



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

Synthèse

Octobre 2024

 **AVERTISSEMENT**

Le présent document est destiné à faciliter la lecture et l'exploitation du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires. Seul le texte du rapport engage le Conseil.

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

Sommaire

Introduction	5
1 Un système progressif.....	7
2 ...et prenant en compte la structure familiale.....	11
3 Des écarts d'imposition entre types de revenus	13
4 Des crédits et réductions d'impôt concentrés sur certains contribuables et aux justifications parfois incertaines	19
5 Un « pacte fiscal » remis en cause par l'évasion et la fraude fiscales.....	23
6 La lutte contre la fraude constitue une dimension centrale du « pacte fiscal »	25
Rappel des recommandations du CPO	29

Introduction

La France est caractérisée par la coexistence de deux grandes familles d'imposition des revenus des personnes physiques :

- l'impôt sur le revenu (IR) et la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR) sont des impôts progressifs affectés au budget général de l'Etat. Assis sur les revenus nets des charges nécessaires à leur acquisition, ils tiennent compte de la situation familiale des contribuables ;
- les prélèvements sociaux, parmi lesquels 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), visent à assurer le financement de la protection sociale à travers un impôt en principe proportionnel, acquitté individuellement et assis sur les revenus bruts.

Ces impositions ont dégagé 262,8 Md€ de recettes en 2023, soit 9,3 % du PIB, contre 143,7 Md€ (7,2 % du PIB) en 2010. Ainsi, la totalité de l'augmentation des prélèvements obligatoires depuis 2010 (de 41,4 % à 43,2 % du PIB, soit + 1,8 points) s'explique par l'augmentation des impositions sur le revenu. Cette augmentation tient à une augmentation spontanée des recettes de l'IR et à des mesures nouvelles d'augmentation des prélèvements sociaux, dont l'augmentation d'1,7 points de la CSG en 2018 en substitution de cotisations sociales.

Les 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%

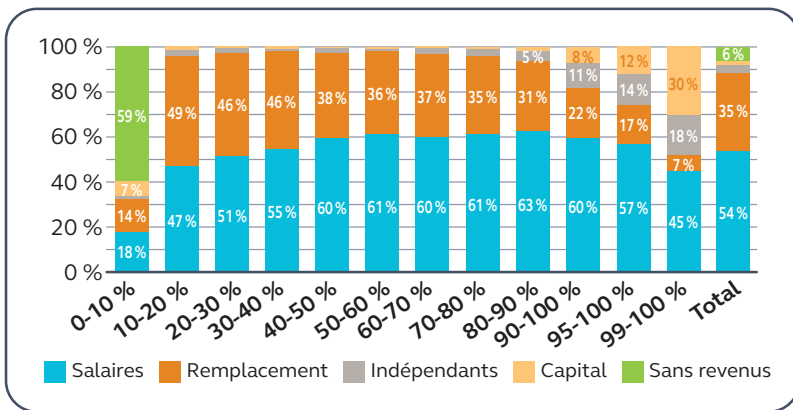
Source : Insee, base 2020. Recettes nettes des crédits d'impôt

Pour autant, le niveau des recettes fiscales issues de l'imposition des revenus restait proche de la moyenne des États membres de l'OCDE en 2021 (8,3 %) et inférieur à celui de la plupart de ses principaux partenaires et voisins : 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 %).

Introduction

Ces impositions s'appliquent à des revenus de nature distincte, et traités différemment par les règles fiscales. Ont ainsi 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 du revenu entre ces différentes sources varie largement selon le niveau de revenu. Les revenus de remplacement (pensions et retraites, chômage) représentent 49 % des revenus des foyers fiscaux du deuxième dixième de la population en termes de revenus, mais seulement 7 % de ceux des foyers fiscaux du dixième 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, 61 % du dernier millième, et jusqu'à 86 % des revenus des 4 000 foyers fiscaux du dernier dix millième.

Composition du revenu déclaré, par dixième de revenu



Source : Belkhir, Garrigue, *La progressivité de l'imposition des revenus des personnes physiques*, CPO, « conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus », octobre 2024

Dans un contexte où aucun document financier public n'en présente une vision d'ensemble, le CPO a choisi d'étudier si les impositions sur le revenu des personnes physiques, analysées conjointement, continuent à répondre à l'objectif qui leur était assigné : **leur cumul aboutit-il à une contribution cohérente, mettant à contribution l'ensemble des revenus pour le financement des dépenses publiques, et également répartie entre tous les citoyens à raison de leurs facultés ?**

1 Un système progressif...

Dans l'ensemble, le calcul de l'IR et de la CEHR repose sur un barème « réel », constitué pour un célibataire, de sept tranches (0 % à 49 %), les tranches les plus hautes étant concentrées sur les très hauts revenus. En 2023, on estime que sur 40,2 millions de foyers fiscaux, seuls 18,5 millions acquittent cet impôt. Sur ces derniers, 12,7 millions l'ont été dans la première tranche à 11 %. Seuls 5,5 millions de foyers ont vu une partie de leurs revenus imposés dans la tranche à 30 % (14 % de l'ensemble des foyers fiscaux) et

seulement 300 000 dans les tranches supérieures ou égales à 41 % (0,75 % des foyers fiscaux).

