁵ Cf. Avis du Conseil d'Etat du 17 mai 2023 (n° 407057) sur le projet de loi portant transposition de l'accord interprofessionnel de partage de la valeur au sein de l'entreprise.

la remise en cause de ce seul dispositif contribuerait pour une large part à réduire le problème de cumul identifié.

La suppression du dispositif d'exonération en matière d'IR et de prélèvements sociaux, aujourd'hui borné au 31 décembre 2026, serait susceptible de générer des recettes fiscales supplémentaires entre 220 et 330 M€⁸⁶ - hors impact en matière de cotisations sociales.

À moyen terme, le CPO estime qu'il est nécessaire d'engager une revue des autres dispositifs de compléments de salaire, examinés dans la présente section, sur la base d'une évaluation de leur efficacité (i) au regard des objectifs de politique publique, lorsqu'ils existent (ii) et au regard du risque de substitution avec la rémunération de base du salarié.

Recommandation n° 4 : A court terme, ne pas prolonger la prime de partage de la valeur au-delà du 31 décembre 2026. A moyen terme, engager une évaluation des avantages fiscaux attachés aux autres compléments de salaires.

2.3. Certains avantages accordés aux indépendants perdent de leur sens dans le contexte du développement du néo-salariat

De longue date, s'agissant des impositions sur le revenu, les indépendants bénéficient de certaines facilités. D'une part, des règles plus souples existent pour la déduction des charges nécessaires à l'acquisition du revenu, lesquelles varient selon la qualification des revenus, c'est-à-dire de la nature de l'activité (BIC, BNC ou BA). D'autre part, des régimes « micro » sont ouverts aux indépendants disposant de revenus sous un plafond de chiffre d'affaires avant charges.

S'ils sont justifiés dans les formes traditionnelles de travail indépendant, ces régimes sont susceptibles de créer des effets de distorsion dans le contexte du développement du « néo-salariat » et des

⁸⁶ Chiffrage obtenu en partant de l'hypothèse d'un taux moyen d'imposition de 10% (IR) + 10% (Prélèvements sociaux). Les données du premier trimestre 2024 montrent une réduction de 60% des PPV versées sur le premier trimestre 2023 : désormais 52% des PPV sont versées par des entreprises de moins de 50 salariés et bénéficient d'une exonération d'IR et de prélèvements sociaux. Les PPV restantes sont susceptibles de bénéficier d'une exonération d'IR si elles sont versées sous forme d'épargne salariale (hypothèse haute), mais n'en bénéficient pas en cas de versement direct (hypothèse basse).

travailleurs des plateformes. Tel est le cas lorsque l'activité économique est de taille réduite, génère peu de charges et qu'un arbitrage est possible entre contrat de travail et création d'une activité d'autoentreprise⁸⁷. Dans ces configurations, l'option pour le régime micro-BNC permet de déduire des revenus 34 % du chiffre d'affaires brut, contre 10 % du salaire lorsque l'activité est salariée – à la seule condition d'un plafond de chiffre d'affaires de 77 700 €, ce qui représente, en l'absence de charges, près de 4 SMIC. D'autre part, l'application d'un taux global couvrant les prélèvements sociaux et les cotisations sociales de 21,2% est inférieur au taux cumulé des prélèvements sociaux et des cotisations sociales pesant sur un salaire de même niveau (45,4%), en contrepartie, il est vrai, d'une perte de droits sociaux pour le travailleur indépendant⁸⁸.

Une évaluation plus approfondie de ces dispositifs est donc nécessaire. La simplicité d'usage de ces dispositifs conduit le CPO à ne pas proposer d'évolution à court terme. Néanmoins, il serait souhaitable que l'administration fiscale fasse 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 mesurer les effets budgétaires et économiques de ces taux forfaitaires. Une évaluation de l'impact, en termes de création d'activité de ces régimes forfaitaires et de taux d'emploi, et de leur utilisation par les travailleurs des plateformes paraît également nécessaire.

3. Les avantages fiscaux dont bénéficient les pensions et retraites pourraient être mieux ciblés sur les foyers les plus modestes

Les prélèvements sur les revenus de remplacement sont particuliers des lors que ces revenus sont eux-mêmes financés par des prélèvements. Toute mesure visant à accroître les prélèvements sur un

⁸⁷ Etant précisé que le statut d'indépendant et le statut de salarié se distinguent par l'existence ou non d'un lien de subordination. Cet arbitrage n'existe donc pas nécessairement : ce d'autant que les plateformes sont exposées à des risques de requalification en salariat si l'activité de leurs travailleurs n'est pas exercée de manière indépendante.

⁸⁸ Et ce, même si les travailleurs indépendants bénéficient d'une protection sociale qui se rapproche de celle des salariés, par exemple en matière de remboursement des dépenses de soins, mais aussi le régime de retraite de base.

revenu de remplacement a le même effet pour le bénéficiaire qu'une diminution d'un même montant dudit revenu. Pour autant, dans le premier cas, on augmente le taux global des prélèvements obligatoires (double comptage d'un prélèvement sur un revenu issu lui-même d'un prélèvement), dans le second on les diminue (moins de prélèvements nécessaires pour financer les revenus des remplacement). Ainsi toute appréciation d'ensemble du niveau des prélèvements sur un revenu de remplacement implique de porter une appréciation sur l'équité du niveau du revenu de remplacement lui-même, ce qui n'est pas l'objet du présent rapport.

La France a fait le choix de ne taxer que les prestations sociales constitutives de revenus différés et financées par des cotisations contributives. Sont ainsi intégrés au revenu imposable à l'impôt sur le revenu, et taxés aux prélèvements sociaux, les pensions de retraite et d'invalidité ainsi que les allocations chômage, les indemnités journalières de sécurité sociale (IJSS), les indemnités d'activité partielle et d'activité partielle de longue durée. En revanche, sont exemptés de ces impositions les prestations en argent ou en nature versées par les branches maladie ou famille⁸⁹.

En Europe, des choix différents ont pu être pratiqués. Ainsi, les pensions sont en général soumises à l'impôt sur le revenu, mais les allocations chômage n'intègrent pas l'assiette de l'impôt sur le revenu en Allemagne et en Espagne. D'autres pays taxent les prestations dès le premier euro, comme au Danemark avec notamment la contribution au marché du travail au taux de 8%⁹⁰.

En France, les revenus de remplacement sont par ailleurs taxés selon des modalités qui peuvent différer de celles appliquées aux revenus d'activité.

En premier lieu, les pensions⁹¹ font l'objet d'un abattement de 10 % qui réduit le revenu imposable à l'impôt sur le revenu et qui

⁸⁹ Pour éviter une double imposition à l'IR, le législateur a considéré qu'il était préférable de rendre déductible de l'assiette de l'IR les cotisations qui servent à financer des revenus différés (par ex. les pensions retraite) lesquels ne sont imposés que quand ils sont versés. Ce raisonnement ne s'applique pas aux cotisations et contributions qui servent à financer des prestations non contributives, c'est-à-dire des prestations qui sont ouvertes sans condition de cotisation préalable.

⁹⁰ Besly, Legros (2024), CPO, RP3, op. cit.

⁹¹ Cet avantage s'applique à l'ensemble des pensions de retraites perçues de la part des régimes de base, complémentaires et supplémentaires, mais aussi les pensions

bénéficie en quasi-totalité à la moitié supérieure de la distribution des revenus. Contrairement aux salaires qui bénéficient d'un abattement de 10% en apparence similaire, il ne se justifie pas par la prise en compte de frais professionnels et constitue une dépense fiscale. À sa création le dispositif d'abattement en 1977 était justifié par « *l'accroissement de la pression fiscale consécutive au départ à la retraite (...) ressenti comme une injustice*⁹² ». Dans les documents budgétaires actuels, la justification du dispositif est limitée à la finalité d'« *aider les personnes retraitées* »⁹³.

Tableau n° 11 : Gain fiscal résultant de l'abattement de 10% sur les pensions de retraite, par dixième de revenu déclaré par UC

| Décile | 0-10% | 10-20% | 20-30% | 30-40% | 40-50% | 50-60% | 60-70% | 70-80% | 80-90% | 90-100% | Total |
|--|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|-------|
| Gain total du décile (Md€) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,4 | 0,7 | 0,9 | 1,1 | 1,3 | 4,6 |
| Gain moyen des bénéficiaires (k€) | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,6 | 0,7 | 0,9 | 0,5 |
| Gain rapporté au revenu déclaré par UC (en ‰ du revenu déclaré par UC) | 0,0‰ | 0,0‰ | 0,0‰ | 0,1‰ | 2,1‰ | 4,2‰ | 6,4‰ | 7,3‰ | 6,7‰ | 5,2‰ | 3,2‰ |
| Nombre de bénéficiaires (en M) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,8 | 1,2 | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,4 | 8,4 |

Source : Belkhir, Garrigue (2024), CPO, RP2, op. cit., Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023

alimentaires ainsi que les rentes viagères constituées à titre gratuit (par exemple les prestations compensatoires à la suite de divorces).

⁹² *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. 6 222 sq. Intervention de M. Maurice Papon, rapporteur général, à l'origine de l'amendement (p. 6225).

⁹³ Tome II du rapport sur les Voies et Moyens annexé au projet de loi de finances.

Note de lecture : Parmi les 10% des ménages avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, les foyers fiscaux qui bénéficient de l'abattement de 10% sur les pensions de retraite retirent de cette déduction forfaitaire un gain fiscal de 900€ en moyenne.

Selon les calculs du CPO, l'avantage, dont le coût global s'élève à 4,6 Md€, bénéficie pour près de 30% de son montant aux ménages du dernier dixième⁹⁴. L'avantage fiscal prend la forme d'un abattement de 10% sur les pensions perçues, qui diminue l'assiette de l'impôt jusqu'à un plafond de 4 123 € : ce dernier est saturé en apparence pour des ménages aux revenus intermédiaires⁹⁵. Pour autant, les effets fiscaux de l'abattement d'assiette s'accroissent pour les foyers dont le revenu global (composé de pensions, mais aussi d'autres types de revenus) est plus élevé : le gain effectif peut atteindre 1 855 € par an pour des foyers situés dans la tranche la plus élevée d'imposition⁹⁶.

Or, l'absence de ciblage de cet avantage pose question. D'une part, la mise en place du prélèvement à la source de l'IR a rendu obsolète la justification de la mesure introduite en 1977 : les personnes connaissant une réduction de leurs revenus au moment de liquider leur retraite peuvent adapter leur taux de prélèvement de façon contemporaine à la baisse de revenus. D'autre part, la finalité d'« *aider les personnes retraitées* » est trop générale compte tenu de l'hétérogénéité des situations des personnes retraitées et de l'amélioration relative du niveau de vie de cette catégorie de la population par rapport aux générations plus jeunes depuis 1977. Ainsi, les personnes âgées 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. À l'inverse, 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.

⁹⁴ Belkhir, Garrigue (2024), CPO, RP2, op. cit.

⁹⁵ Le plafond d'assiette est susceptible pour d'être atteint pour deux personnes percevant une pension cumulée de 3 425 € par mois, pour un gain fiscal annuel de 453 € par an.

⁹⁶ Melot, Repetti-Deiana, CPO, RP1, op. cit.

Tableau n° 12 : 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.

Ce mécanisme coexiste avec un autre dispositif fiscal, l'abattement d'assiette bénéficiant aux contribuables âgés de plus de 65 ans ou invalides. Cet abattement forfaitaire s'applique à la totalité du revenu global imposable et non aux seuls revenus de pensions et retraites⁹⁷. Destiné à aider les contribuables modestes âgés et invalides, il s'applique aux foyers selon le nombre de contribuables placés dans cette situation et sous condition que leur revenu net global soit inférieur à 27 670 € (pour un célibataire). Contrairement à l'abattement de 10% soumis à un simple plafonnement d'assiette, ce mécanisme ne bénéficie donc pas en principe aux retraités les plus aisés⁹⁸.

S'agissant de la CSG, les revenus de remplacement bénéficient de taux dérogatoires, fixés à 8,3 % pour les pensions de retraite et d'invalidité et à 6,2% pour les autres revenus de remplacement, ainsi que de taux réduits dépendant du niveau de revenu du foyer fiscal. Pour une personne percevant des pensions à hauteur de 2,5 fois le salaire moyen, l'avantage ainsi accordé par ce taux dérogatoire est de 990 € par an. À cet avantage, centré sur les retraités les plus aisés, s'ajoute une exonération ou un taux réduit de CSG lorsque le revenu fiscal de référence du foyer est inférieur à 24 812 € pour une personne seule et 38 059 € pour un couple. L'abattement de 10% pour les pensions et l'abattement d'assiette bénéficiant aux contribuables âgés de plus de 65 ans étant intégrés au RFR, ces dispositifs ont pour effet d'élargir le champ d'application du taux réduit. Ainsi, un retraité célibataire de plus de 65 ans, sans personne à charge et percevant une pension allant jusqu'à 29 094 €

⁹⁷ Article 157 bis du CGI

⁹⁸ Toutefois, il est à noter qu'un retraité percevant des revenus du capital très élevés, soumis au PFU et donc non intégrés au revenu net global, peut continuer d'être éligible à cet abattement.

sera éligible au taux réduit de CSG par effet du cumul de ces deux dispositifs⁹⁹.

Le traitement fiscal favorable des retraités aisés par rapport aux actifs ne correspond en pratique à aucune justification identifiée de politique publique.

Pour l'IR, un mécanisme unique pourrait être recentré sur les foyers modestes et intermédiaires. Il pourrait prendre la forme d'une déduction unique du revenu catégoriel (pensions et rentes viagères¹⁰⁰), forfaitaire et plafonnée à un certain niveau de revenu. Une telle déduction pourrait être calibrée de façon à se substituer exactement aux effets des deux mécanismes antérieurs pour les pensions perçus par les foyers fiscaux jusqu'au 9^e dixième (seul le bénéfice de l'abattement étant perdu pour les foyers situés au-dessus). Cette réforme apporterait un gain budgétaire au moins égal à **1,3 Md€**.

Outre les ménages du dixième le plus aisé de la population, une telle réforme serait susceptible de désavantager les personnes âgées ou invalides percevant d'autres types de revenus que des pensions¹⁰¹. Pour ces dernières, un mécanisme spécifique de déduction pourrait continuer à s'appliquer sur le revenu global.

Pour la CSG, un recentrage du taux réduit sur les seuls foyers modestes et intermédiaires serait, en revanche, plus complexe à mettre en œuvre. Faire évoluer le taux dérogatoire applicable aux pensions de 8,3% vers le taux normal de 9,2% aurait un rendement financier de 1,3 Md€ supplémentaires mais affecterait une part substantielle de ménages disposant de revenus intermédiaires : ce taux plein s'appliquerait, pour un célibataire, à une pension de 29 094 € par an, soit un revenu disponible à peine supérieur au niveau de vie médian de la population française, qui s'élevait à 24 330 € par an en 2022¹⁰². Réserver le passage au taux normal

⁹⁹ Un RFR de 24 812 € peut être atteint à partir d'un revenu net global de 26 185 € lorsqu'on intègre l'abattement forfaitaire pour contribuables de plus de 65 ans ou invalides. Ce revenu net global peut lui-même être atteint avec une pension d'un montant de 29 094 € avant abattement de 10%.

¹⁰⁰ La réforme proposée dépasse donc le champ des seules personnes retraitées pour couvrir y compris donc les pensions alimentaires.

¹⁰¹ Par exemple, des foyers ayant peu cotisé aux systèmes de retraite de base et complémentaire, mais ayant procédé à des investissements leur permettant de financer leur retraite (ex. revenus fonciers).

¹⁰² INSEE, Tableau de bord de l'économie française, 2022.

de 9,2% aux seuls ménages appartenant au dernier dixième aurait un rendement de 0,5 Md€.

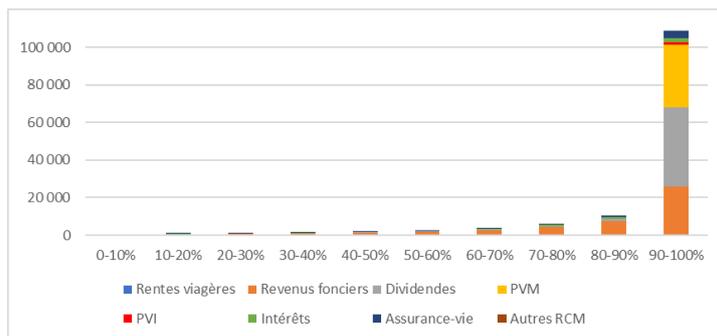
Recommandation n° 5 : Placer sous condition de ressources les avantages fiscaux accordés aux bénéficiaires de pensions.

4. Les revenus du capital font l'objet d'une taxation fragmentée qui réserve des traitements dérogatoires favorables

4.1. Une diversité de types de revenus et de régimes d'imposition

Les revenus du capital se caractérisent à la fois par leur forte concentration sur le haut de la distribution des revenus et la diversité de leur composition. Comme l'illustre le graphique n°12 ci-dessous, jusqu'au dernier dixième de la distribution des revenus, ils sont principalement composés de revenus fonciers. En revanche, le dernier dixième des ménages (D10) regroupe à lui seul plus de 100 Md€ sur les 138 milliards de revenus du capital soumis à l'impôt sur le revenu en 2023. Ceux-ci sont composés pour l'essentiel de dividendes et de plus-values mobilières, mais également de revenus fonciers. Comme on le verra, cette composition évolue au sein même du D10, puisque la part des plus-values mobilières n'est significative que pour les 0,1% les plus aisés de la distribution (D1000). Ce constat doit être cependant nuancé, puisqu'il ne tient pas compte des revenus de l'épargne réglementée qui sont exonérés d'IR, et donc absents des déclarations fiscales.

Graphique n° 12 : Revenus du capital, par dixième de revenu déclaré par UC (en M€)



Source : Belkhir, Garrigue, CPO, RP2, op. cit. Modèle de microsimulation de l'impôt sur le revenu de la DG Trésor, échantillon Felin 2019 vieillis pour 2023.

Encadré 9 : Epargne réglementée et imposition sur le revenu

La collecte du livret A et du livret de développement durable et solidaire (LDDS) représentait, en 2023, un encours de 553 Md€ selon la Banque de France (Rapport sur l'épargne réglementée 2023). Rémunérés à 3%, ils ont procuré un revenu de 16,8 Md€. De même, les 72 milliards placés sur des livrets d'épargne populaire (LEP) rémunérés à 6% jusqu'au 1^{er} février 2024, ils ont généré un revenu de 4,3 Md€ en 2023. L'encours total d'épargne réglementée qui représente 15 % des placements financiers des ménages atteint 935,5 Md€ en 2023 et connaît une croissance annuelle de 7 % par an, les autres composantes étant les plans épargne logement (PEL, pour 253 Md€), les livrets jeunes et les comptes d'épargne logement pour 58 Md€.

Les dépenses fiscales et sociales associées à l'épargne réglementée s'élèvent à 2,04 Md€ selon le PLF 2024. Dans son rapport de janvier 2018 sur les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages¹⁰³, le CPO avait observé que les plafonds des dépôts sur les livrets d'épargne réglementée selon le type de ménage étaient au-dessus de la capacité d'épargne financière des ménages modestes, voire des classes moyennes, et avait recommandé d'abaisser les plafonds de versement des livrets d'épargne réglementée (LA, LDD, LEP, LJ).

¹⁰³ Conseil des prélèvements obligatoires, *Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages*, janvier 2018

La fiscalité des revenus du capital en France se traduit par la fragmentation des assiettes taxées et par la diversité des régimes d'imposition. C'est ce qui explique qu'à 20 salaires moyens, les revenus du capital puissent être soumis à des taux d'imposition totaux effectifs très divers, sans compter l'application de nombreux mécanismes dérogatoires plus favorables. Comme le montrent les travaux préparatoires au présent rapport, cette situation se retrouve plus largement en Europe et au sein de l'OCDE, malgré les recommandations de cette institution¹⁰⁴.

Les systèmes d'imposition des revenus du capital au sein des pays de l'OCDE peuvent être classés en deux catégories :

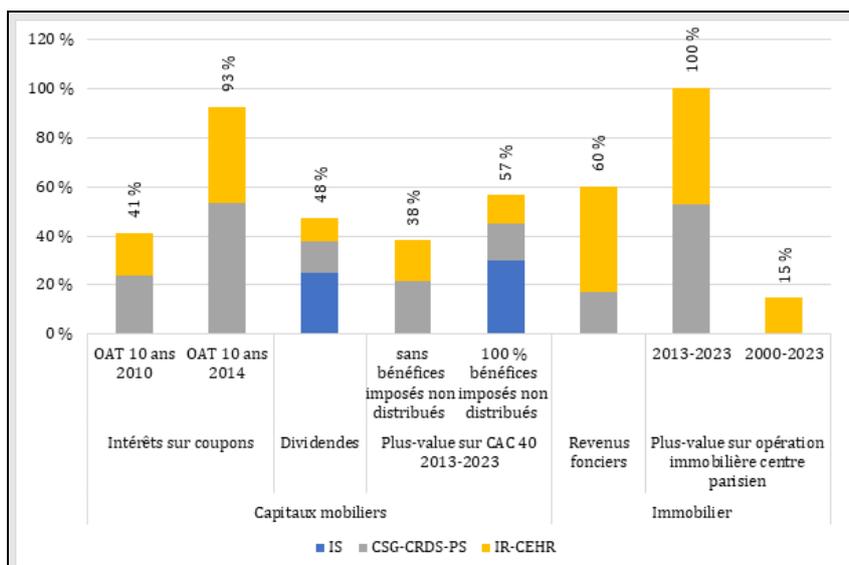
- l'application aux revenus du capital des mêmes règles que celles applicables aux autres revenus des ménages, en les intégrant dans le « revenu imposable ». Cette addition des revenus conduit à l'application du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à ces revenus ;
- l'exclusion des revenus du capital de la détermination du revenu imposable et la soumission à des règles particulières, à un barème progressif spécifique ou à une taxation proportionnelle : on parle alors de système dual de taxation.

En France, cette diversité des taux d'imposition résulte principalement de deux mécanismes :

- l'application du PFU aux seuls revenus du capital mobilier (intérêts, dividendes et plus-values mobilières) ;
- la prise en compte hétérogène ou la non-prise en compte de l'érosion monétaire.

¹⁰⁴ Besly, Legros, CPO, RP3, op. cit.

Encadré 10 : Panorama des taux d'imposition sur les revenus réels du capital (corrégés de l'inflation)¹⁰⁵



Les travaux préparatoires au présent rapport permettent d'éclairer les taux d'imposition cumulés effectifs des revenus réels du capital (après prise en compte de l'inflation) au niveau de 2,5 salaires moyens¹⁰⁶ :

- Les **dividendes** supportent une taxation globale au taux de 48%, dont 25% d'IS sur l'assiette des bénéfices à distribuer et le reste de PFU ;
- Les **revenus fonciers** sont taxés au barème, soit un taux de 60% sur les revenus nets ;
- Les **intérêts** ne subissent pas de taxation à l'IS en amont mais sont taxés au PFU sans prise en compte de l'érosion monétaire. Les revenus réels d'une personne ayant souscrit une émission de dette publique française (OAT 10 ans) ne seront donc pas taxés de la même manière selon que l'inflation est ou non venue éroder son rendement : les revenus réels d'une OAT émise en 2010 seront ainsi taxés à 43%, ceux d'une OAT de 2014 à 93% ;

¹⁰⁵ Melot, Repetti-Deaiana, CPO, RP1, op-cit.

¹⁰⁶ C'est-à-dire pour un foyer fiscal composé d'un célibataire ne disposant que d'un seul type de revenu, celui considéré, à hauteur de 2,5 fois le salaire moyen : c'est le niveau auquel l'option pour le PFU devient, dans le cas de dividendes, plus intéressante que la taxation au barème.

- Les **plus-values mobilières** ont supporté une imposition différente selon que la plus-value s'explique par la réalisation de bénéfices imposés en amont à l'IS. Si tel est le cas, pour une plus-value sur un actif représentatif de l'évolution du CAC 40 depuis 10 ans, le taux cumulé sur le revenu réel sera de 57%. Dans le cas d'une prise de valeur du fait de mécanismes de marché indépendants des bénéfices réalisés, le taux d'imposition n'est que de 38% du revenu ;
- Les **plus-values immobilières** se voient appliquer des abattements pour durée de détention forfaitaires et hétérogènes entre l'IR et les PS. Une opération immobilière dans le centre-ville parisien sur la période 2013-2023, dont le rendement nominal est inférieur à l'inflation, sera soumise à un taux d'imposition sur les revenus réels, corrigés de l'inflation, supérieure à 100%. La même opération sur la période 2000-2023, affichant un rendement réel corrigé de l'inflation très supérieur sur période longue, sera taxée à 15%.

La prise en compte très hétérogène et peu pilotée de l'érosion monétaire conduit à une différence de traitement fiscal marquée entre types d'actifs. En termes économiques, le revenu réel d'un actif financier dépend du revenu nominal, mais également de l'inflation qui vient l'éroder, ce qu'a reconnu le Conseil constitutionnel en considérant qu'une imposition ne tenant pas compte de ce facteur d'érosion conduirait 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 »*¹⁰⁷.

Toutefois, la pratique en la matière est variable, peu pilotée et déconnectée de l'inflation réelle : (i) en matière de plus-values immobilières, sa prise en compte s'effectue par des abattements pour durée de détention forfaitaires, plus généreux pour l'IR que pour les prélèvements sociaux ; (ii) en matière de plus-values sur valeurs mobilières et droit sociaux, des abattements pour durée de détention (forfaitaires mais distincts des précédents) ne s'appliquent que pour les biens acquis avant 2018, et seulement en cas d'option pour la taxation au barème ; (iii) pour les revenus d'intérêts, pourtant érodés par l'inflation, aucune prise en compte de l'inflation n'existe.

¹⁰⁷ Commentaires aux Cahiers du Conseil constitutionnel de la décision CC, n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, *Loi de finances pour 2014*, cons. 46

4.2. Les revenus du capital immobilier sont caractérisés par le maintien d'avantages fiscaux spécifiques pour la location meublée

La fiscalité afférente aux revenus du capital immobilier recouvre les revenus de la location immobilière (nue et meublée) et les régimes des plus-values immobilières.

