

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

RAPPORT PARTICULIER n° 2

La progressivité de l'imposition des revenus des personnes physiques

**Farida BELKHIR
Matthieu GARRIGUE**

Mai 2024

SOMMAIRE

SYNTHESE	4
LISTE DES PROPOSITIONS.....	8
INTRODUCTION	10
REMERCIEMENTS	12
1. LA PROGRESSIVITE GLOBALE DE L'IMPOSITION DES REVENUS DES PERSONNES PHYSIQUES EN FRANCE CONTRIBUE A GARANTIR L'EGALITE DES CITOYENS DEVANT LES CHARGES PUBLIQUES.....	13
1.1. La progressivité de l'imposition des revenus constitue une condition indispensable de l'égalité des citoyens devant les charges publiques	13
1.1.1. <i>La progressivité de l'imposition est au fondement même de l'objectif de justice sociale et d'égalité nécessaire au consentement public à l'impôt....</i>	<i>13</i>
1.1.2. <i>Le droit constitutionnel français, pose une double exigence d'égalité qui constitue l'origine juridique du principe de progressivité, lequel s'apprécie sur l'ensemble des prélèvements pesant sur un même contribuable</i>	<i>14</i>
1.1.3. <i>La progressivité se trouve néanmoins limitée par la nécessité constitutionnelle et conventionnelle de préserver le caractère non confiscatoire de l'impôt.....</i>	<i>15</i>
1.2. L'imposition des revenus des personnes physiques en France s'avère dans l'ensemble nettement progressive, notamment en raison du barème progressif de l'impôt sur le revenu	17
1.2.1. <i>La progressivité de l'impôt sur le revenu est inscrite au cœur même de son barème, dont les taux sont croissants par tranche de revenus.....</i>	<i>17</i>
1.2.2. <i>La mesure de la progressivité de l'imposition des revenus s'appuiera sur l'analyse de taux moyens et de montants de gains ou de pertes fiscales par quantile de revenus</i>	<i>19</i>
1.2.3. <i>L'imposition des revenus des personnes physiques apparaît nettement progressive et concentrée sur le dernier dixième de la distribution des revenus.....</i>	<i>24</i>
1.2.4. <i>L'IR joue un rôle prépondérant dans la progressivité d'ensemble de l'imposition des revenus.....</i>	<i>28</i>
1.2.5. <i>Du point de vue de la progressivité de l'imposition des revenus, le système français est dans la moyenne des pays examinés, laquelle tend à décliner dans l'ensemble des pays européens.....</i>	<i>36</i>
2. LA PROGRESSIVITE D'ENSEMBLE DE L'IMPOSITION DES REVENUS SE TROUVE AFFECTEE PAR DES DISPOSITIFS DE POLITIQUE PUBLIQUE ADOSSES A L'IR ..	39
2.1. La prise en compte des capacités contributives au niveau du foyer fiscal a des effets complexes à appréhender en termes de progressivité	39
2.1.1. <i>La prise en compte des facultés contributives au niveau du foyer fiscal : une exigence constitutionnelle bien établie.....</i>	<i>39</i>
2.1.2. <i>Les principes de conjugalisation et de familialisation ont des effets ambivalents sur la progressivité de l'imposition.....</i>	<i>40</i>
2.1.3. <i>Les dispositifs de majoration du quotient sont parfois éloignés de l'objectif d'appréhension des facultés contributives effectives.....</i>	<i>55</i>

2.2.	En outre, de nombreux dispositifs complémentaires de politique publique tendent à atténuer la progressivité du barème de l'imposition des revenus.....	63
2.2.1.	<i>Certains mécanismes ayant pour effet de réduire l'assiette taxable affectent la progressivité du barème de l'imposition</i>	<i>63</i>
2.2.2.	<i>En parallèle des mécanismes d'assiette, de nombreux dispositifs de réductions et crédits d'impôt ont également des effets très divers sur la progressivité du barème de l'imposition</i>	<i>73</i>
3.	L'ESSENTIEL DES LIMITES A LA PROGRESSIVITE DE L'IMPOSITION SE TROUVENT CONCENTREES SUR LES EXTREMA DE LA DISTRIBUTION DES REVENUS.....	82
3.1.	En complément du barème général, l'entrée des contribuables dans l'imposition se fait par le biais de mécanismes additionnels assez complexes, qui peuvent avoir une incidence sur la progressivité, réelle ou perçue.....	82
3.1.1.	<i>Une proportion significative de contribuables ne sont pas imposés à l'IR.</i>	<i>82</i>
3.1.2.	<i>Cet état de fait génère des effets ambivalents sur la progressivité de l'imposition des revenus.....</i>	<i>84</i>
3.1.3.	<i>La complexité de ces règles est à l'origine d'une perception erronée de la progressivité de l'imposition des revenus de la part des contribuables</i>	<i>85</i>
3.2.	La principale limite à la progressivité de l'imposition des revenus se trouve au sommet de la distribution des revenus.....	92
3.2.1.	<i>Les différences d'imposition des revenus du travail et de ceux du capital diminuent la progressivité en haut de la distribution des revenus.....</i>	<i>92</i>
3.2.2.	<i>La capacité de certains contribuables à piloter le montant de leur revenu imposable constitue une limitation à la progressivité de l'imposition, notamment dans la partie haute de la distribution des revenus</i>	<i>115</i>
	ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES.....	132



SYNTHESE

L'acceptation de l'impôt requiert de satisfaire deux exigences. D'une part, l'expression du consentement à l'impôt (article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen), doit reposer sur une détermination des paramètres fiscaux par des moyens démocratiques, en l'espèce le vote annuel du budget par le Parlement. Toutefois, ce mode de fixation de la charge fiscale ne suffit pas à garantir le consentement public à l'impôt. En effet, il incombe d'autre part au juge constitutionnel de faire respecter une exigence d'équitable répartition de la charge fiscale (article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen). Afin de satisfaire cette exigence, le système d'imposition du revenu des personnes physiques intègre une composante progressive. Définie comme la croissance du taux d'imposition à mesure que le revenu augmente, la progressivité de l'impôt contribue, en théorie, à garantir l'égalité des citoyens devant les charges publiques.

En pratique, l'analyse réalisée dans le cadre du présent rapport particulier montre effectivement que l'imposition des revenus des personnes physiques en France (entendue comme regroupant l'impôt sur le revenu (IR) et les prélèvements sociaux (PS)) s'avère dans l'ensemble nettement progressive.

A l'instar du précédent rapport du CPO (2015), les rapporteurs observent une croissance du taux moyen d'imposition tout au long de la distribution des revenus déclarés par unité de consommation. Des inflexions au niveau du 5^e et surtout du 10^e dixième, similaires à celles observées en 2015, apparaissent également. Au surplus, il apparaît que l'IR joue un rôle prépondérant dans la progressivité de l'ensemble IR + Prélèvements sociaux, notamment eu égard à sa forte concentration (résultant de son barème progressif), en opposition à la faible progressivité des prélèvements sociaux. Eu égard à son effet régressif, les rapporteurs proposent d'aligner le taux normal de CSG retraite sur le taux normal de CSG applicable aux traitements et salaires (en maintenant les taux réduits de CSG retraite).

Parallèlement à ce panorama d'ensemble, le présent rapport particulier identifie une série de limites à la progressivité de l'imposition des revenus. De cette analyse émerge deux constats :

- D'une part, la progressivité de l'imposition des revenus est significativement affectée par la familialisation de l'IR et les dispositifs de politique publique qui sont adossés à cet impôt (exonérations, abattements, réductions et crédits d'impôt) ;
- D'autre part, l'essentiel des limites à la progressivité de l'imposition résultent de mécanismes fiscaux spécifiques aux extrema de la distribution des revenus, notamment en raison de la composition et de la nature des revenus au sommet de la distribution.

S'agissant des dispositifs de politiques publiques adossés à l'IR, les rapporteurs relèvent diverses limites à la progressivité, notamment liés aux mécanismes de prise en compte du couple dans la fiscalité, et de soutien sectoriel ou au pouvoir d'achat.

En premier lieu, l'analyse met en évidence des effets ambivalents sur la progressivité de l'imposition des principes de conjugalisation et de familialisation.

Ainsi, les rapporteurs constatent que le gain fiscal associé à l'application du quotient conjugal (estimé au total entre 10,6 Md€ et 13,5 Md€) croît fortement à mesure que l'on s'élève dans la distribution des revenus. Dans le détail, il apparaît que le gain fiscal croît de façon régulière jusqu'au 9^e dixième avant de croître de manière beaucoup plus soutenue au sein du dernier

dixième. Dès lors, les rapporteurs proposent de plafonner le gain associé à l'application du quotient conjugal. Au contraire, du fait des mécanismes de plafonnement déjà existants, l'application du quotient familial, qui représente un gain fiscal total de 17,1 Md€ pour les foyers fiscaux avec enfant, ne semble pas concentré de façon disproportionnée (au regard de la concentration des revenus et de l'IR lui-même) sur les dixièmes supérieurs de la distribution.

En second lieu, les rapporteurs constatent que de nombreux dispositifs, poursuivant des objectifs de soutien au pouvoir d'achat (abattement sur les pensions de retraites, exonérations d'heures supplémentaires) ou de soutien sectoriels (réductions d'impôts pour dons, réduction visant à diversifier l'offre locative – Pinel, Denormandie, Scellier, réductions Malraux...) ont un impact significatif pour la progressivité du barème de l'IR.

S'agissant des exonérations et abattements visant à soutenir le pouvoir d'achat, les rapporteurs en relèvent deux qui méritent d'être reconsidérés. D'une part, l'abattement de 10 % sur les pensions de retraite se traduit par un gain fiscal total de 4,6 Md€, concentrés en quasi-totalité sur la moitié supérieure de la distribution des revenus. Alors que le but de cette dépense fiscale est de soutenir le pouvoir d'achat des personnes retraitées, cette concentration témoigne d'une réalité éloignée de l'objectif initial puisqu'il ne bénéficie qu'aux retraités imposables. Par conséquent, les rapporteurs proposent la suppression de cet abattement, compensée par un dispositif mieux ciblé afin de soutenir le pouvoir d'achat des retraités. D'autre part, l'exonération des heures supplémentaires et complémentaires induit un gain fiscal total de 1,8 Md€, également concentré sur les dixièmes supérieurs de la distribution des revenus, car le bénéfice de ce dispositif incitatif est par construction limité à certains contribuables dont le montant d'IR est suffisamment important. De ce fait, les gains de pouvoir d'achat résultant d'un allègement des prélèvements obligatoires sur les heures supplémentaires atténuent la progressivité de l'impôt. Cette exonération n'apparaissant pas non plus justifiée dans la littérature économique (eu égard à ses effets limités sur l'offre de travail), les rapporteurs proposent d'envisager sa suppression. Enfin, et plus largement, les rapporteurs notent que si certains de ces revenus exonérés sont réintégrés dans le revenu fiscal de référence (la rémunération des heures supplémentaires, par exemple), ce n'est pas le cas pour tous. Cette hétérogénéité tend à priver l'administration d'un instrument de mesure des facultés contributives exhaustives des foyers fiscaux. Il apparaît donc souhaitable de procéder à une réintégration de ces revenus au revenu fiscal de référence.

S'agissant des réductions d'impôt permettant de minorer le montant de l'impôt tout en assurant un soutien sectoriel (investissement immobilier, dons à des associations), les rapporteurs notent que par construction, elles peuvent avoir une incidence négative sur la progressivité de l'impôt sur le revenu puisqu'elles ne bénéficient qu'aux foyers imposables. L'ensemble des réductions d'impôt permettent de réduire le montant d'impôt payé pour un gain total estimé à 6,1 Md€¹ dont les deux tiers sont concentrés dans le dernier dixième de la distribution des revenus. Parmi ces réductions d'impôts, celles pour dons à des associations représentent un gain fiscal total pour les contribuables de 1,5 Md€, avec une concentration nette au sommet de la distribution des revenus. Aussi, afin de limiter son incidence sur la progressivité, les rapporteurs proposent de l'encadrer *via* un plafonnement en niveau et, parallèlement, d'étudier les conditions de sa transformation en crédit d'impôt. Plus largement, les rapporteurs considèrent que ces dispositifs de réductions d'impôt, conçus avant tout dans une optique de subvention, n'ont pas à être différenciés en fonction du niveau d'impôt payé, et donc de revenu. Ils proposent donc, dans le cas de politiques publiques à visée incitative, le recours à des dépenses budgétaires ou à des dispositifs ouvrant droit à restitution, autrement dit des crédits d'impôts. En effet, compte tenu de leur caractère restituable, le gain retiré des crédits d'impôt, qui représente un total de 8,5 Md€, est réparti de façon plus équilibrée que pour les réductions d'impôt.

¹ Sur l'année 2019.

Néanmoins, l'essentiel des limites à la progressivité de l'imposition résulte de mécanismes fiscaux spécifiques aux extrema de la distribution des revenus.

S'agissant du bas de la distribution, les rapporteurs constatent que 18 des 40 millions de foyers fiscaux, soit moins de 50% des ménages, étaient effectivement imposés à l'IR sur leurs revenus 2023. Le fait qu'une majorité de contribuables ne soient pas imposés à l'IR ne signifie en revanche nullement qu'ils ne prennent pas part à l'imposition des revenus ni qu'elle ne serait pas progressive dans la première moitié de la distribution. En effet, les prélèvements sociaux (CSG, CRDS, CASA, prélèvement de solidarité) touchent une assiette plus large que celle de l'IR, et ne dépendent en général pas directement du niveau de revenus des assujettis. Toutefois, si le barème est plutôt progressif dans les faits, il demeure opaque en pratique en raison de mécanismes spécifiques à l'entrée dans l'imposition des revenus tendant à minorer le nombre de contribuables effectivement imposés (décote, seuil minimum de recouvrement). La complexité des règles d'entrée dans le barème est à l'origine d'une perception erronée de la progressivité de l'imposition des revenus de la part des contribuables, laquelle est susceptible d'affecter le consentement à l'imposition. Parmi ces mécanismes affectant l'entrée dans le barème, les rapporteurs relèvent en outre que la décote conduit à l'application d'un barème dont les taux marginaux ne sont pas toujours progressifs. Dès lors, ils proposent de supprimer le mécanisme de décote en compensant le cas échéant les effets produits par un décalage de l'entrée dans le barème mais à un taux marginal plus élevé, ou *a minima* de conjugaliser celle-ci.

S'agissant du haut de la distribution, il apparaît que l'essentiel des atteintes à la progressivité y sont concentrées.

D'une part, les rapporteurs observent un fort accroissement de la part des revenus du capital à mesure que l'on s'élève dans la distribution des revenus, particulièrement à partir et au sein du dernier dixième de la distribution. Or, le régime d'imposition des revenus du capital apparaît comme plus favorable que celui auquel sont assujettis les autres catégories de revenu. C'est en particulier le cas du PFU mis en place en 2018. En parallèle de ce régime général applicable à la plupart des plus-values et revenus des capitaux mobiliers, différentes catégories de revenus du patrimoine bénéficient de régimes d'impositions favorables (parfois y compris en comparaison du prélèvement forfaitaire unique, ou *a minima* en comparaison du barème). Forts de ces constats, les rapporteurs proposent notamment de rapprocher le régime fiscal de la location meublée (régime BIC et micro-BIC) de celui de la location nue (régime foncier et microfoncier), de remplacer les abattements pour durée de détention sur les plus-values immobilières par un coefficient d'érosion monétaire, ou encore de mettre fin au schéma d'optimisation reposant sur la transmission des PER en déshérence.