En conséquence, on peut estimer que **73,5 % de l'IR (avant crédits d'impôt) a été acquitté par le dixième de la population le plus aisé en 2023.** Par ailleurs, dans l'ensemble, la répartition de la charge de l'IR n'a que peu changé depuis le rapport que le Conseil des impôts a consacré il y a 50 ans à cet impôt (1974).

Part de certaines catégories de contribuables dans l'IR (1974-2024)

	1974	2024
10% les plus aisés	68,1 %	73,5 %
1%	29,3 %	32,5 %
0,1%		13 %
0,016%	3,6%	
0,01%		5%

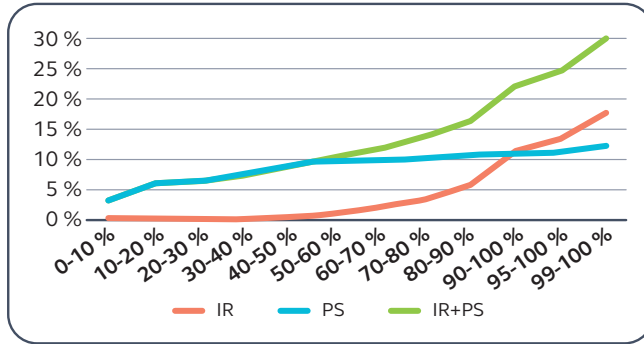
Sources : Conseil des prélèvements obligatoires, 1974 et 2024

En revanche, les prélèvements sociaux sont acquittés par l'ensemble des personnes percevant des revenus d'activité ou des revenus du patrimoine. Ces types de revenu sont en effet soumis, dès le premier euro, à une imposition proportionnelle sur

une assiette élargie, respectivement aux taux de 12,8% et 17,2%. Seuls les revenus de remplacement bénéficient de taux réduits pour les prélèvements sociaux (et même d'une exonération pour les ménages aux revenus les plus faibles).

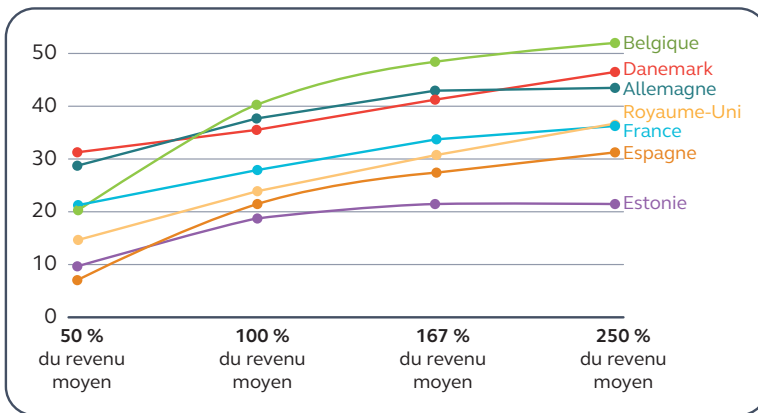
Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus

Taux moyen d'imposition par dixième de revenu déclaré



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

Évolution du taux moyen de prélèvements obligatoires acquitté par les personnes physiques, hors cotisations patronales, selon le niveau de salaire, dans les pays cibles (2022)



Source : Besly, Legros, La comparaison internationale des systèmes d'imposition sur le revenu des personnes physiques, CPO, « conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus », rapport particulier n° 3, octobre 2024

Le cumul de ces deux impositions aboutit à des taux théoriques élevés, lesquels ne reflètent qu'imparfaitement la charge fiscale à laquelle sont soumis les ménages.

Les contribuables aux revenus les plus faibles sont susceptibles d'être

imposés dès le premier euro, là où d'autres pays (Belgique, Espagne, Royaume-Uni) prévoient que les revenus les plus faibles sont exonérés d'impôt. Toutefois, le taux d'imposition effectif moyen des foyers du premier dixième reste inférieur à 5 %.

Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus

Les contribuables les plus aisés peuvent être soumis, sur leurs revenus nets de charges, à un taux marginal élevé, pouvant atteindre 61 % lorsqu'il s'agit de salaires. Toutefois, compte tenu du barème et de la composition des revenus, le taux d'imposition moyen auxquels sont soumis les 1 % les plus aisés s'établit à 30 %.

Dans l'ensemble, les calculs effectués lors des travaux préparatoires au présent rapport du CPO montrent que **la France présente une situation intermédiaire en matière de progressivité de l'imposition sur les salaires au sein d'un échantillon de 7 pays présentant des modèles de protection sociale très différents.**

Le constat global d'une progressivité jusqu'au dernier centième ne vaut toutefois que pour les revenus déclarés par les ménages. Des études récentes montrent ainsi que certains contribuables peuvent disposer d'un « revenu économique », qui est égal à la somme de leurs revenus et de ceux dégagés par les sociétés qu'ils contrôlent, et qui est 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 un tel « revenu économique » est plus faible, voire diminue pour les très hauts revenus.