Depuis 1965, les avantages en nature tirés du capital investi dans une résidence principale ne supportent aucun impôt au titre de l'imposition des revenus. Il est vrai que le capital ainsi investi ne génère aucun revenu monétaire disponible, mais n'en contribue pas moins à accroître le niveau de vie de l'investisseur, soit sa faculté contributive, en lui permettant d'éviter le paiement de loyers qu'il devrait, en l'absence d'un tel investissement, acquitter pour bénéficier d'un logement. Une publication récente évalue entre 9 et 11 Md€ le coût de cette différence de traitement fiscal, qui bénéficie particulièrement aux ménages âgés et aisés¹⁰⁸. Le CPO, qui a déjà abordé cette question à l'occasion de son rapport sur la fiscalité des logements (2023)¹⁰⁹, y reviendra dans le cadre de son prochain rapport sur les prélèvements obligatoires sur le patrimoine.

4.2.1. Les revenus locatifs font l'objet d'un traitement fiscal distinct selon que la location est meublée (bénéfices industriels et commerciaux) ou non meublée (revenus fonciers)¹¹⁰

Les revenus locatifs ne sont en principe pas soumis au PFU mais au barème de l'impôt sur le revenu. Les revenus imposables dans la catégorie des revenus fonciers, c'est-à-dire tirés de la location nue, atteignent 44 Md€ en 2023. S'y ajoutent les revenus tirés de la location meublée pour 21 Md€. Ces deux types de revenus sont concentrés entre les mains des ménages les plus aisés, puisque respectivement 57% et 60%

¹⁰⁸ M. Botey, G. Chapelle La non-imposition des loyers imputés : un cadeau pour Harpagon ? Une estimation dans le cas de la France. Economie et statistique, n°541, 2023.

¹⁰⁹ Conseil des prélèvements obligatoires, Pour une fiscalité du logement plus cohérente, 2023.

¹¹⁰ On n'examinera pas la sous-location de locaux nus, qui est taxée dans la catégorie des bénéfices non commerciaux.

d'entre eux sont perçus par le dernier dixième de la distribution des revenus¹¹¹.

En 2017, la non-intégration de ces revenus au PFU s'expliquait par un choix de politique publique destiné à favoriser l'investissement mobilier. Il s'agit d'un choix à la main du législateur, car si la majorité des Etats intègrent les revenus locatifs au revenu imposable au barème, certains comme la Finlande ou la Suède leur appliquent le même prélèvement unique que sur les revenus du capital¹¹².

En réalité, cette distinction s'estompe dès lors qu'un revenu locatif peut être réalisé par une société redevable de l'IS. En lieu et place d'une activité locative taxée entre leurs mains, les contribuables peuvent avoir recours à une société soumise à l'IS¹¹³. Les revenus de sociétés sont soumis à l'IS après déduction de toute charge liée à l'activité, y compris les amortissements, et peuvent être distribués à leurs associés sous forme de dividendes, avec application du PFU. Il n'y a alors aucune différence de traitement fiscal selon que le revenu est tiré d'une activité immobilière ou d'une autre source, et ces revenus apparaissent, dans les statistiques du présent rapport, comme des revenus mobiliers.

Parmi les revenus locatifs directement soumis à l'IR, les revenus fonciers revêtent un caractère hétérogène. Relèvent de ce régime tant des situations de location nue¹¹⁴ directe à des particuliers, que des revenus de sociétés de personnes transparentes imposés entre les mains de leurs associés : sociétés civiles immobilières (« SCI à l'IR »), sociétés civiles de placement immobilier (SCPI). Ces revenus sont imposés au barème de l'IR après déduction des charges foncières annuelles¹¹⁵, mais non des amortissements. L'attractivité de ce régime d'imposition dépend en large part de dispositifs de déduction supplémentaires en cas d'engagement de durée de location et de niveau de loyers¹¹⁶.

¹¹¹ Belkhir, Garrigue, (2024), CPO, RP2, op. cit.

¹¹² Besly, Legros (2024), CPO, RP3, op.cit. Ainsi, la Finlande applique un taux unique de 30 % jusqu'à 30 000 € de revenus du capital, puis 34 %, y compris aux revenus nets locatifs. De même, la Suède applique un taux fixe de 30 % aux revenus locatifs, à l'instar des autres revenus du capital.

¹¹³ La forme la plus fréquente étant les « SCI à l'IS ».

¹¹⁴ C'est-à-dire relevant du titre I. de la loi du 6 juillet 1989, laquelle précise les caractéristiques principales de ces baux (préavis, charges, indexation, etc.)

¹¹⁵ Intérêts d'emprunt, frais de gestion, d'entretien, de réparation, d'amélioration, provisions pour charges de copro, primes d'assurance, taxe foncière

¹¹⁶ On pense ainsi au Loc'Avantages, Pinel jusque fin 2024, ainsi que les effets résiduels des dispositifs éteints comme le Scellier intermédiaire, le Scellier « Zones de

Les revenus de la location meublée bénéficient d'un autre régime.

Ils sont en effet taxés au barème de l'IR dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux (BIC). Contrairement aux revenus fonciers, les revenus de la location meublée peuvent être réduits, pour le calcul de l'impôt, par l'application d'un amortissement du bien immobilier loué, c'est-à-dire d'un montant supposé refléter sa perte de valeur.

L'avantage dégagé est très substantiel (cf. Encadré 11) et génère des distorsions importantes en faveur de la location meublée et de courte durée, notamment des locations touristiques saisonnières. Un rapport conjoint de l'IGF et du CGEDD¹¹⁷ évaluait l'avantage fiscal dont bénéficiait la location meublée du fait de la possibilité d'amortir le bien loué à environ 250 M€ pour l'année 2013.

Encadré 11 : Intérêt du régime « réel » en location meublée

Un contribuable a acquis par emprunt un bien immobilier d'une valeur de 600 000 €. Ce bien est loué 30 000 € par an, net des charges courantes (eau, gaz, électricité). En pratiquant une déclaration « au réel », un loueur en meublé peut déduire des loyers :

- les intérêts d'emprunt (régime commun à la location nue et meublée), soit pour un emprunt sur 20 ans portant 1,5% d'intérêts, une charge d'intérêts moyenne de 5 000 euros par an ;
- l'amortissement du bien (location meublée uniquement), la possibilité d'amortir et la durée de l'amortissement dépendant des éléments de bâti. En utilisant les paramètres du rapport Le Meur (2024)¹¹⁸ :

| | % de la valeur du bien | Durée | Taux | Déduction par an |
|------------|------------------------|------------------|-------|------------------|
| Terrain | 20% | Non amortissable | | |
| Gros œuvre | 40% | 50 ans | 2,00% | 4 800 euros |
| Façade | 10% | 25 ans | 4,00% | 2 400 euros |

revitalisation rurale » (ZRR), le Besson ancien, le Borloo ancien, le Cosse, le Borloo neuf, etc.

¹¹⁷ IGF-CGDD, Le logement locatif meublé, janvier 2016

¹¹⁸ A. Le Meur, Propositions de réforme de la fiscalité locative, mai 2024

| | | | | |
|------------|-----|--------|-------|--------------|
| Equipement | 15% | 20 ans | 5,00% | 4 500 euros |
| Agencement | 15% | 15 ans | 6,67% | 6 000 euros |
| Total | | | | 17 700 euros |

Ces deux déductions représentent à elles seules 22 700 €, soit plus de 75% des loyers. Le taux forfaitaire de 70% prévu jusqu'en 2023 par la loi pour le régime micro-BIC est dépassé. En ajoutant d'autres charges (impôts locaux, petits travaux et réparations, frais de gestion), il est possible de constater un déficit foncier.

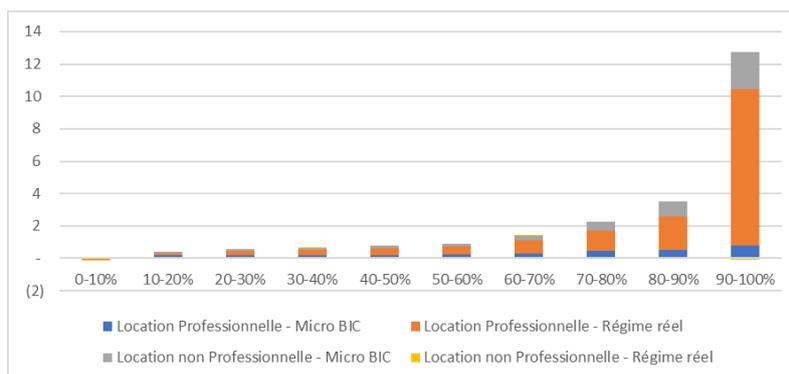
La loi de finances pour 2024 n'a pas substantiellement remédié à la distorsion entre revenus tirés de la location nue ou meublée. Dans le prolongement du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur la fiscalité du logement (2023), elle a certes réduit les avantages propres au régime micro-BIC¹¹⁹. Toutefois, ce régime, dont pouvaient bénéficier les foyers fiscaux dont les revenus de la location meublée étaient inférieurs à un plafond, ne s'appliquait qu'à une part minoritaire des revenus de la location meublée. En effet, l'avantage de la déduction des amortissements « au réel » est tel que de nombreux ménages n'ont pas intérêt à déclarer leurs revenus sous le régime micro-BIC.

Les données présentées par le rapport Le Meur (2024)¹²⁰ montrent que 68% des contribuables loueurs en meublé ne déclarent aucun revenu, voire déclarent un déficit, contre 14% des contribuables effectuant une location nue. Le nombre de contribuables déficitaires a augmenté de 72% depuis 2017. **Il est donc nécessaire de remettre en cause dans son principe même la faculté d'amortir les biens immobiliers dans le cadre de la location meublée, non professionnelle comme professionnelle, qui crée une distorsion de concurrence avec la location nue.**

¹¹⁹ Lequel permettait d'appliquer une déduction forfaitaire de 70% qui était de façon évidente bien plus favorable que celle de 30% applicable dans le régime micro-foncier. Conseil des prélèvements obligatoires, *Pour une fiscalité du logement plus cohérente*, 2023

¹²⁰ A. Le Meur, Propositions de réforme de la fiscalité locative, mai 2024

Graphique n° 13 : Revenus de la location meublée, par dixième de revenu déclaré (en M€)



Source : Belkhir, Garrigue (2024), CPO, RP2, op. cit. Modèle de microsimulation de l'impôt sur le revenu de la DG Trésor, échantillon Felin 2019 vieillis pour 2023.

Sans doute la location meublée se distingue-t-elle par l'existence d'actifs subissant une perte de valeur rapide (les meubles), justifiant un amortissement de ces derniers. En revanche, d'un point de vue économique, la perte de valeur du bien immobilier (gros œuvre, agencement, façade, équipements de l'immeuble) ne se distingue pas de la location nue, où elle n'est pas admise par la loi fiscale. Comme pour les revenus fonciers, et en contrepartie de la perte de la faculté d'amortir le bâti, la déduction du revenu global des déficits de l'activité de la location meublée pourrait être admise.

En revanche, les sociétés à l'IS auront toujours la faculté de déduire des amortissements sur la location meublée. En effet, la constitution d'une société à l'IS implique une charge administrative substantielle et n'est pas toujours avantageuse compte tenu de la double imposition à l'IS, puis au PFU. Au demeurant, un tel arbitrage existe également pour les revenus fonciers.

Afin de ne pas modifier la rentabilité d'investissements déjà réalisés, cette mesure ne devrait cependant s'appliquer que pour les biens acquis à partir de l'année qui suivrait son adoption. Ainsi, son rendement

budgétaire, très faible la première année, pourrait tendre à terme vers 0,65 Md€¹²¹.

Recommandation n° 6 : Supprimer pour l'avenir la faculté de procéder à des amortissements sur le bien immobilier dans le cadre de la taxation à l'impôt sur le revenu de la location meublée.

4.2.2. Les plus-values immobilières se distinguent par de nombreux mécanismes dérogatoires qui réduisent significativement l'assiette de l'impôt

En 2023, les plus-values immobilières (PVI) représentaient une part très réduite du revenu imposable des ménages. Leur montant total ne dépassait pas 1,6 Md€, alors qu'il atteignait 33,1 Md€ pour les plus-values mobilières. Cet écart s'explique par l'effet substantiel de la baisse des prix de l'immobilier. Il reflète toutefois également les multiples mécanismes susceptibles de venir réduire l'assiette des PVI¹²².

Au premier rang de ces mécanismes figure l'exonération des plus-values réalisées sur la cession de la résidence principale. Cette pratique est largement répandue au sein de l'OCDE¹²³. Longtemps suivi comme une dépense fiscale, ce mécanisme a été déclassé en 2006, de sorte qu'aucune évaluation de son coût n'est plus publiée. Dans son rapport de décembre 2023 consacré à la fiscalité du logement, le CPO relevait que cette exonération pouvait avoir des effets négatifs, en favorisant la « surconsommation » d'immobilier au détriment d'autres actifs, mais qu'elle apparaissait justifiée en considération de l'objectif de favoriser l'accession à la propriété et de fluidifier le marché immobilier. Il ne

¹²¹ Ce montant correspond à une extrapolation du montant de l'avantage fiscal lié à l'amortissement chiffré par le rapport de L'IGF et du CGEDD pour 2013 tenant compte de l'évolution du nombre de bénéficiaires du régime entre 2013 et 2022 et de l'évolution de l'indice de référence des loyers. Il ne prend pas en compte d'éventuels changements de comportement des contribuables (basculement vers la location nue ou l'assujettissement à l'IS).

¹²² Pour les nombreux autres mécanismes, voir Belkhir, Garrigue (2024), CPO, RP2, op. cit.

¹²³ En 2022, 20 pays membres de l'OCDE exonéraient totalement les plus-values réalisées sur la vente de la résidence principale, 14 autres prévoyaient des exonérations ou traitements fiscaux favorables si certaines conditions notamment de durée de détention étaient remplies.

recommandait donc ni de revenir sur ce mécanisme, ni d'instaurer un plafonnement de ses effets¹²⁴.

Vient ensuite la non-réintégration des amortissements pratiqués dans le cadre de la location meublée non professionnelle (LMNP). Ainsi qu'il a été dit ci-dessus, les revenus de la location meublée peuvent se voir réduits par des amortissements traduisant la perte de valeur théorique du bien. Leur contrepartie est normalement de réduire la valeur comptable du bien et donc d'augmenter la plus-value imposable. Toutefois, le régime de la LMNP¹²⁵ permet de ne pas réintégrer les amortissements constatés et donc de pratiquer une double déduction.

Enfin, les PVI se voient appliquer des abattements pour durée de détention qui ne sont pas toujours avantageux pour les propriétaires et qui sont peu pilotés et mal évalués. Les règles de calcul de ces abattements diffèrent entre l'IR et les prélèvements sociaux. Elles sont également distinctes selon que la plus-value est réalisée dans le cadre d'une activité professionnelle ou non professionnelle. Les cas-types analysés par le CPO montrent que des plus-values peuvent être taxées à des taux excédant 100%, une fois l'érosion monétaire retraitée¹²⁶. A l'inverse, le mécanisme des abattements est avantageux pour les détentions longues : il constitue une incitation à la rétention des biens jusqu'à ce que le barème d'abattements cesse d'être plus favorable que l'érosion monétaire, sans que cette incitation soit mesurée. Pour cette raison, **le CPO, dans son rapport de décembre 2023, recommandait de remplacer ces abattements par une prise en compte de l'évolution des prix**¹²⁷.

¹²⁴ CPO, 2023, Pour une fiscalité du logement plus cohérente.

¹²⁵ L'activité est considérée comme non professionnelle si, en 2024, les revenus qu'elle génère n'excèdent pas 23 000 € ou ne représentent pas plus de la moitié des revenus du foyer.

¹²⁶ Par exemple, une plus-values immobilière réalisée sur un immeuble du centre-ville parisien entre 2013 et 2023 : corrigé de l'inflation, le gain réel est inférieur à l'imposition effectivement subie.

¹²⁷ CPO, 2023, Pour une fiscalité du logement plus cohérente.

4.3. Les revenus mobiliers bénéficient du prélèvement fiscal unique auquel s'ajoutent d'autres mécanismes favorables

4.3.1. Les dividendes et plus-values sur valeurs mobilières sont soumis, à travers le PFU, à une fiscalité favorable dont l'évaluation devra être poursuivie dans la durée

Les dividendes et les plus-values sur valeurs mobilières sont soumises depuis 2018, sur option, à un prélèvement fiscal unique (PFU). Celui-ci est constitué d'un taux proportionnel de 17,2% (prélèvements sociaux) et de 12,8% (IR)¹²⁸. La mise en place du PFU correspond, pour les dividendes, à un régime d'imposition proportionnel qui avait été remis en cause en 2013 par l'intégration de ces revenus dans le barème de l'IR. Le PFU constitue une fiscalité préférentielle dont les objectifs sont triples : réduire l'imposition des revenus du capital pour encourager l'investissement dans l'économie productive, produire un « effet signal » afin d'attirer les capitaux les plus mobiles et simplifier la fiscalité applicable aux revenus du capital.

Pour les revenus élevés, le PFU aboutit, lorsqu'on tient compte de l'imposition amont à l'IS, à ce que les dividendes versés par des sociétés françaises à des personnes physiques françaises soient taxés à un taux d'imposition cumulé maximal de 49% (cf. graphique n° 9). La charge fiscale pesant sur les dividendes ne dépend que faiblement du revenu du ménage, à partir du moment où le foyer fiscal a dépassé le seuil au-delà duquel il est plus avantageux d'opter pour l'application du PFU¹²⁹. Ce taux cumulé dépend en revanche fortement du taux d'IS applicable, et donc notamment de l'origine des dividendes. Par exemple, un contribuable français aux revenus élevés bénéficiant de dividendes versés par une société irlandaise ne sera soumis qu'à une imposition cumulée de 42%, ou 43% si ces dividendes ont transité sous le régime mère-fille *via* une société française¹³⁰.

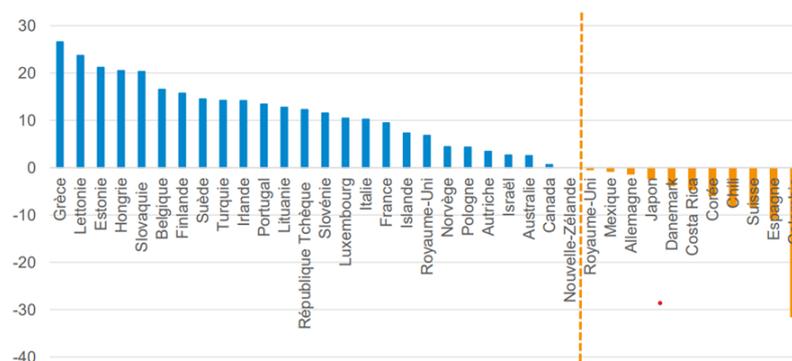
¹²⁸ Lorsque le RFR du contribuable dépasse 250 000 euros, il faut ajouter à ces sommes la CEHR dont le taux peut atteindre jusqu'à 4%.

¹²⁹ Pour des dividendes, ce seuil est atteint dès lors que le revenu global imposable dépasse 3 salaires moyens.

¹³⁰ En tenant compte d'un taux de 12,5% d'IS en Irlande, et une imposition des revenus ainsi écrêtés à 30%+4% en France (IR+CEHR). Pour apprécier le taux d'imposition en

Les données de l'OCDE font apparaître que malgré le PFU le taux d'imposition marginal cumulé des dividendes en France, à un niveau égal à 5 salaires moyens, reste parmi les plus élevés de l'OCDE. Seuls deux pays membres de l'OCDE pratiquent un taux d'imposition marginal cumulé sur les dividendes plus élevé (le Danemark et l'Espagne). Cette position de la France ne s'explique pas nécessairement par le taux d'imposition des dividendes en lui-même, c'est-à-dire par le niveau du PFU, mais par sa combinaison avec le taux d'IS en amont : ainsi, plusieurs pays pratiquent un taux marginal supérieur plus élevé que la France sur les dividendes : 35,2% en Norvège, 39,75% au Royaume-Uni, voire même 52% en Irlande (contre 34% en France), mais ont en contrepartie un taux d'IS plus faible¹³¹.

Graphique n° 14 : Écart entre taux d'imposition des salaires et des dividendes (à 5 salaires moyens)



Source : France Stratégie, *Les réformes de 2018 sur la fiscalité du capital, Rapport final, d'après données OCDE.*

cas d'interposition d'une holding, il faut ajouter une strate intermédiaire d'imposition à 1,75% (quote-part de frais et charges).

¹³¹ Ce constat n'est pas sans incidence, compte tenu des règles de territorialité asymétriques entre IS (taxation au lieu d'exercice de l'activité à travers un établissement stable) et fiscalité des revenus du capital (taxation au lieu de résidence fiscale du bénéficiaire effectif sous réserve d'une retenue à la source de 15%) : ainsi, un contribuable français très aisé, percevant des dividendes de source anglaise, sera moins imposé qu'un contribuable anglais percevant ces mêmes dividendes de source anglaise.

Pour autant, compte tenu du niveau élevé d'imposition des salaires, la France fait partie des Etats qui taxent relativement moins le capital que le travail, les taux d'imposition marginaux cumulés sur les salaires atteignant 60%. A cet égard, la France se situe dans la moyenne européenne. Les données de l'OCDE permettent d'établir à cet égard qu'une majorité de pays taxe plus les salaires que les dividendes au niveau de 5 salaires moyens, avec un écart supérieur à 10% en Italie, en Suède et en Belgique. Toutefois, cet écart n'est pas systématique. La charge fiscale globale¹³² entre salaires et dividendes est quasi-égale dans des pays tels que le Royaume-Uni, le Mexique, ou le Japon. Les dividendes se trouvent même soumis à une charge fiscale plus lourde en Suisse ou en Espagne (cf. graphique n° 14)¹³³.

Les premières évaluations de la réforme montrent que sa mise en place a coïncidé avec une modification des choix de résidence des personnes les plus aisées mais ne permet pas à ce stade de mettre en évidence d'effets majeurs sur l'économie. Les réformes de la fiscalité du capital dans leur ensemble (y compris la baisse de l'IS et la transformation de l'ISF en IFI) ont été suivies d'une baisse des expatriations et d'une augmentation des impatriations, les retours excédant désormais les départs¹³⁴. En revanche, en matière d'investissements ou de salaires, le comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital ne relève pas d'effet notable sur les entreprises dont les actionnaires sont imposés au PFU : l'augmentation des dividendes versés, qui réduit les bénéficiaires mis en réserve, a pour seul effet une réduction de la trésorerie des entreprises concernées. Les études ne relèvent pas non plus de comportements de réinvestissement des dividendes ou plus-values dont ont bénéficié les ménages sous la forme de prises de participation significatives dans des sociétés non détenues préalablement¹³⁵. Les études menées s'arrêtent

¹³² Selon une méthodologie se rapprochant de la notion d' « imposition économique » présentée dans le présent rapport (intégration des cotisations non-contributives et de l'impôt sur les sociétés notamment).

¹³³ France Stratégie, Les réformes de 2018 sur la fiscalité du capital, Rapport final

¹³⁴ En 2018 et 2019, le nombre de retours de foyers taxables à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) dépasse le nombre de départs (340 versus 280 en 2019), alors qu'on constatait l'inverse pour les flux de contribuables à l'ISF (470 versus 1 020 en 2016). Cette évolution porte toutefois sur de petits effectifs, de l'ordre de quelques centaines (Troisième rapport sur la fiscalité du capital, p. 14). En comparaison au 1^{er} janvier 2023, 175 980 foyers fiscaux ont reçu de l'administration fiscale un avis d'IFI en 2023 (source : DGFIP Statistiques – n°23- avril 2024)..

¹³⁵ 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.

toutefois en 2021 et ont porté sur des années très atypiques sur le plan économique, marquées par la crise sanitaire et le rebond qui l'a suivie.

Ces mêmes évaluations ont montré que la réforme n'a pas entraîné de pertes fiscales sur ses premières années de mise en œuvre, l'élargissement de l'assiette compensant la diminution des taux applicables. Certes, l'imposition au PFU plutôt qu'au barème génère pour les contribuables concernés une économie d'impôt, à revenus constants, de 8,7 Md€ concentrée à 91% sur le centième le plus aisé de la population. Mais, en pratique, l'instauration du PFU a conduit à une très forte augmentation des dividendes. De 14 Md€ par an en 2017, le montant de dividendes versés atteint 36 Md€ en 2022. L'élargissement de l'assiette a ainsi compensé la baisse des taux. Selon France stratégie, sur les premières années de mise en œuvre du PFU, cet élargissement de l'assiette ne traduit pas principalement une redénomination de revenus précédemment versés comme des salaires et imposés aux barèmes mais la distribution de bénéfiques qui étaient retenues dans les sociétés depuis la soumission des dividendes au barème en 2013¹³⁶.

À la lumière de ces différents éléments d'analyse et du caractère relativement récent de cette réforme qui n'a peut-être pas encore produit tous ces effets, des considérations de stabilité fiscale conduisent le CPO à préconiser de maintenir en l'état le PFU et de poursuivre son évaluation, au-delà du mandat du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital mis en place en 2018 et qui a publié son dernier rapport en 2024. Il pourra d'ailleurs contribuer à ces travaux.

Encadré 12 : PFU et attractivité du territoire national pour les investisseurs

Contrairement au taux d'IS¹³⁷, le taux d'imposition des revenus du capital mobilier n'a pas en principe d'effet sur la décision, pour un contribuable, d'investir en France ou à l'étranger.

- **Un contribuable ayant sa résidence fiscale en France**, est pleinement soumis à l'IR pour les dividendes de source française qu'il perçoit. Lorsqu'il perçoit des dividendes de source étrangère, ces derniers sont également imposés en France : lorsqu'il existe une

¹³⁶ France Stratégie, Les réformes de 2018 sur la fiscalité du capital, Rapport final

¹³⁷ L'IS s'applique au bénéfice fiscal d'une société avant distribution des dividendes. Un taux d'IS élevé a une incidence fiscale sur les actionnaires puisqu'il réduit le volume des dividendes distribuables ou des bénéfices

convention fiscale, si ces dividendes sont soumis à une retenue à la source (d'au plus 15%) dans l'Etat d'origine, celle-ci ouvre tout au plus droit à un crédit d'impôt de même montant en France¹³⁸. La décision d'investir dans une société française ou étrangère n'a donc pas en principe d'impact fiscal direct pour l'investisseur personne physique - hors cas de « frottements » produits par les conventions fiscales internationales, ou en leur absence.