D'autre part, il apparaît que certains contribuables qui détiennent des parts d'entreprises et disposent d'un pouvoir décisionnaire au sein de ces dernières disposent d'une faculté de piloter le montant de leur revenu déclaré, et donc de l'impôt payé. Cette faculté est susceptible de limiter la progressivité de l'imposition des revenus, notamment dans les cas où le revenu déclaré ne permet pas de saisir en totalité la capacité contributive réelle d'un foyer fiscal. Tout d'abord, le dirigeant d'une entreprise disposant de la capacité de déterminer lui-même son mode de rémunération, ce qui lui permet d'opter pour le type de revenu le moins taxé : on parle alors de redénomination des revenus (« *income shifting* »). En outre, les dirigeants peuvent également réaliser des arbitrages intertemporels d'allocation des bénéficiaires à des fins d'optimisation, entre distribution de dividendes et placement en réserve pour accroître l'actif net de l'entreprise. Ce type d'arbitrage n'est pas sans incidence sur la progressivité de l'imposition. Dans cet esprit, les rapporteurs relèvent par exemple la possibilité pour ces contribuables :

- De différer le paiement de l'imposition à une période plus favorable (du fait d'une évolution législative anticipée par exemple) ;

- De financer leurs dépenses courantes via le recours à l'emprunt sous forme d'un crédit lombard (en utilisant les titres de la société comme collatéral) ;
- De disposer de facilités de réinvestissement, *via* la constitution d'une réserve d'épargne, ce qui permet de bénéficier d'un effet de levier (en engageant un montant initial d'investissement non grevé d'imposition) ;
- De bénéficier d'abattements pour durée de détention sur les plus-values mobilières pour les titres acquis avant 2018 ;
- De bénéficier de la purge des plus-values latentes en cas de cession à titre gratuit des actifs (par donation ou par succession) ;

Les dirigeants d'entreprise ont enfin la possibilité de recourir à une holding patrimoniale, qui leur permet de procéder à des distributions de dividendes échappant temporairement à l'IR en application du régime mère-fille. Au surplus, celles-ci permettent de bénéficier de facilités de réinvestissement en cas de plus-values de cessions de titres grâce au report d'imposition prévu à l'article 150-0 B ter du CGI, en application du régime de l'apport-cession. Enfin, du fait de la plasticité de leur objet social, ces holdings patrimoniales permettent à leur propriétaire de financer un éventail de dépenses personnelles. L'ensemble de ces constats conduit à les rapporteurs à formuler deux propositions visant à tempérer les atteintes à la progressivité globale suscitées par les schémas d'optimisation identifiés comme problématiques :

- Le remplacement, en cas de cession à titre gratuit de valeurs mobilières par succession ou par donation, de l'effacement des plus-values latentes par un transfert optionnel de la charge fiscale assorti d'un report d'imposition ;
- La suppression des modalités de prolongement du report d'imposition suite à la cession à titre onéreux des titres apportés prévues à l'article 150-0 B ter du CGI, ou à défaut l'encadrement plus contraignant du bénéfice de ce régime ;

Le pacte Dutreil, qui a pour objet de faciliter les transmissions d'entreprises grâce à un abattement de 75% sur l'assiette des droits de mutation à titre gratuit (DMTG) fera quant à lui l'objet d'un examen dans le futur rapport du CPO sur l'imposition du patrimoine.

La plupart des mesures proposées dans ce rapport particulier vont dans le sens d'une augmentation de la charge fiscale. Leur objectif premier est d'améliorer la progressivité de l'impôt. S'il était souhaité améliorer la progressivité de l'impôt tout en évitant une augmentation de la charge fiscale globale (ou en modérant l'ampleur d'une telle augmentation), il serait possible de combiner les recommandations de ce rapport particulier avec des mesures abaissant la charge fiscale en redistribuant tout ou partie des recettes générées par les mesures proposées dans ce rapport.



LISTE DES PROPOSITIONS

- **PROPOSITION N°1** : Aligner le taux plein de CSG applicable aux pensions de retraite sur le taux de CSG applicable aux traitements et salaires.
- **PROPOSITION N°2** : Plafonner le bénéfice du quotient conjugal pour les couples mariés ou pacsés avec les plus hauts revenus.
- **PROPOSITION N°3** : Supprimer 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.
- **PROPOSITION N°4** : Supprimer, ou a minima diminuer l'abattement de 10% sur les pensions de retraite.
- **PROPOSITION N°5** : Mettre en œuvre une réintégration systématique de l'intégralité des revenus exonérés et des abattements au revenu fiscal de référence, tout en ajustant le cas échéant les seuils d'éligibilité aux prestations conditionnées au RFR, à coût neutre pour les finances publiques.
- **PROPOSITION N°6** : Supprimer l'exonération de l'impôt sur le revenu accordée à la rémunération des heures supplémentaires et complémentaires.
- **PROPOSITION N°7** : Conduire un examen régulier du coût et de l'efficacité économique de l'ensemble des mécanismes (exonérations et abattements) d'importance significative ayant pour effet de minorer l'assiette de l'impôt sur le revenu.
- **PROPOSITION N°8** : S'agissant de dispositifs subventionnels, privilégier le recours à des crédits d'impôts ou des dépenses budgétaires plutôt qu'à des réductions d'impôt.
- **PROPOSITION N°9** : Encadrer via un plafonnement plus contraignant la réduction d'impôt pour dons (par exemple via un plafonnement en niveau plutôt qu'en pourcentage du revenu), et étudier les conditions de faisabilité de sa transformation en crédit d'impôt.
- **PROPOSITION N°10** : Supprimer le mécanisme de décote, en compensant cet effet par un décalage de l'entrée dans le barème mais à un taux marginal plus élevé.
- **PROPOSITION N°11** : Rapprocher la fiscalité des revenus tirés de la location meublée sur celle de la location nue.
- **PROPOSITION N°12** : Remplacer les abattements pour durée de détention sur les plus-values immobilières par un coefficient destiné à rendre compte de l'érosion monétaire.
- **PROPOSITION N°13** : Mettre fin au schéma d'optimisation reposant sur la transmission des PER en déshérence.

- **PROPOSITION N°14** : *Remplacer, en cas de cession à titre gratuit de valeurs mobilières par succession ou par donation, l'effacement des plus-values par un transfert optionnel de la charge fiscale assorti d'un report d'imposition.*
- **PROPOSITION N°15** : *Supprimer les modalités de prolongement du report d'imposition suite à la cession à titre onéreux des titres apportés prévues à l'article 150-0 B ter du CGI, ou à défaut encadrer de façon plus contraignante le bénéfice de ce régime, par exemple en plafonnant les sommes couvertes par le maintien de ce report.*



INTRODUCTION

L'imposition sur le revenu des personnes physiques (l'IRPP, ou IR) est régulièrement au cœur du débat public.

Le précédent rapport du CPO consacré à l'impôt sur le revenu (2015) répondait à une saisine de la commission des finances du Sénat qui portait sur la cohérence et les réformes souhaitables du système dual d'imposition des revenus, principalement composé de l'impôt sur le revenu (IR) et de la contribution sociale généralisée (CSG). Il en ressortait que la fusion de l'IR et de la CSG ne pouvait constituer qu'un projet de moyen terme, lié à une réforme préalable de l'IR et une limitation drastique des dépenses fiscales qui l'affectent, le contexte paraissant peu propice après une période de hausse importante des prélèvements obligatoires pesant sur les ménages. Une meilleure articulation entre l'IR et la CSG, alliant simplification et progressivité améliorée de l'ensemble du système d'imposition des ménages, constituait pour le CPO une voie alternative de réforme. Trois priorités étaient identifiées pour corriger les défauts les plus patents du système : mettre en place l'imposition contemporaine des revenus et réduire le poids des dépenses fiscales dans l'IR ; universaliser et rendre plus équitable la CSG ; mieux articuler les deux impositions, en supprimant la déductibilité de la CSG, avec une compensation pour l'IR.

Néanmoins, plusieurs réformes récentes ont profondément modifié l'imposition des revenus des personnes physiques, ce qui vient renforcer l'intérêt de cette thématique dans le contexte actuel :

- Des mesures paramétriques significatives : (i) hausse de 1,7 point de la CSG en 2018 faisant passer son taux à 9,2 % sur les revenus d'activité et les revenus du capital, et à 8,3 % sur les pensions de retraite et d'invalidité ; (ii) baisse de l'impôt sur le revenu en 2020, le taux applicable à la première tranche du barème étant abaissé de 14 % à 11 % ;
- La mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU), en 2018, et ses effets sur l'assiette des dividendes ;
- Une extension des revenus intégralement exonérés (IR et prélèvements sociaux) : (i) heures supplémentaires défiscalisées exonérées d'impôt (et de cotisations) dans la limite de 5000 € par an ; (ii) possibilité pour les entreprises de verser une prime exceptionnelle de 1000 € défiscalisée ; (iii) exonération des pourboires versés par les clients pour le service en 2022 et 2023 ;
- La modernisation du recouvrement de l'IR et de la gestion des crédits d'impôt : (i) le prélèvement à la source ; (ii) la contemporanéité de certains crédits d'impôt, et notamment du crédit d'impôt « service à la personne », qui représente une des dépenses fiscales les plus importantes.

Par lettre de mission du 19 juin 2023, le secrétaire général du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a saisi les rapporteurs d'une mission portant sur la progressivité de l'imposition (rapport particulier n° 2) pour renouveler la réflexion sur ce sujet dans le cadre du rapport annuel du CPO consacré à l'imposition des revenus des personnes physiques.

Comme l'indique la lettre de mission, ce rapport a « pour objectif de proposer une évaluation d'ensemble de la progressivité et de la charge d'impôt résultant de l'application conjointe de l'IR et des prélèvements sociaux par déciles de revenus ».

A cette fin, quatre axes principaux ont été évoqués pour orienter les travaux des rapporteurs :

- Décrire la perception actuelle de la progressivité de l'imposition des revenus, à la fois :

- Dans le champ académique et institutionnel, via un rappel du cadre théorique et de la littérature existante concernant la progressivité de l'imposition des revenus ;
- Dans l'opinion publique, *via* une présentation de la perception qu'ont les français du barème de l'impôt sur le revenu ;
- Proposer une évaluation de la progressivité de l'IR et de la CSG fondée, dans la mesure du possible, sur des données de micro-simulation prenant en compte la décomposition selon le niveau et le type de revenu.
- Approfondir, en lien avec les travaux du rapport particulier n°5, l'évaluation des avantages fiscaux en fonction du niveau de revenu ;
- Etudier les éventuels dispositifs utilisés afin de réduire la charge d'impôt des très hauts revenus et les évolutions pouvant être proposées dans le respect des contraintes existantes, notamment économiques et juridiques ;

Afin de répondre à ces différentes demandes du CPO, les rapporteurs ont rencontré une trentaine de personnes qualifiées (chercheurs, personnels des administrations...), travaillé à partir de la littérature économique ainsi que des documents administratifs, et produit un grand nombre de simulations et de chiffrages à partir des données fiscales, en s'appuyant sur le modèle de micro-simulation de la DG Trésor.

Les rapporteurs ont également travaillé en lien étroit avec les autres rapporteurs particuliers, notamment ceux du rapport particulier n° 5². Ainsi, alors que l'incidence des différents mécanismes fiscaux (quotient conjugal et familial, abattements, réductions et crédits d'impôts...) est étudiée dans le présent rapport sous l'angle de la progressivité, c'est davantage la question de leur efficacité qui fait l'objet d'une analyse dans le rapport particulier n°5. Toutefois, étant entendu que la pertinence d'une mesure ne peut être établie ou au contraire remise en cause sur le seul fondement de ses effets redistributifs, les propositions formulées dans le présent rapport font parfois l'objet d'une justification fondée à titre principal sur le critère de la progressivité mais également sur celui de l'efficacité économique.

Le traitement de cette thématique fait l'objet d'un développement en trois temps. Dans un premier temps, il s'agit de dresser le panorama d'ensemble de la progressivité de l'imposition des revenus des personnes physiques en France, en rappelant ses origines historiques et juridiques, et en actualisant les estimations relatives à la progressivité de ses différentes composantes (partie 1). Dans un second temps, le présent rapport s'attache à évaluer l'incidence en termes de progressivité des principaux dispositifs de politique publique adossés à l'IR que sont les mécanismes de prise en compte de la composante familiale et du couple (quotient familial et conjugal), les mécanismes d'assiette (exonérations et abattements) ou encore les réductions et crédits d'impôts (partie 2). Enfin, dans un troisième temps, les rapporteurs identifient les principales limites à la progressivité de l'imposition au niveau des extrema de la distribution des revenus, notamment chez les plus hauts revenus (partie 3).

² CPO, « L'égalité devant l'impôt sur le revenu », Rapport particulier n°5 (Septembre 2024)

*
* *

REMERCIEMENTS

Les rapporteurs tiennent à remercier chaleureusement le contre-rapporteur Nicolas Carnot, pour sa relecture et ses conseils, ainsi qu'Elisa Busson, Agathe Eupherte et Eva Youinou, économistes à la DG Trésor, pour leurs précieuses contributions aux travaux du présent rapport.

1. La progressivité globale de l'imposition des revenus des personnes physiques en France contribue à garantir l'égalité des citoyens devant les charges publiques

1.1. La progressivité de l'imposition des revenus constitue une condition indispensable de l'égalité des citoyens devant les charges publiques

1.1.1. *La progressivité de l'imposition est au fondement même de l'objectif de justice sociale et d'égalité nécessaire au consentement public à l'impôt*

Historiquement, le concept de progressivité fiscale a été défendu comme une garantie de l'objectif de justice sociale. Au plan économique, l'idée que l'intensité d'un besoin décroît à mesure que la quantité consommée augmente, autrement dit la réduction de l'utilité marginale, justifie la taxation des parties de revenus considérées comme les moins utiles pour l'individu et dont les le produit serait plus utilement employé au bénéfice de la collectivité. L'impôt progressif, formé de taux allant croissants à mesure que s'accroît la base d'imposition, constitue la traduction fiscale de cette analyse micro-économique. Cette analyse trouve une première mise en œuvre avec la mise en place de droits de succession progressifs sous la Révolution française puis irrigue le débat politique durant le XIXe siècle.

Ainsi, au plan politique, la question de la progressivité fiscale constitue un point de clivage dans un espace politique en recomposition sous les IIe et IIIe République, entre d'une part républicains et radicaux - partisans de la progressivité - et d'autre part les conservateurs - opposés à l'idée d'un impôt qu'ils estiment être une atteinte au droit de propriété. Ces controverses expliquent les premiers rejets adressés aux différents projets tendant à créer un impôt progressif sur le revenu. Ce dernier n'est en effet adopté qu'en 1914, dans le contexte de déclenchement de la première guerre mondiale et après que certains de ses paramètres ont été adoucis : 1,7 % des foyers sont ainsi assujettis à l'impôt sur le revenu en 1915 au lieu des 3,3 % initialement prévus pour un taux maximal de 2 % alors que le projet de loi initial fixait ce taux à 5 %.

Encadré n°1 - Après un demi-siècle de controverses, l'instauration d'un impôt sur le revenu progressif fait l'objet d'un consensus dans le contexte de la 1^{ère} guerre mondiale

Sous la Deuxième République, la recherche d'une forme de justice fiscale, à laquelle les « quatre vieilles »³ ne satisfont pas, conduit le ministre des Finances Louis-Antoine Garnier-Pagès à proposer, en vain, l'instauration d'un impôt sur le revenu « *proportionnellement progressif* ». Cette idée est ensuite reprise par Léon Gambetta sous la forme d'un impôt général sur le revenu, mais l'initiative rencontre l'opposition énergique du Président de la République Adolphe Tiers. Durant la seconde moitié du XIXe siècle, plus de 200 projets de lois sont élaborés dans le but d'instaurer un impôt sur le revenu sans qu'aucun ne puisse cependant faire l'objet d'un compromis, les conservateurs estimant qu'un tel impôt produirait « *les effets les plus indésirables : l'envie, la délation, l'inquisition, la spoliation, l'émigration, les haines, les discordes civiles, la ruine et finalement la servitude* »⁴.