2 ...et prenant en compte la structure familiale

L'imposition commune des membres du foyer fiscal constitue une caractéristique structurante de l'IR et de la CEHR. En revanche, les prélèvements sociaux sont calculés et acquittés individuellement. Seul le bénéfice des taux réduits sur les revenus de remplacement est conditionné à des seuils de revenu, lesquels tiennent compte du revenu global du foyer et des parts fiscales, sur le modèle de l'IR.

Les couples aux revenus élevés mais hétérogènes bénéficient du plein effet du quotient conjugal (QC).

L'imposition commune des revenus est associée à l'attribution de deux parts de QC : il en résulte une économie d'impôt, pour les couples aux revenus hétérogènes, par rapport à un impôt calculé sur une base individuelle. Cette économie d'impôt, visant à tenir compte des charges de famille, c'est-à-dire des obligations civiles réciproques résultant du mariage ou du PACS, peut aller jusqu'à 35 355 € par foyer. Au total, l'économie d'impôt tirée du seul effet du QC est estimée à 12,5 Md€, dont 5,9 Md€ pour les ménages du dernier dixième, et même à 1,9 Md€ pour ceux du dernier centième.

Les couples des classes moyennes sont au contraire désavantagés par rapport aux célibataires par l'application de la décote. La décote est un mécanisme complexe visant à l'origine à lisser l'entrée dans l'impôt pour les seuls célibataires sans enfants. Il conduit à ce que ces derniers

bénéficient d'un « barème réel » plus favorable que le barème affiché par le code général des impôts. En revanche, les couples dont les revenus par part sont situés entre 11 294 € et 28 797 € se voient appliquer un « barème réel » alternatif, moins favorable que celui des célibataires. Cela conduit à ce qu'un couple aux revenus de 20 000 € par personne se trouve devoir acquitter un IR supérieur de 304 € à celui acquitté séparément par deux célibataires à revenus équivalents. **Dès lors, 3 millions de foyers fiscaux des classes moyennes sont perdants à l'imposition commune.**

Pour y remédier, le CPO propose une conjugalisation complète de la décote, qui aurait un coût pour les finances publiques de 1,3 Md€, mais qui permettrait à la fois de se défaire d'un mécanisme d'une grande complexité, tout en avantageant les ménages aux revenus intermédiaires.

Cette réforme qui donnerait son plein effet au quotient conjugal pour les classes moyennes serait associée à une limitation de ses effets en haut de la distribution, sous la forme d'un plafonnement de l'économie d'impôt associée au QC pour les foyers les plus aisés. L'augmentation de recettes pour l'Etat serait de 1,1 Md€ avec un plafond de 10 000 €. Pour calculer l'économie d'impôt et vérifier le respect du plafond, ne seraient pris en compte que les revenus déjà aujourd'hui déclarés sur une base individuelle (revenus d'activité et pensions).

Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus

Alternativement, une individualisation des autres revenus dans la déclaration pourrait être mise en place, mais cela alourdirait les obligations déclaratives du contribuable et la gestion de l'impôt par l'administration.

Le CPO propose par ailleurs de mieux valoriser les charges d'entretien d'un enfant. La familialisation complète de la décote coûterait à 1,5 Md€ (au-delà du coût de sa conjugalisation examinée ci-dessus) et permettrait d'avantager les familles, avec une économie d'impôt de près de 1 000 euros pour un parent isolé avec un enfant unique aux revenus de 40 000 euros. De même, un relèvement du plafond du quotient familial pourrait être envisagé, dès lors que celui-ci est atteint par des foyers fiscaux à des niveaux de revenus intermédiaires, situés au huitième

dixième de la distribution. Cette mesure aurait toutefois un coût significatif : 0,8 Md€ pour rehausser le plafond de la demi-part de QF de 1 759 € à 2 000 €.

Enfin, l'attribution de demi-parts « supplémentaires » de QF devrait être harmonisée et restreinte à la prise en compte de charges effectives. D'une part, ces demi-parts sont plafonnées à des niveaux variables, sans justification ni vision d'ensemble. D'autre part, certaines demi-parts supplémentaires ne correspondent pas toujours à des charges contemporaines : tel est le cas de la demi-part dont continuent à bénéficier les personnes seules ayant élevé seules, dans le passé, un enfant pendant 5 années. **Cette dépense fiscale, qui représente un coût d'environ 0,6 Md€ en 2023, pourrait être supprimée.**