- **Un contribuable résident fiscal étranger** est dans une situation symétrique inverse. Lorsqu'une convention fiscale internationale s'applique, s'il perçoit des dividendes de source française, il n'est soumis qu'à une retenue à la source de 15% sur ces dividendes. Celle-ci est en principe complétée par une imposition dans son pays d'origine, des « frottements » étant aussi possibles
- **En matière de plus-values mobilières**, la situation est plus simple : un contribuable ayant sa résidence fiscale en France est taxé de la même manière selon qu'il réalise une plus-value mobilière sur des sociétés françaises ou étrangères. Symétriquement, un contribuable ayant sa résidence fiscale à l'étranger peut ne jamais être imposé en France, même s'il réalise des plus-values sur des titres de sociétés françaises, ce qui n'est pas sans être problématique pour d'autres raisons sur lesquelles le rapport revient plus loin (*cf. infra*).

En revanche, le taux d'imposition des revenus du capital peut affecter la décision, pour une personne physique, de modifier sa propre résidence fiscale (« exil fiscal »),

4.3.2. Le CPO poursuivra dans ses futurs travaux l'évaluation d'autres dispositifs de faveur, tels que l'assurance-vie

Les retraits de contrats d'assurance-vie correspondant à des versements réalisés depuis le 27 septembre 2017 bénéficient d'un avantage sous forme d'un taux réduit de PFU. Lorsque la durée d'investissement des primes versées est de plus de 8 ans, les gains inférieurs à 150 000 € sont soumis à un PFU au taux de 7,5%, soit une imposition de 24,7% après prise en compte des prélèvements sociaux. La réforme de la fiscalité de l'assurance-vie a ainsi conduit à remédier, pour

¹³⁸ Contrairement à ce que son nom pourrait laisser penser, l'imputation de ce crédit d'impôt ne peut pas dépasser le montant de l'impôt français dû. Pour autant, l'imputation étant permise sur l'IR comme sur les PS (voir pour l'exemple de la convention franco-algérienne, BOI-INT-CVB-DZA-60 n°20), les cas de « frottement fiscal » restent rares.

partie au moins, aux critiques émises sur ce dispositif par le CPO en 2018¹³⁹. D'une part, la fiscalité applicable aux revenus ne dépend plus de la date d'ouverture du contrat, mais de l'ancienneté réelle des versements. D'autre part, l'écart avec la fiscalité des revenus mobiliers dans son ensemble s'est réduit, ces dernières étant imposées au PFU à 30%.

Cet avantage, consistant en une réduction d'IR à hauteur de 5 points, reste modeste en comparaison des autres dispositifs incitatifs pour l'épargne (exonération de l'IR et des prélèvements sociaux pour l'épargne réglementée, exonération du seul IR pour les produits de PEA ou les fonds communs de placement à risque).

Le CPO les évaluera globalement dans le cadre d'un prochain rapport consacré aux prélèvements obligatoire sur le patrimoine.

4.3.3. Le régime des plans d'épargne retraite (PER) offre un avantage substantiel en matière d'IR susceptible d'être détourné de sa finalité

Le régime fiscal des PER est marqué par l'existence d'un schéma d'optimisation dont le bien-fondé peut être mis en doute. Créé par la loi « PACTE » du 22 mai 2019¹⁴⁰, le PER bénéficie d'un avantage fiscal à l'IR : les versements sur un PER sont en effet déductibles du revenu imposable dans une certaine limite. Le moment du déblocage ouvre le droit au versement d'une rente ou à une sortie en capital, lequel est, dans les deux cas, réintégré au revenu imposable : c'est la contrepartie de la déduction initiale. Toutefois dans le cas où un PER n'est jamais liquidé par son titulaire avant son décès, la totalité du droit au capital de ce plan est transmise à ses héritiers. En plus des avantages successoraux dont ils sont susceptibles de profiter¹⁴¹, lesdits héritiers ne sont pas soumis à l'IR au moment du déblocage des sommes. Dès lors, puisqu'il a été constitué par des flux non imposés à l'IR entre les mains du défunt au moment de sa constitution, le PER offre un « double avantage » aux personnes concernées.

De simples solutions correctives au mécanisme d'optimisation décrit plus haut paraissent difficiles à mettre en œuvre sur le plan

¹³⁹ Conseil des prélèvements obligatoires, La fiscalité du capital des ménages, 2018.

¹⁴⁰ Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises

¹⁴¹ Avec l'existence d'abattements spécifiques, comme il en existe pour la transmission de l'assurance-vie.

juridique¹⁴². La réintégration immédiate au revenu de l'héritier des montants reçus au titre d'un PER ainsi transmis constituerait une imposition sur un « revenu » non disponible, et présenterait un caractère prohibitif si cet héritier se trouvait bénéficiaire de revenus inhabituellement élevés l'année de l'héritage. Moins punitive, la taxation au moment de la liquidation (choisie par l'héritier) serait tout aussi inconstitutionnelle, car elle reviendrait à appliquer un régime de transfert de sursis d'imposition sur l'héritier¹⁴³.

Pour pallier cette situation, il est souhaitable de faire évoluer les grandes caractéristiques du PER pour le recentrer sur sa finalité première qui est de favoriser l'épargne retraite. On pourrait ainsi envisager une sortie progressive obligatoire, voire une liquidation obligatoire du PER à compter d'un certain âge (comme c'est le cas aux Etats-Unis¹⁴⁴). Cette solution n'est pas universelle, car elle a pour effet de maintenir l'avantage fiscal dans le cas des décès anticipés. Elle s'écarte également du principe de flexibilité accordée actuellement par le législateur dans le choix de la date de clôture du PER. Elle a, en revanche, le mérite de la cohérence avec l'objectif premier du PER qui est de favoriser le développement de l'épargne-retraite, et non de constituer un outil d'optimisation fiscale en matière de successions.

Recommandation n° 7 : Recentrer le plan d'épargne retraite (PER) sur sa fonction d'épargne retraite en encadrant son âge de liquidation.

4.4. Le caractère pilotable des revenus du capital pour les très hauts revenus appelle des évolutions de la législation actuelle

4.4.1. Les revenus du capital peuvent être aisément pilotés

La prise de valeur des parts sociales d'une société permet, à certaines conditions, de dégager un revenu pilotable par l'actionnaire.

¹⁴² Belkhir, Garrigue (2024), CPO, RP2, op. cit.

¹⁴³ L'héritier se verrait imposé sur un revenu qu'il n'a pas perçu, et pour un montant d'imposition non certain à la date de l'héritage. Cette configuration a donné lieu à une censure par le Conseil constitutionnel s'agissant du sursis d'imposition mis en place pour le calcul de la plus-value dans les cas de donation-cession. Voir RP1, p. 108.

¹⁴⁴ Lequel a été fixé à 73 ans en 2023, après avoir été relevé une première fois de 70 à 72 ans en 2020.

L'augmentation de la valeur d'actif d'une société imposée à l'IS¹⁴⁵ n'entraîne, par elle-même, aucune imposition de la personne physique qui la contrôle, conformément au principe de séparation du patrimoine de la personne morale et de celle de ses associés ou actionnaires. Dans certains cas¹⁴⁶, cette prise de valeur permet de dégager un revenu « pilotable », dont l'assiette et la composition peuvent être ajustées en fonction de différents paramètres. Tel est le cas d'une société bénéficiaire, disposant de liquidités effectivement distribuables, et contrôlée par une personne physique ou plusieurs agissant de concert.

Le pilotage du revenu disponible est facilité par l'interposition d'une société holding entre la société opérationnelle distributrice de revenus et la personne physique. La holding interposée qu'on qualifiera de « cash box »¹⁴⁷ dans les développements qui suivent est en mesure de percevoir des dividendes de la société opérationnelle en quasi-franchise d'impôt s'ils rentrent dans le cadre du régime « mère-fille » : c'est la conséquence du fait que ces dividendes ont été prélevés sur des profits soumis à l'IS en amont¹⁴⁸. Par ailleurs, si la société opérationnelle voit ses actions cotées sur un marché financier, la holding interposée est en mesure de céder ces titres au fil de l'eau : dans certains cas, il est possible qu'aucune plus-value ne soit constatée au niveau de celle-ci¹⁴⁹, dans

¹⁴⁵ C'est-à-dire hors des cas de « transparence fiscale » prévus à l'article 8 du CGI, pour lesquels la prise de valeur de la société est directement imposée entre les mains des associés en proportion de leur quote-part.

¹⁴⁶ Et dans certains cas seulement : ainsi, l'actionnaire individuel n'a pas en principe le pouvoir de décider du dividende librement. Si, dans des sociétés familiales, le pilotage du dividende par les actionnaires est plus aisé, la cession des titres ne l'est pas.

¹⁴⁷ La notion de « cash box » n'est pas employée dans le présent rapport dans une intention polémique, mais faute de terminologie couramment utilisée plus adaptée. On pourrait lui préférer l'appellation de « holding patrimoniale détentrice de liquidités » (HPDL).

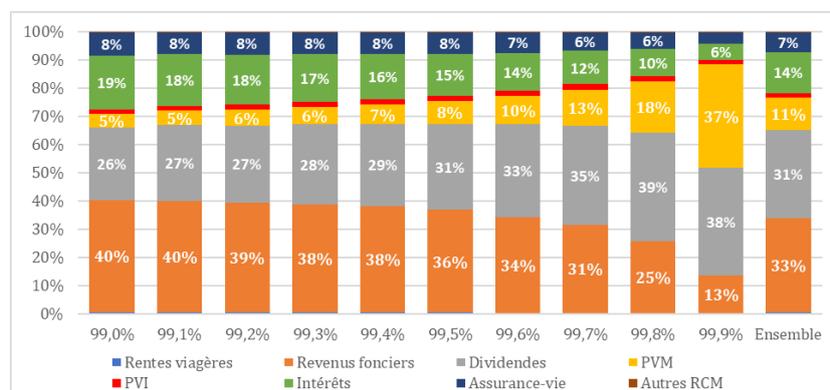
¹⁴⁸ Belkhir, Garrigue (2024), CPO, RP2, op. cit. Les articles 145 et 216 du CGI prévoient que les dividendes reçus par une société (la société « mère ») sont exonérés d'IS d'impôt sur les sociétés si elle détient au moins 5% du capital de la société qui les verse (la société « fille »). Toutefois, une quote-part pour frais et charges (QPFC) des dividendes reçus, dont le taux est fixé par principe à 5%, est réintégrée au bénéfice fiscal de la société-mère. La quote-part étant soumise à l'impôt sur les sociétés, la remontée de dividendes dans la holding est par conséquent taxée à un taux compris entre 0,25% (= 1% de QPFC * 25% d'IS) et 1,25% (= 5% de QPFC * 25% d'IS).

¹⁴⁹ En cas de recours en amont au mécanisme de l'apport-cession : la valeur des titres inscrite au bilan de la « cash box » est égale à leur valeur vénale et le montant de la plus-value est alors de 0. En revanche, si les conditions fixées par la loi ne sont pas respectées, le report d'imposition sur la plus-value entre les mains de l'apporteur des titres peut être remis en cause.

d'autres, elle peut être éligible au mécanisme des plus-values de long terme sur titres de participation¹⁵⁰, entraînant une imposition réduite.

Ce mécanisme largement utilisé comme outil d'administration du patrimoine personnel et professionnel bénéficie aux contribuables à l'extrême haut de la distribution. Représentant 30% des revenus du capital au niveau du dernier centième, les dividendes et plus-values mobilières constituent 75% des revenus du capital imposables du millième le plus riche des ménages. Les réformes de la fiscalité du capital ont accru ce pilotage des revenus aux niveaux extrêmes de la distribution. La taxation des revenus du capital mobilier au barème (2013) avait conduit à une réduction substantielle des dividendes et plus-values réalisées. Le PFU (2018) a eu un effet inverse.

Graphique n° 15 : Composition des revenus du capital déclarés par le dernier centième de la distribution des revenus, par millième de revenu déclaré par UC



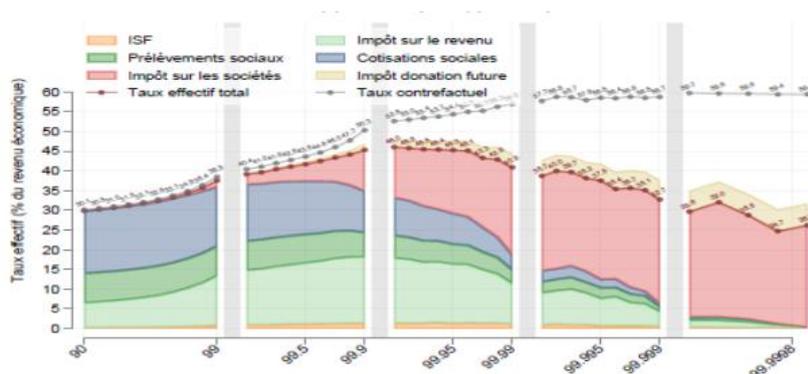
Source : Belkhir, Garrigue (2024), CPO, RP2, op. cit. Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023

Note de lecture : Pour les foyers fiscaux du dernier millième de la distribution des revenus déclarés par UC, les dividendes représentent 38% des revenus du capital, les plus-values 38%, les revenus fonciers 13%, les revenus d'assurance-vie 4%, les intérêts 6%, les rentes viagères et les autres revenus de capitaux mobiliers (RCM) moins de 1%.

¹⁵⁰ Principalement en cas de cession de titres de participation détenus depuis au moins deux ans, article a *quinquies* du I de l'article 219 du CGI (« niche Copé »).

Dès lors, certains contribuables ne sont taxés que sur une assiette réduite, déconnectée d'une conception « économique » du revenu. En effet, certaines composantes de leur patrimoine présentent une liquidité suffisante, pour que leur flux positif apparaisse semblable, en termes économiques, à un « revenu » épargné, lequel serait à la disposition de fait des contribuables. Une étude de l'Institut des politiques publiques (2023)¹⁵¹ propose une estimation de ce « revenu économique » en agrégeant au revenu des personnes physiques, imposable au sens strict, celui des sociétés dont ces personnes détiennent des parts, lorsqu'un certain niveau de participation est atteint. Cette étude, qui constitue un majorant du « revenu économique » effectif compte tenu du niveau très bas de contrôle retenu (5%), conclut que l'imposition globale cumulée sur ce « revenu », deviendrait régressive à partir des 0,01% les plus riches de la distribution, et serait portée quasi-exclusivement par l'IS.

Graphique n° 16 : Taux moyen d'imposition recalculé sur la base du revenu économique



Source : Institut des Politiques Publiques.

Note de lecture : Le taux effectif total d'imposition sur les revenus des sociétés contrôlées par les 0,1% les plus aisés est de 44,8%, dont environ 15% d'impôt sur les sociétés. Si ces revenus étaient distribués aux personnes physiques les contrôlant (« taux contrefactuel »), le taux d'imposition total cumulé serait de 52,8%.

L'imposition des revenus ne paraît cependant pas l'outil le plus adapté pour traiter le sujet des revenus non distribués des « cash

¹⁵¹ « Follow the money ! Why dividends overreact to flat-tax reforms », Bach et al. (2023).

box ». En effet, il résulte clairement de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que la prise de valeur d'une société (l'existence de « plus-values latentes ») n'augmente pas en principe les capacités contributives de la personne physique qui la contrôle, et ne justifie pas une imposition de cette personne physique à l'IR. L'intégration dans l'assiette de l'impôt sur le revenu d'éléments du patrimoine d'une société à concurrence du pourcentage détenu dans cette dernière par le contribuable méconnaîtrait donc l'exigence de prise en compte des capacités contributives, « *alors même qu'il n'est pas établi que ces biens sont, dans les faits, à la disposition de l'actionnaire ou de l'associé* »¹⁵².

Encadré 13 : Outils fiscaux alternatifs « anti-cash box »

Imposition de la richesse. Une imposition assise sur la richesse des personnes physiques (telle que l'ancien ISF) permet, en principe, de soumettre à l'impôt les personnes à raison de la valeur des sociétés qu'ils contrôlent, y compris les plus-values latentes.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la prise en compte des capacités contributives impose, en principe, un plafonnement de l'imposition en fonction du revenu effectivement disponible¹⁵³. En apparence, la problématique de l'imposition de la richesse et celle du revenu sont équivalentes. En réalité, tel n'est pas le cas, car le Conseil constitutionnel a admis : (i) une imposition sur la richesse déplafonnée, lorsque son taux est réduit¹⁵⁴ ; (ii) un mécanisme de « plafonnement du plafonnement » ayant pour effet que l'impôt sur la fortune ne dépende pas exclusivement, pour les plus hauts patrimoines, du flux de revenu disponible¹⁵⁵.

¹⁵² Conseil constitutionnel, décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, considérant n° 96.

¹⁵³ Cf. les décisions : n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2013* ; n° 2012-685 DC du 29 décembre 2013, *Loi de finances pour 2014* ; n° 2012-744 DC du 29 décembre 2016, *Loi de finances pour 2017*.

¹⁵⁴ Décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011

¹⁵⁵ Décision n° 2010-99 QPC du 11 février 2011. Le Conseil constitutionnel a admis la conformité à la Constitution de dispositions limitant la portée d'un mécanisme de plafonnement de l'ISF. Le Conseil a alors jugé « qu'en limitant, par la disposition contestée, l'avantage tiré par les détenteurs des patrimoines les plus importants du plafonnement de cet impôt par rapport aux revenus du contribuable, le législateur a entendu faire obstacle à ce que ces contribuables n'aménagent leur situation en privilégiant la détention de biens qui ne procurent aucun revenu imposable ».

Fiscalité des sociétés. Comme le relève l'IPP¹⁵⁶, aux Etats-Unis, le mécanisme des « cash box » est combattu par l'application d'une taxe spécifique de 20 % sur les revenus non distribués de holdings lorsqu'elles sont contrôlées par un petit nombre de personnes physiques et que leurs revenus sont principalement constitués de revenus financiers. Toutefois, au sein de l'Union européenne, la directive européenne « mères-filles »¹⁵⁷, fait obstacle à ce qu'une telle taxe s'applique à certains dividendes issus de sociétés européennes. Cette limitation entraînerait des risques juridiques et inciterait à des stratégies européennes de planification fiscale.

Une option alternative paraît envisageable juridiquement : celle de soumettre les sociétés contrôlées, soit par une personne, soit par plusieurs personnes agissant de concert, à une taxation sur le stock de « liquidités excédentaires » non distribuées. Cet impôt se présenterait comme une imposition de pur rendement visant, non le flux, mais les disponibilités, et reposerait sur un critère de l'usage des revenus de sociétés (liquidités non distribués) plutôt que de leur origine (revenus passifs). La directive « mères-filiales » n'y ferait pas obstacle. Pour échapper à cette imposition, les sociétés concernées auraient la possibilité d'opter pour un régime de transparence fiscale¹⁵⁸, assurant que leurs associés soient imposés sur la quote-part des bénéfices de la société, y compris non distribués.

Une définition législative de la notion de liquidités excédentaires, c'est-à-dire non nécessaires à l'exploitation, constitue cependant une modalité très forte d'intervention de l'État dans la gestion des entreprises dont les inconvénients devraient être mis en regard des avantages attendus d'une telle imposition.

Le Conseil des prélèvements obligatoires consacrera de prochains travaux aux prélèvements obligatoires sur le patrimoine dans son ensemble. Pour autant, il est d'ores et déjà possible de dessiner des perspectives d'évolution du régime fiscal des sociétés holding en ce qui concerne l'imposition des revenus, sur deux points : leurs modalités de constitution et de développement (4.4.2) et leur régime de transmission (4.4.3).

¹⁵⁶ Institut des politiques publiques, *Quels impôts les milliardaires paient-ils ?* note n° 92, juin 2023, p.7.

¹⁵⁷ Directive 2011/96/UE du Conseil du 30 novembre 2011 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents

¹⁵⁸ Sur le modèle des règles prévues à l'article 239 *bis* AB pour les SA, SAS et SARL.

4.4.2. Les stratégies patrimoniales permises par le régime de l'apport-cession justifient un durcissement des conditions de ce régime

Le régime de l'apport-cession (150-0 B *ter* du CGI) permet à une personne physique d'interposer une société holding en lui apportant les titres d'une autre société qu'elle détenait auparavant directement. Dans cette opération, les titres de la société ainsi apportée (« société A ») sont échangés, non contre des liquidités, mais contre des titres de la société bénéficiaire de l'apport (« société B »), c'est-à-dire la holding. La personne physique devrait en principe acquitter un impôt sur la plus-value constatée sur les titres de la société A au moment de l'échange. Toutefois, par le mécanisme de l'article 150-0 B *ter*, cet impôt est placé en report d'imposition jusqu'à la cession des titres de la société B reçus en échange.

La société B, bénéficiaire de l'apport, se trouve intercalée entre la personne physique et la société A dont les titres ont été transmis. Elle peut percevoir des liquidités : (i) soit sous forme de dividendes, (ii) soit en cédant les titres reçus. Dans le cadre juridique actuel, cette dernière opération ne met pas fin au report d'imposition chez la personne physique si la cession intervient après un délai de 3 ans ou même, avant 3 ans, si 60% des liquidités sont réinvesties par la société B.

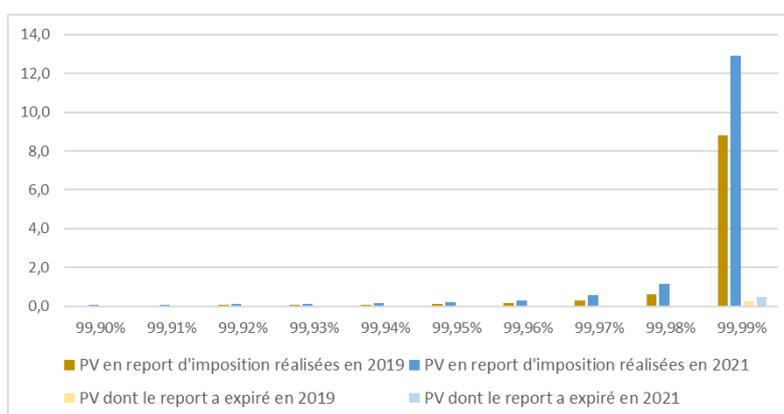
Les sommes ainsi placées en report d'imposition sont très significatives, ne concernent que les très hauts revenus et échappent *in fine* généralement à l'impôt. En 2021, près de 13 Md€ de nouvelles plus-values (en flux) ont été placées en report d'imposition, et concentrés quasi exclusivement sur la fraction de la distribution correspondant aux dix-millièmes les plus aisés (99,99%). Or, bien que prenant l'apparence d'un simple décalage de l'année d'imposition effective du revenu, le report d'imposition a généralement pour effet que l'impôt ne soit jamais acquitté. En effet, le contribuable n'a jamais intérêt à céder les titres reçus en échange : puisqu'il s'agit de titres d'une société qu'il contrôle, il peut en tirer un revenu autrement, par le versement de dividendes ou la réduction du capital social non motivée par des pertes¹⁵⁹.

L'asymétrie des flux « entrants » et « sortants » illustre cette réalité : le flux de plus-values pour lequel le report d'imposition prend fin, en 2021, ne dépassait pas 500 M€ (soit 3,8% des nouvelles sommes en report, de

¹⁵⁹ Pour le dire autrement, le contribuable peut bâtir sa planification fiscale de façon à disposer, à terme, de titres reçus en échange d'une valeur nulle. Seule la cession de ces titres, dont la totalité de la valeur a pourtant été extraite, entraînerait la fin du report.

près de 13 Md€ la même année). Dans les faits, l'apport-cession s'éloigne d'un simple mécanisme de décalage dans le temps de la date d'imposition, puisque les sommes jamais imposées. Il se rapproche d'une dépense fiscale¹⁶⁰, laquelle permettrait aux contribuables de réaliser des opérations en économie d'impôt supérieure à 4 Md€ par an¹⁶¹.

Graphique n° 17 : Plus-values (PV) en report d'imposition et PV dont le report a expiré au cours de l'année, déclarées par le dernier millième de la distribution des revenus, par dix-millième de revenu déclaré par UC (en Md€)



Source : Belkhir, Garrigue (2024), CPO, RP2, op. cit. Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, POTE 2019 & 2021

Note de lecture : Pour les 0,01% des foyers fiscaux avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, les plus-values placées en report d'imposition au titre de l'année 2019 atteignent environ 8,8 Md€.

La finalité du mécanisme de l'apport-cession n'est pas clairement définie. À sa création par la loi de finances pour 2013, l'article 150-0 B *ter* était présenté comme visant à stabiliser le cadre juridique applicable aux restructurations d'entreprises, afin d'en limiter les abus. Toutefois, la

¹⁶⁰ Ce dispositif n'est, pour le moment, pas traité comme tel.

¹⁶¹ En supposant qu'en l'absence de ce dispositif, les sommes seraient taxées au PFU + CEHR soit un taux maximal de 34%. Compte tenu du pilotage des revenus du capital, il ne s'agit pas d'une évaluation du coût budgétaire au sens strict : les opérations en cause ne seraient pas réalisées sans l'existence du dispositif.

contribution de cet article aux restructurations est limitée à des cas spécifiques¹⁶².

De facto, l'apport-cession est devenu une incitation fiscale au réinvestissement par des personnes physiques. En effet, en cédant des titres par l'intermédiaire d'une holding d'apport-cession, une personne physique a la faculté d'employer la plus-value ainsi réalisée pour procéder à de nouveaux investissements par l'intermédiaire de cette holding, y compris sans lien avec l'entreprise initiale, et sans que cette ressource soit réduite par l'impôt sur la plus-value¹⁶³. Une étude récente montre que le recours à un mécanisme d'apport-cession augmente fortement la probabilité de réinvestissement de la plus-value dans une société, et particulièrement dans une jeune société¹⁶⁴. L'apport-cession s'est ainsi transformé en un mécanisme de soutien à l'investissement, (i) bien plus puissant que les mécanismes existants (4 Md€ par an contre 75 M€ par an pour la réduction d'impôt pour souscription au capital d'une PME), (ii) qui n'est ni piloté ni ciblé par exemple sur certaines sociétés ou types d'activité, (iii) qui est limité au réinvestissement, c'est-à-dire ne bénéficiant pas aux premiers investissements en parts sociales d'entreprises. **Ces effets de l'apport-cession sur les comportements de réinvestissement gagneraient à être mieux évalués.**

L'apport-cession peut également être employé sans aucune perspective de réinvestissement, pour alimenter une « cash box ». En effet, une personne physique détenant directement des titres d'une société opérationnelle¹⁶⁵ peut utiliser le mécanisme de l'apport-cession pour se borner à interposer dans la chaîne de détention une société holding opérant dans les conditions décrites plus haut.