Le déclenchement de la Première Guerre mondiale et, corrélativement, la nécessité de financer une économie de guerre, conduisent le Parlement à s'accorder autour du projet présenté par Joseph Caillaux en contrepartie, à la demande du Sénat, de relever la durée du service militaire à 3 ans. Le consensus autour du projet de Joseph Caillaux repose alors sur un double objectif : améliorer le rendement fiscal, tout en promouvant la justice fiscale, grâce à la redéfinition des catégories de

³ Taxe foncière, personnelle mobilière, patente, taxes sur les portes et fenêtres.

⁴ Extraits des débats parlementaires, cités dans Rapport au Président de la République du Conseil des impôts, l'impôt sur le revenu, 1990

revenus qui permettent de remplacer les quatre vieilles par de nouveaux impôts catégoriels (les impôts cédulaires) de nature à mieux imposer les nouvelles formes de revenus (bénéfices, salaires, dividendes).

Au cœur des débats intellectuels autour des fondements de la fiscalité et de sa légitimité⁵, la progressivité demeure aujourd'hui perçue par les contribuables comme une des conditions du consentement à l'impôt. En effet, parmi les 79 % de Français⁶ qui jugent le système fiscal inéquitable, 59 % considèrent que le niveau de redistribution n'est pas assez élevé tandis que 41 % estiment *a contrario* que l'iniquité du système tient à un niveau de redistribution trop élevé. Bien qu'animés par des appréciations contradictoires de l'intensité de la redistribution, ces deux groupes forment une large majorité qualifiant le système fiscal d'injuste pour des raisons tenant à la configuration plus ou moins progressive de la fiscalité. Loin d'être une spécificité contemporaine, ce rapport à l'impôt constitue une constante dans l'histoire nationale.

En effet, ainsi que l'avait déjà indiqué le CPO dans son premier baromètre des prélèvements obligatoires⁷, « *Le corollaire du consentement comme principe démocratique fondamental devrait être l'acceptation parfaite de l'impôt (...). Or, l'étude historique des relations entre les contribuables français et la contrainte fiscale montre bien que ces relations ont été conflictuelles. Les deux siècles qui ont suivi la Révolution française ont été en effet marqués par de nombreuses contestations de l'impôt et de ses modalités⁸ (...)* ». Théoriquement, la perception d'un système fiscal juste devrait contribuer à pacifier ces relations.

Cette perception majoritaire d'un système fiscal inéquitable fragilise le consentement à l'impôt, la tolérance à la fraude ou l'évitement fiscal étant une des formes contemporaines de la relation conflictuelle entre contribuables et système fiscal. Interrogée dans la deuxième édition du baromètre des prélèvements obligatoires du CPO sur leurs perceptions des comportements de fraude (illicite) ou d'optimisation (licite), une partie de la population tolère l'évitement socio-fiscal, tolérance nettement plus marquée pour les pratiques d'optimisation que de fraude. En effet, si 44 % des sondés considèrent qu'il n'est « jamais justifié de tricher » sur ses impôts et cotisations sociales, seulement 28 % considèrent qu'il n'est « jamais justifié » de s'installer à l'étranger pour payer moins de prélèvements fiscaux et sociaux.

1.1.2. Le droit constitutionnel français, pose une double exigence d'égalité qui constitue l'origine juridique du principe de progressivité, lequel s'apprécie sur l'ensemble des prélèvements pesant sur un même contribuable

Le principe d'égalité appliqué à l'imposition des revenus repose sur une double exigence d'égalité devant la loi (article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen -DDHC-)⁹ et d'égalité devant les charges publiques (article 13 DDHC)¹⁰ dont les fondements constitutionnels et jurisprudentiels ont été rappelés par le rapport particulier n°1¹¹.

⁵ La question de l'impôt idéal, Michel Bouvier, 2002

⁶ Baromètre des prélèvements obligatoires, deuxième édition 2023, 7 janvier 2024

⁷ Baromètre des prélèvements obligatoires, première édition 2021, 3 février 2022

⁸ N. Delalande, « Les batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours », Seuil, 2011.

⁹ Article 6 : « La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. »

¹⁰ Article 13 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés. »

¹¹ CPO, « L'égalité devant l'impôt sur le revenu », Rapport particulier n°1 (Septembre 2024)

En posant d'une part aux termes de l'article 13 l'impératif de prise en compte des facultés (contributives) des citoyens dans leur contribution aux charges publiques, et d'autre part en fondant juridiquement la possibilité d'une différence de traitement fiscal selon le type de revenu aux termes de l'article 6, l'interprétation jurisprudentielle de la DDHC établit le support constitutionnel de l'imposition progressive.

Cette distinction ne conduit pas pour autant à une application exclusive de l'une ou l'autre des branches du principe d'égalité par le juge constitutionnel. **En effet, ce dernier peut être amené à appliquer successivement ces deux principes** : ainsi, si une différence de taxation entre les plus-values de terrains à bâtir et les autres catégories de plus-values peut être admise au regard de l'article 6 DDHC, des règles de taxation qui ne prendraient pas en compte les facultés contributives du contribuable méconnaîtraient le principe d'égalité devant les charges publiques tiré de l'article 13 DDHC¹².

Afin de prendre en compte les interactions entre impôts, lesquelles sont particulièrement prégnantes s'agissant des relations entre l'IR et la CSG, le juge constitutionnel tient compte de l'ensemble des prélèvements pesant sur un même contribuable.

Le cadre juridique de la progressivité de l'imposition sur les revenus des personnes physiques a ainsi été précisé dans une jurisprudence créatrice, analysée par Prétot (1993) comme une novation exégétique audacieuse¹³ voire comme dépourvu de portée réelle¹⁴ d'après Guez (2006), par le Conseil constitutionnel à l'occasion de la création de la CSG et des problèmes d'articulation avec l'IR qui s'étaient alors posés. Le Conseil constitutionnel avait en effet été saisi des dispositions créant la CSG au motif qu'elles méconnaîssaient le principe de progressivité sous-jacent à l'article 13 de la Déclaration. Tout en rejetant le motif invoqué par les parlementaires requérants et par suite l'inconstitutionnalité des dispositions créant la CSG, le Conseil constitutionnel avait admis implicitement l'existence de ce principe de progressivité.

Ce principe a par la suite été expressément reconnu par la décision du 21 juin 1993 relative à la déductibilité du supplément de CSG. En effet, à cette occasion, le juge constitutionnel a estimé que la déductibilité attaquée ne portait pas atteinte à l'égalité entre les contribuables dès lors que « *la déduction opérée (...) ne remet(tait) pas en cause le caractère progressif du montant de l'imposition globale du revenu des personnes physiques* », et qu'ainsi « *elle ne saurait être regardée comme contraire à l'article 13 de la déclaration de 1789* ». Il résulte dès lors de cette jurisprudence que la combinaison de l'IR et des prélèvements sociaux doit garantir la progressivité de l'imposition globale sur le revenu des personnes physiques, exigence qui demeure même en prenant en compte les revenus soumis à un prélèvement proportionnel¹⁵.

1.1.3. La progressivité se trouve néanmoins limitée par la nécessité constitutionnelle et conventionnelle de préserver le caractère non confiscatoire de l'impôt

La prohibition d'une imposition confiscatoire constitue une limite à la différenciation des contributions. En effet, si l'article 13 de la Déclaration de 1789 n'interdit pas de faire supporter des charges particulières à certaines catégories de personnes pour un motif d'intérêt

¹² DC n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, *Loi de finances pour 2014*, cons. 45 et 46

¹³ X. PRETOT, *Le principe de la progressivité de l'impôt sur le revenu revêt-il un caractère constitutionnel ?* Droit social 1993, n° 9-10, p. 787 et s.

¹⁴ J. GUEZ, *Le principe de progressivité de l'impôt sur le revenu : un principe introuvable ?* Droit fiscal 2006, n° 23, étude 24.

¹⁵ DC n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017, cons. 31 « si les dispositions contestées instaurent un prélèvement proportionnel pour l'imposition des principaux revenus du capital, les contribuables ont la faculté, ouverte par le b du 28° du paragraphe I de l'article 28, d'opter pour la soumission des revenus en cause au barème de l'impôt sur le revenu. D'autre part, les autres types de revenus précédemment soumis au barème progressif de cet impôt le demeurent. Dès lors, les dispositions contestées ne remettent pas en cause le caractère progressif du montant de l'imposition globale du revenu des personnes physiques. »

général, il ne doit pas en résulter de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques¹⁶. Le caractère confiscatoire d'une imposition nouvelle ou d'un changement de taux, s'apprécie pour sa part au regard d'un taux d'imposition cumulé, qualifié de « **taux marginal maximal d'imposition** » correspondant à celui que paierait le contribuable qui devrait acquitter le taux maximum de chacune des impositions pesant sur son revenu. Il est admis¹⁷, sans pour autant avoir été explicitement formulé par le juge constitutionnel¹⁸ que ce taux marginal maximal d'imposition se situe autour des deux tiers (cf. Encadré n°2 ci-dessous).

L'appréciation de la capacité contributive, qui implique la détermination du seuil confiscatoire, doit en outre se borner à la prise en compte des revenus réalisés, donc à l'exclusion des sommes qui n'ont pas été effectivement perçues et qui pourront dans certains cas ne jamais l'être. Dans sa décision DC n° 2013-684, le juge constitutionnel a ainsi considéré, s'agissant de l'intégration des revenus latents dans le dénominateur du calcul du plafonnement de l'ISF¹⁹, que « *l'inclusion de ces revenus capitalisés ou distribuables non distribués dans le calcul du plafonnement conduisait à faire peser une charge totale à l'aune d'un revenu présumé, soit incertain, soit dont le redevable n'a pas la libre disposition* ».

Encadré n°2 - Depuis 2012, le juge constitutionnel prend en compte le « mille-feuille » fiscal pour apprécier le caractère confiscatoire d'une imposition

Traditionnellement, le Conseil constitutionnel vérifiait le respect de l'article 13 de la Déclaration de 1789 en raisonnant impôt par impôt : il avait ainsi déjà censuré le caractère confiscatoire d'un impôt pris individuellement²⁰, puis refusé d'étendre son contrôle du principe d'égalité devant les charges publiques au regard de plusieurs impositions ne répondant pas à la même finalité²¹.

La décision n° 2012-662 du 29 décembre 2012 marque ainsi une rupture avec ce raisonnement, puisque le juge constitutionnel opère son contrôle en prenant en compte l'ensemble des impositions portant sur le même revenu et acquittées par le même contribuable. Ainsi, pour apprécier le caractère confiscatoire d'une imposition nouvelle ou d'un changement de taux, le Conseil constitutionnel calcule désormais 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 revenu.

La détermination quantitative du plafond que pourrait constituer ce taux marginal maximal d'imposition a été éclairée par le Conseil d'Etat, dans un avis rendu le 21 mars 2013 à la demande du Gouvernement sur les conditions de constitutionnalité d'une contribution sur les très hauts revenus. Le Conseil d'Etat y a en effet estimé qu'« *un taux marginal maximal d'imposition des deux tiers, quelle que soit la source des revenus, doit être regardé comme le seuil au-delà duquel une mesure fiscale risque d'être censurée par le juge constitutionnel comme étant confiscatoire ou comme faisant peser une charge excessive sur une catégorie de contribuables en méconnaissance du principe d'égalité.* »

¹⁶ 2009-599 DC, 29 décembre 2009, cons. 72.

¹⁷ [Avis rendu le 21 mars 2013 par le Conseil d'Etat à la demande du Gouvernement sur les conditions de constitutionnalité d'une contribution sur les très hauts revenus.](#)

¹⁸ Certaines décisions du CC permettent néanmoins de situer ce seuil : décision n° [2012-662](#) du 29 décembre 2012, cons. [19](#) ; Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, cons. 19 à 24.

¹⁹ Aux termes de l'article 885 V bis du CGI dans sa version en vigueur de 2013 à 2017, « l'impôt de solidarité sur la fortune du redevable ayant son domicile fiscal en France est réduit de la différence entre, d'une part, le total de cet impôt et des impôts dus en France et à l'étranger au titre des revenus et produits de l'année précédente, calculés avant imputation des seuls crédits d'impôt représentatifs d'une imposition acquittée à l'étranger et des retenues non libératoires et, d'autre part, 75 % du total des revenus mondiaux nets de frais professionnels de l'année précédente, après déduction des seuls déficits catégoriels dont l'imputation est autorisée par l'article 156, ainsi que des revenus exonérés d'impôt sur le revenu et des produits soumis à un prélèvement libératoire réalisés au cours de la même année en France ou hors de France. »

²⁰ Décision n° 85-200 du 16 janvier 1986

²¹ Décision n° 97-393 du 18 décembre 1997

Le caractère confiscatoire d'une imposition est également prohibé par la convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et donc pris en compte dans le cadre du contrôle de conventionalité. Ainsi, le juge vérifie-t-il le respect des stipulations de l'article 1 du 1^{er} protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) en vertu duquel « *toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international* ». Sont ainsi examinées les conditions de conformité des législations nationales avec le principe de non-confiscation des biens²² qui, appliqué à la matière fiscale, implique la prohibition du caractère confiscatoire de l'impôt.

Un tel impératif se justifie également du point de vue économique. En effet, divers travaux empiriques parmi lesquelles des études expérimentales ont mis en évidence les effets engendrés par l'imposition sur l'incitation à l'offre de travail, et plus largement sur les déterminants des arbitrages entre travail et loisir (Sutter et al., 2003²³, Levy-Garboua et al., 2007²⁴), entre travail dissimulé et travail déclaré (Fortin et al., 1996²⁵ ; Fortin et al., 2004²⁶) ou encore entre maintien dans le pays d'origine et exil fiscal (Cowel, 1985²⁷). Si la nature et l'ampleur de cette incidence demeurent largement débattues au sein de la littérature économique, l'intuition selon laquelle il existe un taux marginal à partir duquel les incitations à la création de richesse se trouvent réduites de façon significative (sans qu'il y ait consensus sur le niveau de ce taux) explique en partie cette exigence de non-confiscation.

1.2. L'imposition des revenus des personnes physiques en France s'avère dans l'ensemble nettement progressive, notamment en raison du barème progressif de l'impôt sur le revenu

1.2.1. La progressivité de l'impôt sur le revenu est inscrite au cœur même de son barème, dont les taux sont croissants par tranche de revenus

La liquidation de l'impôt sur le revenu, qui s'opère en plusieurs étapes, détermine les conditions dans lesquelles s'exerce sa progressivité. L'IR porte en effet sur le revenu net global annuel d'un foyer fiscal, imposé à un taux progressif par tranche, augmentant de 0 à 45 %, de façon personnalisée selon la situation familiale du foyer. Dans son principe, sa détermination suppose six étapes - présentées en détail par le rapport particulier 1 - qui permettent d'aboutir au montant d'impôt dû.

²² Cour de cassation, Com. 27 juin 2019, pourvoi n° 18-13.370 ; Com. 10 février 2021, pourvoi n° 18-24.348 ; Com. 10 février 2021, pourvoi n° 19-10.794 ou encore Com. 12 mai 2021, pourvoi n° 20-14.596

²³ Sutter M. et Weck-Hannemann H. (2003), "Taxation and the Veil of Ignorance : A Real Effort Experiment on the Laffer Curve", *Public Choice*, vol. 115, pp. 217-240

²⁴ Lévy-Garboua L. Masclat D. et Montmarquette C. (2006). "Fiscalité et offre de travail : évidence expérimentale", *Économie et Prévision*, n° 175-176.