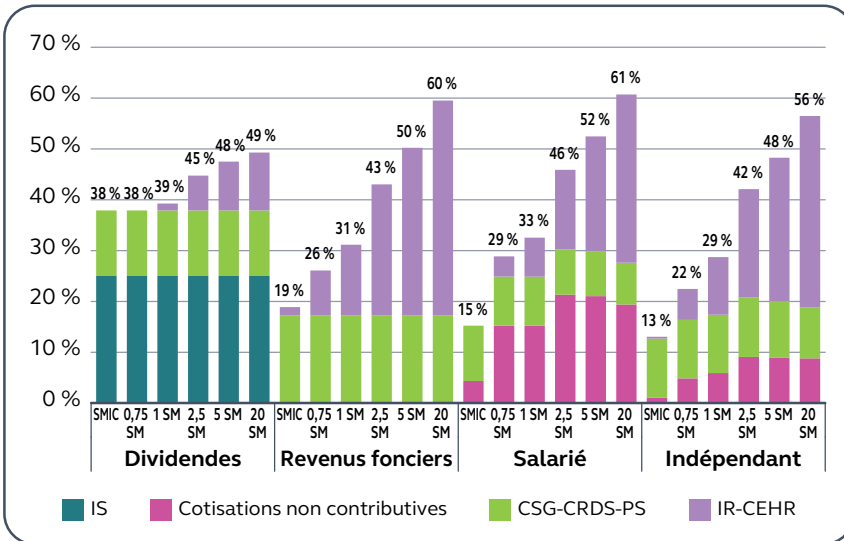
3 Des écarts d'imposition entre types de revenus

Aucun principe juridique ni économique ne commande que les différentes catégories de revenus soient traitées de façon identique au regard de l'imposition des revenus. Toutefois, dès la création, aussi bien de l'IR (1914) que de la CSG (1990), le législateur a été soucieux d'un équilibre de la charge fiscale entre les différents types de revenus.

En pratique, les taux d'imposition auxquels sont soumis les différents types de revenus comportent encore des hétérogénéités. Pour apprécier la cohérence des régimes fiscaux

applicables, les rapporteurs du CPO ont calculé les taux d'imposition cumulés auxquels étaient soumis les différents types de revenus, en ajoutant à l'imposition des revenus au sens strict, l'imposition amont des bénéfices distribués à l'impôt sur les sociétés ainsi que les cotisations sociales non-contributives. Ainsi, les taux moyens d'imposition économique cumulés d'un célibataire percevant des revenus au niveau de 20 salaires moyens sont de : 49,4 % s'il s'agit exclusivement de dividendes ; 56,5 % de revenus d'indépendants ; 59 % de revenus fonciers ou 60,7 % de salaires.

Taux « d'imposition cumulée économique » des dividendes, des revenus fonciers, des revenus du travail salarié et des revenus d'indépendants, à différents niveaux de revenus (de 1 SMIC à 20 salaires moyens)



Source : Melot, Repetti-Deaiana, 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

Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus

Les salaires : des compléments de rémunération soumis à des régimes favorables

Si les salaires sont soumis à des taux d'imposition cumulés fortement progressifs (de 15 % à 61 %), le développement des compléments de salaire exonérés fragilise l'égalité devant l'impôt. Certains revenus salariaux annexes ou complémentaire bénéficient d'une exonération d'IR (pour un total de dépenses fiscales de 5,7 Md€), voire dans certains cas de prélèvements sociaux (1,5 Md€) : participation et intéressement, heures supplémentaires, actions gratuites, tickets restaurant, chèques vacances. S'y ajoute la prime de partage de la valeur (PPV) non évaluée comme une dépense fiscale bien qu'elle bénéficie de divers avantages, notamment une exonération d'IR et de prélèvements sociaux pour les rémunérations inférieures à 3 SMIC versées par une entreprise de moins de 50 salariés.

Ces avantages représentent désormais 13,2 % de la masse salariale totale mais peuvent représenter, pour certains salariés, une part plus significative de leur rémunération. Ainsi, pour un salaire égal à 1,25 SMIC, les compléments de salaire peuvent, en droit, représenter jusqu'à 46 % des revenus totaux. Les avantages fiscaux tirés du recours cumulé aux avantages salariaux en substitution du salaire sont maximaux autour d'un salaire moyen, où ils permettent de réduire le taux « d'imposition économique » cumulé de 12 points, soit près du tiers.

La non-prorogation de la PPV, laquelle reste un dispositif juridiquement fragile et mal piloté, permettrait de

répondre pour partie à ce problème de cumul, pour des recettes fiscales supplémentaires entre 220 et 330 M€.

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 efficience (i) au regard des objectifs de politique publique, lorsqu'ils existent et (ii) au regard du risque de substitution avec la rémunération de base du salarié.

Les pensions et retraites : des avantages fiscaux à mieux cibler

En premier lieu, les pensions et retraites bénéficient d'un abattement de 10 %, lequel a pour effet de réduire le revenu soumis à l'IR. Cet avantage, qui peut dépasser 1 850 € par an d'économie d'impôt et dont le coût global s'élève à 4,6 Md€, bénéficie pour près de 30 % de son montant aux ménages du dixième le plus aisé. Le CPO considère que la finalité de cette mesure, qui est d'« aider les personnes retraitées », est trop générale et mal ciblée compte tenu de l'hétérogénéité des situations des personnes retraitées et de l'amélioration constante du niveau de vie de cette catégorie de la population par rapport aux populations plus jeunes.