¹⁶² Par exemple un chef d'entreprise souhaitant préparer une transmission d'activité en interposant une holding familiale dont il partagera la détention avec les membres de sa famille.

¹⁶³ Cette logique de réinvestissement a été actée par le législateur lorsqu'il a ouvert aux investissements éligibles (pour les cessions réalisées dans les 3 ans de l'apport) la souscription de parts ou actions de véhicules financiers, comme des fonds communs de placement à risques, de fonds professionnels de capital investissement, de sociétés de libre partenariat ou de sociétés de capital-risque.

¹⁶⁴ 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.

¹⁶⁵ Ce qui peut arriver y compris aux contribuables bâtissant la planification fiscale la plus anticipatrice : notamment pour des titres issus de mécanismes de rémunération salariale de dirigeants, qui sont attribués directement à ceux-ci (stock-options, bons de souscription d'actions, bons de souscription de parts de créateur d'entreprise).

Le CPO recommande donc d'élargir les cas de fin automatique du report lorsque la société bénéficiaire de l'apport cède les titres reçus en échange : (i) en allongeant significativement le délai pendant lequel la condition de réinvestissement est vérifiée, actuellement fixé à 3 ans, (ii) en posant la règle que le report n'est maintenu qu'au prorata des sommes réinvesties – là où dans le cadre actuel, un réinvestissement de 60% des sommes suffit à maintenir 100% du report.

Recommandation n° 8 : Elargir les cas de remise en cause de l'apport-cession en cas de cession des titres apportés en échange au-delà de la seule condition de réinvestissement de 60 % des sommes dans les 3 ans.

4.4.3. La non-taxation des plus-values réalisées avant une transmission à titre gratuit ne se justifie que si les droits de mutation à titre gratuit sont en mesure d'assurer un rôle similaire

En France, lorsqu'un bien est transmis à titre gratuit (donation ou héritage), l'enrichissement lié à la prise de valeur antérieure à la transmission n'est jamais soumis à l'imposition des revenus. En effet, lorsque le donataire ou héritier cède un bien reçu à titre gratuit, il est redevable d'un impôt sur la plus-value, mais celle-ci n'est calculée qu'à raison de l'enrichissement constaté lors de sa détention du bien en propre : la prise de valeur antérieure n'est pas prise en compte. La fiscalité française des transmissions ne repose pas sur l'IR mais vise à taxer aux droits de mutation à titre gratuit (DMTG) la totalité de la richesse transmise. Ces droits sont calculés sur la valeur vénale du bien au moment de la transmission et sont susceptibles de conduire à une imposition plus lourde que celle qui aurait été établie au titre de l'IR.

Dans d'autres pays européens, l'enrichissement est bien traité par l'imposition des revenus, qui constitue le principal élément de fiscalité des successions en contrepartie de taux de DMTG faibles ou nuls. Contrairement à la France, 10 pays membres de l'OCDE sur les 22 examinés dans les travaux préparatoires au présent rapport estiment qu'il s'agit d'un flux devant être soumis à l'imposition des revenus (dont l'Allemagne, l'Italie, la Suisse ou le Japon). Pour ce faire, 8 d'entre eux disposent de mécanismes visant à neutraliser la transmission, regardée

comme une simple opération intercalaire, de telle sorte que l'intégralité de la plus-value économique soit taxée à l'impôt sur le revenu¹⁶⁶.

Ce choix fiscal a nécessairement une incidence économique. Le modèle français crée une incitation à la conservation de biens avant la transmission (puisque leur cession donnerait lieu à une double taxation), et à la cession des biens après la transmission (laquelle n'est pas découragée par la perspective d'acquitter un impôt sur une plus-value passée). Il avantage également la transmission du capital plutôt que de sommes gagnées par le travail – ces dernières ayant bien été soumises à l'IR en amont, les DMTG s'appliquant au reliquat transmis. Pour autant, et dans une perspective de finances publiques, le modèle français se justifie dès lors que les taux de DMTG aboutissent, dans l'ensemble, à une imposition plus élevée que celle qui aurait résulté de la taxation du seul enrichissement entre les mains du donateur ou défunt. Il présente également une simplicité de gestion plus grande pour l'administration comme pour les contribuables¹⁶⁷.

L'équité fiscale d'ensemble est toutefois mise à mal lorsque les DMTG sont réduits, par exemple par la conclusion d'un « pacte Dutreil ». Ce dispositif¹⁶⁸ permet la réduction des DMTG lors de la transmission de parts ou d'actions de certaines sociétés, lorsque cette transmission est assortie d'un engagement de conservation d'une fraction des titres pendant deux ans. Ainsi, la conclusion d'un « pacte Dutreil » à l'occasion de la donation de la pleine propriété de titres par un chef d'entreprise de moins de 70 ans porte le taux des DMTG de 45% à 5,625%¹⁶⁹. Or, la finalité du « pacte Dutreil » est d'encourager la conservation familiale d'entreprises, eu égard au fait que la taxation à un taux de DMTG trop élevé de la richesse transmise obligerait la famille à céder des parts sociales, à fragmenter le capital et à mettre à mal le projet d'entreprise. En revanche, dans cette perspective, une « purge » des plus-

¹⁶⁶ Cf. RP2, p. 118-122. Parmi les 22 pays étudiés, 12 pratiquent la « purge » des plus-values latentes, dont la France, l'Espagne, le Royaume-Uni, les Etats-Unis, le Portugal et la Corée du Sud. Au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, la « purge » des plus-values latentes s'applique toutefois en cas de succession, mais pas en cas de donation.

¹⁶⁷ En comparaison des Etats pratiquant un report d'imposition sur le bénéficiaire, lequel nécessite un suivi administratif potentiellement complexe.

¹⁶⁸ Article 787 B du CGI

¹⁶⁹ Il est possible de réduire encore ce taux en ayant recours à un schéma classique de démembrement de propriété : le donateur ne transmettant que la nue-propriété des titres, celle-ci étant évaluée à une fraction de la valeur de pleine propriété, et l'usufruit s'éteignant quant à lui au décès du bénéficiaire.

values latentes ne se justifie aucunement : (i) elle conduit précisément à réduire la charge fiscale des donataires ou héritiers lorsqu'ils se séparent des titres, ce qui est l'inverse de l'effet recherché ; (ii) combinée au taux très faible des DMTG, elle conduit à une imposition globale très faible sur un enrichissement économique pourtant réel.

Encadré 14 : DMTG ou IR ?

On examine le cas d'une société dont les titres sont acquis pour une valeur de 50 M€ en 2017 et donnés en 2024 lorsque leur valeur vénale est de 100 M€.

Si ces titres sont postérieurement cédés, immédiatement après transmission, par le bénéficiaire de la donation, aucun impôt sur le revenu n'est acquitté.

Or, il y a bien un flux d'enrichissement, correspondant à la plus-value latente chez le donateur : si les titres avaient été cédés par ce dernier, l'impôt sur le revenu aurait été de 17 M€ (IR+CEHR).

Le système français repose en revanche sur les DMTG : le taux maximal d'imposition des donations en ligne directe étant de 45%, la transmission de parts de société donne lieu à une imposition de près de 45 M€¹⁷⁰, supérieure à l'impôt sur le revenu évité sur la plus-value (17 M€). En revanche, le modèle français :

- Décourage la cession des biens avant transmission : la décision du donateur de céder la société et de transmettre seulement ensuite les liquidités aurait l'effet de porter l'imposition cumulée (IR+DMTG) à plus de 53 M€¹⁷¹.
- Taxe plus lourdement les sommes gagnées par le travail : sur 100 M€ de revenus salariaux épargnés puis transmis, la charge fiscale cumulée (IR+DMTG) peut aisément dépasser 70 M€¹⁷².

A l'inverse, en cas de cession de titres dans le cadre d'un « pacte Dutreil », le taux des DMTG est ramené à 5,625 %, soit dans notre exemple une imposition de seulement 2,8 M€ - aucune imposition sur le revenu n'étant perçue sur les plus-values latentes avant transmission.

La réponse à apporter à ce problème nécessite toutefois une approche globale de la fiscalité du patrimoine – que le CPO mobilisera dans de futurs

¹⁷⁰ On négligera ici, par simplification, les abattements pour transmission en ligne directe qui deviennent peu significatifs à ce niveau de patrimoine.

¹⁷¹ 17 M€ d'impôt sur le revenu, puis 45% de DMTG sur les 83 millions restants.

¹⁷² En supposant, par simplification, un taux moyen de près de 50% sur les revenus du travail, puis un taux de DMTG de près de 45% sur les sommes restantes transmises

travaux - afin de déterminer quels leviers fiscaux (de l'IR, des DMTG, ou d'un autre mécanisme) permettent au mieux de rétablir l'équité dans les configurations ainsi identifiées.

5. Le revenu fiscal de référence est loin de prendre en compte les capacités contributives des redevables

Le revenu fiscal de référence (RFR) vise à mesurer les capacités contributives effectives des contribuables. Son objectif est de permettre « *d'appréhender la plupart des ressources effectivement perçues par un foyer fiscal au cours d'une année civile* ». Il inclut donc les revenus imposables à l'IR, auquel s'ajoutent certains revenus taxés selon un régime spécifique ou exonéré, s'ils sont expressément prévus par la loi¹⁷³.

Il comporte de nombreux effets fiscaux et non fiscaux. Introduit dans le code général des impôts par la loi de finances pour 1997 comme une mesure de circonstance liée à l'application de différentes mesures d'exonération et de dégrèvement forfaitaire d'impôts locaux, son utilisation s'est élargie. Désormais, en matière fiscale, le RFR intervient pour le calcul de plusieurs impositions (taxe foncière, CSG, CEHR). De nombreux effets extra-fiscaux lui sont également attachés, tels que l'attribution d'aides sociales ou la tarification de certains services publics locaux. Cette évolution est cohérente avec les conclusions du rapport du CPO en 2015 qui proposait d'en faire progressivement « *la référence pour l'octroi d'un avantage fiscal ou social se fondant sur des critères de ressources* ».

Toutefois le RFR ne reflète pas l'universalité des revenus, et donc des capacités contributives réelles, des ménages. Les travaux préparatoires au présent rapport ont ainsi dénombré 177 exemples de ressources ou revenus qui sont exonérés d'IR et ne sont pas intégrés au RFR. Tel est ainsi le cas des allocations sociales (allocation personnalisée d'autonomie, allocation aux adultes handicapées, aide personnalisée au

¹⁷³ Cf. BOI-IR-CHR, publié le 11 juillet 2017. Il inclut les revenus imposables à l'IR, les revenus soumis à prélèvement libératoire, l'abattement de 40 % sur les dividendes, les abattements pour durée de détention appliqués aux plus-values, les revenus exonérés en application du régime dit des « impatriés » (155 B du CGI), d'autres revenus exonérés, comme les heures supplémentaires réalisées dans la limite de 7 500 € par an et certains abattements et exonérations liés aux revenus professionnels (BIC, BNC et BA).

logement, prime d'activité, allocation pour frais de garde), mais aussi d'exonérations liées à la profession ou à l'activité (journalistes, élus locaux, militaires, policiers), de certains accessoires du salaire (intéressement, titres-restaurant) ou de certains revenus du patrimoine (revenus de l'épargne réglementée, plan d'épargne en actions, plus-values immobilières). De surcroît, de nombreuses modalités dérogatoires de calcul du revenu ne sont pas non plus intégrées au RFR. Tel est le cas de l'abattement de 10% pour les pensions.

Pour remplir pleinement son office qui est de mesurer les capacités contributives effectives des contribuables, le RFR devrait intégrer l'ensemble des revenus nets de charges, quels que soient le type de revenu et son traitement au regard de l'IR. Cette recommandation appelle cependant trois atténuations. En premier lieu, seules les ressources constituant des revenus effectifs devraient être intégrées au RFR ; tel n'est pas le cas, par exemple, des indemnités visant simplement à couvrir des charges professionnelles ou à compenser une perte. Ensuite, cette règle n'aurait pas vocation à s'appliquer aux types de revenus de faible montant pour ne pas créer par elle-même une obligation déclarative disproportionnée. Enfin, l'intégration des prestations sociales au RFR peut également se heurter à des difficultés, dès lors que certaines prestations sociales sont elles-mêmes conditionnées au non-dépassement d'un seuil de RFR. Il sera donc nécessaire, pour les organismes concernés, de spécifier si le dépassement du seuil de RFR s'apprécie hors cette prestation sociale ou en incluant par anticipation le bénéfice de cette dernière.

Il s'agirait en conséquence de poser la règle selon laquelle tous les revenus nets de charge entrent, sauf exception prévue par la loi, dans le champ du RFR, y compris s'ils font l'objet d'avantages pour le calcul de l'IR (ex. exonérations ou abattements). Cette proposition reviendrait à inverser la logique actuelle, puisque seuls les revenus limitativement énumérés au IV de l'article 1417 du CGI y sont inclus. Cela permettrait de rendre explicites les choix de politique publique liés à la construction du RFR, notamment lorsqu'il est décidé de ne pas y inclure, en totalité ou pour partie, certains revenus spécifiques.

Recommandation n° 9 : Réintégrer au revenu fiscal de référence, sauf exceptions prévues par la loi, l'ensemble des revenus nets de charges.

Dans l'ensemble les mesures envisagées visent à limiter au sein de chaque grande catégorie de revenu (travail, remplacement, capital) des

différences de traitement non justifiées par un objectif d'intérêt général avéré. Elles sont les suivantes :

- suppression des avantages fiscaux liés à la prime de partage de la valeur (PPV) et évaluation des exonérations bénéficiant aux autres compléments de salaires ;
- recentrage sur les ménages modestes et intermédiaires des mécanisme de soutien au revenu des personnes retraitées ;
- correction de mécanismes sources de distorsions et non justifiés économiquement en matière de fiscalité du capital : amortissements en matière de location meublée, PER en déshérence, utilisations abusives du régime de l'apport-cession.

Les deux dernières mesures qui visent à prévenir des comportements d'évitement de l'impôt mais ne poursuivent pas d'objectif de rendement sont difficilement chiffrables, car elles peuvent conduire à des réallocations de portefeuille importantes.

Enfin, la réintégration des revenus exonérés dans le RFR de référence permet de consolider la connaissance statistique des revenus et d'améliorer l'équité des prélèvements et prestations fondés sur le RFR mais n'a pas en soi de conséquence financière.

Tableau n° 13 : Synthèse financière des recommandations (chapitre II)

| Catégorie de revenu | Mesure | Impact finances publiques (en Md€) |
|----------------------------|---|---|
| Travail | Non-prolongation des avantages fiscaux de la PPV | + 0,3 |
| Remplacement | Exclusion des retraités du dernier dixième du bénéfice de l'abattement de 10% | + 1,3 |

| | | |
|--------------------------|---|--|
| | Introduction d'un taux de CSG supplémentaire à 9,2% pour les retraites élevées | De +0,1 à +0,5 en fonction du seuil |
| Capital | Suppression pour l'avenir de l'amortissement du bien loué pour les locations meublées | ε à court terme, jusqu'à +0,7 à long terme |
| | Âge limite de liquidation des PER | Non chiffrable |
| | Durcissement des conditions de l'apport-cession | Non chiffrable |
| Toutes catégories | Élargissement du RFR | 0 |

*

Chapitre III – Des dépenses fiscales aux justifications parfois incertaines et fortement concentrées sur certains contribuables

Les dépenses fiscales sont susceptibles d'affecter tant l'égalité horizontale que verticale entre foyers fiscaux. En effet, de prime abord, elles posent la question du respect du principe d'égalité entre foyers fiscaux susceptibles d'en bénéficier ou non, eu égard à la justification de ces dépenses fiscales. Ensuite, le recours à ces dépenses fiscales érode la progressivité d'ensemble du système si les foyers en principe les plus imposés en font un large usage. Enfin, elles renforcent la complexité du droit fiscal et peuvent à ce titre être sources de fraudes.

Certaines dépenses fiscales constituent des aménagements au calcul de l'impôt sur le revenu net global (ex. demi-parts supplémentaires) : elles ont été examinées au Chapitre I, dans le cadre de l'examen de la progressivité de l'imposition eu égard aux capacités contributives. D'autres constituent des modalités spécifiques de prise en compte de revenus catégoriels (ex. exonérations, abattements ...) : elles ont été analysées au Chapitre II, lequel portait sur la cohérence du traitement des différents types de revenus. Restent à étudier les dépenses fiscales intervenant en aval après détermination de l'impôt dû sur le revenu global : il s'agit des réductions et crédits d'impôt (RI-CI), lesquels constituent une part importante des dépenses fiscales de l'IR (15 Md€ sur environ 40 Md€).

1. Les réductions et crédits d'impôt, qui constituent le support de diverses politiques publiques, ont pour effet de réduire les recettes de l'impôt sur le revenu

1.1. Des dispositifs avec une grande diversité d'objectifs

Les réductions et crédits d'impôt (RI-CI) constituent une catégorie particulière de dépenses fiscales de l'impôt sur le revenu. Seul l'IR est concerné par ces mécanismes qui n'affectent pas les prélèvements sociaux. Ils visent à réduire le montant de l'impôt dû lorsque le contribuable réunit

certaines conditions (investissements, recours à prestations ...). Les réductions d'impôt (RI) annulent tout au plus le montant de l'impôt dû, là où les crédits d'impôt (CI) conduisent à un remboursement si l'impôt dû est inférieur à leur montant.

Tableau n° 14 : réductions et crédits d'impôt

| Principaux crédits et réductions d'impôt | Nombre de foyers bénéficiaires | Montants accordés | Montant moyen par foyer bénéficiaire |
|--|--------------------------------|-------------------|--------------------------------------|
| Unités | en millions | en Md€ | en € |
| Crédits d'impôt : Total | 8,1 | 8,4 | 1 046 |
| Emploi d'un salarié à domicile | 4,6 | 5,6 | 1 204 |
| Frais de garde d'enfant hors du domicile | 1,9 | 1,6 | 857 |
| Versement de cotisations syndicales | 1,3 | 0,1 | 113 |
| Réductions d'impôt : Total | 7,0 | 8,3 | 1 175 |
| Imposition des revenus de source étrangère | 0,4 | 2,6 | 7 324 |
| Dons à des organismes d'intérêt général | 3,3 | 1,3 | 411 |
| Investissement locatif Pinel | 0,3 | 1,4 | 4 026 |
| Investissements productifs outre-mer | 0,1 | 0,7 | 14 566 |
| Investissement locatif Scellier | 0,1 | 0,4 | 3 413 |
| Frais de scolarisation des enfants | 2,5 | 0,5 | 183 |
| Dons aux personnes en difficulté | 1,9 | 0,5 | 246 |
| Frais liés à la dépendance | 0,2 | 0,3 | 1 180 |
| Investissement locatif Duflot | 0,0 | 0,1 | 3 506 |
| Souscription capital PME | 0,1 | 0,1 | 2 291 |
| Crédits et réductions d'impôt : Total | 12,0 | 16,7 | 1 388 |

Notes : Certains foyers peuvent bénéficier simultanément de plusieurs crédits et réductions d'impôts. Le crédit d'impôt relatif au prélèvement forfaitaire unique, qui est une avance d'impôt, est exclu. Les trois totaux sont présentés après plafonnement, chaque réduction ou crédit est en revanche nécessairement non plafonné.

Champ : Ensemble des foyers fiscaux déclarant l'IR.

Source : Fichier des déclarations sur les revenus 2022, DGFIP

Hors imposition des revenus de source étrangère, **les RI ont un coût total de 5,7 Md€, dont 69% bénéficient au dixième le plus aisé¹⁷⁴**. Parmi ces dispositifs figurent la RI pour dons et les RI en matière immobilière (Pinel, Denormandie, Malraux ...). La concentration de ces dispositifs sur le haut de la distribution s'explique par plusieurs facteurs. D'une part, les ménages les plus modestes ne bénéficient pas du gain fiscal induit par les réductions d'impôt dans la mesure où ces foyers sont généralement non imposables. D'autre part, les ménages les plus aisés disposent d'une plus forte capacité financière à réaliser les dépenses éligibles (investissement immobilier, dons à des associations ...).

¹⁷⁴ Belkhir, Garrigue (2024), CPO, RP2, op. cit.

Les CI ont un coût total de 8,4 Md€, dont 39% bénéficient au dixième le plus aisé¹⁷⁵. Les principaux CI concernent le recours à l'emploi d'un salarié à domicile (à lui seul 5,9 Md€), et la garde d'enfants (1,5 Md€). Ces dispositifs s'apparentent, compte tenu de leur caractère restituable, à des mécanismes de subvention. La concentration du gain associé aux crédits d'impôt sur les foyers fiscaux des dixièmes supérieurs résulte par conséquent de la plus forte capacité à réaliser les dépenses subventionnées.

La présente section a pour objectif d'examiner les seuls RI-CI à l'IR dont le coût budgétaire est supérieur à 100 M€ en 2023, et les adaptations à leur apporter.

1.2. Les réductions et crédits d'impôt au bénéfice de dépenses courantes (garde d'enfants, autonomie, emploi d'un salarié à domicile)

1.2.1. Les réductions et crédits d'impôt pour services à la personne financent des objectifs hétérogènes et leur mise en cohérence est nécessaire

Le CI pour l'emploi d'un salarié à domicile (5,9 Md€ en 2023) et le CI pour garde d'enfants hors du domicile (1,5 Md€) figurent parmi les CI les plus coûteux pour les finances publiques. Le premier de ces dispositifs concerne l'emploi d'un salarié à domicile, y compris pour la garde d'enfants, qui ouvre droit à un crédit d'impôt égal à 50% des dépenses dans la limite d'un plafond en principe fixé à 12 000 €¹⁷⁶. Le second porte sur la garde d'enfants de moins de 6 ans hors du domicile¹⁷⁷, laquelle ouvre droit à un crédit d'impôt également fixé à hauteur de 50% des sommes dépensées, sur la base d'un plafond spécifique relevé par la loi de finances pour 2023 de 2 300 € à 3 500 €.

¹⁷⁵ Belkhir, Garrigue (2024), CPO, RP2, op. cit.

¹⁷⁶ Ce dernier est majoré de 1 500€ par enfant à charge ou rattaché et par membre du foyer fiscal âgé de plus de 65 ans remplissant les conditions pour bénéficier de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) lorsque les dépenses sont engagées à son domicile. La limite ainsi majorée ne peut excéder 15 000€.

¹⁷⁷ Chez une assistante maternelle agréée ou un établissement d'accueil des enfants de moins de 6 ans (crèche, halte-garderie, garderie scolaire, centre de loisirs, etc.).

Tableau n° 16 : Présentation des RI-CI pour services à la personne

| | Dépenses financées | Taux | Plafond de dépenses éligibles | Coût (2023) |
|---|--|------|--|-------------|
| CI pour l'emploi d'un salarié à domicile | Dépenses liées à l'emploi d'un salarié à domicile, y compris pour : - Garde d'enfants - Aide aux personnes âgées et handicapées. | 50% | De 12 000 à 20 000 euros selon composition du foyer fiscal | 5,9 Md€ |
| CI pour garde d'enfant hors du domicile | Garde d'enfants hors du domicile (assistante maternelle agréée, établissement d'accueil des enfants de moins de 6 ans) | 50% | 3 500 euros | 1,5 Md€ |
| RI frais d'accueil liés à la dépendance | Dépenses liées à la dépendance et à l'hébergement en EHPAD ou établissement de soins de longue durée. | 25% | 10 000 euros | 0,3 Md€ |

Source : Mazeau, Suard (2024), CPO, RP5, op. cit.

Le CI au titre de l'emploi d'un salarié à domicile ne porte, en général, pas sur des dépenses contraintes. Ainsi, 50% des montants déclarés concernaient l'entretien de la maison et les travaux ménagers, 15% des travaux de jardinage et de bricolage. Il en va différemment lorsqu'il intervient pour couvrir le reste à charge de dépenses contraintes déjà couvertes par d'autres aides sociales (allocation personnelle d'autonomie, prestation d'accueil du jeune enfant) : 19% des montants concernaient l'aide aux personnes âgées et handicapées, 8% la garde d'enfants¹⁷⁸.

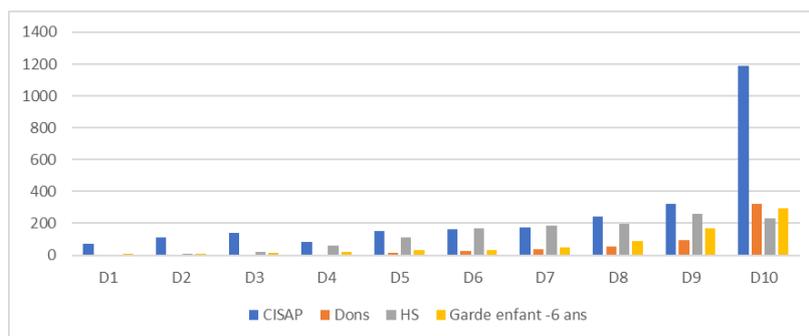
Ce CI se concentre également sur les revenus les plus aisés. Le taux de recours à ce dispositif est inférieur à 10% au niveau du 70^e centième, il atteint 20 % au 90^e centième, 30 % au 95^e centième et dépasse 50% au 99^e centième¹⁷⁹. Les travaux préparatoires au présent rapport montrent que les montants moyens déclarés par foyer fiscal, inférieurs à 400 euros sur le D1-D9, dépassent 1 200 euros pour le D10¹⁸⁰. Comparé à d'autres dépenses fiscales telles que la garde d'enfants de moins de 6 ans, ou même la RI dons, le CI pour emploi d'un salarié à domicile est donc particulièrement concentré sur le haut de la distribution des revenus, pour des montants significatifs (cf. graphique n° 18).

¹⁷⁸ Mazeau, Suard (2024), CPO, RP5, op. cit.

¹⁷⁹ Cour des comptes, *Les soutiens de l'État aux services à la personne (données fiscales 2021)*

¹⁸⁰ Mazeau, Suard (2024), CPO, RP5, op. cit.

Graphique n° 18 : Montants moyens déclarés parmi les réduction et crédit d'impôts les plus importantes de l'impôt sur le revenu



Source : Mazeau, Suard (2024), CPO, RP5, op. cit. Échantillon Felin 2020.

Lecture : En moyenne, les foyers fiscaux du 5^e dixième de RFR ont déclaré 154 € d'emploi à domicile, 14,6 € de dons, 110 € d'heures supplémentaires et 30,1 € de frais de garde d'enfant de moins de 6 ans. Champ : Ensemble des foyers fiscaux en 2020.