²⁵ Fortin B., Garneau G., Lacroix G. Lemieux T. et Montmarquette C. (1996). « L'économie souterraine au Québec : mythes et réalités », *Québec : les Presses de l'Université Laval, Québec*.

²⁶ Fortin B. Joubert N. et Lacroix G. (2004). " Offre de travail au noir en présence de la fiscalité et des contrôles fiscaux", *Économie et prévision*, pp. 164-165.

²⁷ Cowel F.(1985). "Tax Evasion with Labor Income", *Journal of Public Economics*, vol. 26 n°1, pp.19-34

Encadré n°3 - Les six étapes de la détermination à la liquidation de l'impôt :

1. Calcul des **revenus et bénéfices catégoriels** sans distinction entre les membres du foyer fiscal.
2. Somme de ces revenus par cédule 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 au revenu imposable par part du barème progressif** dont se déduit 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**.

Tableau n° 1 : Barème de calcul de l'impôt sur le revenu avant décote applicable aux revenus 2023

Seuil d'entrée dans la tranche	Taux marginal applicable	Formule de calcul de l'impôt par part (I_{pp}) en euros à partir du revenu par part (R_{pp}) en euros
0 €	0 %	$I_{pp} = 0$
11 295 €	11 %	$I_{pp} = 0,11 \times (R_{pp} - 11\,295) = 0,11 \times R_{pp} - 1\,242$
28 798 €	30 %	$I_{pp} = 0,30 \times (R_{pp} - 28\,798) + 1\,925 = 0,30 \times R_{pp} - 6\,714$
82 342 €	41 %	$I_{pp} = 0,41 \times (R_{pp} - 82\,342) + 17\,165 = 0,41 \times R_{pp} - 15\,771$
177 106 €	45 %	$I_{pp} = 0,45 \times (R_{pp} - 177\,106) + 56\,842 = 0,45 \times R_{pp} - 22\,855$

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

Note de lecture : pour un foyer dont le revenu imposable net par part est compris entre 82 342 € et 177 106 €, le taux marginal d'imposition est de 41 %. Dans la mesure où l'impôt dû au franchissement du seuil de 82 342 € en application du barème des tranches inférieures est de 17 989 €, l'impôt par part dû pour un foyer dont le revenu par part est compris dans cette tranche s'exprime de façon affine : $I_{pp} = 0,41 \times (R_{pp} - 82\,342) + 17\,989 = 0,41 \times R_{pp} - 15\,771$.

Plusieurs mécanismes, détaillés ci-après, viennent modifier l'application de ce barème progressif : ceux intervenant en amont du barème concernant la détermination des revenus catégoriels du revenu brut global, puis du revenu net global (exonérations et revenus imposés via un taux de prélèvement proportionnel comme les revenus du capital mobilier) ; les mécanismes intervenant en aval de l'application du barème tels que la décote, les réductions d'impôts ou crédits d'impôts.

Le barème des prélèvements sociaux comprend également une dimension progressive qui, quoique moins marquée qu'au sein du barème de l'IR, complète la progressivité d'ensemble de l'imposition des revenus. En pratique, cette progressivité repose d'une part sur l'existence de taux réduits de CSG pour certaines catégories de revenus. Ainsi, pour un montant de revenu fiscal de référence n'excédant pas un plafond donné, les allocations chômage bénéficient d'un taux compris entre 3,8% et 6,2% et les indemnités de maladie, maternité ou accident du travail d'un taux de 6,2%, alors que les revenus d'activité et les revenus du capital sont assujettis au taux de 9,2%. En outre, les pensions de retraite et d'invalidité bénéficient d'un taux compris entre 3,8% et 8,3%. La progressivité des prélèvements sociaux s'appuie d'autre part sur l'existence d'exonérations de CSG, de CRDS et de contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (Casa) pour certains contribuables dont le revenu fiscal de référence n'excède pas un plafond donné (11 614€ par part pour les retraités notamment).

Placé sous condition de revenu fiscal de référence, le bénéfice de ces taux réduits et exonérations complète la progressivité de l'imposition des revenus, dans le cadre spécifique des prélèvements sociaux.

Encadré n°4 - La contribution des cotisations patronales à la progressivité globale :

L'analyse des effets économiques des cotisations patronales ne relève pas du champ du rapport, strictement circonscrit à l'IR et aux prélèvements sociaux. De nombreux interlocuteurs auditionnés par les rapporteurs ont pointé l'angle mort que constitue l'apport des cotisations sociales employeurs à la progressivité. Si l'approfondissement de cette question n'entre pas dans le champ du présent rapport, quelques éléments d'analyse peuvent y être apportés.

En effet, la littérature internationale montre qu'en intégrant les cotisations employeurs, le système français est caractérisé par une forte progressivité entre les bas salaires et le salaire médian. La comparaison du niveau d'inégalités de revenus avant taxation des salaires, puis après taxation des salaires, montre en effet une plus grande réduction des inégalités en France sous l'effet des cotisations employeurs qui ont connu un double mouvement historique les faisant passer d'une logique régressive à une logique progressive : d'une part, un déplafonnement dans les années 1980 ; d'autre part, une réduction/exonération sur les bas salaires avec une transmission observée au niveau du SMIC²⁸, caractérisant ainsi l'effet progressif bien que les cotisations soient payées par l'employeur. **Au total, près de 75 % de l'effet de réduction des inégalités viendrait de la redistribution pré-taxes et non du système fiscal²⁹.**

1.2.2. La mesure de la progressivité de l'imposition des revenus s'appuiera sur l'analyse de taux moyens et de montants de gains ou de pertes fiscales par quantile de revenus

Comme l'ont souligné les précédentes productions du CPO sur le sujet³⁰, le bilan redistributif des politiques publiques ne s'analyse pas à la lumière de la seule progressivité du système de prélèvements sur les revenus des ménages. Il convient en effet de prendre en compte l'ensemble des prélèvements et des transferts affectant le revenu des ménages, voire de répartir d'un « revenu élargi » prenant en compte la redistribution effectuée par les services publics (éducation, services de santé, etc.)³¹.

Pour autant, compte tenu du cadre juridique de l'imposition des revenus, de la nécessité de son acceptabilité, et enfin de son assiette fondée sur les revenus des personnes physiques, qui rend cet outil naturellement efficace en matière de redistribution entre ménages, l'analyse de la progressivité du système d'imposition des revenus des personnes physiques, entendu ici comme l'ensemble IR + Prélèvements sociaux, constitue un indicateur pertinent. Cette notion est précisée dans l'encadré n°5 ci-dessous.

²⁸ "Using payroll taxes as a redistribution tool", Antoine Bozio, Thomas Breda and Malka Guillot, *Journal of Public Economics*, Vol. 226, October 2023, 104986.

²⁹ "Predistribution vs. Redistribution: evidence from France and the United States", *American Economic Journal*, juillet 2023, Antoine Bozio, Bertrand Garbinti, Jonathan Goupille-Lebret, Malka Guillot et Thomas Piketty

³⁰ CPO « Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs », mai 2011 ; CPO « Impôt sur le revenu, CSG : quelles réformes ? », février 2015 ; CPO « Redistribution, innovation, lutte contre le changement climatique : trois enjeux fiscaux majeurs en sortie de crise sanitaire », février 2022.

³¹ INSEE, Revenus pouvoir d'achat des ménages 2022 (Mars 2024)

Encadré n°5 : La notion de progressivité de l'imposition des revenus

En termes économiques, un prélèvement est réputé progressif lorsque son taux croît avec l'assiette taxable. Dans le cas de l'imposition des revenus, on dit qu'il y a progressivité lorsque le taux moyen de prélèvement sur le revenu des contribuables du fait de cet impôt augmente avec leur revenu. Le taux moyen de prélèvement sur le revenu d'un contribuable rapporte le montant de ce prélèvement au revenu du contribuable. Soit $T(Y)$ le montant d'impôt versé par un individu disposant d'un revenu Y et $t(Y)$ le taux moyen d'imposition tel que $t(Y) = T(Y) / Y$. L'imposition concernée peut être considérée comme :

- Proportionnelle lorsque $t(Y)$ est constant quel que soit le niveau de Y ;
- Progressive lorsque $t(y)$ croît avec le niveau de Y ;
- Régressive lorsque $t(y)$ décroît avec le niveau de Y .

Un impôt est donc progressif si ceux qui disposent d'un revenu plus élevé supportent un taux d'imposition plus élevé. La notion de progressivité est une notion liée à celle de concentration mais s'en distingue toutefois. La concentration recouvre la question de la répartition de la charge de l'impôt selon le niveau de revenu. La charge d'un impôt peut être fortement concentrée sur les contribuables disposant des revenus les plus élevés sans qu'il soit pour autant progressif au sens strict. Par exemple, un impôt peut être très concentré sur ceux disposant des revenus les plus élevés s'il n'est dû qu'à compter d'un seuil élevé de revenu, tout en étant régressif au-delà de ce seuil.

Si l'existence d'un barème d'imposition dont les taux marginaux augmentent avec le revenu constitue un signe évident de progressivité, la structure du barème ne saurait à elle seule garantir le caractère progressif d'un impôt. D'autres éléments (dépenses fiscales, quotients, exonérations...) sont en effet susceptibles de modifier le montant de l'impôt effectivement dû. Il est donc d'usage d'examiner la progressivité à l'aune des données microéconomiques et de recourir à un classement des ménages par quantile de revenus croissant (quintiles, déciles, centiles...). C'est cette approche, permettant d'analyser les montants des prélèvements en fonction du niveau de revenu, qui guidera les travaux du présent rapport particulier.

Le critère de progressivité tel que défini implique la croissance, à mesure que l'on s'élève dans la distribution des revenus, du montant de l'imposition non seulement en valeur absolue, mais aussi et surtout en proportion du revenu du contribuable. A cet égard, le calcul des taux moyens d'imposition par quantile de revenus (les déciles en général, les centiles, les millimes voire les dix-millimes pour les focus consacrés à certains segments de la distribution des revenus) apparaît comme un moyen efficace d'appréhender la progressivité de l'impôt.

Un décile constitue la borne délimitant deux dixièmes de la population, répartis par ordre croissant de revenu déclaré par UC. Ainsi, la cohorte de ménages comprise entre le 8^e et le 9^e décile correspond au 9^e dixième, autrement dit les individus dont les revenus déclarés sont supérieurs à ceux de 80% de la population, mais inférieurs à 10% de la population.

L'analyse des taux moyens d'imposition exige au préalable de définir les modalités de calcul de ce dernier :

- D'une part, au numérateur, l'impôt payé est défini comme l'impôt payé par foyer fiscal (l'unité de référence de l'imposition des revenus).
- D'autre part, au dénominateur, le revenu auquel est rapporté l'impôt acquitté est le « revenu déclaré ». Défini comme la somme de l'ensemble des revenus catégoriels (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) minorée de l'ensemble des déficits et moins-values, le revenu déclaré est un agrégat plus complet que le revenu fiscal de référence (RFR, article 1417 du CGI), qui correspond au revenu net imposable après réintégration de divers revenus exonérés d'impôt, des revenus soumis à un prélèvement forfaitaire (les revenus des capitaux mobiliers soumis au PFU par exemple), ainsi que de certains abattements (abattement de 40% sur les dividendes...) et charges (cotisations et primes d'épargne retraite) déductibles. **En effet, le revenu**

fiscal de référence ne réintègre qu'une partie seulement des revenus exonérés d'imposition, et tient certains abattements pour acquis. En l'état, bien que celui-ci n'ait aucune valeur juridique en soi, le revenu déclaré apparaît comme un instrument plus opérant pour appréhender économiquement la capacité contributive réelle du ménage³², même si le RFR constitue le support de référence pour déterminer l'éligibilité à divers dispositifs fiscaux et sociaux. Un tel état de fait interroge d'ailleurs sur la définition du RFR.

Enfin, il est essentiel de noter qu'un revenu donné ne représente pas la même capacité contributive pour un célibataire, un couple sans enfant ou un couple marié avec trois enfants. Il est donc nécessaire, lorsque l'on présente la distribution des revenus par décile, de pondérer différemment le revenu déclaré du foyer en fonction de sa composition familiale. Pour cela, nous nous appuyons sur les échelles d'équivalence internationales utilisées par l'INSEE, en divisant le revenu déclaré du foyer par le nombre d'unités de consommation (UC) du foyer. Ce nombre est fixé de la façon suivante :

- 1 UC pour le premier adulte du ménage,
- 0,5 UC supplémentaire pour chaque personne supplémentaire de 14 ans ou plus,
- 0,3 UC supplémentaire pour chaque enfant de moins de 14 ans.

Encadré n°6 : La méthode de micro-simulation de l'imposition des revenus

La direction générale du Trésor dispose d'un modèle de micro-simulation de l'impôt sur le revenu. Ce modèle utilise les données fiscales du Fichier Echantillonné de l'Impôt sur le Revenu (FELIN) fourni par la DGFIP. Le fichier FELIN est un échantillon d'environ 500 000 déclarations de revenus sélectionnées parmi celles de la première à la cinquième émission d'IR sur les revenus de 2019. Ce fichier est conçu pour être représentatif de l'ensemble des foyers fiscaux au regard de la condition d'imposition (imposable - non imposable), du montant du revenu imposable et du type de revenu dominant³³.

L'échantillon comporte l'ensemble des informations des déclarations fiscales nécessaires pour calculer le montant d'impôt dû par foyer. Le modèle de micro-simulation calcule, à partir des revenus imposables, les revenus bruts de chaque foyer fiscal, et leur applique la législation actuelle (cotisations sociales, impôt sur le revenu, contributions sociales). Cet échantillon, portant sur les données fiscales 2019, fait l'objet d'un « vieillissement » par l'application de coefficients destinés à reproduire l'évolution des masses de revenus (salaires, revenus du capital...) entre 2019 et 2023.

Chaque ménage de l'échantillon FELIN se voit attribuer un coefficient de pondération, qui décrit son poids dans la population exhaustive des foyers fiscaux (environ 40 millions au total). En plus de servir de support à la vérification de la représentativité de l'échantillon, l'application de ces coefficients de pondération permet, en s'appuyant sur des données échantillonnées, de réaliser des chiffrages pertinents à l'échelle de la population globale. Il permet ainsi, en faisant varier les paramètres de la législation, de chiffrer les impacts budgétaires et distributifs de réformes potentielles.

En complément, des statistiques descriptives peuvent être réalisées sur le fichier POTE, fourni par la DGFIP, qui rassemble les informations exhaustives des déclarations fiscales au niveau des foyers fiscaux (formulaire n°2042). Ce fichier répertorie donc l'ensemble des foyers fiscaux. L'utilisation du fichier complet POTE en micro-simulation n'est toutefois pas systématique en raison des difficultés de calcul associées à la manipulation d'un jeu de donnée aussi volumineux.

³² Certaines études cherchent toutefois à appréhender un revenu économique plus large que le revenu déclaré, soit en monétisant l'usage par un propriétaire de sa résidence principale (loyer implicite) soit en intégrant des plus-values qui ne sont pas immédiatement à disposition des ménages. Le CPO a traité de la question des loyers implicites en dernier lieu dans son rapport de janvier 2018 « Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages ».

³³ Le type de revenu (salaire, allocation chômage, pension de retraite, revenus du capital) est dit dominant lorsqu'il représente au moins le tiers de la somme des revenus catégoriels nets et qu'il est le plus élevé de tous les revenus catégoriels nets du foyer fiscal.