Cet abattement sur les seuls revenus de pensions se cumule avec un abattement d'assiette sur le revenu global en matière d'IR bénéficiant aux contribuables âgés de plus de 65 ans ou invalides, lequel est effectivement conditionné au non-dépassement d'un niveau de revenus (27 670 € pour un célibataire).

Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus

En second lieu, les pensions de retraite et d'invalidité bénéficient d'un double avantage en matière de prélèvements sociaux. D'une part, elles bénéficient de taux réduits de CSG, sous conditions de revenu : un célibataire percevant une pension allant jusqu'à 29 094 € sera éligible au taux réduit de CSG de 6,8 %. D'autre part, au-delà de ce seuil, un taux dérogatoire de CSG de 8,3 % (contre 9,2 % pour les actifs) continue à s'appliquer : pour une personne percevant des pensions à hauteur de 2,5 fois le salaire moyen, l'avantage ainsi accordé par ce taux dérogatoire peut approcher 1 000 € par an.

Le CPO recommande un recentrage des avantages accordés en matière d'IR, sous forme d'un mécanisme unique qui pourrait être recentré sur les foyers modestes et intermédiaires. Il pourrait prendre la forme d'une déduction unique du revenu catégoriel (pensions et rentes viagères), forfaitaire et plafonnée à un certain niveau de revenu. Si cette déduction était calibrée de façon à se substituer exactement aux deux mécanismes antérieurs pour les foyers jusqu'au neuvième 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€. En matière de CSG, l'application du taux de droit commun (9,2 %) pourrait également être envisagée pour les retraités appartenant au dixième le plus aisé, avec un rendement de 0,5 Md€.

Les revenus immobiliers : mettre fin aux distorsions entre location meublée et location nue

Contrairement aux revenus tirés de la location nue, les revenus de la location meublée peuvent être réduits 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 : les cas-types examinés par le CPO montrent que les déductions autorisées peuvent dépasser 75 % des loyers, voire permettre de constater artificiellement un déficit foncier.

La loi de finances pour 2024 n'a pas substantiellement remédié à cette distorsion. Dans le prolongement du rapport du CPO sur la fiscalité du logement (2023), elle a certes réduit les avantages propres au régime micro-BIC, autorisant une déduction forfaitaire de 70 %. Toutefois, le régime micro-BIC ne s'appliquait qu'à une part minoritaire des revenus de la location meublée : moins de 20 % des revenus locatifs du dernier dixième étaient placés sous ce régime, contre 80 % au régime « réel », l'avantage tiré de la déduction des amortissements étant plus important. Or, la perte de valeur de l'actif immobilier (gros œuvre, agencement, façade, équipements de l'immeuble) est identique en cas de location nue ou meublée, alors que dans le premier cas, elle n'est pas admise par la loi fiscale. **Le CPO recommande donc de remettre en cause dans son principe même la faculté d'amortir les biens immobiliers dans le cadre de la location meublée.**

Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus

Les dividendes et plus-values mobilières : limiter les cumuls d'avantages

Depuis la loi de finances pour 2018, les dividendes et les plus-values sur valeurs mobilières sont soumis sur option, à un prélèvement fiscal unique (PFU) de 30 % auquel peut s'ajouter la CEHR. Bien que le taux d'imposition cumulé des dividendes en France reste parmi les plus élevés de l'OCDE, la France fait désormais partie des Etats qui taxent relativement moins le capital que le travail pour les très hauts revenus (- 11 points à 20 salaires moyens). L'avantage de l'imposition au PFU plutôt qu'au barème est concentré à 91 % sur le centième le plus aisé. Néanmoins, les évaluations de mise en place du PFU ont montré que la réforme, compte tenu de l'augmentation des dividendes et des plus-values (+157 % de dividendes entre 2017 et 2022), n'avait pas entraîné de pertes pour les finances publiques. La mise en place du PFU, combinée d'autres réformes (baisse de l'IS, transformation de l'ISF en impôt sur le fortune immobilière) a également été concomitante d'une baisse des expatriations et d'une augmentation des impatriations de contribuables fortunés. Les premières évaluations sur la période 2017-2022 ne montrent pas d'autres effets significatifs sur le financement de l'économie. **Des considérations de stabilité fiscale conduisent le CPO à préconiser de maintenir en l'état le PFU et de poursuivre son évaluation.**

En revanche, plusieurs ajustements sont souhaitables.