Dans son rapport consacré au soutien de l'Etat aux services à la personne (2024)¹⁸¹, la Cour des comptes constate que le CI au titre de l'emploi d'un salarié à domicile ne répond pas aux objectifs qui lui sont assignés. En particulier, le taux du CI, combiné à d'autres soutiens publics, aboutit à rendre le travail déclaré substantiellement moins coûteux que le travail dissimulé. Selon les données Urssaf, le salaire net pour une heure de ménage (particulier employeur) était de 11,38 € en 2021. Or, le coût brut pour l'employeur, compte tenu des exonérations de charges, était de 18,69 €, soit 9,35 € après crédit d'impôt. En d'autres termes, un crédit d'impôt au taux de 40% (au lieu de 50%) suffirait à remplir l'objectif de décourager le travail non déclaré, en ramenant le coût pour l'employeur au niveau du salaire net effectivement perçu¹⁸².

¹⁸¹ Cour des comptes, *id.*

¹⁸² Cour des comptes, *id.*

Encadré 15 : L'avance immédiate du CI au titre de l'emploi à domicile

En principe, le crédit d'impôt auquel ouvre droit une dépense ne bénéficie effectivement au foyer qu'une fois déclaré, c'est-à-dire à compter du mois de juillet de l'année N+1 suivant l'engagement de cette dépense. Ce décalage est atténué, depuis la mise en place du prélèvement à la source au 1^{er} janvier 2019, par un **mécanisme d'acompte** pour certains RI-CI (CISAP, CI frais de garde des jeunes enfants, RI Pinel, RI Dons, etc.) : le 15 janvier de l'année N+1, un acompte de 60 % est automatiquement versé aux bénéficiaires sur la base de leur situation fiscale déclarée de l'année N-1¹⁸³.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 a permis aux employeurs de bénéficier, dans certains cas, d'une **avance immédiate** du crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile, dès la déclaration des rémunérations de l'année N.

Le choix de recourir à un CI avec avance immédiate revient à rapprocher la dépense fiscale d'une logique de dépense budgétaire, sans présenter les mêmes avantages en termes de contrôle.

Le choix de réserver cet avantage fiscal au seul CI, lequel ne relève pas toujours de dépenses contraintes et repose sur un grand nombre d'intermédiaires peu régulés, pose question. En particulier, la différence de traitement avec le CI frais de garde hors du domicile ne paraît pas justifiée.

Le CI pour garde d'enfants de moins de 6 ans hors du domicile subventionne une dépense contrainte et bénéficie à l'ensemble de la distribution des revenus. Les travaux préparatoires au présent rapport montrent que le montant de ce CI atteignait, avant le relèvement du plafond, 500 € par foyer fiscal au niveau du D3, 700 € au niveau du D9 et 1 000 € au niveau du D10 pour un plafond théorique alors fixé à 1 150 €. Cette distribution reflète le caractère contraint des dépenses concernées¹⁸⁴.

L'aide fiscale aux services à la personne repose excessivement sur une distinction fondée sur le seul lieu du service (domicile ou à l'extérieur). Ainsi, l'ensemble des services à la personne au domicile qui sont éligibles bénéficient du CI concerné, sans modulation selon la nature du service proposé. A l'inverse, les RI-CI relevant d'une politique sociale spécifique, liés notamment à la garde d'enfants ou à la dépendance, bénéficient systématiquement de modalités de calcul plus favorables

¹⁸³ Mazeau, Suard (2024), CPO, RP5, op. cit.

¹⁸⁴ Mazeau, Suard (2024), CPO, RP5, op. cit.

lorsqu'ils sont réalisés au domicile. Pour autant, le système manque de cohérence : ainsi, pour les personnes âgées dépendantes, l'aide à domicile est soutenue sous forme de CI, et l'hébergement en établissement spécialisé sous forme de RI.

Distinguer, au sein du CI emploi d'un salarié à domicile, les activités qui relèvent des politiques sociales constituerait une première étape pour redonner de la cohérence au système. Conformément aux recommandations de la Cour des comptes, il serait opportun de ramener le soutien aux activités de la vie quotidienne à un niveau suffisant pour lutter contre le travail dissimulé, tout en préservant les activités liées à l'autonomie ou à la garde d'enfant. La première catégorie de dépenses pourrait voir le taux du CI ramené à 40%, là où la seconde continuerait à bénéficier d'un taux d'aide renforcé. Pour les activités liées à l'autonomie ou à la garde d'enfant, deux options seraient envisageables : (i) une transformation en prestation sociale ; (ii) le maintien d'une logique de RI-CI. Dans le second cas, il serait préférable de prévoir un CI unique par type de politique sociale (garde d'enfants et autonomie).

La seule réduction du taux du CI de 50% à 40% pour les prestations au domicile ne relevant pas d'une politique sociale (c'est-à-dire hors autonomie et garde d'enfant) serait susceptible d'entraîner des économies pour l'Etat d'environ 770 M€¹⁸⁵.

Recommandation n° 10 : Réduire le taux du crédit d'impôt « services à la personne » à 40% hors frais de garde et dépendance.

1.2.2. La réduction d'impôt pour frais de scolarité a perdu de sa pertinence et pourrait être supprimée

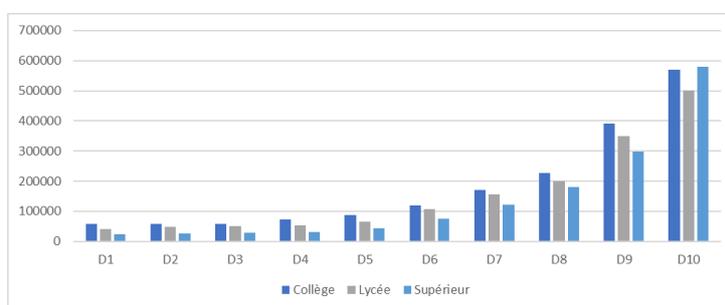
La réduction d'impôt pour frais de scolarité, dont le coût total pour l'Etat est de 433 M€, ne présente aucun caractère incitatif, et son faible montant est sans rapport avec les investissements familiaux pour l'éducation. En effet, son montant reste fixé, depuis 1993, à 61 € pour un collégien, à 153 € pour un lycéen et à 183 € pour un étudiant et n'a pas été revalorisé du fait de l'inflation.

La comparaison des montants avec ceux de l'allocation de rentrée scolaire et des bourses étudiantes montre qu'il s'agit pour les ménages

¹⁸⁵ Les montants de CI étant de 5,3 Md€ en 2023 : 73% des montants versés (hors autonomie et garde d'enfants) verraient une réduction de 20% (passage d'un CI de 50% à 40%).

d'une aide symbolique et redondante avec celles-ci : la RI pour frais de scolarité représente 15 % du montant de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) pour un collégien, 35 % de l'ARS pour un lycéen, 2 à 10 % du montant d'une bourse de l'enseignement supérieur, en fonction des échelons.

Graphique n° 19 : Répartition par décile des foyers fiscaux bénéficiant des avantages fiscaux liés à la scolarité



Source : Mazeau, Suard (2024), CPO, RP5, op. cit. Échantillon Felin 2020.

Lecture : 2,2 % des foyers fiscaux appartenant au 5^{ème} décile ont bénéficié de la RI pour frais de scolarité au collège, 1,6 % au lycée et 1,1 % à la RI pour frais de scolarité dans le supérieur, Champ : Ensemble des foyers fiscaux en 2020.

Cette dépense fiscale est en outre très concentrée sur le haut de la distribution des revenus, pour des raisons qui demeurent pour partie inexpliquées. Ainsi, les foyers situés dans les 8^e, 9^e et 10^e dixièmes de RFR représentent 66 % des foyers bénéficiaires pour le collège, 67 % pour le lycée et 75 % pour le supérieur¹⁸⁶. Il s'agit d'une réduction d'impôt, impliquant que seuls les foyers fiscaux imposables puissent en bénéficier. Cette circonstance à elle seule ne suffit pas à expliquer la concentration de cette dépense fiscale sur le haut de la distribution. Il n'est pas exclu que cette concentration traduise ainsi l'effet du non-recours, lié à une mauvaise connaissance du dispositif chez les foyers fiscaux des classes moyennes, alors même qu'il s'agit d'un mécanisme sans formalité : aucun certificat de scolarité n'est demandé.

¹⁸⁶ Mazeau, Suard (2024), CPO, RP5, op. cit.

Redondante avec d'autres dispositifs et mal ciblée, cette dépense fiscale peut être supprimée.

Recommandation n° 11 : Supprimer la réduction d'impôt pour frais de scolarité.

1.3. Les réductions et crédits d'impôt au bénéfice d'investissements n'ont généralement pas fait la démonstration de leur efficacité

1.3.1. Les RI-CI pour investissements immobiliers souffrent d'un manque d'efficacité souligné par le CPO en 2023

Introduit par la LFI pour 2015 pour favoriser la construction de logements intermédiaires privés et faisant suite à d'autres régimes (Scellier, Duflot, etc.), **le dispositif dit « Pinel » est une réduction d'impôt sur le revenu pour un investissement locatif dans le neuf**, sous certaines conditions notamment de durée de location, et de plafond de loyers. Il représente, combiné au dispositif « Duflot » de même nature, un coût de 1,5 Md€ en 2023¹⁸⁷.

La Cour des comptes a estimé dans une évaluation récente qu'il ne remplit qu'imparfaitement les objectifs de construction et de rénovation des logements en zones tendues et ne contribue qu'à la constitution temporaire d'un parc de logements intermédiaires¹⁸⁸.

Se fondant sur un rapport plus ancien de l'IGF et du CGEDD¹⁸⁹, le CPO avait relevé dans son dernier rapport consacré à la fiscalité du logement (2023)¹⁹⁰, que ce dispositif est susceptible d'avoir un effet inflationniste sur les prix des logements et bénéficie à plus de 80 % de son montant aux foyers fiscaux dans le dernier dixième de revenu.

Malgré la mise en extinction du dispositif prévue pour la fin de 2024, la RI Pinel engagera les finances publiques pour des montants importants jusqu'en 2038.

¹⁸⁷ Mazeau, Suard (2024), CPO, RP5, op. cit. RP5,

¹⁸⁸ Cour des comptes, *L'aide fiscale à l'investissement Pinel*, 2024

¹⁸⁹ IGF-CGEDD, *Évaluation du dispositif d'aide fiscale à l'investissement Pinel*, 2019

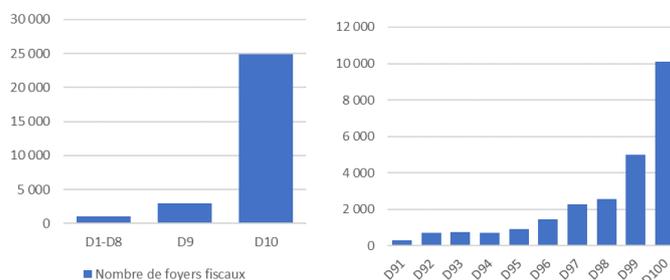
¹⁹⁰ Conseil des prélèvements obligatoires, *Pour une fiscalité du logement plus cohérente*, 20023

Pour le reste, les seuls RI-CI dont le coût dépasse 100 M€ concernent des dispositifs désormais éteints, mais continuant de produire des effets fiscaux, notamment le Scellier et le Scellier intermédiaire (380 M€). Les autres dispositifs en vigueur concernent des montants plus faibles (Censi-Bouvard 62 M€, Malraux 38 M€).

1.3.2. Les autres RI pour investissements sont marquées par le poids prépondérant de la RI outre-mer

Certaines RI sont accordées en contrepartie d'investissements. On pense ainsi à la souscription au capital initial ou aux augmentations de capital de PME (pour un coût budgétaire de 61 M€ en 2023), à la souscription à des fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI, 58 M€), à des parts de sociétés de financement de l'industrie cinématographique et de l'audiovisuel (SOFICA, 34 M€)¹⁹¹ ou à des fonds d'investissement de proximité (FIP, 17 M€).

Graphique n° 20 : Distribution des foyers fiscaux souscrivant à la dépense fiscale d'investissement outre-mer en capital productif en fonction du revenu fiscal de référence



Source : Mazeau, Suard (2024), CPO, RP5, op. cit. Échantillon Felin 2020.

Lecture : Le dernier dixième de revenu concentre la plupart des foyers ayant investis dans du capital productif en outre-mer. À l'échelle des centièmes, ces foyers fiscaux se concentrent principalement dans le 99^e et 100^e centième de revenu avec respectivement 5 001 et 10 123 foyers fiscaux.

¹⁹¹ Les sociétés de financement de l'industrie cinématographique et de l'audiovisuel sont des sociétés d'investissement agréées annuellement par la DGFIP, qui fixe à cette occasion le montant maximal de la collecte qu'elles sont autorisées à mener.

La réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer se distingue à cet égard par son coût budgétaire. Avec 589 M€ en 2023 il est près de 10 fois supérieur au second RI-CI pour investissements hors immobilier. Les investissements éligibles réalisés, directement par des personnes physiques ou indirectement, donnent lieu à une réduction d'impôt située entre 38,25 % et 63,42 % de leur montant.

Cette dépense fiscale est extrêmement concentrée sur le haut de la distribution : 84 % des 28 935 bénéficiaires en 2020 appartenaient au dernier décile et même 52 % au deux derniers centiles. Le gain fiscal par bénéficiaire atteint à lui seul 14 560 €¹⁹².

Comme l'a récemment documenté un rapport de l'Inspection générale des finances (2023)¹⁹³, ce dispositif souffre d'un encadrement imparfait et d'un contrôle peu dissuasif. D'une part, les pratiques abusives abondent, émanant tant des intermédiaires (deux monteurs en défiscalisation¹⁹⁴ concentrent à eux seuls près de 70 % du montant de dépenses fiscales de plein droit) que des investissements financés (chauffe-eaux solaires, biens immobiliers, véhicules de société). D'autre part, la contribution directe du mécanisme aux développements économiques des territoires ultramarins est loin d'être probante.

De surcroît, il coexiste avec le mécanisme de CI bénéficiant directement aux sociétés réalisant des investissements productifs, qui avait pourtant vocation à se substituer à ce dernier. Ce dispositif permet aux sociétés concernées de bénéficier d'un crédit d'impôt directement lorsqu'elles réalisent des investissements productifs pour leur propre compte¹⁹⁵ : il évite donc le partage de l'avantage fiscal au profit d'intermédiaires et la complexité juridique entraînée par la RI à l'impôt sur le revenu¹⁹⁶. Il serait donc opportun de compléter la démarche engagée

¹⁹² Mazeau, Suard (2024), CPO, RP5, op. cit.

¹⁹³ Rapport IGF n° 2023-M-047-04, *Evaluation du régime d'aide fiscale à l'investissement productif en outre-mer*, juillet 2023.

¹⁹⁴ L'article 242 septies du CGI encadre la profession de monteur en défiscalisation, qui consiste à obtenir des avantages fiscaux pour autrui lors d'investissements productifs en outre-mer.

¹⁹⁵ Contrairement à la RI pour investissements outre-mer, qui accorde cet avantage à l'investisseur. Ces deux dispositifs ont un effet équivalent sur la rentabilité des investissements réalisés.

¹⁹⁶ Pour mémoire, ce RI donne lieu à des schémas intermédiés, dans lesquels les contribuables personnes physiques sont associés de sociétés de personnes sous le régime de la transparence fiscale, lesquelles réalisent les investissements, parfois non

depuis 2015 en centrant le soutien à l'investissement Outre-mer sur ce seul dispositif.

Le gain attendu pour les finances publiques (0,3 Md€) serait donc inférieur au coût de la dépense fiscale (589 M€ en 2023), compte tenu d'un probable effet de report sur le CI existant et bénéficiant directement aux sociétés réalisant des investissements productifs.

Recommandation n° 12 : Rationaliser les avantages fiscaux au profit des départements et collectivités d'outre-mer en privilégiant le crédit d'impôt bénéficiant aux sociétés réalisant directement ces investissements.

1.4. La réduction d'impôt au bénéfice des dons aux associations et organismes d'intérêt général pourraient être atténuées au profit d'un encouragement aux dons faits par des personnes non imposables

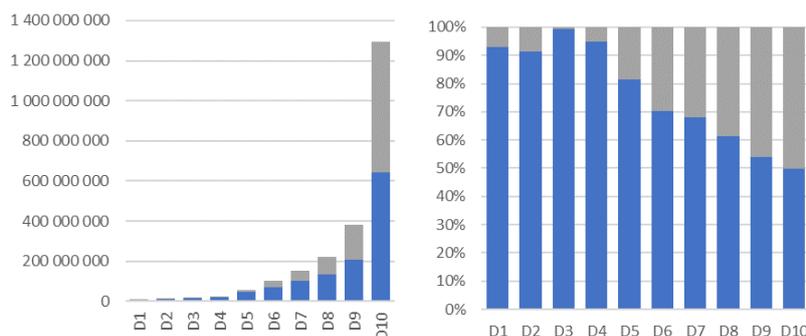
La réduction d'impôt au titre des dons (1,7 Md€ en 2023) constitue la principale RI. Les dons aux associations et organismes d'intérêt général ouvrent en effet droit à une réduction d'impôt égale à 66% du montant versé, dans la limite de 20% du revenu disponible. Il s'y ajoute un régime encore plus favorable de réduction d'impôt égale à 75 % du montant versé dans la limite de 1000 €, issu de l'amendement Coluche de 1988 pour les dons en faveur des organismes aidant des personnes en difficulté par la fourniture gratuite de repas ou de soins ou l'aide au logement¹⁹⁷. Il s'agit d'un dispositif concentré puisque les dons déclarés aux organismes d'intérêt général ne concernent que 5 % des contribuables à partir du cinquième dixième de revenus, mais atteignent 15 % au huitième et 30% au dixième¹⁹⁸.

pas en les exploitant en propre mais en louant les biens d'investissement à d'autres entreprises.

¹⁹⁷ Le taux initial était de 50 % dans la limite de 400 F et a été modifié en 1996 (60 %), 2003 (66 %) et 2005 (75 %). Il existe également des dispositions temporaires, par exemple mises en œuvre dans le cadre du financement de la restauration de Notre-Dame de Paris.

¹⁹⁸ Mazeau, Suard (2024), CPO, RP5, op. cit.

Graphique n° 21 : Nombre de ménages bénéficiaires de la « RI dons » et distribution de la charge du don par décile



Source : Mazeau, Suard (2024), CPO, RP5, op. cit.

Lecture : *Foyers fiscaux français déclarants des dons en 2020*.

Le dispositif proposé par la France est généreux en comparaison internationale, mais semble efficace pour entraîner une hausse des dons nets. La majorité des pays pratiquent des déductions du revenu imposable qui augmentent en fonction du revenu, sous plafond (Allemagne, Belgique, Danemark, Etats-Unis avec dans ce dernier pays un plafond de 50 %). Lorsque le choix d'une réduction d'impôt est fait, son montant est très inférieur à celui de la France (25 % pour l'Espagne, 26 % pour l'Italie, 29 % pour le Canada, 33 % pour la Nouvelle Zélande)¹⁹⁹. Pour autant, les études disponibles ne permettent pas de remettre en cause son efficacité. Ainsi, l'étude déjà ancienne de Gabrielle Fack et Camille Landais sur l'efficacité des incitations fiscales aux dons conduit à estimer qu'une hausse de l'incitation fiscale de 1 euro entraîne une hausse des dons nets comprise entre 0,3 et 0,9 euro. Ces résultats correspondent à ceux relevés aux États-Unis par des études académiques²⁰⁰.

¹⁹⁹ Mazeau, Suard (2024), CPO, RP5, op. cit.

²⁰⁰ W. Randolph (« *Dynamic income, progressive taxes, and the timing of charitable contributions* », 1995) trouve une élasticité pour l'ensemble de la population de l'ordre de 0,5 à 0,7, et Fack et Landais (« *Philanthropy, tax policy and tax cheating. A long-run perspective on US data* », 2016) trouvent une élasticité de long terme pour le décile supérieur proche de 0,6 : cité par *Biens publics, charité privée, comment l'Etat peut-il réguler le charity business*, G Fack, C Landais, A Myczkowski, CEPREMAP, Editions rue d'Ulm, 2018

S'il répond à une logique d'équité, un plafonnement en valeur serait susceptible d'entraîner une baisse substantielle des dons accordés par les hauts revenus. S'agissant d'une réduction (et non d'un crédit d'impôt), l'avantage fiscal afférent aux dons effectués à une association de son choix ne bénéficie qu'aux personnes susceptibles de payer l'IR, soit moins de la moitié des foyers fiscaux. De surcroît, la RI dons constitue le seul RI-CI à ne pas faire l'objet d'un plafonnement en valeur, et n'est pas incluse dans le plafonnement global (cf. infra). En outre, les travaux préparatoires du présent rapport montrent que les dons aux organismes d'intérêt général, qui concernent 9,4 % des contribuables en 2020, n'atteignent 5 % des contribuables qu'à partir du 5^e dixième, puis 10 % au 7^e dixième, 15 % au 8^e, 20 % au 9^e, et 30 % au dernier dixième. Toutefois un plafonnement en valeur du dispositif ferait peser un risque sur les ressources des associations et organismes d'intérêt général : ainsi, un plafonnement à 2 000 € de l'effet de la RI dons, pour un gain budgétaire de 0,5 Md€, aurait pour effet de retirer l'avantage fiscal à 25% de l'ensemble des dons déclarés par les ménages²⁰¹.

Une piste à étudier serait une réduction du montant de l'avantage à 50% du don. Le passage à un taux de 50% consisterait à revenir à la réduction d'impôt applicable jusqu'en 1996 (elle était même de 40% avant 1990), et à un taux toujours supérieur à celui des autres pays membres de l'OCDE (cf. *supra*)²⁰². Le taux de 75 % pour les dons en faveur des organismes d'aide aux personnes en difficulté dans la limite de 1 000 € resterait inchangé.

La RI pourrait être complétée par un mécanisme de « gift aid » pour les ménages non imposables. Pour ces derniers, qui ne sont pas éligibles à la RI, le don du contribuable déclencherait une subvention publique d'un montant proportionnel²⁰³. Les études disponibles montrent que ce type d'aides, qui peut être fléché sur certaines catégories

²⁰¹ RP2, p. 76. Seraient concernés 0,75 milliards de dons sur les 2,9 déclarés par les ménages.

²⁰² Ce taux serait également cohérent avec celui applicable aux dépenses de mécénat des entreprises : car si celui-ci reste plus élevé (60%), c'est dans le contexte d'un plafonnement bien plus contraignant (3 pour mille du chiffre d'affaires hors taxes contre 20% du revenu en matière d'IR).

²⁰³ Au lieu d'offrir une réduction d'impôt de 25 % du prix du don pour les contribuables, ce sont les associations qui peuvent bénéficier d'un montant équivalant à la réduction d'impôt en don supplémentaire, directement versé par l'État, in *Biens publics, charité privée, comment l'Etat peut-il réguler le charity business*, G Fack, C Landais, A Myczkowski, CEPREMAP, Editions rue d'Ulm, 2018.

d'associations, serait plus efficient²⁰⁴. Les démarches administratives pour les associations ne seraient pas alourdies, dans la mesure où celles-ci sont déjà tenues d'établir et de transmettre à l'administration un reçu fiscal pour les dons dont elles bénéficient.

Recommandation n° 13 : Ramener le taux de la réduction d'impôt sur les dons de 66 % à 50% de la valeur des dons versés et combiner cette réduction d'avantage avec le versement d'une subvention publique modulée en fonction du montant des dons reçus de personnes physiques résidentes n'ayant pas bénéficié d'une réduction d'impôt.

2. Le plafonnement individuel des réductions et crédits d'impôt doit s'inscrire dans une démarche plus large de pilotage des dépenses fiscales

2.1. Le plafonnement du bénéfice total des réductions et crédits d'impôt est une démarche pertinente à développer

Depuis la loi de finances pour 2009, il existe un « plafonnement global » de l'effet des crédits et réductions d'impôt fixé par l'article 200-0 A du CGI. La loi de finances pour 2013 a fixé ce plafond à 10 000 € pour la généralité des avantages fiscaux. En l'absence de revalorisation, il a diminué en euros constants de 16,5 % depuis 2013, et au total de 68,4 % depuis 2009²⁰⁵.

20 RI-CI ou mécanismes assimilés échappent en réalité à ce plafonnement²⁰⁶. D'une part, un plafonnement majoré est prévu à 18 000 € en intégrant les investissements outre-mer et dans les SOFICA. D'autre part, de nombreux mécanismes échappent à toute inclusion dans un plafonnement global (mais peuvent faire l'objet de plafonnements

²⁰⁴ Les études faites au Royaume-Uni montrent une sensibilité plus forte des dons versés à une augmentation des dons liés (« gift aid ») qu'à une augmentation de la réduction d'impôt. C. Eckel et P. Grossman, « Rebates versus matching. Does how we subsidize charitable contributions matter ? », 2003 et K. Scharf et S. Smith, « Charitable donations and tax relief in the UK », 2016.

²⁰⁵ Mazeau, Suard (2024), CPO, RP5, op. cit.

²⁰⁶ Mazeau, Suard (2024), CPO, RP5, op. cit.

spécifiques), allant du CI pour l'adaptation de logements à la perte d'autonomie, à la RI couvrant les intérêts des emprunts contractés pour acquérir une fraction du capital d'une société, ou encore à la RI pour dons.

Il est difficile, voire impossible, de trouver une justification à la différence de traitement entre les RI-CI incluses dans le plafonnement global et celles qui y échappent. Si la doctrine administrative²⁰⁷ précise que le plafonnement s'applique aux avantages fiscaux « *qui sont accordés en contrepartie d'un investissement ou d'une prestation dont bénéficie le contribuable* », cette logique ne se retrouve pas dans les faits, puisqu'échappent au plafonnement global tant des RI-CI liés à des dépenses d'investissement (Malraux, Denormandie ancien...) qu'à des dépenses liées à une prestation (RI pour dépenses supportées pour l'accueil dans un établissement social et médico-social, RI pour frais de scolarité).

À l'inverse, le plafonnement global des avantages fiscaux s'applique à des dispositifs de natures très diverses. Certains représentent pour le contribuable une subvention à un investissement ou à une prestation de confort, tandis que d'autres peuvent avoir pour objet d'alléger le poids de charges spécifiques auxquelles il doit faire face. Dans le cas d'un foyer avec plusieurs enfants, il est ainsi possible de « saturer » le plafonnement global avec le CI « garde d'enfants » (le montant total d'aide est de 1 750 € par enfant de moins de 6 ans à charge) et le CI-SAP (le montant total d'aide est de 6 000 €, majoré de 750 € par enfant à charge dans la limite de 7 500 €). Dans le cas d'un foyer comportant un membre titulaire d'une carte d'invalidité d'au moins 80 %, ou percevant une pension d'invalidité de 3^e catégorie²⁰⁸, il est possible d'atteindre le plafonnement global avec le seul CI-SAP (le montant maximal d'aide, dans ce cas, étant de 10 000 €).