En complément de cette analyse fondée sur les taux moyens d'imposition, divers dispositifs de politique publique existants ou envisagés dans le cadre du présent rapport seront examinés du point de vue de leur incidence en termes de progressivité. Pour ce faire sont proposés divers indicateurs :

- Le nombre de bénéficiaires du dispositif par dixième de revenu déclaré par UC ;
- Le gain fiscal total (ou la perte fiscale totale) retiré(e) par l'ensemble des foyers fiscaux du dixième de revenu déclaré par UC ;
- Le gain fiscal moyen (ou la perte fiscale moyenne) des bénéficiaires du dispositif, par dixième de revenu déclaré par UC ;
- Le gain fiscal (ou la perte fiscale) des foyers fiscaux du dixième (et non des seuls bénéficiaires) peut être rapporté, au niveau individuel, à leur niveau de revenu déclaré par UC. La moyenne (non pondérée) de ce ratio sur la population du dixième, qui sera mobilisée par la suite comme indice de proportionnalité du gain ou de la perte fiscale, est une façon de rendre compte des effets distributifs d'un dispositif et donc de son effet sur la progressivité. Cet indicateur permet de nuancer les constats découlant d'une simple observation des niveaux de gain ou de perte fiscale, qui sont souvent croissants à mesure que l'on s'élève dans la distribution des revenus compte tenu de la nature progressive de l'impôt sur le revenu, dans la mesure où l'analyse de la progressivité nécessite bien de rapporter l'imposition aux revenus. L'utilisation de cet indice est décrite en plus détail dans l'encadré n°7.

Encadré n°7 : Dans quelle mesure une réforme fiscale peut-elle être qualifiée de progressive ?

Pour appréhender la progressivité d'une mesure fiscale, le gain fiscal (ou la perte fiscale) qui en résulte sera rapporté au niveau de revenu déclaré par unité de consommation. A ce titre, il est utile de préciser comment cet indice de proportionnalité du gain fiscal doit être interprété pour attester de l'effet positif ou non de cette mesure pour la progressivité globale de l'imposition.

En effet, cette question ne se résout pas par une solution univoque. Dans le cadre du présent rapport particulier, la définition retenue de la progressivité correspond à la « croissance des taux moyens d'imposition à mesure que l'on s'élève dans la distribution ». Par conséquent, toute mesure ayant pour effet de consolider ou d'accroître ce constat doit être regardée comme un renforcement de la progressivité de l'imposition.

Pour illustrer ce propos, il est intéressant d'analyser le cas type suivant. Soit une économie à deux foyers fiscaux A et B. Les paramètres initiaux de revenu et d'impôt de ces deux foyers fiscaux sont définis de la façon suivante :

	A	B
Revenu	100	1000
Impôt	5	100
Taux moyen d'imposition (TMI)	5%	10%

Quatre mesures fiscales types sont ensuite modélisées, afin d'appréhender leurs effets du point de vue de la progressivité :

- Une mesure forfaitaire (dont l'indice de proportionnalité est par construction décroissant) ;
- Une mesure proportionnelle (dont l'indice de proportionnalité est par construction constant) ;
- Une mesure progressive dont l'indice de proportionnalité est croissant mais moins que celui de l'impôt lui-même (l'indice de proportionnalité de l'impôt correspondant par définition au taux moyen avant mesure) ;

- Une mesure progressive dont l'indice de proportionnalité est plus fortement croissant que celui de l'impôt avant mesure ;

La mesure forfaitaire, tout d'abord se traduit par une hausse uniforme du montant de l'impôt de 5 pour A et B. Cette hausse symétrique se traduit par un accroissement du taux moyen d'imposition plus important chez A que chez B. Autrement dit, cette mesure diminue la progressivité de l'IR (qui dans cet exemple n'est même presque plus progressif après mesure), ce que montre bien la décroissance de l'indice de proportionnalité de la perte fiscale entre A et B.

Mesure forfaitaire	A	B
Perte fiscale du ménage	5	5
Indice de proportionnalité	5%	0,5%
Nouvel impôt	10	105
Nouveau TMI	10%	10,5%
Hausse absolue du TMI	5%	0,5%
Hausse relative	100%	5%

La mesure proportionnelle, ensuite, se traduit par une hausse de l'impôt équivalente à 5% du revenu pour A et B. Cette hausse se traduit par un accroissement du taux moyen d'imposition identique chez A à ce qu'il est chez B. Autrement dit, cette mesure est sans incidence sur la progressivité de l'IR, ce que montre bien la stabilité de l'indice de proportionnalité de la perte fiscale entre A et B.

Mesure proportionnelle	A	B
Perte fiscale du ménage	5	50
Indice de proportionnalité	5%	5%
Nouvel impôt	10	150
Nouveau TMI	10%	15%
Hausse absolue du TMI	5%	5%
Hausse relative	100%	50%

La première mesure progressive, quant à elle, présente un indice de proportionnalité croissant (5% pour A et 8% pour B), mais moins que l'impôt initial lui-même (5% pour A et 10% pour B). Cette hausse se traduit par un accroissement du taux moyen d'imposition moins élevé chez A (de 5% à 10%) que chez B (de 10% à 18%). Autrement dit, cette mesure accroît la progressivité de l'imposition au sens où nous l'avons défini, en augmentant en valeur absolue la croissance des taux moyens d'imposition. Toutefois, dans la situation présente, il est utile de signaler que la hausse relative du taux moyen d'imposition de A est supérieure à celle de B : la concentration de l'impôt sur B se trouve donc en l'espèce amoindrie. Il est donc essentiel de bien distinguer les notions de concentration et de progressivité au sens où nous l'avons définie.

Mesure progressive 1	A	B
Perte fiscale	5	80
Indice de proportionnalité	5%	8%
Nouvel impôt	10	180
Nouveau TMI	10%	18%
Hausse absolue du TMI	5%	8%
Hausse relative	100%	80%

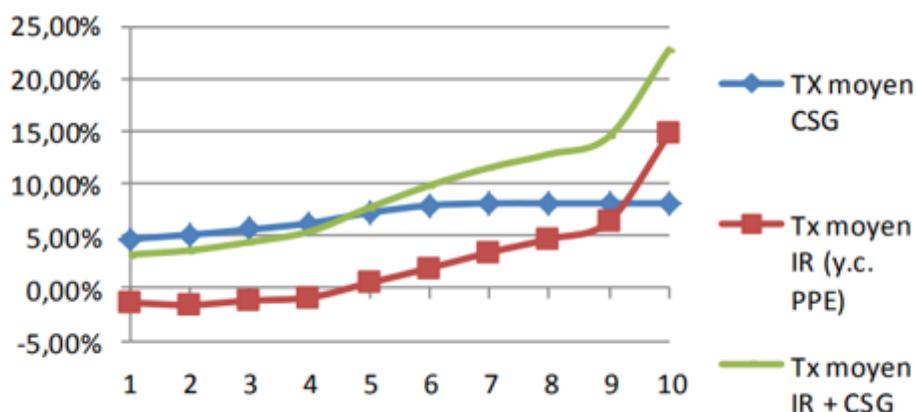
La seconde mesure progressive, enfin, présente un indice de proportionnalité plus croissant que l'impôt initial lui-même. Quel que soit le critère retenu pour appréhender la progressivité d'une mesure fiscale, celle-ci améliore sans ambiguïté la progressivité de l'imposition.

Mesure progressive 2	A	B
Perte fiscale	3	120
Indice de proportionnalité	3%	12%
Nouvel impôt	8	220
Nouveau TMI	8%	22%
Hausse absolue du TMI	3%	12%
Hausse relative	60%	120%

1.2.3. L'imposition des revenus des personnes physiques apparaît nettement progressive et concentrée sur le dernier dixième de la distribution des revenus

Dans le précédent rapport du CPO sur le sujet³⁴, l'analyse des taux moyens d'imposition faisait ressortir le caractère globalement progressif de l'ensemble IR-CSG, selon une pente d'abord relativement faible, laquelle s'accroît à partir du 5^{ème} décile avant de croître beaucoup plus fortement à compter du 9^{ème} décile. Cette progressivité « non linéaire » tenait à la forte concentration de l'imposition sur le haut de la distribution, avec un effort principalement porté par les derniers dixèmes. A titre d'exemple, d'après ce même rapport, le poids des contribuables du dernier dixième aurait représenté à l'époque 70% des recettes de l'IR.

Graphique n° 1 : Taux moyens d'imposition par décile à l'IR, à la CSG et à l'IR-CSG (2013), d'après le rapport du CPO de 2015



Source : CPO « Impôt sur le revenu, CSG : quelles réformes ? », février 2015

1.2.3.1. Sur la base des données récentes, on aboutit à un constat équivalent à celui du CPO en 2015

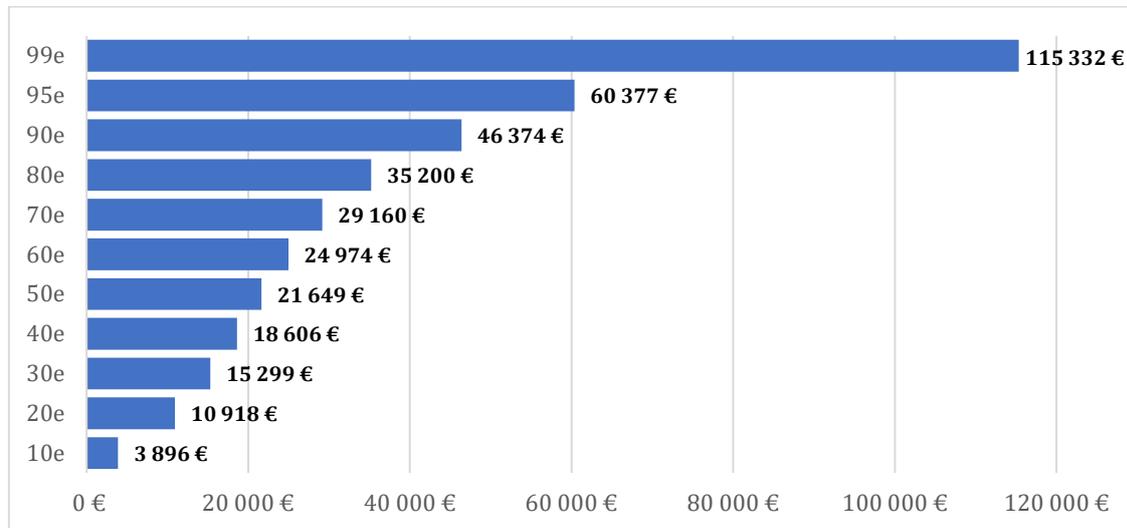
En premier lieu, il est nécessaire de s'interroger sur la permanence ou non de ce constat sur la base de données plus récentes. A cette fin, il convient avant tout de bien définir les quantiles de revenus utilisés.

En utilisant les données fiscales du Fichier Echantillonné de l'Impôt sur le Revenu (FELIN) fourni par la DGFIP (cf. Encadré n°6), il est ainsi possible de proposer un découpage par

³⁴ CPO (2015), précité

dixième de la distribution du revenu déclaré par unité de consommation, comme le montre le graphique 2.

Graphique n° 2 : Déciles de revenu déclaré par unité de consommation en 2023



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

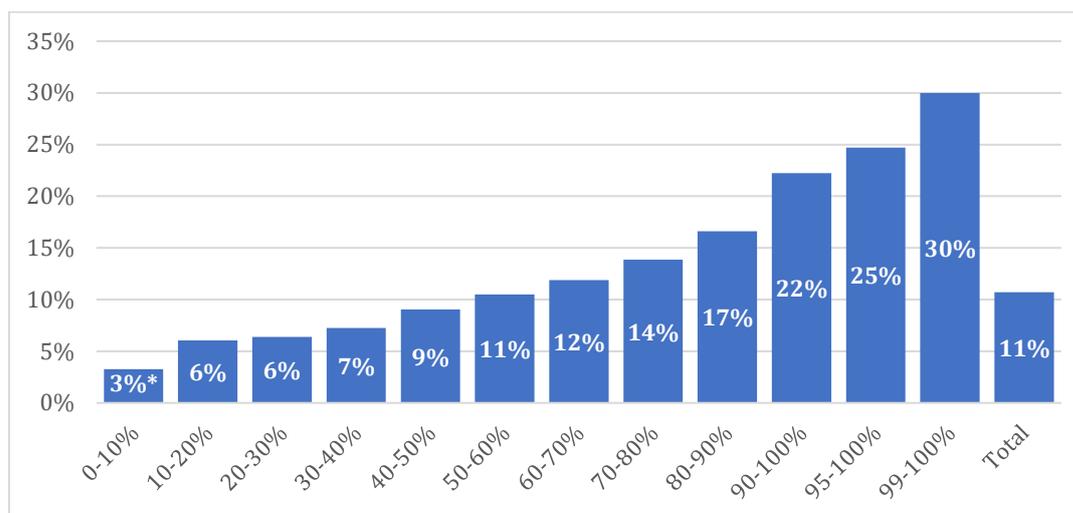
Note de lecture : les foyers fiscaux dont le revenu déclaré par UC se trouve entre le 90^e percentile et le 95^e percentile sont ceux dont le revenu déclaré annuel par UC se situe entre 46 347 € et 60 377 €.

Pour décrire la progressivité de l'imposition des revenus sur la distribution, le taux moyen d'imposition du foyer fiscal est défini comme le ratio de l'ensemble IR + prélèvements sociaux (PS) (CSG, CRDS, prélèvement de solidarité, CASA) après réductions et crédits d'impôt sur le montant du revenu déclaré de ce foyer. Pour calculer le taux moyen d'imposition par dixième, deux méthodes sont envisageables :

- La méthode non pondérée, d'une part, consiste à calculer le taux moyen d'imposition du dixième comme la moyenne des taux moyens d'imposition de l'ensemble des foyers qui le composent ;
- La méthode pondérée, d'autre part, consiste à calculer le taux moyen d'imposition du décile comme le ratio entre d'un côté la somme des montants d'impôt après réductions d'impôt (RI) de tous les foyers du dixième, et d'un autre côté la somme des revenus déclarés par UC de tous les foyers du dixième (le qualificatif de pondérée pour cette méthode provient du fait que ce calcul revient à pondérer les taux d'imposition des ménages du dixième par leurs revenus respectifs).

En l'espèce, la méthode non pondérée apparaît plus appropriée pour rendre compte du taux d'imposition moyen de la population globale du dixième, **étant donné que la méthode pondérée donne par définition plus d'importance au taux moyen d'imposition de la partie haute du dixième**, qui présente des niveaux de revenu plus élevés. Par la suite, seules seront donc présentées les statistiques découlant de la méthode non pondérée.

Graphique n° 3 : Taux moyen d'imposition par dixième de revenu déclaré par UC sur l'ensemble IR+PS



Source: 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 à l'ensemble IR+PS des 10% de foyers fiscaux avec les revenus déclarés par UC les plus élevés est de 22%.

*Il est utile de signaler que diverses prestations sociales, qui peuvent représenter une part importante du revenu des premiers dixièmes, comme le RSA, la prime d'activité ou les prestations familiales ne sont pas comprises dans le revenu déclaré, qui constitue le dénominateur du présent ratio.

Comme en 2015, on observe une croissance du taux moyen d'imposition tout au long de la distribution des revenus déclarés par UC. On observe en outre des inflexions similaires au niveau du 5^e et surtout du 10^e dixième.