Les versements sur un PER sont en effet déductibles du revenu imposable, avec pour contrepartie la réintégration au revenu imposable de la rente ou de la sortie en capital au moment du déblocage. Toutefois, en cas de transmission du PER aux héritiers, et en plus des avantages successoraux dont ils sont susceptibles de profiter, ces derniers ne sont pas soumis à l'IR au moment du déblocage des sommes. **Pour éviter ce cumul d'avantages et recentrer le PER sur sa fonction d'épargne retraite, le CPO recommande d'encadrer son âge de liquidation.**

Les revenus non distribués des sociétés (constitutifs de « plus-values latentes ») n'étant pas imposés à l'IR, leurs associés peuvent voir leur « revenu économique » s'écarter substantiellement de leur revenu disponible effectivement imposable. Il en résulte une faculté de pilotage du revenu imposable, notamment en cas d'interposition de sociétés holding.

Compte tenu des contraintes constitutionnelles, l'imposition des revenus ne paraît cependant pas l'outil le plus adapté pour traiter le sujet des revenus non distribués des « cash box ».

En revanche, l'imposition des revenus ne doit pas faciliter l'évitement fiscal, comme cela peut être le cas aujourd'hui en utilisant le régime de l'apport-cession (150-0 B ter du CGI). Ce régime, qui n'est pas suivi comme une dépense fiscale, a permis sur la seule année 2021 la non-taxation, sous forme de report d'imposition, de 13 Md€ de nouvelles plus-values, concentrées quasi exclusivement sur le dix-millième des foyers fiscaux les plus

Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus

aisés (99,99 %). Ce régime est utilisé pour favoriser le réinvestissement des plus-values dans l'économie, mais les conditions permettant le maintien du report sont trop peu contraignantes. En 2021, les plus-values effectivement taxées (expiration du report) ne représentaient que 3,8 % des nouvelles plus-values mises en report.

Dès lors, le CPO recommande d'élargir les situations entraînant une fin du report d'imposition lorsque la holding cède les titres apportés :

(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.

De même, la non-taxation à l'IR et aux prélèvements sociaux des plus-values réalisées avant une donation ou un héritage ne se justifie que si les droits de mutation à titre gratuit (DMTG) sont en mesure d'assurer un niveau satisfaisant d'imposition de l'enrichissement correspondant.

Contrairement à plusieurs pays européens, les règles de calcul des plus-values en France impliquent que l'enrichissement lié à la prise de valeur d'un bien n'est pas soumis à l'imposition des revenus si ce bien est donné ou hérité. Cet enrichissement est, en revanche, taxé sous la forme de DMTG au moment de la transmission. L'équité fiscale d'ensemble est néanmoins mise à mal lorsque les DMTG sur la transmission de parts sociales et valeurs mobilières sont réduits. Ainsi, le taux de taxation global (à l'impôt sur les revenus, puis aux DMTG) de revenus

d'activité qui auraient été épargnés, puis transmis peut atteindre dans certaines circonstances plus de 70 %, tandis que celui d'actifs professionnels transmis peut être limité à 5,65 % dans certains pactes Dutreil.

Élargir le revenu fiscal de référence (RFR) pour mieux prendre en compte les capacités contributives des contribuables dans l'accès aux aides sociales et les impôts locaux

Le RFR, déterminé à partir des déclarations d'impôts sur le revenu, vise à mesurer les capacités contributives effectives des contribuables. Il est plus large que le revenu imposable à l'impôt sur le revenu, et est utilisé largement pour l'application de certaines impositions (taxe foncière, CSG, CEHR), l'accès à certaines aides sociales, ou la tarification de services publics (cantines scolaires, etc.). Toutefois, le CPO constate que 177 exemples de ressources ou revenus exonérés d'IR ne sont pas intégrés au RFR : allocations sociales, accessoires du salaire (intéressement, titres-restaurant) ou revenus du patrimoine (revenus de l'épargne réglementée, de plans d'épargne en actions, plus-values immobilières). Si certaines contraintes, par exemple la charge administrative d'imposer une déclaration sur certains revenus exonérés, peuvent justifier qu'il ne soit pas tenu compte de ces derniers dans le RFR, cette décision doit résulter d'un choix explicite du législateur. **Le CPO recommande de poser la règle selon laquelle tous les revenus nets de charges entrent dans le champ du RFR, sauf lorsque la loi fiscale en dispose autrement.**

4 Des crédits et réductions d'impôt concentrés sur certains contribuables et aux justifications parfois incertaines

Le crédit d'impôt (CI) pour l'emploi d'un salarié à domicile (5,9 Md€ en 2023)

est égal à 50% des dépenses engagées, et est plafonné en principe à 6 000 € (soit 12 000 € de dépenses éligibles). Ce CI se concentre sur les foyers les plus aisés : le taux de recours à ce dispositif est inférieur à 10 % au niveau du 70^e centile, il atteint 20 % au 90^e centile, 30 % au 95^e centile et dépasse 50 % au 99^e centile. Conformément aux recommandations de la Cour des comptes (2024), 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 %, entraînant des économies pour l'Etat d'environ 770 M€.**