En apparence, l'impact budgétaire du plafonnement global est assez limité. Pour les revenus 2021, 17 041 foyers seulement dépassaient le plafond, et le supplément d'impôt acquitté par les contribuables à ce titre s'élevait au total à environ 45 M€. La moyenne s'établissait à 2 630 € et la médiane à 1 421 € par foyer²⁰⁹. Il s'agit toutefois d'un minorant, car une

²⁰⁷ BOI-IR-LIQ-20-20-10-10, publié le 14 juin 2023.

²⁰⁸ La 3^e catégorie d'invalidité au sens de la sécurité sociale rassemble les personnes invalides qui, étant absolument incapables d'exercer une profession, sont, en plus, dans l'obligation d'avoir recours à l'assistance d'une tierce personne pour effectuer les actes ordinaires de la vie.

²⁰⁹ Mazeau, Suard (2024), CPO, RP5, op. cit. Source : DGFIP.

augmentation du plafond pourrait induire un changement de comportement avec un recours accru aux dépenses/investissements éligibles aux RI-CI.

Il paraît légitime, dans ces conditions, que le plafonnement global des avantages fiscaux puisse être modulé pour tenir compte de la composition du foyer fiscal, comme cela était prévu dans la première « mouture » du dispositif, annulée en 2005 par le Conseil constitutionnel pour un autre motif²¹⁰. Comme pour les plafonds applicables à certaines dépenses fiscales (ex. le CI Services à la personne), ce mécanisme pourrait tenir compte de l'existence de personnes dépendantes dans le foyer ou d'enfants à charge. La règle fiscale pourrait ainsi tenir compte de l'existence de dépenses contraintes justifiant la mobilisation de RI-CI.

Recommandation n° 14 : Inclure l'ensemble des réductions et crédits d'impôt, à l'exception de la RI dons, sous un plafond unique modulé en fonction de la composition du foyer fiscal et de l'existence de personnes dépendantes ou à charge.

2.2. Au-delà du plafonnement des réductions et crédits d'impôt par foyer fiscal, un pilotage budgétaire nécessaire du coût global des dépenses fiscales

La notion de dépense fiscale permet un suivi du coût budgétaire des dérogations aux normes structurelles de l'impôt. Les dépenses fiscales de l'IR et des prélèvements sociaux se définissent comme des avantages accordés dans le calcul de ces impositions, en dérogation aux « normes structurelles » de ces impositions.

Eu égard à ces normes structurelles, une dépense fiscale de l'IR n'en est donc pas forcément une pour les prélèvements sociaux et vice versa. Ainsi, la réduction représentative de frais professionnels de 1,75% pour la CSG et la CRDS est une dépense fiscale puisque ces impositions ont vocation à frapper les revenus bruts : elle est donc suivie comme telle par les annexes des lois d'approbation des comptes de la sécurité sociale. En revanche, l'IR a vocation à ne s'appliquer qu'aux revenus nets de charges : l'abattement forfaitaire de 10 % pour frais professionnels n'est donc pas regardé comme une dépense fiscale par les annexes des lois de

²¹⁰ Le plafond était fixé à 8 000 € pour la généralité des foyers, et à 13 000 € pour ceux qui comptent une personne invalide ou handicapée. L'un et l'autre plafond étaient majorés de 1 000 € par enfant à charge, et au titre de chacun des membres du foyer âgé de plus de 75 ans.

finances, au motif qu'il s'agit d'une simple « *modalité de détermination du revenu net catégoriel inhérente au calcul de l'impôt* »²¹¹.

La définition des dépenses fiscales est susceptible de présenter une marge d'appréciation. Ainsi, s'agissant de l'IR, 94 dépenses fiscales ont été « déclassées » entre 2006 et 2011, y compris les demi-parts de quotient familial pour enfants à charge ou l'exonération des plus-values de cession des résidences principales²¹², leur périmètre étant depuis lors stabilisé. Les deux plus importants déclassements concernent les cotisations d'épargne individuelle (PERP et assimilés) pour 1,6 Md€ et les cotisations de retraite versées par les non-salariés pour 1,3 Md€. 16 autres DF supprimées ne font pas l'objet d'une estimation, plusieurs d'entre elles correspondant aux reports d'imposition des plus-values.

Encadré 16 : Qu'est-ce qu'une norme structurelle de l'IR ?

Le suivi annuel des dépenses fiscales, introduit par la loi de finances pour 1980, avait été préfiguré par un rapport de 1979 du Conseil des impôts qui s'était attaché à définir les normes structurelles de l'impôt sur le revenu.

Y figuraient par exemple le regroupement des revenus imposables par foyer fiscal (article 6 du CGI), l'annualité de l'impôt (article 12 du CGI), le principe de taxation des revenus nets (1. de l'article 13 du CGI), la détermination du revenu net imposable comme totalisation des bénéfices ou revenus nets catégoriels déterminés selon des règles qui leur sont propres (2. et 3. de l'article 13 du CGI).

Certaines de ces normes structurelles sont désormais reconnues par le Conseil constitutionnel : « caractère progressif du montant de l'imposition globale du revenu des personnes physiques »²¹³; prise en compte des revenus et des charges au niveau du foyer familial²¹⁴; prise en compte de l'érosion monétaire pour l'imposition des plus-values²¹⁵.

Selon les prévisions du PLF 2024, l'IR devrait concentrer 47,1 % du montant des dépenses fiscales du budget de l'Etat. Les dépenses fiscales de l'IR représentent environ 40 Md€ par an, soit un montant

²¹¹ Voies et moyens 2024, tome II, p. 8.

²¹² Belkhir, Garrigue (2024), CPO, RP2, op. cit.

²¹³ Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993

²¹⁴ Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000

²¹⁵ Décision n° 2016-538 QPC du 22 avril 2016

globalement stable en euros constants depuis 2007²¹⁶. Cette relative stabilité doit toutefois être mise en regard de deux types de changement de périmètres : d'une part, le déclassement de certaines dépenses fiscales (cf. *supra*), d'autre part, le remplacement de la dépense fiscale par une dépense budgétaire. Ces changements, qui s'expliquent par la volonté d'assurer un meilleur pilotage budgétaire de la dépense ou une mise en cohérence avec d'autres dispositifs, ont ainsi concerné la prime pour l'emploi transformée en 2016 en dépense via la prime d'activité (11 Md€ en 2023, en intégrant il est vrai, le volet activité du RSA), ou le crédit d'impôt pour la transition écologique, devenu en 2021 Ma Prime Rénov' (3 Md€ prévus en 2024).

Le suivi des dépenses fiscales de l'IR peut être amélioré. Celui-ci est effectué à l'annexe 2 du rapport sur les Voies et Moyens des projets de loi de finances. Toutefois, sur les 170 dépenses fiscales inscrites au PLF 2024 pour l'IR, il en reste 13 pour lesquelles le montant n'est pas estimé²¹⁷, et une part beaucoup plus importante - 39 % représentant 9,7 Md€²¹⁸ - sans estimation du nombre de bénéficiaires. Enfin, aucune information n'est donnée sur la répartition des différents avantages fiscaux par décile de revenu, hormis pour les huit premières dépenses fiscales, tous impôts confondus. En comparaison, le Danemark évalue l'effet des dépenses fiscales et des projets de réforme fiscale sur le coefficient de Gini²¹⁹.

Un mouvement de rationalisation des dépenses fiscales s'esquisse en Europe. Ainsi dans le cadre de son projet de réforme fiscale d'ampleur *in fine* non adopté, la Belgique prévoyait de supprimer 70 niches fiscales en limitant le nombre d'objectifs. L'Estonie a poussé le plus loin cet effort de rationalisation en s'en tenant à 7 crédits d'impôts sur les personnes physiques²²⁰.

²¹⁶ Mazeau, Suard (2024), CPO, RP5, op. cit. Hors dépenses fiscales communes à l'IR et à l'IS.

²¹⁷ Notamment des DF liées à l'épargne (l'exonération de la rente viagère lorsqu'un PEA se dénoue après 5 ans ou un PEP après 8 ans) ou sur des plus-values immobilières (abattement exceptionnel de 70% ou de 85% applicable aux plus-values de cessions d'immeubles en vue de la construction d'un logement), ou sur d'autres éléments (étalement sur quatre ans de l'imposition du montant des droits transférés d'un compte épargne-temps vers un plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO) ou d'un plan d'épargne entreprise investi en titres de l'entreprise ou assimilés et de la fraction imposable des indemnités de départ volontaire en retraite ou de mise à la retraite).

²¹⁸ Mazeau, Suard (2024), CPO, RP5, op. cit.

²¹⁹ Mazeau, Suard (2024), CPO, RP5, op. cit.

²²⁰ Besly, Legros (2024), CPO, RP3, op. cit. Ils ont pour objet : les contributions obligatoires aux fonds de pension et assurance chômage, les contributions volontaires aux fonds de pension, les cotisations de sécurité sociale payées à l'étranger, les dons et

Les mesures envisagées visent :

- à la suppression de réductions et crédits d'impôt peu pilotés ou ne correspondant plus aux objectifs qui leur sont assignés (RI frais de scolarité, RI pour investissements Outre-Mer) ;
- sans les remettre en cause dans leur principe, à ajuster certaines RI-CI particulièrement coûteuses et concentrées sur les ménages les plus aisés (CI Services à la personne, RI Dons) ;
- enfin, à engager une démarche de rationalisation au niveau du plafonnement global des RI-CI.

Les seules mesures chiffrables en l'état des données accessibles sont susceptibles de procurer des recettes supplémentaires d'environ 1,5 Md€.

Tableau n° 17 : Synthèse financière des recommandations (chapitre III)

| Type | Mesure | Impact finances publiques (Md€) |
|-------|---|---------------------------------|
| RI-CI | CISAP, réduction du taux à 40% hors frais de garde et de dépendance | + 0,8 |
| | Suppression – RI pour frais de scolarité | + 0,4 |
| | Suppression – RI investissements outre-mer | + 0,3 |
| | RI dons – réduction du taux de la RI à 50% (hors Coluche) et mise en place d'un <i>gift aid</i> | 0 |

donations, les intérêts payés pour le logement, les dépenses de formation et les allocations aux familles de plus de deux enfants.

Chapitre IV – Un « pacte fiscal » remis en cause par l'évasion et la fraude fiscales

Les exigences d'égalité horizontale et verticale entre foyers fiscaux restent théoriques si les contribuables disposent de la possibilité d'échapper à leurs obligations fiscales. En pratique, deux comportements marquent cette volonté de se soustraire aux obligations fiscales française : *l'optimisation fiscale*, laquelle est légale, et la *fraude fiscale* elle-même, qui est en revanche sanctionnée, y compris pénalement. Ainsi, le Chapitre 2 a permis d'aborder certains mécanismes d'optimisation fiscale en droit interne (ex. via le mécanisme des « cash box »).

Par la remise en cause d'une égalité fiscale effective entre citoyens, ces deux comportements sont susceptibles de remettre en cause le « pacte fiscal » de financement égal des services publics et de la protection sociale.

Le sous-titre 1. du présent Chapitre IV traite de la fraude et de l'évitement fiscal liés aux échanges internationaux. Le sous-titre 2. se concentre sur la fraude en droit interne, le reste de l'optimisation fiscale ayant été traitée avant dans le rapport.

1. Assurer l'imposition des revenus les plus mobiles

1.1. Le renforcement du partage d'informations à l'échelle internationale sur les revenus des personnes physiques

Les travaux de l'OCDE ont conduit les États à développer les échanges automatiques d'information. Dans ce cadre, les États ayant adhéré à la « norme commune de déclaration »²²¹ établie en 2014 se

²²¹ Le périmètre des États concernés est plus large que les 38 pays membres de l'OCDE, puisque les échanges s'organisent autour de la Convention multilatérale organisant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, dont sont membres 147 juridictions, parmi lesquels l'ensemble des membres de l'OCDE et du G20.

transmettent de façon automatisée, selon un format technique précis, des informations sur les comptes bancaires détenus à l'étranger²²².

L'OCDE a également travaillé à établir d'autres normes de transmission automatique de données pour appréhender les montages transfrontaliers impliquant des sociétés (dans le cadre du plan d'action « BEPS »), les revenus obtenus par le biais de plateformes de commerce en ligne (« DPI ») ou les échanges de crypto-actifs (« CARF »).

Entre États membres de l'Union européenne, ces échanges d'information sont rendus obligatoires par des directives « DAC ». Outre l'obligation de transmission de données selon les normes de l'OCDE (cf. supra), ces règles européennes prévoient notamment la transmission automatique d'informations sur les bénéficiaires effectifs des sociétés (« directive DAC 5 »).

Tableau n° 18 : Résumé des différentes versions de la directive « DAC » et des mesures équivalentes à l'échelle de l'OCDE

| Version de la directive | Numéro de la version de la directive | Données faisant l'objet de l'échange d'informations | Mesure OCDE équivalente |
|-------------------------|--------------------------------------|--|------------------------------|
| DAC 1 | Directive n° 2011/16 | Revenus salariés, pensions, jetons de présence, plus-values, biens immobiliers et actifs relatifs à l'assurance-vie. | - |
| DAC 2 | Directive n° 2014/107 | Comptes financiers (solde des comptes bancaires, montant brut des intérêts et dividendes reçus, etc.). | Norme commune de déclaration |
| DAC 3 | Directive n° 2015/2376 | <i>Rulings</i> ayant un impact transfrontalier | Action 5 du plan BEPS |
| DAC 4 | Directive n° 2016/881 | Transmission des rapports pays par pays fournis par les multinationales | Action 13 du plan BEPS |
| DAC 5 | Directive n° 2016/2258 | Transmission des informations relatives aux bénéficiaires effectifs | - |
| DAC 6 | Directive n° 2018/822 | Divulgateur obligatoire des montages transfrontaliers d'optimisation fiscale par leurs intermédiaires | Action 12 du plan BEPS |
| DAC 7 | Directive n° 2021/514 | Revenus obtenus par le biais de plateformes de commerce en ligne | DPI |
| DAC 8 | Directive n° 2023/2226 | Revenus obtenus sur le fondement d'échanges de crypto-actifs réalisés via des plateformes dédiées | CARF |

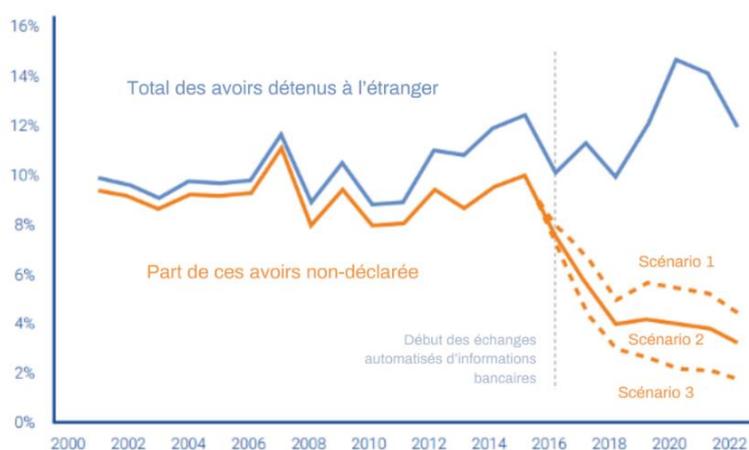
Source : C. Jehan, C. Puechbrussou, *Fraude et évitement en matière d'imposition des revenus des personnes physiques, Conseil des prélèvements obligatoires*, « Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus », rapport particulier n° 4, octobre 2024

²²² Identité du contribuable, numéro de compte bancaire, identité de l'entité financière fournissant les informations, solde du compte et montant brut des intérêts et dividendes reçus.

Ce renforcement de la transparence a permis aux Etats d'imposer des revenus auparavant dissimulés.

Selon l'*EU Tax Observatory*²²³, la part des actifs financiers non déclarés détenus par les ménages à l'étranger aurait dépassé 10% du PIB mondial avant la crise financière de 2007-2008, et serait désormais inférieure à 4% du PIB.

Graphique n° 22 : Évolution de la part des actifs financiers détenus par les ménages à l'étranger et non déclarés sur la période 2001-2022 (en pourcentage du PIB mondial)



Source : EU Tax Observatory, 2023

Les États ont ainsi non seulement la possibilité d'imposer les revenus du capital tirés de ces avoirs, mais aussi dans certains cas²²⁴ de soumettre à l'impôt les revenus occultes ayant permis de constituer ces avoirs eux-mêmes. Ce renforcement de la transparence fiscale aurait permis aux États de recouvrer près de 126 Md€²²⁵ à l'échelle internationale²²⁶, la plus grande partie de ces sommes résultant d'initiatives volontaires de régularisation par des contribuables. Pour autant, il reste aux États à mieux se saisir de

²²³ EU Tax Observatory, *Global Tax Evasion Report 2024*, octobre 2023. Jehan, Puechbrussou (2024), CPO, RP4, op. cit.

²²⁴ Lorsque les délais de reprise de l'administration fiscale le permettent.

²²⁵ Cette somme couvre à la fois le montant des impôts dus et les éventuels intérêts ou majorations fiscales associés.

²²⁶ EU Tax Observatory, *Global Tax Evasion Report 2024*, octobre 2023.

ces possibilités. Ainsi, la Cour des comptes européenne relève que si les échanges internationaux fonctionnent bien, les États membres n'utilisent les informations échangées que de manière limitée en raison notamment de lacunes sur l'actualité, l'exactitude et l'exhaustivité des données²²⁷.

Le partage de l'information sur les bénéficiaires effectifs constitue l'une des dimensions essentielles de ces échanges de renseignements.

En la matière, les bénéficiaires effectifs sont définis comme les personnes physiques qui possèdent ou contrôlent²²⁸ en dernier lieu une entité juridique (société, trust, fondation, etc.). La constitution d'une chaîne d'entités supplémentaires entre le bénéficiaire effectif et l'entité contrôlée peut être effectuée afin de masquer l'identité d'un bénéficiaire effectif²²⁹. La transparence des bénéficiaires effectifs est importante, s'agissant de l'imposition des revenus pour de multiples raisons : (i) une entité étrangère peut bénéficier de revenus « passifs » de source française, qui sont taxables en France si le bénéficiaire effectif de ces revenus est français ; (ii) une entité étrangère peut percevoir des revenus d'activité d'une personne qui les a en réalité réalisés depuis la France et qui sont taxables en France ; (iii) une entité étrangère peut être amenée à distribuer des revenus de source française ou étrangère (cf. encadré n° 18). Enfin, l'identification des bénéficiaires effectifs est également importante pour la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT).

C'est la raison pour laquelle le Forum mondial de l'OCDE et le Groupe d'action financière (GAFI)²³⁰ ont respectivement inclus dans leurs normes des exigences relatives aux bénéficiaires effectifs, et procèdent à des évaluations de la disponibilité effective des renseignements sur ces derniers. Au niveau européen, la directive « DAC 5 »²³¹ impose aux États

²²⁷ Cour des comptes européenne, *Échange d'informations fiscales dans l'UE : le système est solide, mais sa mise en œuvre laisse à désirer*, 2021.

²²⁸ Cette propriété ou ce contrôle peuvent s'exercer de diverses manières : détention directe ou indirecte de la société, contrôle d'un pourcentage important de droits de vote, possibilité de nommer et de révoquer les membres du conseil d'administration d'une entité, etc.

²²⁹ Trusts, fiducies, ou des mécanismes analogues.

²³⁰ Le GAFI (*Financial Action Task Force* – FATF) est un organisme intergouvernemental chargé de lutter contre le blanchiment d'argent et la lutte contre le terrorisme. Son secrétariat est situé au siège de l'OCDE, à Paris.

²³¹ Directive (UE) 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux

d'assurer la collecte et le partage de cette information par les administrations fiscales.

Encadré 17 : L'importance de disposer d'informations sur les bénéficiaires effectifs

- (i) Une société française verse des « revenus passifs » à une entité étrangère dont le « bénéficiaire effectif » (au sens restreint des conventions fiscales²³²) est français

Les conventions fiscales prévoient en général, conformément au modèle OCDE, que c'est l'État du « bénéficiaire effectif » de revenus passifs (intérêts, dividendes, redevances) qui dispose en principe du pouvoir de les imposer. Plusieurs décisions récentes du Conseil d'État éclairent cette notion spécifique²³³ : il s'agit de la personne à laquelle les revenus sont effectivement reversés, malgré l'interposition apparente d'une société. Déterminer si le « bénéficiaire effectif » est un résident fiscal français permet de savoir si ces revenus peuvent être tout au plus taxés à la retenue à la source de 15% ou si la France peut exercer son plein pouvoir d'imposer.

- (ii) Une entité étrangère perçoit des revenus d'activité d'une personne qui les a en réalité réalisés depuis la France et qui sont taxables en France

Il s'agit d'une configuration de fraude fiscale. Une personne physique française réalise une activité (salariée ou indépendante) en France mais c'est une entité étrangère qui est rémunérée. Si l'administration établit que ces revenus ont été réalisés depuis la France, elle peut imposer l'entité étrangère, ainsi que son bénéficiaire effectif au titre des revenus distribués.

- (iii) Une entité étrangère peut être amenée à distribuer des revenus de source française ou étrangère

Quelle que soit l'origine des revenus d'une entité étrangère, les revenus qu'elle distribue à des résidents fiscaux français sont en principe taxables en France. Tel est également le cas des plus-values sur la cession de parts sociales d'entités étrangères. Sans information sur les bénéficiaires effectifs de ces sociétés, de tels revenus peuvent être indétectables par l'administration fiscale alors que c'est la France qui dispose du pouvoir de les imposer.

Pour autant, l'information sur les bénéficiaires effectifs n'est pas partagée de façon satisfaisante. Ainsi, les échanges automatiques

²³² Le rapport place le terme de « bénéficiaire effectif » entre guillemets lorsqu'il est employé dans ce sens.

²³³ CE 5 février 2021, Performing Rights Society, n° 430594 et CE 20 mai 2022, Société Planet, n° 444451.

d'information entre Etats sur les bénéficiaires effectifs des sociétés existent au sein de l'UE, mais sont limités vis-à-vis des Etats tiers. En premier lieu, aucune norme d'échange automatique de renseignements n'existe au niveau de l'OCDE. En deuxième lieu, s'agissant des échanges d'information à la demande, au 8 novembre 2023, seuls 50% des Etats évalués par le Forum mondial de l'OCDE étaient en mesure d'effectuer des transmissions d'un niveau satisfaisant²³⁴.

La transparence des bénéficiaires effectifs ne figure pas encore parmi les critères d'inscription sur la « liste noire » de l'Union européenne Toutefois, les travaux à ce sujet n'ont toujours pas abouti au sein de l'institution en charge de les mener, le groupe du Code de conduite²³⁵.

Sans attendre, la France pourrait d'elle-même modifier la « liste noire » prévue au niveau national. Le critère d'inscription pourrait être à cet égard l'absence d'échanges administratifs sur les bénéficiaires effectifs entre la France et l'Etat concerné dans le cadre d'une convention d'assistance administrative²³⁶. Une telle inscription pourrait être effectuée de façon unilatérale sans attendre l'aboutissement des travaux de l'OCDE et du Code de conduite de l'UE. En effet, l'absence d'information sur les bénéficiaires effectifs est susceptible de priver la France de « renseignements nécessaires à l'application de la législation fiscale française » et pourrait justifier une inscription unilatérale du pays ou territoire défaillant sur la liste noire (cf. encadré n° 18).

²³⁴ C'est-à-dire notés comme « conforme » ou « conforme pour l'essentiel ». Jehan, Puechbrussou (2024), CPO, RP4, op. cit.

²³⁵ Jehan, Puechbrussou (2024), CPO, RP4, op. cit.

²³⁶ Comme l'indique le 1. de l'article 26 du modèle de convention de l'OCDE, « *Les autorités compétentes des États contractants échangent les renseignements vraisemblablement pertinents pour appliquer les dispositions de la présente Convention ou pour l'administration ou l'application de la législation interne relative aux impôts de toute nature ou dénomination perçus pour le compte des États contractants* ». Les informations sur les bénéficiaires effectifs de société constituent de tels renseignements.

Encadré 18 : La « liste noire » des États et territoires non coopératifs

Deux catégories d'États sont inscrites sur la liste française des États et territoires non-coopératifs, mise à jour annuellement par arrêté :

- ceux qui ont refusé de conclure avec la France une convention d'assistance administrative ou ont conclu une convention « *dont les stipulations ou la mise en œuvre n'ont pas permis à l'administration des impôts d'obtenir les renseignements nécessaires à l'application de la législation fiscale française* » (CGI, art. 238-0 A, 2, b) ;
- ceux qui figurent sur la liste noire de l'UE, inscrits sur la liste noire française de manière automatique et sans appréciation de Bercy ou du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères : soit les États et territoires « *facilitant la création de structures ou de dispositifs extraterritoriaux destinés à attirer des bénéficiaires qui n'y reflètent pas une activité économique réelle* » (CGI, art. 238-0 A, 2 bis, 1°), soit des États et territoires inscrits sur la liste française du fait du non-respect de l'un des critères définis à l'annexe V des conclusions adoptées par le Conseil de l'Union européenne le 5 décembre 2017 (CGI, art. 238-0 A, 2 bis, 2°).

Les sanctions applicables dépendent du fondement de l'inscription : il s'agit notamment de l'application de retenues à la source ou prélèvements de 75 % sur les dividendes, sur certains revenus non salariaux, ou encore sur les profits immobiliers lorsqu'ils sont réalisés en France par les résidents de ces États.

Il est cependant préférable, compte tenu de la dynamique des travaux engagés, d'attendre l'aboutissement des travaux du Code de conduite de l'UE qui doivent permettre l'inscription des États ne disposant pas d'un registre national des bénéficiaires effectifs exploitable par l'administration fiscale sur la « liste noire » de l'Union européenne (et, partant, sur la liste française). Cette étape constitue un préalable à de nouvelles étapes vers une plus grande transparence fiscale en matière de détention du patrimoine mondial, pour lesquelles la France s'est positionnée, notamment en ce qui concerne le patrimoine immobilier²³⁷.