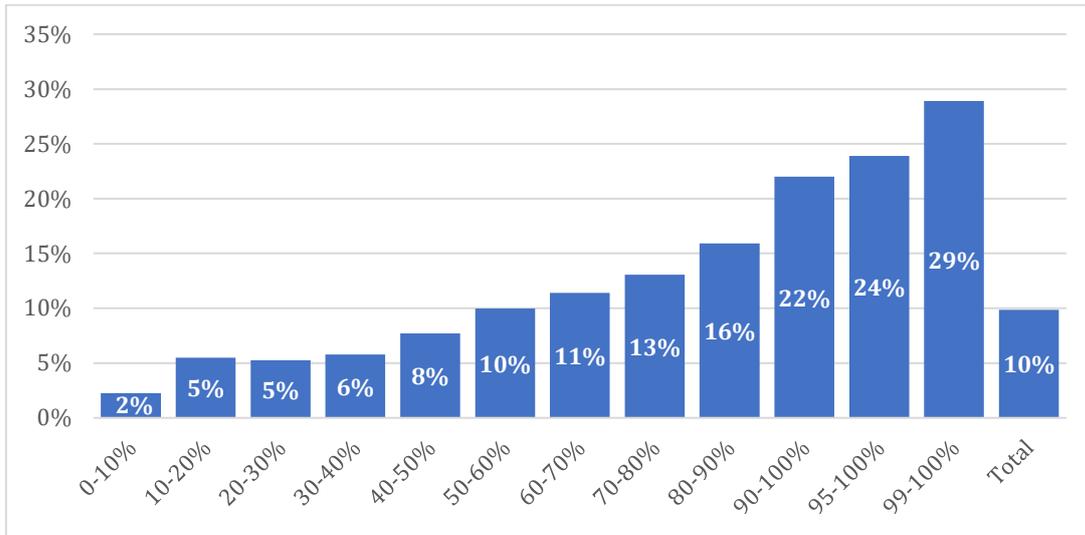
Ainsi, comme le montre le graphique 3, le taux moyen d'imposition de la population s'établit à environ 11% du revenu déclaré par unité de consommation, ce qui ne doit pas masquer d'importantes disparités. Ainsi, alors que le 8^e dixième est taxé en moyenne à 14%, le dernier centième est quant à lui taxé en moyenne à 30% du revenu déclaré par UC, ce qui coïncide avec le niveau du prélèvement forfaitaire unique. Un tel constat n'est pas surprenant au regard des observations réalisées par la suite, en particulier sur l'ampleur croissante des revenus du capital à mesure que l'on s'élève dans la distribution des revenus.

1.2.3.2. Un constat robuste quelle que soit la composition familiale du foyer fiscal

Comme mentionné précédemment, l'exigence de progressivité peut être appréciée à composition familiale donnée. Par conséquent, il est utile de raffiner l'analyse des taux moyens d'imposition par foyer fiscal en se limitant aux foyers fiscaux présentant une même composition.

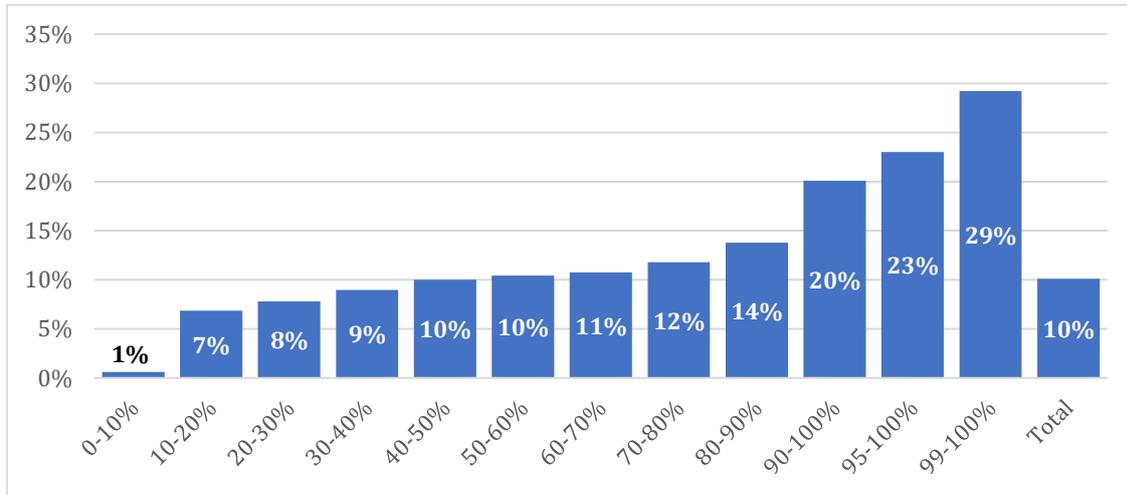
Ainsi, les graphiques 4 à 7 ci-dessous illustrent le fait que le constat de la progressivité d'ensemble du barème de l'IR est robuste quelle que soit la composition familiale du foyer fiscal observé.

Graphique n° 4 : Taux moyen d'imposition par dixième de revenu déclaré par UC, pour les célibataires sans enfant



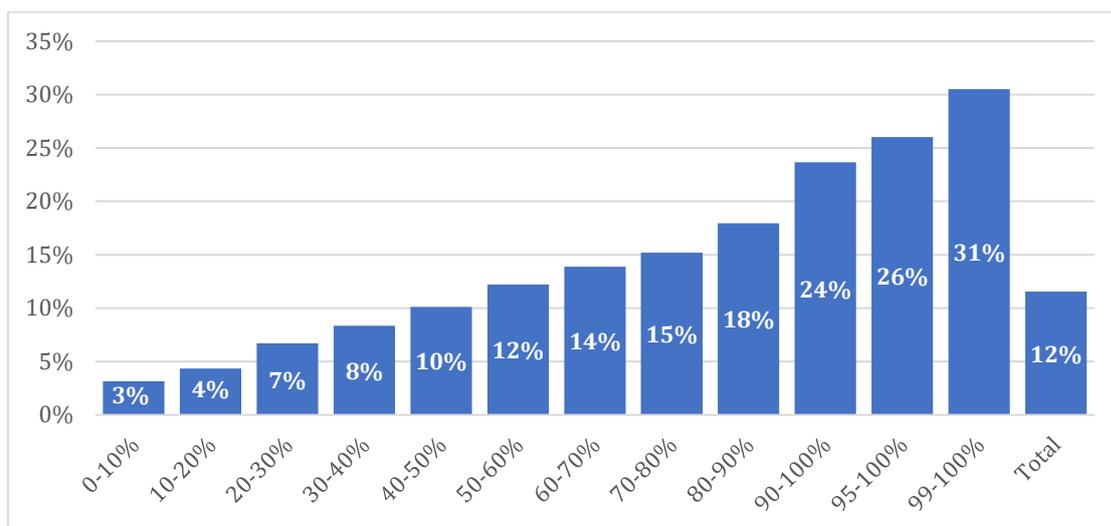
Source: Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023
 Note de lecture : le taux moyen d'imposition à l'ensemble IR+PS des 10% de célibataires sans enfant avec les revenus déclarés par UC les plus élevés est de 22%.

Graphique n° 5 : Taux moyen d'imposition par dixième de revenu déclaré par UC, pour les célibataires avec enfant



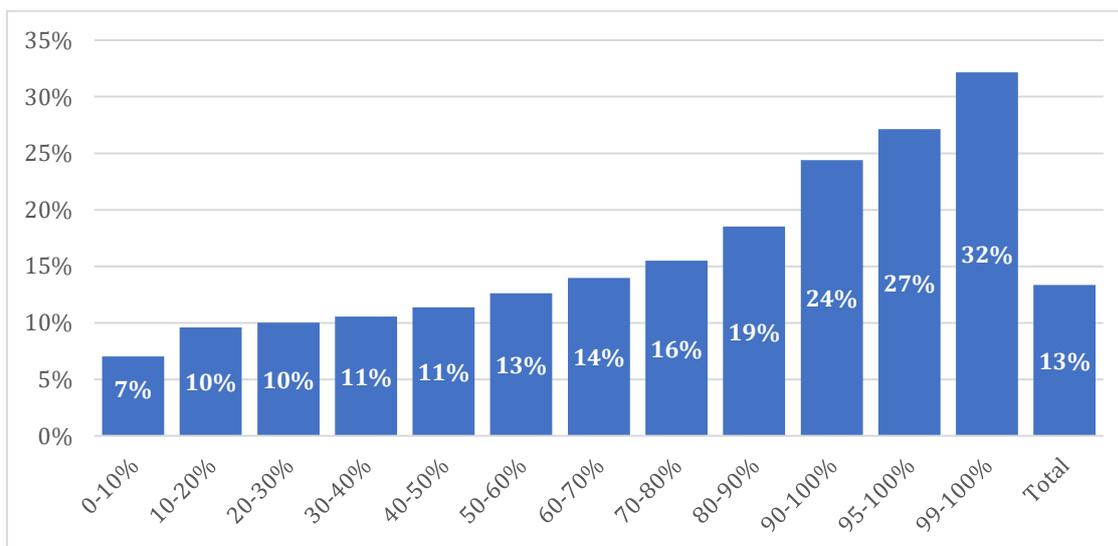
Source: Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023
 Note de lecture : le taux moyen d'imposition à l'ensemble d'IR+PS des 10% de célibataires avec enfant avec les revenus déclarés par UC les plus élevés est de 20%.

Graphique n° 6 : Taux moyen d'imposition par dixième de revenu déclaré par UC, pour les couples sans enfant



Source: 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 à l'ensemble d'IR+PS des 10% de couples sans enfant avec les revenus déclarés par UC les plus élevés est de 24%.

Graphique n° 7 : Taux moyen d'imposition par dixième de revenu déclaré par UC pour les couples avec enfant



Source: 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 à l'ensemble d'IR+PS des 10% de couples avec enfant avec les revenus déclarés par UC les plus élevés est de 24%.

1.2.4. L'IR joue un rôle prépondérant dans la progressivité d'ensemble de l'imposition des revenus

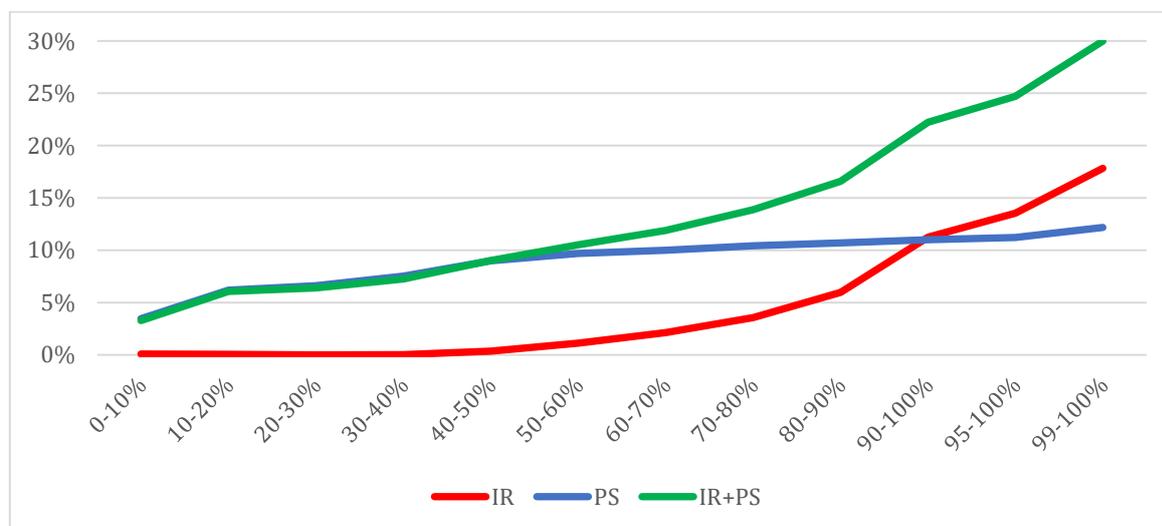
1.2.4.1. L'impôt sur le revenu constitue le cœur de la progressivité de l'imposition des revenus

La progressivité d'ensemble de l'imposition des revenus est établie à ce stade, mais il est utile de la décomposer selon le rôle des différents impôts intégrés.

En 2015, le rapport du CPO avait mis en avant le rôle déterminant de l'IR, notamment eu égard à la faible progressivité de la CSG. Ainsi, le graphique 1 supra met en évidence le fait que la courbe des taux moyens d'imposition à l'IR par décile présentait en 2013 un profil très similaire à celle de l'IR-CSG, tandis que la courbe décrivant la progressivité de la CSG était très peu pentue, étant seulement légèrement croissante sur les premiers déciles. **Le même rapport du CPO indiquait que le poids dans la CSG des contribuables du dernier décile est limité à 34%, contre 70% pour l'IR.**

Sur la base de données plus récentes, le constat formulé par le précédent rapport du CPO semble inchangé. Comme le souligne le graphique n°8, la progressivité de l'imposition des revenus repose essentiellement sur l'impôt sur le revenu.

Graphique n° 8 : Taux moyen d'imposition par dixième de revenu déclaré par UC, pour l'IR seul, les prélèvements sociaux (PS) seuls et pour l'ensemble IR & PS



Source: 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 à l'ensemble d'IR+PS des 1% de foyers fiscaux avec les revenus déclarés par UC les plus élevés est de 30%.

En outre, l'IR se caractérise par une forte concentration sur les dixièmes supérieurs de la distribution des revenus. Dans son précédent rapport sur le sujet (2015), le CPO³⁵ faisait notamment le constat que le poids des contribuables du dernier dixième aurait représenté à l'époque 70% des recettes de l'IR. Comme le souligne le tableau 2, un tel constat est toujours d'actualité en 2023 :

³⁵ Précité.

Tableau n° 2 : Part de l'impôt sur le revenu avant CI, 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%	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
Impôt moyen du dixième (en k€)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,8	1,7	3,6	17,9	28,6	79,4	2,4
Part du dixième dans le total de l'IR	0%	0%	0%	0%	0%	1%	3%	7%	15%	74%	59%	33%	100%
Impôt moyen rapporté au revenu déclaré par UC (en %)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	1,4%	3,0%	5,2%	8,8%	18,0%	22,2%	30,8%	3,7%

Source : Modèle de microsimulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023

Note de lecture : Les foyers du 10e dixième de revenu déclaré par unité de consommation concentrent 74 % de l'IR total, soit 72,1 Md€.

Par comparaison, du fait de la progressivité de l'imposition, la distribution des revenus déclarés est certes concentrée, mais dans de moindres proportions que la distribution de l'impôt (Cf. Tableau 3). Toutefois, le patrimoine présente un niveau de concentration significativement plus élevé que les revenus déclarés, et il est utile de préciser, comme cela sera évoqué par la suite, qu'une part significative des facultés contributives des individus n'est pas comprise dans les revenus déclarés, en particulier dans la partie haute de la distribution des revenus (Cf. partie 3).

Tableau n° 3 : Part des revenus déclarés, 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%	95-100%	99-100%	Total
Part du dixième dans le total des revenus déclarés	0%	3%	5%	6%	7%	8%	10%	12%	15%	34%	24%	11%	100%

Source : Modèle de microsimulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023

Note de lecture : Les foyers du 10e dixième de revenu déclaré par unité de consommation concentrent 34 % des revenus déclarés totaux.

A titre complémentaire, il est possible de mesurer la part dans l'IR du dernier millième et du dernier dix-millième, à l'aide cette fois-ci des données exhaustives du fichier POTE pour l'année 2021 (cf. Tableau 4).

Tableau n° 4 : Part de l'impôt sur le revenu avant CI, pour le dernier centième, le dernier millième et le dernier dix-millième de revenu déclaré par UC

Quantile	99-100%	99,9-100%	99,99-100%
Part dans l'IR (en Md€)	32%	13%	5%

Source : POTE 2021.

Note de lecture : Les foyers du dernier millième de revenu déclaré par unité de consommation concentrent 13 % de l'IR total en 2021.