La réduction d'impôt (RI) au titre des dons (1,7 Md€ en 2023)

est égale à 66 % du montant versé, dans la limite de 20 % du revenu disponible. Le CPO constate que ce mécanisme souffre de critiques : en comparaison européenne, ce dispositif a le taux le plus élevé ; il ne bénéficie pas aux ménages non imposables ; enfin, il s'agit du seul RI ou CI échappant à tout plafonnement en valeur. Pour autant, compte tenu de la concentration du dispositif, un plafonnement en valeur serait susceptible d'entraîner une baisse substantielle des dons accordés par les

hauts revenus aux associations, pour un rendement budgétaire limité. 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 ménages. **Le CPO recommande une réduction du montant de l'avantage à 50 % du don, complétée par un mécanisme de « gift aid » où le don d'un contribuable ne bénéficiant pas de la RI déclenche une subvention publique d'un montant proportionnel versée à l'association bénéficiaire.**

La RI à raison des investissements réalisés en Outre-mer (589 M€ en 2023)

constitue de loin le principal dispositif de soutien à l'investissement par les personnes physiques. Cette dépense fiscale est extrêmement concentrée sur le haut de la distribution : 84 % des 28 935 bénéficiaires en 2020 appartenaient au dernier dixième, et même 52 % aux deux derniers centiles. Un rapport de l'Inspection générale des finances (2023) montre que ce dispositif souffre de pratiques abusives. Enfin, des dispositifs alternatifs préférables existent déjà, notamment un CI bénéficiant directement aux sociétés réalisant des investissements productifs. **Le CPO recommande donc la suppression de la RI bénéficiant aux personnes physiques.**

Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus

La RI pour frais de scolarité (433 M€ en 2023) est très concentrée sur le haut de la distribution, contrairement à l'allocation de rentrée scolaire : les trois dixièmes de RFR les plus élevés représentent 66 % des foyers bénéficiaires pour le collège, 67 % pour le lycée et 75 % pour le supérieur.

Cette concentration s'explique par le mécanisme de la RI, qui ne bénéficie qu'aux foyers imposables, mais également un probable effet de non-recours. **Cette concentration, combinée à son absence de caractère incitatif, et son faible montant, justifie une suppression de la RI.**

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'impôts : 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 réduction d'impôt : Total	12,0	16,7	1 388

Source : Mazeau, Suard, Les dépenses fiscales et autres avantages fiscaux, CPO, « conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus », rapport particulier n° 5, octobre 2024

Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus

Le plafonnement global des RI et CI dont peut bénéficier un foyer fiscal manque de cohérence. Celui-ci est en apparence rigoureux : en l'absence de revalorisation le plafond de 10 000 € créé en 2009 a diminué de 68,4 % en euros constants. En réalité, toutefois, 20 RI ou CI échappent au plafonnement global de 10 000 € (investissements outre-mer, SOFICA, Malraux, Denormandie ancien, dépenses d'accueil dans un ESMS, frais de scolarité, etc.), sans

aucune justification ou cohérence d'ensemble. Par ailleurs, le plafond n'est pas modulé en fonction de la composition du foyer fiscal, ce qui désavantage les couples et les familles. **Le CPO recommande d'inclure l'ensemble des RI et CI, 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.**

5 Un « pacte fiscal » remis en cause par l'évasion et la fraude fiscales

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.

En premier lieu, les échanges d'information entre Etats sur les bénéficiaires effectifs de sociétés sont encore insuffisamment développés. Si la collecte et le partage de ces éléments sont désormais imposés aux États par l'Union européenne (directive « DAC 5 »), tel n'est pas le cas à un niveau plus large, malgré des travaux en cours. En premier lieu, aucune norme d'échange automatique de renseignements n'existe dans ce domaine au niveau de l'OCDE ; en second lieu, s'agissant des échanges « à la demande », au 8 novembre 2023, seuls 50 % des États évalués par le Forum mondial de l'OCDE étaient en mesure d'effectuer des transmissions d'un niveau satisfaisant.

Le CPO estime que ces informations sur les bénéficiaires effectifs sont nécessaires pour faire échec aux stratégies d'évitement internationales de l'imposition sur le revenu des personnes physiques. Pour encourager les travaux menés dans les instances internationales et européennes, la France pourrait **inscrire les États présentant un niveau insuffisant de partage d'information sur la « liste noire » des États et territoires non-coopératifs (ETNC).**

En second lieu, la concurrence entre États pour attirer la résidence fiscale

des contribuables aisés s'est exacerbée et crée des effets dommageables pour la conduite des politiques publiques. D'une part, on assiste au développement de « régimes préférentiels » dont le nombre total de bénéficiaires de ces régimes en Europe serait passé de 50 000 à plus de 250 000 depuis 1994. La France n'est pas exempte de mécanismes similaires effectifs ou en projet (régime de l'impatriation, exonération d'IR envisagée pour les salariés de fédérations sportives). D'autre part, de nombreux États ne disposent d'aucune imposition des revenus (Émirats Arabes Unis), pratiquent un impôt forfaitaire (Suisse) ou exonèrent des composantes majeures de ces revenus pour les plus aisés telles que les plus-values non-professionnelles (Belgique). Sur ce dernier point, 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, ce mécanisme peine à trouver en France une incarnation durable et effective.