Recommandation n° 15 : Finaliser l'inclusion de l'obligation de transparence des bénéficiaires effectifs dans les critères d'inscription sur la « liste noire », le cas échéant en se fondant sur la notation établie par le Forum mondial de l'OCDE.

²³⁷ Jehan, Puechbrussou (2024), CPO, RP4, op. cit.

1.2. Pour l'imposition des personnes physiques, la concurrence fiscale se concentre en large partie sur la modification de la résidence fiscale des personnes

1.2.1. La concurrence fiscale entre États aboutit à une réduction des taux d'imposition

La dynamique de baisse des taux marginaux supérieurs d'imposition sur le revenu global semble enrayée mais reste un point d'attention. Parmi les États membres de l'UE à 15 entre 1995 et 2021, le taux marginal supérieur médian de l'impôt sur les revenus a diminué de 6 points entre 1995 et 2008 (de près de 55% à environ 48%). Toutefois, entre 2009 et 2021, 19 des 28 États-membres de l'Union européenne ont enclenché des réformes visant à relever leurs taux marginaux supérieurs d'imposition sur les revenus des particuliers, mais à un niveau inférieur à celui de 1995. Ainsi globalement, entre 1995 et 2021, seuls 4 pays sur les 28 ont vu leurs taux marginaux supérieurs augmenter : ce sont la Grèce, la Lettonie, le Portugal et le Royaume-Uni²³⁸. Ce constat sur le seul barème de l'IR est renforcé lorsqu'on considère les régimes spécifiques de taxation des revenus du capital : les plus-values mobilières sont généralement taxées plus faiblement que les revenus du travail, comme le confirme une étude conduite par l'OCDE en 2023²³⁹.

1.2.2. Pour l'imposition des personnes physiques, la concurrence fiscale se joue en large partie sur la modification de la résidence fiscale

Le critère de la résidence, pour l'imposition des personnes physiques, devait avoir pour effet de limiter l'érosion des bases fiscales. Les conventions fiscales attribuent en effet pour partie le pouvoir de taxer à l'État de la résidence fiscale, laquelle est effet fondée sur des critères matériels (le foyer d'habitation permanent, le centre des intérêts vitaux, etc.) qu'il est difficile de modifier artificiellement sans entraîner, pour le contribuable concerné, un changement de mode de vie. La problématique de l'imposition des personnes physiques n'est donc pas la

²³⁸ Besly, Legros (2024), CPO, RP3, op. cit.

²³⁹ OCDE, Hourani, D., B. Millar-Powell, S. Perret, A. Ramm (2023), "*The taxation of labour vs. capital income: A focus on high earners*", Taxation Working Papers, No. 65, <https://doi.org/10.1787/04f8d936-en>

même que celle des entreprises qui présentent des bases d'imposition plus mobiles.

Encadré 19 : Les enjeux de la résidence fiscale

Les États définissent, dans leur droit interne, de façon aussi large que possible, le champ d'application territorial de l'imposition des revenus. Ainsi, un contribuable dispose d'un « domicile fiscal » en France au sens du CGI lorsqu'il y présente le lieu de son séjour principal, mais aussi s'il y exerce une activité professionnelle non accessoire ou s'il y dispose du centre de ses intérêts économiques. Un tel contribuable sera alors en principe taxable en France sur l'ensemble de ses revenus mondiaux²⁴⁰.

Face à cette situation, les conventions fiscales définissent des règles de départage pour fixer un « État de résidence ». Ce dernier se voit attribuer le pouvoir de taxer certains revenus : dans le modèle de convention préparé par l'OCDE²⁴¹, il s'agit par exemple du pouvoir exclusif de taxer les pensions et les plus-values ainsi que le pouvoir de taxer les dividendes au-delà d'un taux de 15%²⁴².

Le modèle de convention de l'OCDE prévoit toutefois que les revenus d'activité (salariée ou indépendante) doivent être imposés par l'État dans lequel l'activité est exercée et qui peut être distinct du lieu de résidence fiscale. Par dérogation à cette règle, des dispositions particulières applicables aux personnes qui ont le statut de frontalier au sens des conventions fiscales ou des accords conclus entre la France et l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie et huit cantons de la Suisse prévoient l'imposition de leurs salaires dans le pays de résidence.

En matière de prélèvements sociaux néanmoins, la CSG et la CRDS ne peuvent être prélevées sur les salaires perçus par des travailleurs transfrontaliers affiliés à un régime de sécurité sociale européen : la CJUE estime en effet que ces prélèvements de nature sociale exposeraient le salarié à une double cotisation²⁴³.

Certains enjeux pourraient conduire toutefois à renforcer le pouvoir de taxation de l'État de résidence, notamment en matière de salaires. Ainsi, les revenus d'activité sont taxables au lieu d'exercice de cette activité : pour les « *digital nomads* » combinant télétravail et

²⁴⁰ Articles 4A et 4B du CGI. RP4.

²⁴¹ Lequel n'a pas de valeur contraignante mais dont s'inspirent souvent les États dans le cadre de leurs négociations.

²⁴² Jehan, Puechbrussou (2024), CPO, RP4, op. cit

²⁴³ CJUE 15 février 2000, Commission c/ France, aff. 169/98 et 34/98.

déplacements réguliers, les règles actuelles aboutissent à attribuer le pouvoir de taxer, séquentiellement, à l'ensemble des pays depuis lesquels ils ont réalisé cette activité, ce dont il résulte une complexité administrative ou un risque fort d'évasion fiscale. Le rattachement du pouvoir de taxation en fonction du critère plus stable de la résidence fiscale, laquelle implique de rechercher le centre des intérêts vitaux, c'est-à-dire les liens personnels et économiques, serait de nature à remédier à ce problème. Ce changement de paradigme devrait toutefois s'accompagner d'adaptations possibles, notamment dans le cas des travailleurs frontaliers pour lesquels la répartition entre État de résidence et État d'exercice de l'activité du pouvoir d'imposer est source d'enjeux budgétaires forts pour les États.

1.2.3. On assiste néanmoins en Europe au développement de régimes préférentiels ayant pour objet de modifier la résidence fiscale des personnes physiques

Les régimes « préférentiels » constituent des avantages réservés aux nouveaux résidents fiscaux s'installant sur le territoire. Ils sont de deux types : (i) régimes préférentiels sur les seuls revenus de source étrangère des plus fortunés (Grèce, Italie ou Suisse) qui permettent aux nouveaux résidents fiscaux d'être exonérés ou de payer une somme forfaitaire sur ces revenus ; (ii) régimes préférentiels sur l'ensemble des revenus, ciblant certaines catégories particulières de contribuables : travailleurs très qualifiés ou aux compétences recherchées (Finlande, Pays-Bas ou Danemark), retraités d'origine étrangère (Italie, Portugal ou Chypre).

Ces régimes sont en plein développement. L'*EU Tax Observatory* estime que le nombre total de bénéficiaires de ces régimes en Europe serait passé de 50 000 à plus de 250 000 depuis 1994. Les États les pratiquant sacrifieraient à cet égard des recettes potentielles de 7,5 Md€ à l'échelle de l'Union européenne pour attirer ces résidents fiscaux²⁴⁴.

La France n'est pas exempte de mécanismes similaires, le premier d'entre eux étant le régime de l'impatriation. Le régime de l'impatriation (article 155 B du CGI) fait en effet bénéficier les personnes, qui sont appelées de l'étranger à occuper un emploi dans une entreprise établie en France, d'une exonération temporaire de certains éléments de leur rémunération, ainsi que de certains éléments de leurs revenus patrimoniaux perçus à l'étranger, et ce pendant 8 ans. Cette dépense fiscale,

²⁴⁴ Besly, Legros (2024), CPO, RP3, op.cit.

qui ne distingue pas le régime de l'impatriation et celui de l'expatriation²⁴⁵, est très dynamique : elle a crû globalement de plus de 105 % en euros constants depuis 2011, avec un total de 400 M€. Depuis 2011, le montant moyen par bénéficiaire au titre de l'impatriation a augmenté de 44 % en € constants, passant de 11 000 à 15 870 €²⁴⁶. À ce régime s'ajoute la tentation de prévoir des dispositions spécifiques s'insérant dans une logique de concurrence fiscale internationale. Ce fut le cas de l'exonération d'IR envisagée pour les salariés de fédérations sportives domiciliés en France pendant cinq ans à compter de leur prise de fonctions. Destinée à attirer en France le siège de certaines fédérations sportives, cette disposition de la loi de finances pour 2024 a été censurée par le Conseil constitutionnel²⁴⁷.

1.2.4. D'autres régimes, parmi lesquels l'exonérations des plus-values mobilières, ont pour effet d'inciter les contribuables à modifier leur résidence fiscale

En dehors de l'UE, il n'existe à l'heure actuelle pas d'impôt sur le revenu dans plusieurs juridictions. L'absence d'impôt sur le revenu dans des juridictions telles qu'Anguilla, l'Arabie saoudite, les Bahamas, Bahreïn, les Bermudes, les îles Caïmans, les Émirats arabes unis, le Koweït, Monaco, le sultanat d'Oman ou encore le Qatar s'applique aussi bien aux citoyens ou résidents installés de longue date qu'aux nouveaux arrivés, et relève à ce titre d'un choix de politique fiscale de ces États eu égard aux ressources dont ils peuvent disposer par ailleurs.

Au sein même de l'UE, de nombreux Etats membres exonèrent les plus-values mobilières, ce qui a pour effet d'inciter les contribuables à y déplacer, temporairement ou de façon permanente, leur résidence fiscale. Ainsi, en Belgique, les plus-values mobilières réalisées sur des titres dont la durée de détention est supérieure à 6 mois sont exonérées d'impôt. Appliquant un critère distinct de la durée de détention pour exonérer les plus-values réalisées par les personnes physiques, la Suisse et les Pays-Bas prennent en compte le critère de « *gestion normale du patrimoine* » (Pays-Bas), à l'exception des plus-values liées à une participation « *substantielle* », ou le critère de la gestion « *non*

²⁴⁵ C'est-à-dire l'avantage accordé aux personnes revenant en France après une période à l'étranger dans le cadre d'une activité professionnelle.

²⁴⁶ Mazeau, Suard (2024), CPO, RP5, op. cit.

²⁴⁷ Décision n°2023-862 DC du 28 décembre 2023 qui a censuré l'article 31 de la loi de finances pour 2024 adoptée par le Parlement.

professionnelle » (Suisse)²⁴⁸. Or, les conventions fiscales conclues par la France²⁴⁹ réservent en général à l'État de résidence le soin de taxer les plus-values réalisées par le contribuable. En d'autres termes, il suffit à un contribuable français de déplacer, même temporairement (en théorie, un an) sa résidence fiscale dans l'un de ces États et d'y céder les titres qu'il détient : les plus-values correspondantes ne seront jamais taxées.

Bien que les États membres de l'UE aient la possibilité d'instaurer un mécanisme défensif pour lutter contre cette concurrence dommageable, l'*exit tax* peine à trouver en France une incarnation durable et effective. Celle-ci conduit à imposer les plus-values latentes à l'IR et aux prélèvements sociaux au titre des revenus du patrimoine lors du transfert par les contribuables de leur domicile fiscal hors de France. Robuste d'un point de vue constitutionnel et au regard du droit de l'Union, dès lors notamment que le fait générateur de l'imposition est constitué par le transfert de domicile, l'*exit tax* est pratiquée par plusieurs États en matière d'imposition sur le revenu (États-Unis, Espagne, Italie)²⁵⁰. La mise en œuvre d'une telle taxe impose des démarches complexes pour tous les investisseurs déplaçant leur résidence fiscale, en leur imposant d'acquitter un impôt ou, s'ils obtiennent un sursis de paiement, un suivi administratif complexe. C'est la raison pour laquelle l'*exit tax* introduite en France en 2011 a été assouplie par la loi de finances pour 2019 : la contrepartie en est que ses effets sont désormais plus aisément contournables, par le caractère automatique de l'obtention du sursis d'imposition, et la faible durée nécessaire pour bénéficier d'un effacement complet de l'*exit tax* (2 à 5 ans), sans pour autant pleinement parvenir à une simplification des modalités d'application du dispositif²⁵¹.

1.3. La lutte contre ces pratiques dommageables pourrait s'inspirer des chantiers menés en matière d'imposition des sociétés

Le premier chantier est la définition des pratiques fiscales dommageables en matière d'IR, lesquelles sont de deux ordres. D'une part, il s'agit des mesures ayant pour objectif premier le déplacement de résidence fiscale des personnes physiques (cf. section 1.2.3). D'autre part,

²⁴⁸ Besly, Legros (2024), CPO, RP3, op. cit.

²⁴⁹ A l'instar de ce que prévoit le modèle de convention de l'OCDE (article 13).

²⁵⁰ Jehan, Puechbrussou (2024), CPO, RP4, op. cit.

²⁵¹ Jehan, Puechbrussou (2024), CPO, RP4, op. cit.

il y a lieu de cibler les législations fiscales ayant un effet distorsif, notamment lorsqu'elles prévoient une imposition nulle ou très basse sur le revenu, une imposition forfaitaire ou la non-imposition de certains éléments de revenu présentant un caractère pilotable, notamment les plus-values mobilières (cf. section 1.2.4).

Au niveau de l'Union européenne, les travaux sur les pratiques fiscales potentiellement dommageables sont menés au sein du Code de conduite, créé le 1^{er} décembre 1997. Toutefois, son mandat est limité à la seule fiscalité des entreprises. **C'est pourquoi la démarche de définition des pratiques dommageables pourrait être initiée au sein du Cadre inclusif de l'OCDE**, à l'exemple de ce qui a été fait dans le cadre de l'action 5 du programme BEPS. Pour garantir une large adhésion internationale, ces travaux pourraient être réalisés – en lien étroit avec le G20 – au sein du Cadre inclusif de l'OCDE, qui rassemble plus de 125 pays qui collaborent à la mise en œuvre des mesures issues du projet BEPS, au-delà des seuls pays membres de l'OCDE.

Celui-ci pourrait servir de base à une revue par les pairs et, le cas échéant, à l'établissement d'une « liste noire » en matière de fiscalité des personnes physiques. Cette revue par les pairs pourrait être organisée à l'exemple de ce qui est réalisé par le Forum sur les pratiques fiscales dommageables à l'échelle de l'OCDE en matière de fiscalité des entreprises. La structure choisie serait chargée d'évaluer les régimes fiscaux en place et ceux en cours d'élaboration pour garantir qu'ils n'aient pas des effets dommageables.

Par analogie avec la fiscalité des entreprises, ces travaux pourraient préparer l'ouverture d'un chantier d'imposition minimale sur le revenu des personnes physiques. Plusieurs obstacles devront toutefois être levés. Il sera notamment nécessaire de trancher entre une imposition minimale du revenu et une imposition minimale du patrimoine. On a vu (cf. Chapitre 2) que la définition du revenu imposable était complexe, variait selon les États et surtout pouvait s'écarter du « revenu économique », notamment pour les foyers fiscaux détenant des parts de sociétés. En revanche, une imposition sur le patrimoine, portée au niveau du G20, pourrait se heurter à des obstacles constitutionnels et conventionnels car ne taxant pas les revenus disponibles. Cette contrainte juridique existe en France mais également dans d'autres pays, comme le montre le « Christmas ruling » néerlandais (cf. encadré n° 20)²⁵².

²⁵² Besly, Legros (2024), CPO, RP3, op. cit.

Encadré 20 : Le système Box 3 des Pays-Bas

Afin de lutter contre les comportements d'évitement de l'impôt visant à dissimuler les revenus générés, les revenus de l'épargne et des investissements étaient taxés depuis 2001 aux Pays-Bas selon le système de taxation « Box 3 », lequel supposait un rendement forfaitaire de chaque actif, sur la base de sa valeur.

En 2021, la Cour suprême néerlandaise a jugé le système de la *Box 3*, tel qu'il résultait de sa rédaction de 2017, non conforme à la Convention européenne des droits de l'homme et notamment l'article 1^{er} de son premier protocole relatif au droit de propriété (jugement dit « *Christmas ruling* »).

En septembre 2023, une nouvelle proposition du Gouvernement a été soumise à consultation « *Wet werkelijk rendement box 3* » (législation pour le retour du système Box 3). Ce projet, qui devrait concerner les revenus à partir de 2027, reviendrait à taxer les rendements réels des actifs, et donc les revenus disponibles.

Au-delà de ces sujets, la conception d'un mécanisme de récupération du revenu lorsque les personnes concernées ne sont pas effectivement imposées dans l'un des États pourrait s'avérer complexe. A cet égard, il serait nécessaire de se demander s'il faut, sur le modèle des règles en matière d'imposition des sociétés (« Pilier II »), accorder à certains autres États²⁵³ le pouvoir d'imposer ces personnes pour assurer une imposition minimale.

Le chantier piloté par l'OCDE pourrait être complété, dans un second temps, par une harmonisation au niveau de l'UE. Si la fiscalité directe ne fait l'objet d'aucune base juridique dédiée au sein des traités européens, il a été cependant possible d'adopter des évolutions en matière de fiscalité des entreprises en se fondant sur une logique d'harmonisation du marché intérieur, justifiant l'intervention de l'UE (article 114 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) : la fiscalité des personnes physiques ne présente pas cette caractéristique. Elle ne pourrait donc être harmonisée que sur la base, plus contraignante sans être entièrement impraticable, de l'article 352 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui permet à l'UE d'adopter les mesures appropriées en dehors des compétences que lui confèrent les traités.

²⁵³ Par exemple sur la base de critères plus larges de présence physique de la personne, ou d'actifs.

Recommandation n° 16 : Encourager la mise en place de travaux internationaux sur les pratiques dommageables relatives à l'imposition des personnes physiques.

2. Renforcer la lutte contre la fraude comme composante essentielle du pacte fiscal

Les enquêtes « Évènements de vie » menées en France et en Allemagne témoignent d'une différence de perception significative entre les deux pays²⁵⁴ : la déclaration d'impôt constitue, parmi les éléments de complexité administrative perçus par les citoyens des deux pays, comme le plus différenciant entre la France et l'Allemagne²⁵⁵. 11 % des Français interrogés considèrent cet acte comme compliqué, contre 47 % des Allemands.

Pour autant, la simplicité de la déclaration des revenus n'exclut pas l'acceptabilité de comportements visant à réduire l'assiette taxable. Comme cela ressort du deuxième baromètre des prélèvements fiscaux du Conseil des prélèvements obligatoires (janvier 2024), seuls 44 % des sondés considèrent qu'il n'est « jamais justifié de tricher » sur ses impôts et cotisations sociales. Cette tolérance d'une partie de la population à l'égard de la fraude fiscale n'est cependant pas majoritaire : 55 % des Français interrogés soutenaient un renforcement des fonds publics dédiés à la lutte contre les différents types de fraude (et seuls 10 % souhaitaient les diminuer) et 79 % d'entre eux considéraient que « payer ses impôts et cotisations sociales constitue un acte citoyen »²⁵⁶.

²⁵⁴ Daniel Kühnhenrich, *Les « évènements de vie » : une comparaison des enquêtes menées en France et en Allemagne sur la complexité des démarches administratives*, Revue française d'administration publique n°180, 2021/4, Editions Institut national du service public

²⁵⁵ Devant la naissance d'un enfant ou la situation de précarité financière.

²⁵⁶ Conseil des prélèvements obligatoires, « Baromètre des prélèvements fiscaux et sociaux en France – Deuxième édition 2023 », *Les notes du CPO*, n°7, janvier 2024, p.5.

2.1. Mesurer la fraude à l'imposition des revenus

La fraude fiscale est un délit constitué par un comportement intentionnel visant à se soustraire frauduleusement à l'établissement ou au paiement des impôts. Ce délit fait l'objet de sanctions, à la main du juge pénal, lesquelles sont définies séparément, s'agissant de l'IR, dans le code général des impôts²⁵⁷, et s'agissant des prélèvements sociaux, dans le code de la sécurité sociale²⁵⁸. Sont susceptibles de s'y ajouter, dans les conditions notamment prévues par la jurisprudence du Conseil constitutionnel²⁵⁹, des pénalités administratives pour manquement délibéré, abus de droit ou manœuvres frauduleuses qui peuvent conduire à des majorations de 40% à 80% de l'imposition²⁶⁰.

La fraude fiscale constitue l'une des composantes de situations d'évitement fiscal. Celui-ci regroupe également les *irrégularités involontaires*, erreurs matérielles ou erreurs d'interprétation des règles applicables par le contribuable, ou *l'optimisation fiscale*, qui désigne le fait pour le contribuable de choisir, parmi les possibilités légales, celle qui apparaît la moins onéreuse. *L'écart fiscal* vise à estimer les pertes pour les finances publiques résultant de la fraude fiscale, les irrégularités involontaires ainsi que les sommes non recouvrées par l'administration²⁶¹.

²⁵⁷ Article 1741 du CGI.

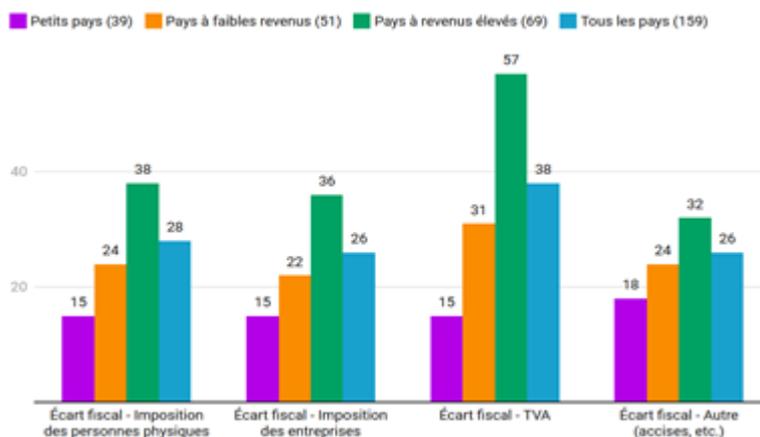
²⁵⁸ Parmi les différents cas de fraude sociale listés à l'article L. 114-16-2 du code de la sécurité sociale, on notera notamment les délits prévus aux articles L. 114-13 et L. 114-18 de ce code.

²⁵⁹ CC. 24 juin 2016, nos 2016-545 QPC et 2016-545 QPC

²⁶⁰ Jehan, Puechbrussou (2024), CPO, RP4, op. cit. L'article 175 de la loi de finances pour 2020 a ainsi élargi le champ de l'article L. 10-0 AC du LPF à un ensemble d'infractions, parmi lesquelles l'exercice d'une activité occulte, l'omission de déclaration d'informations relatives à la détention d'avoirs à l'étranger nécessaires pour la liquidation de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur la fortune immobilière, l'omission de déclaration d'un contrat de capitalisation ou de placement souscrit à l'étranger ou encore les manquements délibérés, manœuvres frauduleuses ou abus de droit, lorsque le montant des droits éludés est estimé supérieur à 100 000 euros.

²⁶¹ Jehan, Puechbrussou (2024), CPO, RP4, op. cit.

Graphique n° 23 : Pourcentage de pays déclarant procéder à l'évaluation de l'écart fiscal au niveau mondial en 2017, par type d'impôt



Source : Fonds monétaire international, *International Survey on Revenue Administration* (novembre 2021).

La France ne produit pas d'évaluation de la fraude ou de l'écart fiscal en matière d'impositions des revenus. Pourtant, cette évaluation est réalisée à l'étranger : 28 % des États interrogés par le Fonds monétaire international (FMI) déclaraient produire une telle estimation. Ce taux atteignait même 38 % parmi les pays à haut revenu au sens du FMI²⁶².

Ainsi estimé, cet écart fiscal diffère fortement selon les États, mais se concentre sur les indépendants et micro-entreprises : pour ces contribuables, il atteindrait 70% du produit de l'impôt en Italie, près de 20% au Royaume-Uni et moins de 5% au Pays-Bas. En revanche, dans ces trois pays, l'écart fiscal des particuliers non entrepreneurs ne dépasserait jamais 5%²⁶³.

²⁶² Jehan, Puechbrussou (2024), CPO, RP4, op. cit.

²⁶³ Jehan, Puechbrussou (2024), CPO, RP4, op. cit.

Encadré 21 : Le travail illégal et la sous-déclaration des travailleurs des plateformes

Comme le relevait déjà le Conseil des prélèvements obligatoires en 2007²⁶⁴, le travail dissimulé ne saurait se réduire à sa seule dimension de fraude aux prélèvements obligatoires et constitue l'une des formes du travail illégal (avec l'emploi d'étrangers sans titre de travail, le prêt illicite de main d'œuvre, etc.).

La dernière étude du Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS)²⁶⁵, publiée début 2024, estime entre 8 et 10,1 Md€ le manque à gagner total lié à ce phénomène au titre de l'année 2022, pour le secteur privé et sur le champ relevant de la compétence du réseau des Urssaf²⁶⁶. Si le taux de fraude moyen relatif au travail dissimulé par secteur économique en 2021 et 2022 est évalué par le HCFiPS entre 1,6 % et 2,1 %, les taux de fraude les plus élevés peuvent atteindre jusqu'à 8,2 % et sont constatés dans les secteurs de la construction et des hôtels-café-restaurants (HCR)²⁶⁷.

De même, la part de l'absence de déclaration ou de la minoration déclarative chez les entrepreneurs des plateformes est très élevée. La part des micro-entrepreneurs des plateformes n'effectuant aucune déclaration à l'Urssaf atteignait 38 % en 2022 (contre 34 % en 2021) et celle de ceux qui déclarent un chiffre d'affaires inférieur à celui déclaré par les plateformes dans le cadre des obligations prévues à l'article 1649 *ter* A du CGI atteignait 31 % en 2022 (contre 32 % en 2021). Au total, tous secteurs confondus, 69 % des micro-entrepreneurs des plateformes ne respectaient pas, en 2022, leurs obligations déclaratives auprès de l'Urssaf.

Le guichet de régularisation des déclarations des auto-entrepreneurs ouvert en 2023 a permis de redresser l'assiette de près de 13 800 micro-entrepreneurs pour un montant de 33,9 M€.

²⁶⁴ Conseil des prélèvements obligatoires, *La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle*, mars 2007.

²⁶⁵ HCFiPS, *Observatoire du travail dissimulé – bilan 2023*, janvier 2024. Le champ des travaux de cet observatoire reprend celui couvert par les services de contrôle du réseau des Urssaf (hors secteur public). Cela exclut les impositions des personnes physiques dont le recouvrement est effectué par la direction générale des finances publiques, notamment l'impôt sur le revenu et la CSG sur le capital et les revenus des jeux.