Il apparaît que les différentes composantes de l'imposition sur le revenu présentent des caractéristiques à la fois distinctes et complémentaires :

- L'IR d'une part, présente une assiette qui est significativement réduite par divers dispositifs dérogatoires, mais constitue le support idéal des politiques fiscales à visée distributive, en raison de son rôle prépondérant dans la progressivité de l'imposition des revenus ;
- Les prélèvements sociaux, d'autre part, présentent au contraire une assiette large et peu soumise à exonérations, ce qui en fait un instrument de rendement efficace ;

1.2.4.2. Les prélèvements sociaux font pourtant l'objet de diverses mesures visant à en accroître la progressivité, avec un effet limité sur la progressivité d'ensemble de l'imposition des revenus

Malgré leur faible incidence sur la progressivité d'ensemble du système d'imposition des revenus (cf. graphique 8 ci-dessus), les prélèvements sociaux font l'objet de divers dispositifs dérogatoires qui ont eu pour effet d'accroître, bien que de façon limitée, leur progressivité.

En effet, depuis les années 2000, le développement de l'importance des prélèvements sociaux comme source de financement de la sécurité sociale s'est accompagné d'un renforcement des débats entourant sa progressivité.

Tout d'abord, comme l'ont rappelé la Cour des comptes (2013)³⁶ et le CPO (2015)³⁷, la mise en place de la CSG (et par extension des prélèvements sociaux) a globalement renforcé la progressivité du financement de la protection sociale :

- En remplaçant des cotisations qui étaient autrefois régressives, du fait des mécanismes de plafonnement qui limitaient leur taux sur les hauts revenus, et de l'absence de dispositifs d'exonérations de cotisations sur les bas salaires à l'époque ;
- En prévoyant une non-déductibilité partielle de la CSG payée du revenu imposable : une telle disposition tend par construction à pénaliser davantage les foyers fiscaux aux revenus plus élevés, et bien entendu seuls ceux qui payent de l'IR.
- En élargissant l'assiette taxable aux revenus de patrimoine et de placement, majoritairement détenus par des ménages situés dans le haut de la distribution des

³⁶ Cour des Comptes, « L'apport de la contribution sociale généralisée au financement de la sécurité sociale », Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, Septembre 2013

³⁷ Précité.

revenus. La création, à compter du 1^{er} janvier 2019, du prélèvement de solidarité (Psol) grevant les seuls revenus du patrimoine a contribué à renforcer cet effet.

En outre, en plus de l'abattement de 1,75% applicable aux revenus d'activité et de chômage (non applicable aux revenus du patrimoine), les revenus de remplacement bénéficient de taux de CSG progressifs en fonction du revenu fiscal de référence et moins élevés que ceux auxquels sont assujettis les revenus d'activité.

Ainsi, comme évoqué plus tôt, pour un montant de revenu fiscal de référence n'excédant pas un plafond donné, les allocations chômage bénéficient d'un taux compris entre 3,8% et 6,2% et les indemnités de maladie, maternité ou accident du travail d'un taux de 6,2%, au contraire des revenus d'activité et du capital qui sont assujettis au taux de 9,2%. En outre, les pensions de retraite et d'invalidité bénéficient d'un taux compris entre 3,8% et 8,3%. Le barème complet des taux de CSG sur les revenus de remplacement est décrit dans le tableau 5 ci-dessous :

Tableau n° 5 : Taux de CSG applicables, par type de revenu assujetti 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	6,2%	>15 989€	>24 526€
	Taux minoré	3,8%	12 231€ < RFR < 15 988€	18 761€ < RFR < 24 525€
	Exonération	0,0%	< 12 230€	< 18 760€
Retraites	Taux plein	8,3%	> 24 812€	>38 059€
	Taux intermédiaire	6,6%	15 989€ < RFR < 24 812€	24 526€ < RFR < 38 059€
	Taux minoré	3,8%	12 231€ < RFR < 15 988€	18 761€ < RFR < 24 525€
	Exonération	0,0%	< 12 230€	< 18 760€
Revenus du capital		9,2%	-	-

Source : Rapporteurs

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

Ces différents taux réduits se traduisent par un gain fiscal pour les bénéficiaires de revenus de remplacement par rapport aux bénéficiaires de revenus d'activité ou du capital.

D'une part, l'existence de taux réduits de CSG sur les revenus de remplacement entraîne une diminution de l'imposition acquittée par certains ménages, et ce quel que soit le niveau du taux normal. Ce « gain fiscal », qui bénéficie à environ 4 millions de ménages pour les revenus du chômage, et à 10 millions de ménages pour les revenus de retraite³⁸, se répartit de la façon suivante (cf. Tableaux 6 et 7) :

³⁸ L'estimation du nombre de bénéficiaires est également réalisée à l'aide du modèle de micro-simulation de la DG Trésor, appliqué à l'échantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023.

Tableau n° 6 : Gain fiscal induit par l'écart entre le niveau des taux réduits de CSG sur les revenus du chômage (à 0% et 3,8%) et le niveau du taux plein (à 6,2%)

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	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1
Gain moyen des bénéficiaires (k€)	0,1	0,0	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,5	0,6	0,3
Gain rapporté au revenu déclaré par UC (en %)	0,4%	1,3%	0,6%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%
Nombre de bénéficiaires (en M)	0,2	1,2	0,9	0,6	0,4	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	3,8

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

Note de lecture : Parmi les 10% des ménages avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, les bénéficiaires de taux réduits de CSG sur les revenus du chômage en retirent un gain fiscal de 0,6 k€ en moyenne. En outre, si l'on s'intéresse cette fois à l'ensemble de la population (et non aux seuls bénéficiaires de ces taux réduits), le gain fiscal résultant des taux de CSG réduits sur les revenus du chômage représente environ 0,3% du revenu déclaré par UC du foyer fiscal en moyenne.

Tableau n° 7 : Gain fiscal induit par l'écart entre le niveau des taux réduits de CSG sur les revenus de retraite (à 0%, 3,8% et 6,6%) et le niveau du taux plein (à 8,3%)

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€)	0,1	0,9	1,8	1,7	1,1	0,9	0,7	0,4	0,2	0,2	7,9
Gain moyen des bénéficiaires (k€)	0,2	0,0	1,1	1,1	0,8	0,6	0,6	0,7	1,1	1,9	0,8
Gain rapporté au revenu déclaré par UC (en %)	0,8%	2,8%	3,4%	2,5%	1,4%	1,0%	0,7%	0,3%	0,1%	0,1%	1,3%
Nombre de bénéficiaires (en M)	0,3	1,3	1,6	1,6	1,5	1,5	1,3	0,6	0,2	0,1	9,9

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

Note de lecture : Parmi les 10% des ménages avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, les bénéficiaires de taux réduits de CSG sur les pensions de retraite en retirent un gain fiscal de 1,9 k€ en moyenne. En outre, si l'on s'intéresse cette fois à l'ensemble de la population (et non aux seuls bénéficiaires de ces taux réduits), le gain fiscal résultant des taux de CSG réduits sur les pensions de retraite représente environ 1,3% du revenu déclaré par UC du foyer fiscal en moyenne.

D'autre part, le niveau du taux plein sur les revenus de remplacement lui-même, inférieur à celui auquel sont assujettis les revenus d'activité et du capital, est générateur d'un gain fiscal qui bénéficie à environ 2 millions de foyers fiscaux pour les revenus du chômage, et 4 millions

de foyers fiscaux pour les revenus de retraite³⁹. Ce gain fiscal correspond, toutes choses égales par ailleurs, au supplément de recettes qui résulterait d'une hausse du taux normal de CSG remplacement sans rien changer au niveau ou au seuil d'éligibilité des taux réduits. Il en résulte que les résultats des tableaux 8 et 9 peuvent s'additionner à ceux des tableaux 6 et 7, sans pour autant représenter la totalité du gain associé au passage de l'ensemble des taux de CSG au taux normal applicable aux traitements et salaires, c'est-à-dire à 9,2%). Ce gain est ventilé entre déciles de la façon suivante :

Tableau n° 8 : Gain fiscal induit par le niveau du taux normal de CSG sur les revenus du chômage (à 6,2% contre 9,2% pour la CSG activité)

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	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5
Gain moyen des bénéficiaires (k€)	0,1	0,0	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3
Gain rapporté au revenu déclaré par UC (en ‰)	0,1‰	0,3‰	0,7‰	0,8‰	0,7‰	0,7‰	0,6‰	0,6‰	0,5‰	0,3‰	0,4‰
Nombre de bénéficiaires (en M)	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	1,9

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

Note de lecture : Parmi les 10% des ménages avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, les foyers fiscaux assujettis au taux normal sur les revenus du chômage retirent du niveau moins élevé de ce taux normal un gain fiscal de 0,4 k€ en moyenne. En outre, si l'on s'intéresse cette fois à l'ensemble de la population (et non aux seuls bénéficiaires), le gain fiscal résultant du niveau du taux normal sur les revenus du chômage représente environ 0,4‰ du revenu déclaré par UC du foyer fiscal en moyenne.

³⁹ L'estimation du nombre de bénéficiaires est également réalisée à l'aide du modèle de micro-simulation de la DG Trésor, appliqué à l'échantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023.

Tableau n° 9 : Gain fiscal induit par le niveau du taux normal de CSG sur les revenus de retraite (à 8,3% contre 9,2% pour la CSG activité)

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	0,0	0,0	0,1	0,3	0,4	0,5	1,3
Gain moyen des bénéficiaires (k€)	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3
Gain rapporté au revenu déclaré par UC (en ‰)	0,0‰	0,0‰	0,0‰	0,1‰	0,1‰	0,2‰	0,8‰	2,2‰	2,6‰	1,4‰	0,6‰
Nombre de bénéficiaires (en M)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	1,0	1,3	1,3	4,1

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

Note de lecture : Parmi les 10% des ménages avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, les foyers fiscaux assujettis au taux normal sur les pensions de retraite retirent du niveau moins élevé de ce taux normal un gain fiscal de 0,4 k€ en moyenne. En outre, si l'on s'intéresse cette fois à l'ensemble de la population (et non aux seuls bénéficiaires), le gain fiscal résultant du niveau du taux normal sur les pensions de retraite représente environ 0,6‰ du revenu déclaré par UC du foyer fiscal en moyenne.

La progressivité des prélèvements sociaux est donc faible et ambivalente.

Comme nous l'avons vu plus tôt (cf. graphique 8), les prélèvements sociaux se caractérisent par un niveau de progressivité assez faible malgré quelques inflexions (la création du prélèvement de solidarité sur les revenus d'activité ou la création d'un taux médian de 6,6% sur les pensions de retraite en 2019 en constituent les exemples les plus récents). Leur rôle dans la progressivité de l'ensemble IR + PS apparaît, pour cette raison, marginal.

Néanmoins, les taux réduits de CSG contribuent, bien que de façon limitée, à la progressivité de l'imposition des revenus. Ainsi, les tableaux 6 et 7 supra montrent que le gain fiscal résultant des taux réduits de CSG est plus concentré sur les dixièmes inférieurs de la distribution, relativement à leur niveau de revenu. En d'autres termes, le gain fiscal résultant des taux réduits de CSG représente une portion plus importante du revenu déclaré par UC pour les dixièmes inférieurs que pour les dixièmes supérieurs. Même lorsque l'on observe le niveau de gain total du dixième, une certaine concentration du gain sur les dixièmes 1 à 5 est observable. Cet état de fait n'est pas très surprenant, étant entendu que l'éligibilité au taux réduit est placée sous condition de RFR et concerne donc au premier rang des foyers fiscaux à faibles revenus.

A l'inverse, les tableaux 8 et 9 également supra montrent que le niveau du taux plein, moins élevé sur les revenus de remplacement que sur les revenus d'activité, procure un gain fiscal qui bénéficie davantage aux dixièmes supérieurs de la distribution des revenus. Si ce constat demeure assez ambigu concernant les revenus de chômage, il est au contraire bien plus évident pour les pensions de retraite. **Que ce soit du point de vue du gain total du dixième, du gain moyen des bénéficiaires ou du nombre de bénéficiaires par dixième, ce gain apparaît par construction (les dixièmes inférieurs bénéficiant pour une large part de taux réduits) assez concentré du 7^e au 10^e dixième.** Même en observant l'indice de proportionnalité du gain fiscal, il apparaît de manière nette que le gain fiscal représente une part plus importante du revenu déclaré pour ces dixièmes de revenu.

Ce constat conduit à s'interroger sur la pertinence de ce dispositif. Alors que l'édition 2019 de l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux (ERFS)⁴⁰ établit qu'« avec 2 132 euros mensuels, contre 2 099 euros mensuels pour les actifs, les retraités ont un niveau de vie 1,5 % plus élevé que celui de l'ensemble de la population en 2019. », les pensions de retraite bénéficient d'un régime de CSG spécifique, dont l'incidence en termes de progressivité est ambivalente. Si le rôle des taux réduits en termes de progressivité apparaît marginal, ces derniers ont a minima pour caractéristique de bénéficier en priorité à des foyers fiscaux à faible revenu, et donc d'améliorer la progressivité des prélèvements sociaux. A l'inverse, le niveau moins élevé du taux normal bénéficie d'abord à des foyers fiscaux situés dans la partie haute de la distribution des revenus. Même du strict point de vue de la progressivité des prélèvements sociaux, ce dispositif ne semble pas justifié, *a fortiori* compte tenu des perspectives de vieillissement de la population. Ainsi, selon l'Insee, en 2040, on compterait 51 personnes de 65 ans ou plus pour 100 personnes de 20 à 64 ans, contre 37 en 2021⁴¹.

Toutes choses égales par ailleurs, un alignement du taux normal de CSG retraite sur le niveau de la CSG activité rapporterait environ 1,3 Md€ en tenant compte de l'effet retour négatif de la hausse de CSG sur les recettes d'IR (du fait de la déductibilité partielle de la CSG), d'où il résulterait un renforcement de la progressivité de l'imposition des revenus.

PROPOSITION N°1 : Aligner le taux plein de CSG applicable aux pensions de retraite sur le taux de CSG applicable aux traitements et salaires.

1.2.5. Du point de vue de la progressivité de l'imposition des revenus, le système français est dans la moyenne des pays examinés, laquelle tend à décliner dans l'ensemble des pays européens

La littérature économique fait apparaître une tendance généralisée en Europe au recul de la progressivité de l'imposition des revenus, qui prend la forme d'un resserrement des barèmes généré par la réduction des taux marginaux d'imposition et, en particulier, des taux supérieurs⁴². En effet, les réformes menées à partir des années 1980 et jusque dans les années 2000 ont conduit à une diminution marquée des taux marginaux supérieurs d'imposition, en particulier dans un contexte de mondialisation du marché des travailleurs les plus qualifiés, conduisant à ce que certains pays européens acceptent de réduire la redistribution assurée par le système fiscal⁴³. Dans l'ensemble, ces taux marginaux d'imposition supérieurs se sont finalement stabilisés depuis 2005.

En parallèle, ces années sont marquées par une vague de suppression des impôts sur la fortune ou de leurs équivalents dans les économies européennes ainsi que par un mouvement de convergence du taux de l'impôt sur les sociétés. S'agissant des revenus les plus bas, il apparaît que les taux marginaux d'imposition tendent à être abaissés, tandis que les seuils de revenus taxables sont progressivement relevés, l'objectif alors poursuivi étant de réduire la taxation des actifs sur les bas revenus, en particulier dans un contexte de fort taux de chômage des travailleurs peu qualifiés, et d'assurer un gain au retour à l'emploi.