Le CPO recommande d'engager des travaux au niveau de l'OCDE pouvant s'articuler en trois étapes : (i) la définition des pratiques fiscales dommageables en matière d'imposition des revenus des personnes physiques, (ii) la mise en place d'une revue par les pairs et l'établissement d'une « liste noire » en la matière, (iii) à terme, le lancement d'un chantier sur l'imposition minimale sur le revenu des personnes physiques.

6 La lutte contre la fraude constitue une dimension centrale du « pacte fiscal »

La fraude fiscale est un délit constitué par un comportement intentionnel visant à se soustraire frauduleusement à l'impôt. Les Français ont un regard paradoxal vis-à-vis de la fraude : seuls 44 % des sondés considèrent qu'il n'est « jamais justifié de tricher » sur ses impôts et cotisations sociales. Pour autant, 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).

En matière d'imposition des revenus, ce phénomène reste mal connu : la France ne produit pas d'évaluation de la fraude ou de l'écart fiscal en la matière (contrairement à 38 % des pays à haut revenu au sens du FMI).

Tant en matière d'IR que de contributions sociales, on constatait jusqu'en 2023 une tendance à la baisse du nombre total de contrôles réalisés respectivement par la DGFIP et les URSSAF. D'une part, la programmation repose de façon croissante sur le datamining. D'autre part s'agissant des prélèvements sociaux, les contrôles sont recentrés sur la lutte contre le travail illégal (LCTI). Si cette stratégie paraît

pleinement justifiée, le CPO néanmoins appelle à la vigilance sur le taux très faible de montants recouverts en matière de LCTI : entre 4 % et 10 % de recouvrement à deux ans contre entre 60% à 80% pour les autres opérations de contrôle des URSSAF. **Ces enjeux rendent nécessaire de poursuivre les efforts de coordination entre DGFIP et URSSAF sur les contrôles, les rectifications et le recouvrement des créances fiscales.**

Enfin, les procédures de lutte contre la fraude nécessitent une meilleure coordination entre juges. En premier lieu, la transmission automatique au parquet des affaires les plus graves a mis le juge pénal au cœur de la lutte contre la fraude en matière d'imposition des revenus. Toutefois, la jurisprudence constitutionnelle rend nécessaire une meilleure coordination entre le juge de l'impôt (pouvant être saisi d'une contestation portant sur montant de l'impôt dû) et le juge pénal chargé de sanctionner le délit de fraude fiscale. En deuxième lieu, le contentieux du recouvrement de l'impôt reste marqué par une complexité excessive pour le contribuable. Le CPO propose à cet égard de rassembler le contentieux fiscal autour du seul juge de l'impôt.

Conclusion

Le CPO estime ainsi possible de conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus dans quatre directions :

- améliorer la prise en compte de la structure familiale dans l'impôt, tout en confortant sa progressivité;
- renforcer la cohérence du traitement fiscal des différents catégories de revenu ;
- limiter la concentration des crédits et réductions d'impôt sur le revenu ;
- renforcer la lutte contre la fraude et mettre en place un encadrement international des pratiques fiscales dommageables.

Les mesures proposées permettent, en fonction du paramétrage retenu, de maintenir ou d'augmenter de façon ciblée le rendement de l'IR et de la CSG, tout en renforçant à la fois l'égalité horizontale et verticale devant l'imposition des revenus. Les « gagnants » de ces réformes se répartiront entre les 6^e et 9^e dixièmes de revenus, tandis que les « perdants » se concentreront surtout sur les deux derniers dixièmes, sans que la fiscalité pour ces foyers ne devienne confiscatoire.

Le « pacte fiscal » qui place l'imposition des revenus au cœur de notre contrat social s'en trouverait renforcé, sans porter atteinte à nos finances publiques.

Conclusion

Synthèse financière des recommandations

Orientation	Impact finances publiques (en Md€)
Améliorer la prise en compte de la structure familiale dans l'impôt sur le revenu, tout en renforçant sa progressivité dont familialisation et conjugalisation de la décote dont plafonnement du quotient conjugal (10 000 €) dont relèvement du plafond du quotient familial	Entre - 1,9 et - 3,2 - 2,8 + 1,1 De - 0,8 (2 000 €) à - 2,1 (2 500 €)
Renforcer la cohérence du traitement fiscal des catégories de revenus dont placement sous condition de ressources des avantages liés aux pensions	Entre + 1,7 et + 2,1 De + 1,4 à + 1,8
Limiter la concentration sur certains contribuables des crédits et réduction d'impôts sur le revenu dont crédit d'impôt services à la personne – taux à 40 % hors gardes d'enfant et dépendance	+ 1,5 + 0,8
Renforcement la lutte contre la fraude aux impôts sur le revenu et mettre en place un encadrement international des pratiques fiscales dommageables	Non chiffré
SYNTHÈSE	Entre 0 et + 1,7

Source: CPO, 2024

Rappel des recommandations du CPO

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.

Rappel des recommandations du CPO

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 au 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.