²⁶⁶ Cotisations Unedic et Agirc-Arrco incluses.

²⁶⁷ HCFiPS, *Observatoire du travail dissimulé – bilan 2023*, janvier 2024,.

2.2. Mieux coordonner les contrôles de la fraude à l'imposition des revenus

2.2.1. Plus réduits en nombre, les contrôles sont mieux ciblés avec l'usage croissant du *datamining*

Tant en matière d'IR que de contributions sociales, on constate une tendance à la baisse du nombre total de contrôles réalisés respectivement par la DGFIP et les URSSAF.

- S'agissant de l'IR, le nombre de contrôles sur pièces réalisés par la DGFIP a connu une forte augmentation en 2023 (994 364), et a atteint son niveau le plus élevé après une baisse tendancielle de 24% entre 2018 et 2022. En revanche le nombre d'examen de la situation fiscale personnelle, c'est-à-dire de contrôles de cohérence approfondis, amorce une baisse plus durable depuis 2012, puisqu'il passe de 4 159 à cette date à 3 134 en 2018 pour atteindre seulement 2 061 en 2023²⁶⁸.
- S'agissant des contrôles de l'URSSAF, le nombre total d'actions de contrôles connaît une baisse depuis 2017, passant d'environ 200 000 à cette date à 126 000 en 2023. Dans l'ensemble des actions de contrôle, le nombre de celles qui se limitent à un contrôle comptable d'assiette connaît une baisse plus continue depuis 2011, avec une baisse de 5,5 % par an en moyenne entre 2011 et 2023.

La programmation des contrôles est susceptible d'être mieux ciblée, dès lors qu'elle repose de façon croissante sur le *datamining*. Cette tendance s'inscrit dans un mouvement général concernant l'ensemble des contrôles. Si 6 % du total des contrôles DGFIP était ciblé par intelligence artificielle (IA) ou *datamining* en 2017, cette part s'est élevée à 52,4 % en 2022 et devrait se maintenir à ce niveau à l'avenir. Pour les contrôles réalisés par la DGFIP sur des particuliers le développement du *datamining* dans la programmation des contrôles s'est effectué à un rythme plus lent, puisque le taux de contrôles ciblés par IA et *datamining* se situait à 32,7% en 2022, mais devrait atteindre une cible de 45% en 2026. S'agissant des prélèvements sociaux, les contrôles comptables d'assiette reposent de façon croissante sur le *datamining* : la part des contrôles

²⁶⁸ Jehan, Puechbrussou (2024), CPO, RP4, op. cit.

comptables d'assiette programmés sur les TPE via un plan de datamining s'élevait à 35,3 % en 2021 et à 56,5 % en 2022²⁶⁹.

Encadré 22 : Les nouveaux outils dont dispose l'administration

Utilisation de données librement accessibles sur les réseaux sociaux. L'administration fiscale peut être amenée à utiliser des données « en source ouverte », par exemple celles mise à disposition de manière volontaire et publique sur certaines plateformes numériques. Afin d'améliorer l'efficacité de ces méthodes de détection, l'article 154 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 autorise les administrations fiscale et douanière à titre expérimental et pour une durée de trois ans à collecter et exploiter au moyen de traitements informatisés et automatisés les contenus librement accessibles manifestement rendus publics par leurs utilisateurs sur les sites internet des opérateurs de plateforme en ligne mentionnés à l'article L. 111-7 du code de la consommation²⁷⁰.

Recours aux « aviseurs fiscaux ». Au total, selon la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) – chargée de l'exploitation de ces signalements – 446 demandes d'indemnisation ont été reçues entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2022²⁷¹. Toutefois, sur ces demandes, 292 étaient hors du cadre fixé par l'article L. 10-0 AC du CGI ou ont été classées sans suite, 74 étaient en cours de traitement pour confirmer ou infirmer les éléments transmis, 69 en cours de contrôles fiscaux et 9 seulement ont fait l'objet d'une indemnisation²⁷².

2.2.2. L'intensification de la lutte contre le travail illégal se traduit paradoxalement par une baisse globale des montants recouvrés

S'agissant des contrôles menés par la DGFIP (impôt sur le revenu et prélèvements sociaux sur le capital), malgré un meilleur ciblage des contrôles (cf. supra), on constatait une forte réduction des droits nets notifiés depuis 2016, avec un volume de droits nets qui avait atteint son point le plus bas lors de la crise sanitaire (de 2,8 Md€ en 2016 à 1,1 Md€

²⁶⁹ Jehan, Puechbrussou (2024), CPO, RP4, op. cit.

²⁷⁰ Jehan, Puechbrussou (2024), CPO, RP4, op. cit.

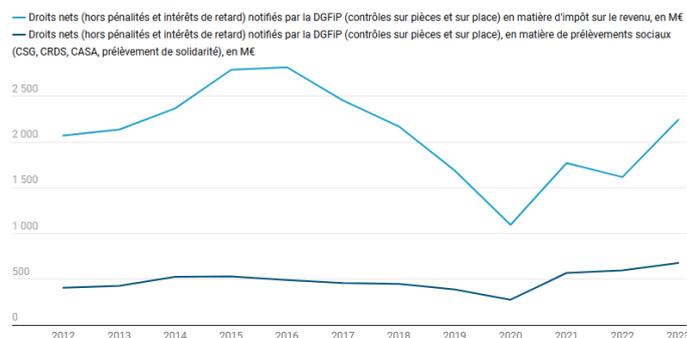
²⁷¹ Sénat, *Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2024*, tome II, fascicule 1 « Les conditions générales de l'équilibre financier (article liminaire et première partie de la loi de finances », 23 novembre 2023, p. 1116.

²⁷² Jehan, Puechbrussou (2024), CPO, RP4, op. cit.

en 2020). Cette baisse reflétait le contexte de la pandémie de Covid-19²⁷³, mais elle poursuivait aussi une tendance antérieure.

La dynamique des rectifications fiscales en matière d'IR est toutefois relancée depuis cette date, avec des droits nets notifiés en augmentation, dépassant les 2 Md€ par an en 2023, sans toutefois retrouver leur niveau de 2015-2016.

Graphique n° 24 : Évolution des droits nets notifiés par la DGFIP (contrôle sur pièce et sur place) au titre de l'impôt sur le revenu et en matière de prélèvements sociaux sur la période 2012-2023 (en M€)



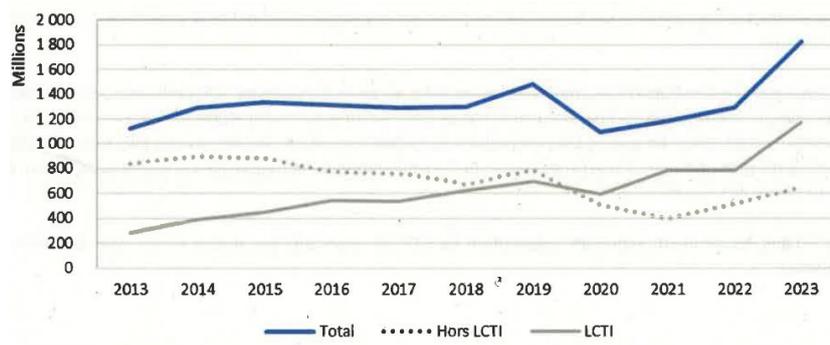
Source : Jehan, Puechbrussou (2024), CPO, RP4, op. cit.

S'agissant des cotisations et prélèvements sociaux, on assiste à un recentrage de l'activité de contrôle : une baisse des résultats des contrôles « classiques » d'assiette traduit une bascule vers la lutte contre le travail illégal. Au total, entre 2013 et 2023, le montant des redressements réalisés dans le cadre des contrôles de lutte contre le travail illégal (LCTI) a quadruplé, passant de 283 M€ à près de 1,2 Md€. À l'inverse, les montants redressés dans le cadre des autres contrôles ont baissé de 25% sur la même période : il s'agit d'un choix assumé et partagé entre l'Etat et l'Urssaf dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion 2023-2027 conclue avec cette dernière²⁷⁴.

²⁷³ D'une part, les opérations de contrôle fiscal ont été suspendues lors du confinement. D'autre part, la reprise des opérations de contrôle fiscal s'est faite de manière progressive afin d'éviter de fragiliser les secteurs économiques les plus touchés par la crise sanitaire.

²⁷⁴ Jehan, Puechbrussou (2024), CPO, RP4, op. cit.

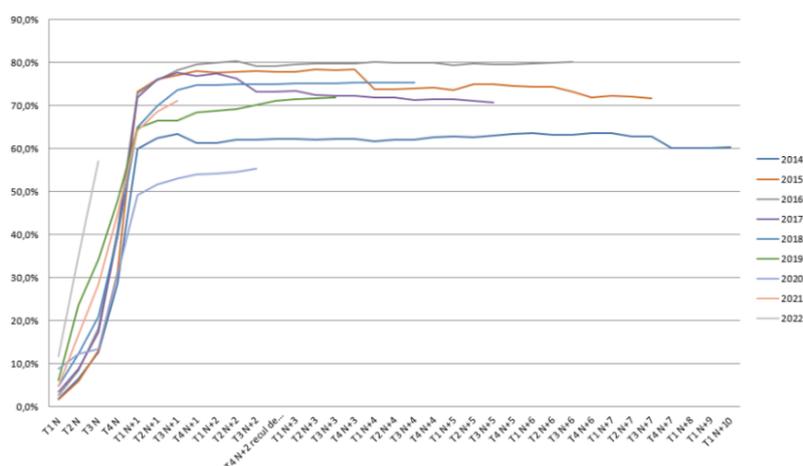
Graphique n° 25 : Montants redressés par le réseau des Urssaf par type d'actions sur la période 2013-2023 (en M€)



Source : Urssaf Caisse nationale

Les résultats du recouvrement brut sur créances de contrôle hors lutte contre le travail illégal ont tendance à s'améliorer depuis 2014, passant de 60% à 2 ans à environ 80%.

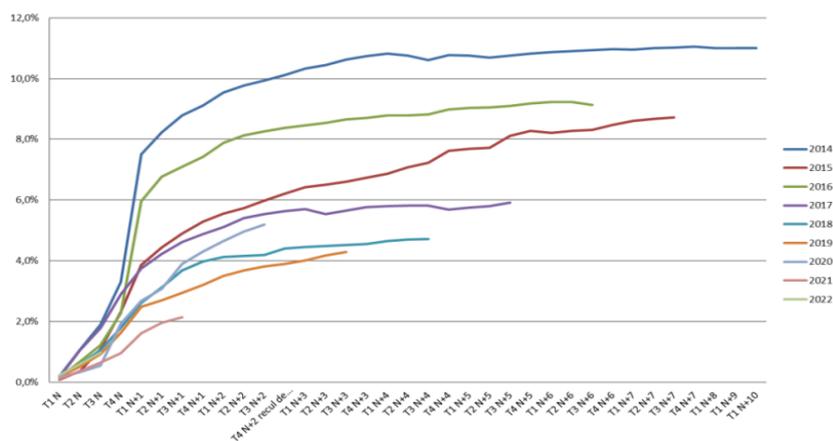
Graphique n° 26 : Évolution dans le temps des résultats du recouvrement brut sur créances de contrôle hors LCTI au sein des Urssaf (2014-2022)



Source : HCFiPS, Les nouveaux enjeux du contrôle et de la lutte contre les fraudes, février 2023, p.36.

Le taux de recouvrement des opérations de lutte contre le travail illégal est en revanche significativement plus faible que pour les autres opérations de contrôle. Il se situe, selon les années, entre 4% et 10% à deux ans contre 60% à 80% pour les autres opérations de contrôle. De surcroît, les résultats du recouvrement d'opérations de lutte contre le travail illégal tendent à diminuer au fil du temps. Un an après le redressement par les Urssaf, ce taux n'était ainsi que de 8 % pour les redressements de 2014, 4 % pour ceux de 2015, 2 % pour ceux de 2019 et de 2022. Plusieurs années après le redressement, ce taux plafonnait à 11 % pour les redressements de 2014 et 6 % pour ceux de 2017²⁷⁵.

Graphique n° 27 : Évolution dans le temps des résultats du recouvrement brut sur créances de contrôles de LCTI au sein des Urssaf (2014-2022)



Source : HCFiPS, Les nouveaux enjeux du contrôle et de la lutte contre les fraudes, février 2023,

Cette baisse du taux de recouvrement sur créances de lutte contre le travail illégal constitue un enjeu important, dans un contexte marqué par une forte hausse de la part des montants redressés à ce titre.

²⁷⁵ Jehan, Puechbrussou, CPO (2024), RP4, op. cit.

2.2.3. Une nécessité de mieux coordonner les services de contrôle en matière fiscale et sociale

La nécessité d'une meilleure coordination concerne tout d'abord les délais dans lesquels les contrôles sont effectués. En effet, en matière fiscale comme en matière sociale, le droit de reprise « standard »²⁷⁶ court jusqu'à la fin de la 3^e année suivant celle au titre de laquelle l'impôt ou les cotisations sont dus, et n'est suspendu que pendant la phase contradictoire suivant l'envoi de la proposition de rectification (pour le fiscal) ou de la lettre d'observations (côté social).

Une simplification des procédures pour les administrations concernées serait souhaitable. Il pourrait être envisagé d'autoriser plus largement des redressements sur la base de contrôles effectués par l'autre administration pour accélérer les procédures et éviter les cas de prescription. Les contrôles fiscaux portant sur des travailleurs indépendants sont ainsi déjà transmis aux Urssaf via des fiches dites « RIALTO » afin de faciliter les corrections d'assiette par les Urssaf. En outre, les Urssaf peuvent procéder au redressement de l'assiette de cotisations sociales sur le fondement des procès-verbaux transmis par la DGFIP, sans avoir à refaire de contrôle, comme le prévoient les dispositions de l'article L. 8271-8-1 du code du travail. Cela est une simplification notable, y compris pour le contrôlé/redressé. Comme le recommande le HCFiPS²⁷⁷, il pourrait être pertinent d'étendre cette démarche à de nouvelles assiettes, en particulier dans l'autre sens au profit de la DGFIP.

Les modalités de coopération pourraient être approfondies sur des sujets à la frontière entre les deux administrations. A cet égard, il faut relever que de nombreux travaux sont déjà en cours : ateliers visant à identifier les partages d'informations détenues par chaque administration, conventions au niveau départemental pour développer la coordination des actions, groupes de travail mixtes sur des sujets d'intérêt commun.

Comme le propose le HCFiPS²⁷⁸, des délégations de contrôle pourraient être expérimentées pour permettre aux agents d'une

²⁷⁶ Le droit de reprise peut parfois être rallongé dans des cas spécifiques. Par exemple, l'article L. 244-3 du code de la sécurité sociale prévoit un droit de reprise rallongé de 6 mois pour les travailleurs indépendants.

²⁷⁷ Haut Conseil du financement de la protection sociale, *L'avenir du recouvrement social – Les nouveaux enjeux du contrôle et de la lutte contre les fraudes*.

²⁷⁸ Haut Conseil du financement de la protection sociale, *L'avenir du recouvrement social – Les nouveaux enjeux du contrôle et de la lutte contre les fraudes*.

administration d'être habilités pour effectuer des redressements pour le compte des deux réseaux. Une telle proposition ne pourrait se concevoir qu'à moyen terme, car elle nécessite au préalable la révision de certains textes et l'organisation de formations croisées entre les agents des deux administrations. Afin de faciliter sa mise en œuvre et son acceptabilité par les deux réseaux, elle pourrait au départ être centrée sur des enjeux ciblés, par exemple le contrôle des revenus des dirigeants en vue de leur assujettissement à la CSG, eu égard à la difficulté de définir si ces sommes relèvent de la CSG sur les revenus d'activité – de la compétence des Urssaf – ou de celle sur les revenus du patrimoine – de la compétence de la DGFIP. Dans le cas où cette expérimentation s'avérerait fructueuse, elle pourrait être étendue à des domaines plus vastes, à l'exemple du contrôle des travailleurs indépendants et des travailleurs des plateformes.

Recommandation n° 17 : Améliorer la coordination entre DGFIP et URSSAF sur les contrôles, les rectifications et le recouvrement des créances fiscales.

2.3. Renforcer l'effectivité des sanctions de la fraude à l'imposition des revenus

2.3.1. La montée en puissance du juge pénal rend nécessaire des adaptations

La transmission automatique au parquet des affaires les plus graves a significativement augmenté le nombre de poursuites pour fraude fiscale. Cette transmission automatique a été instaurée par la loi du 23 octobre 2018²⁷⁹ qui a mis fin au monopole de l'action publique dont disposait l'administration fiscale en matière de fraude. Le volume total de saisines du Parquet s'est établi à 1 889 cas en 2023 contre 935 en 2018, dernière année avant l'entrée en vigueur de la réforme, soit près d'un doublement²⁸⁰.

Cette évolution a conduit à une augmentation significative du stock d'affaires de fraude fiscale au sein des parquets depuis 2019. En l'absence de redimensionnement des effectifs de ces derniers afin d'y faire face, le risque est grand qu'un nombre significatif d'affaires soit atteint par la prescription de 6 ans en cas d'absence d'acte de d'instruction ou de

²⁷⁹ Article 36 de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

²⁸⁰ Jehan, Puechbrussou, (2024), CPO, RP4, op. cit.

poursuite, ou fasse l'objet d'un classement sans suite juste avant que cette dernière n'intervienne. À cet égard, il est nécessaire de mobiliser tous les leviers, tels qu'une rationalisation des investigations dans un contexte d'effectifs limités d'enquêteurs spécialisés²⁸¹ ou le développement des procédures de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) qui permettent d'accélérer le traitement des dossiers de fraude fiscale qui en font l'objet, mais aussi des efforts de recrutement et de formation de magistrats du parquet, ainsi que des assistants spécialisés.

Les sanctions en matière de fraude fiscale et de fraude fiscale aggravée peuvent se révéler particulièrement dissuasives, mais sont appliquées avec sélectivité. Elles peuvent atteindre dans le second cas 7 ans d'emprisonnement, 3 000 000 € d'amende ou deux fois le produit de l'infraction, et l'interdiction des droits civiques, civils et de famille. En pratique, les entretiens menés en juridiction au cours des travaux préparatoires au présent rapport ont révélé que le prononcé de peines de prison ferme était extrêmement rare²⁸².

La jurisprudence constitutionnelle rend nécessaire une meilleure coordination entre juges. Dans deux décisions du 24 juin 2016²⁸³, le Conseil constitutionnel a interdit au juge pénal de condamner un contribuable qui a définitivement été déchargé de son imposition devant le juge fiscal pour un motif de fond. Cela soulève des difficultés d'appréciation lorsque la procédure devant le juge administratif est plus lente que la procédure pénale : la Cour de cassation, dans un des arrêts rendus le 11 septembre 2019²⁸⁴, a précisé que le juge répressif « *peut prononcer, dans l'exercice de son pouvoir souverain, le sursis à statuer en cas de risque sérieux de contrariété de décisions, notamment en présence d'une décision non définitive déchargeant le prévenu de l'impôt pour un motif de fond* ». En revanche, l'idée d'un sursis obligatoire rallongerait les délais et créerait des difficultés procédurales substantielles, à même d'être instrumentalisées et ainsi de dévitaliser l'effectivité de la lutte contre la fraude.

Cette coordination implique que le juge de l'impôt soit enclin à favoriser les moyens de fond, susceptibles d'affecter la procédure pénale. En l'absence de dispositions normatives particulières, des

²⁸¹ Direction des affaires criminelles et des grâces, circulaire n° 2021/F/0122/FC4 du garde des Sceaux, ministre de la Justice du 4 octobre 2021 (NOR JUSD2129778C), p.8.

²⁸² Jehan, Puechbrussou, (2024), CPO, RP4, op. cit.

²⁸³ Décisions n° n° 2016-545 et 2016-546 QPC du 24 juin 2016.

²⁸⁴ Cass. crim., 11 septembre 2019, n° 18.81-980.

consignes pourraient être transmises aux juges de l'impôt, sous forme de circulaires, afin de (i) prioriser les dossiers pour lesquels existe une procédure pénale parallèle ; et de (ii) fonder les décisions de décharge sur un motif de fond plutôt que sur un motif de procédure, lorsque cela est possible.

2.3.2. La simplification du contentieux du recouvrement

Les règles procédurales relatives au contentieux du recouvrement de l'impôt sont d'une grande complexité. Alors que les contentieux relatifs au contrôle fiscal relèvent de la compétence du seul juge de l'impôt (administratif ou judiciaire) selon des règles de compétence déterminées par type d'impôt, le contentieux du recouvrement peut quant à lui relever à la fois du juge de l'impôt ou du juge de l'exécution, ce dernier étant un juge judiciaire chargé des difficultés concernant des titres exécutoires et des contestations de saisies.

Une rationalisation du contentieux du recouvrement serait également souhaitable. Dans ce contexte, le rapport Fouquet²⁸⁵ avait préconisé d'unifier ce contentieux autour du juge de l'impôt pour la totalité des créances de nature fiscale, selon les règles de compétences définies à l'article L. 199 du Livre des procédures fiscales. Cette réforme, qui constituerait une mesure de simplification tant pour les contribuables que pour les magistrats, n'engendrerait pour ces derniers qu'une surcharge de travail limitée, le nombre de contentieux du recouvrement étant assez réduit, de l'ordre de 3 000 par an en moyenne.

Tableau n° 17 : Contentieux du recouvrement des impôts des particuliers (2013 – 2023)

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Oppositions à poursuites | 3043 | 3010 | 3114 | 3429 | 3596 | 3582 | 3857 | 2193 | 2789 | 2582 | 2457 |
| Autres contestations | 458 | 315 | 273 | 257 | 271 | 261 | 184 | 158 | 142 | 124 | 159 |

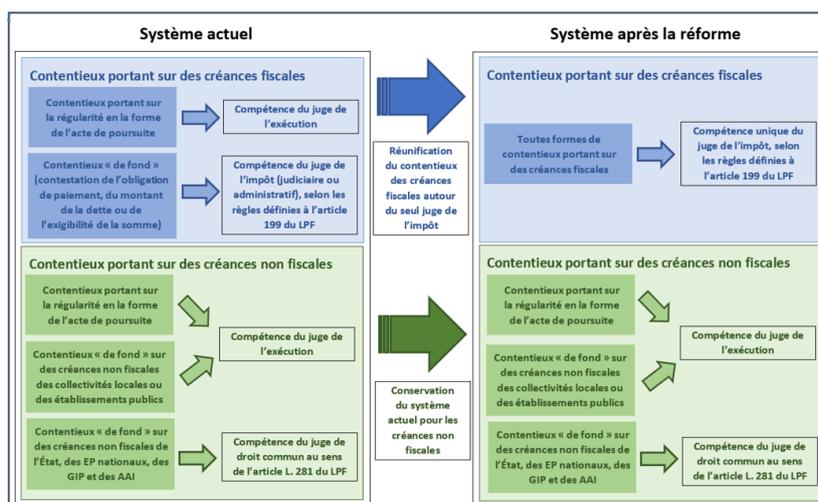
Source : Jehan, Puechbrussou, (2024), CPO, RP4, op. cit.

Cette unification, détaillée dans le tableau suivant, permettrait de rassembler le contentieux fiscal autour du seul juge de l'impôt

²⁸⁵ Olivier Fouquet, 2008, *Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche*

(administratif ou judiciaire). La compétence du juge de l'exécution serait cependant préservée pour les créances non fiscales.

Tableau n° 18 : Proposition de simplification du contentieux du recouvrement



Source : Jehan, Puechbrussou, (2024), CPO, RP4, op. cit..

Recommandation n° 18 : En matière répressive, assurer une meilleure coordination entre le juge de l'impôt et le juge pénal. En matière de contentieux du recouvrement, simplifier la répartition des compétences en confiant celui-ci au juge de l'impôt, et non au juge de l'exécution.

Conclusion

La France est caractérisée par la coexistence de deux grandes familles d'imposition des revenus, qui ont pour objectif de frapper de façon presque universelle les revenus des personnes physiques, selon des modalités toutefois très différentes.

L'impôt sur le revenu est un impôt de redistribution, affecté au budget général de l'Etat. Les prélèvements sociaux visent à assurer le financement de la protection sociale à travers une mise à contribution de l'ensemble des revenus.

Comme le relevait le CPO dans ses rapports de 2000 et de 2015, le système d'imposition des revenus souffre d'un manque de vision d'ensemble, favorisant la perpétuation de certains mécanismes qui en affectent soit la cohérence, soit la progressivité.

Les évolutions préconisées par le rapport sont guidées par un souci de pragmatisme et de rééquilibrage afin de retirer du système d'imposition des revenus les mécanismes les plus inéquitables, distorsifs ou inefficaces, qui sont susceptibles d'affecter tant l'égalité devant la loi fiscale (égalité horizontale) que l'égalité devant les charges publiques (égalité verticale).

En termes budgétaires, les mesures proposées ont un impact pour les finances publiques qui peut varier entre une stabilisation des recettes et une augmentation de 1,7 Md€ en fonction des paramètres retenus pour certaines mesures.

Tableau n° 19 : Synthèse financière des recommandations

| Reco. | Mesure | Impact finances publiques |
|--------------|--|--|
| 1 | Conjugalisation de la décote | -1,3 Md€ |
| | Plafonnement du quotient conjugal | +1,1 Md€ (10 000 €) |
| 2 | Réintégration de la décote au barème | -1,5 Md€ |
| | Augmentation du plafond du quotient familial | Entre - 0,8 (2 000 €) et - 2,1 (2 500 €) Md€ |
| 3 | Suppression demi-part personnes vivant seules ayant élevé des enfants qui ne sont plus à leur charge | + 0,6 Md€ |
| 4 | Soumission à l'IR de la prime de partage de la valeur | + 0,3 Md€ |
| 5 | Placement sous condition de ressources des avantages liés aux pensions | + 1,3 Md€ |
| | Réintroduction d'un taux de CSG à 9,2% sur les pensions les plus élevées | De +0,1 à +0,5 Md€ en fonction du seuil |
| 6 | Suppression de l'amortissement du bien loué pour les locations meublées | ε à court terme |
| 10 | CISAP – taux à 40% hors gardes d'enfants et dépendance | +0,8 Md€ |
| 11 | Suppression de la RI frais de scolarité | +0,4 Md€ |
| 12 | Suppression RI investissements outre-mer | + 0,3 Md€ |
| 13 | Réduction du taux de la RI dons + <i>gift aid</i> | 0 |
| Total | | Entre 0 et +1,7 Md€ |