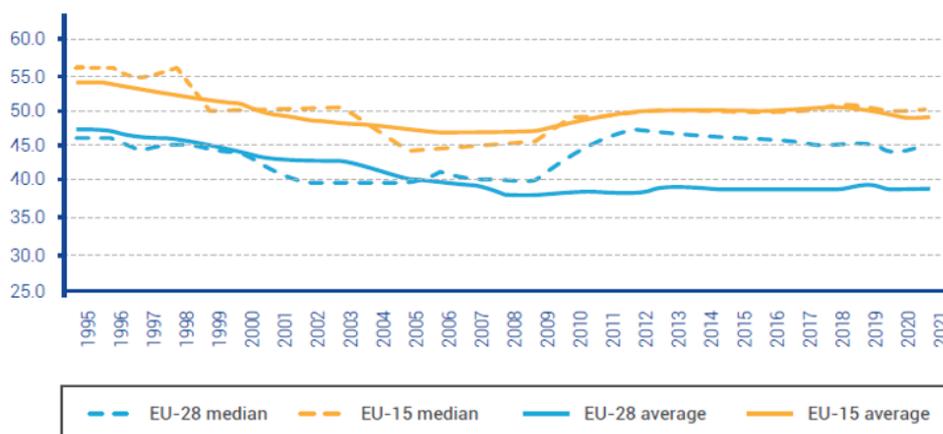
⁴⁰ « Revenus, niveau de vie et pauvreté en 2019 », ERFS 2019, Novembre 2021, cité par le document de travail « Le niveau de vie des retraités », COR, Février 2023.

⁴¹ « [68,1 millions d'habitants en 2070 : une population un peu plus nombreuse qu'en 2021, mais plus âgée](#) » - Insee Première - 1881

⁴² Fiscalité et mondialisation, Christophe Heckly, 2006 ; L'impôt sur le revenu, Henry Sterdyniak et Paola Veroni, OFCE, 2003

⁴³ EU Tax Observatory, New Forms of Tax Competition in the European Union: an Empirical Investigation, Nov. 2021

Graphique n° 9 : Évolution des taux marginaux supérieurs de taxation des revenus moyen et médian dans l'UE à 15 États (1995-2021)



Source : EU Tax Observatory

De manière plus précise, la comparaison de des systèmes d'imposition des revenus des personnes physiques au moyen des outils classiques est particulièrement délicate. En effet, si l'imposition des revenus des personnes physiques est analysée sous l'angle de l'équité horizontale, notamment au moyen de cas-types de ménages aux revenus égaux mais dont la composition familiale diffère par exemple en termes de nombre d'enfants à charge, l'équité verticale n'est que rarement comparée dans le détail d'un Etat à un autre.

Lorsqu'elles existent, ces comparaisons reposent soit sur l'appréciation d'un niveau moyen de taxation pour un revenu donné, soit sur un indicateur synthétique tel que l'indice de Gini⁴⁴.

Selon les données de l'OCDE reprises au sein du rapport particulier n°3⁴⁵, dans l'ensemble des pays européens, le coefficient de Gini est réduit après imposition et prestations sociales. Dans cet ensemble, la France se distingue comme l'un des pays pour lequel cet effet redistributif est le plus fort (-0,227). Toutefois, cette analyse n'est pas suffisante pour qualifier la progressivité de l'IR par rapport à celles de nos partenaires européens. En premier lieu, parce que le coefficient de Gini ne permet pas d'isoler ce qui relève des contributions respectives des différentes prestations sociales et des différentes composantes de la fiscalité dans la réduction des inégalités. En deuxième lieu, parce que dans le cas français, la contribution de la fiscalité à la réduction des inégalités ne dissocie pas ce qui relève des effets de l'imposition sur les revenus des personnes physiques de ceux des cotisations patronales dont le rôle apparaît comme significatif dans la progressivité globale du système fiscal.

Contrairement à ce que laisserait penser une analyse ne reposant que sur la comparaison des coefficients de Gini, les travaux du rapport particulier 3 mettent en évidence qu'en matière d'imposition des revenus du travail, le système français est dans la moyenne des pays examinés du point de vue de sa progressivité.

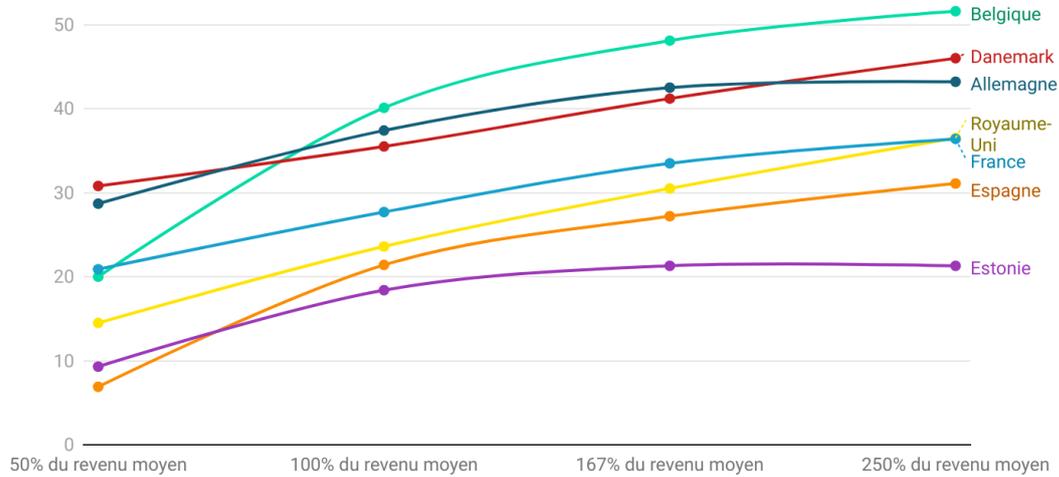
En se basant sur les données disponibles issues du rapport de l'OCDE « *Taxing wages* » 2023, et afin de proposer une comparaison des différents niveaux de pression fiscale dans les États « focus » de cette étude du rapport particulier 3, a été réalisée une comparaison des taux moyens d'imposition des revenus du travail résultant de l'application du barème de l'IR et des cotisations sociales obligatoires, en fonction des niveaux de revenus mais également de la

⁴⁴ L'indice de Gini est un outil statistique mesurant le degré d'inégalité dans la distribution des revenus d'une population. Il varie entre 0 (égalité parfaite) et 1 indiquant une inégalité maximale où une seule personne serait en possession de l'ensemble du revenu.

⁴⁵ Voir graphique 10 « Comparaison des coefficients de Gini avant et après impôts et transferts »

composition des ménages. Cette comparaison⁴⁶ montre une progressivité avec une pente d'allure moyenne en France, là où certains pays semblent présenter un système plus progressif, comme le montre le graphique 10 ci-dessous.

Graphique n° 10 : Évolution des taux marginaux supérieurs de taxation des revenus moyen et médian dans l'UE à 15 États (1995-2021)



Source : CPO – Rapport particulier n°3, d'après des données OCDE.

⁴⁶ Graphique 11 « Évolution du taux moyen d'imposition sur les revenus du travail selon les niveaux de revenu pour les pays focus (2022) » du rapport particulier n°3

2. La progressivité d'ensemble de l'imposition des revenus se trouve affectée par des dispositifs de politique publique adossés à l'IR

2.1. La prise en compte des capacités contributives au niveau du foyer fiscal a des effets complexes à appréhender en termes de progressivité

2.1.1. *La prise en compte des facultés contributives au niveau du foyer fiscal : une exigence constitutionnelle bien établie*

Afin de satisfaire à l'exigence constitutionnelle de prise en compte des facultés contributives résultant de l'article 13 de la déclaration de 1789, des mécanismes permettant de tenir compte de la composition familiale des foyers fiscaux ont été institués : d'une part, la conjugalisation de l'imposition des couples mariés ou pacsés (définie comme la conjonction du quotient conjugal et des effets tirés de la déclaration commune des revenus) et d'autre part, le système de quotient familial. Le revenu global du foyer fiscal est ainsi divisé par un quotient avant de se voir appliquer le barème de l'IR.

En effet, à titre d'exemple, le barème de l'IR étant progressif, sans mécanisme particulier de quotient conjugal, un foyer composé d'un couple biactif de mêmes revenus imposé communément devrait généralement verser plus d'impôt sur le revenu que deux célibataires percevant la même somme, du fait de cette progressivité. Avec le quotient conjugal, le montant d'impôt versé par le couple est le même que pour les deux célibataires.

La conjugalisation de l'imposition permet de tenir compte de la structure d'un foyer fiscal. En effet, depuis la loi de finances du 15 juillet 1914 créant l'impôt sur le revenu, l'unité d'imposition de cet impôt est le foyer fiscal. Dans sa décision n° 81-133 DC du 30 décembre 1981, le Conseil constitutionnel a d'ailleurs qualifié le foyer fiscal de règle « traditionnelle dans le droit fiscal français »⁴⁷. Le foyer fiscal correspond à une situation objective et légalement constatée⁴⁸ (mariage, pacte civil de solidarité – PACS), aussi ne prend-il pas en compte le concubinage, qui est une situation de fait. Le législateur a toutefois ménagé des exceptions à la règle de l'imposition commune obligatoire des conjoints (mariés ou pacsés) :

- Lorsqu'ils sont séparés de biens et ne vivent pas sous le même toit ;
- Lorsqu'étant en instance de séparation de corps ou de divorce, ils ont été autorisés à avoir des résidences séparées ;
- Lorsqu'en cas d'abandon du domicile conjugal par l'un ou l'autre des conjoints, chacun dispose de revenus distincts ;
- L'année du mariage ou de la conclusion du Pacs ; l'année du divorce ou de la rupture de Pacs.

⁴⁷ « Considérant qu'en instituant un impôt sur les grandes fortunes le législateur a entendu frapper la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et qui résulte des revenus en espèce ou en nature procurés périodiquement par ces biens, qu'ils soient ou non soumis par ailleurs à l'impôt sur le revenu (...) qu'en décidant que l'unité d'imposition pour l'impôt sur les grandes fortunes est constituée par ce foyer, le législateur n'a fait qu'appliquer une règle adaptée à l'objectif recherché par lui, au demeurant traditionnelle dans le droit fiscal français, et qui n'est contraire à aucun principe constitutionnel et, notamment, pas à celui de l'article 13 de la Déclaration des droits ».

⁴⁸ Article 6 du CGI

Hormis ces exceptions, les couples mariés ou pacsés doivent déclarer conjointement leurs ressources et se voient attribuer deux parts fiscales. D'après le relevé d'observations définitives de la Cour des comptes (2023), **ce dispositif représenterait un moindre impôt d'environ 11 milliards d'euros** par rapport à une situation d'individualisation⁴⁹. Plusieurs critiques sont faites au quotient conjugal⁵⁰, lequel serait :

- En contradiction parfois avec d'autres définitions du couple retenues par l'administration pour les prestations sociales telles que le RSA ou encore le droit civil qui élargit la notion juridique de « couple » aux concubins ;
- Facteur de désincitation au travail du conjoint ayant les revenus les plus faibles, qui se trouve souvent être une femme.

Ces critiques étant analysées dans le cadre du rapport particulier n°5, le présent rapport se bornera à appréhender l'effet du quotient sur la progressivité.

Dans son acception courante, le quotient familial désigne le fait de diviser le revenu imposable par le nombre total de parts affectées à chaque foyer fiscal pour le calcul de l'impôt sur le revenu (IR). Dans cette perspective, le quotient conjugal ne serait en substance qu'une composante parmi d'autres du quotient familial, consistant à attribuer deux parts fiscales à un couple marié ou pacsé.

Dans la plupart des travaux académiques le quotient familial est néanmoins entendu dans un sens plus restreint. Cette approche, également utilisée dans le cadre du présent rapport particulier, consiste à distinguer deux modalités de prise en compte de la composante familiale dans la fiscalité :

- **Le quotient conjugal**, qui attribue une part fiscale au conjoint marié ou pacsé ;
- **Le quotient familial**, qui attribue des parts fiscales aux différentes personnes à charge.

L'objectif est d'ajuster le montant de l'impôt aux capacités contributives de chaque foyer (situation, charge de famille). Ainsi une demi-part supplémentaire est attribué à chaque enfant, puis une part entière à partir du troisième. Le bénéfice du quotient familial est plafonné : chaque demi-part liée à une personne à charge ne pouvait aboutir à une réduction d'impôt supérieure à 1 759 € en 2022.

Il est à noter que si le mécanisme du quotient familial permet de répondre à l'exigence constitutionnelle de prise en compte de la composition familiale dans la détermination de l'impôt, rien n'interdit de l'atteindre par d'autres moyens. En effet, dans la décision n° 2012-662⁵¹, le Conseil a jugé, au sujet de l'abaissement du plafond du quotient familial, que la nature du mécanisme permettant la prise en compte des charges de famille n'était pas figée.

2.1.2. Les principes de conjugalisation et de familialisation ont des effets ambivalents sur la progressivité de l'imposition

Si la progressivité de l'imposition au sens de l'article 13 de la DDHC s'appréhende, selon la jurisprudence constitutionnelle⁵², en évaluant les capacités contributives au niveau du foyer fiscal, les modalités de prise en compte de la composition familiale peuvent avoir une incidence sur la progressivité de l'imposition.

⁴⁹ Cour des Comptes – « La composante familiale de la fiscalité », Relevé d'observations définitives (2023)

⁵⁰ *Ibid.*

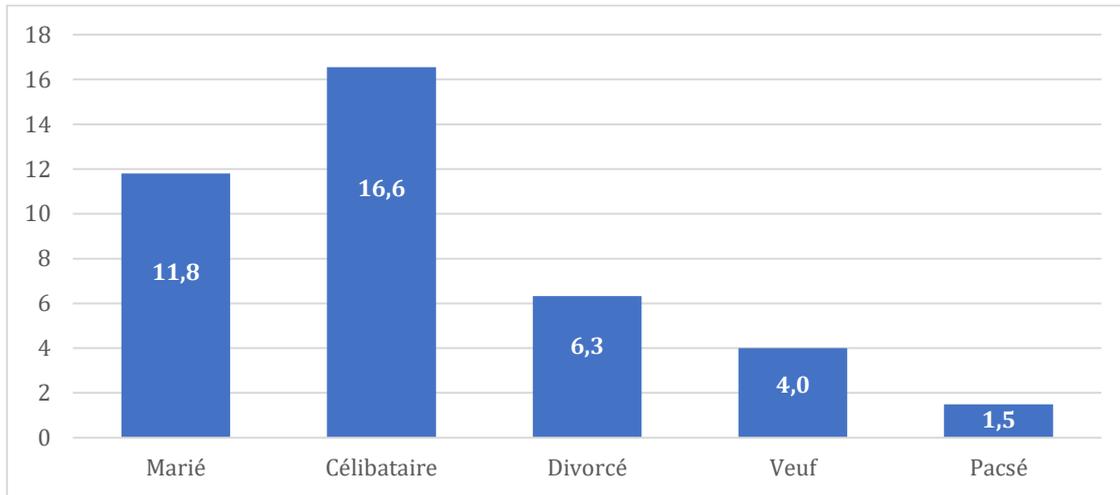
⁵¹ « L'article 13 de la Déclaration de 1789 n'impose pas que la prise en compte des charges de famille pour apprécier les facultés contributives ne puisse résulter que d'un mécanisme de quotient familial ».

⁵² Conseil Constitutionnel, Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000

2.1.2.1. La conjugalisation de l'impôt sur le revenu confère aux couples aux revenus hétérogènes un gain fiscal dont le montant croît avec le niveau de revenu déclaré

En 2019, sur les 40 millions de foyers fiscaux, environ 13,3 millions déclarent leur impôt de manière conjugalisée, dont 11,8 millions au titre d'un mariage, et 1,5 million au titre d'un Pacs (cf. Graphique 11).

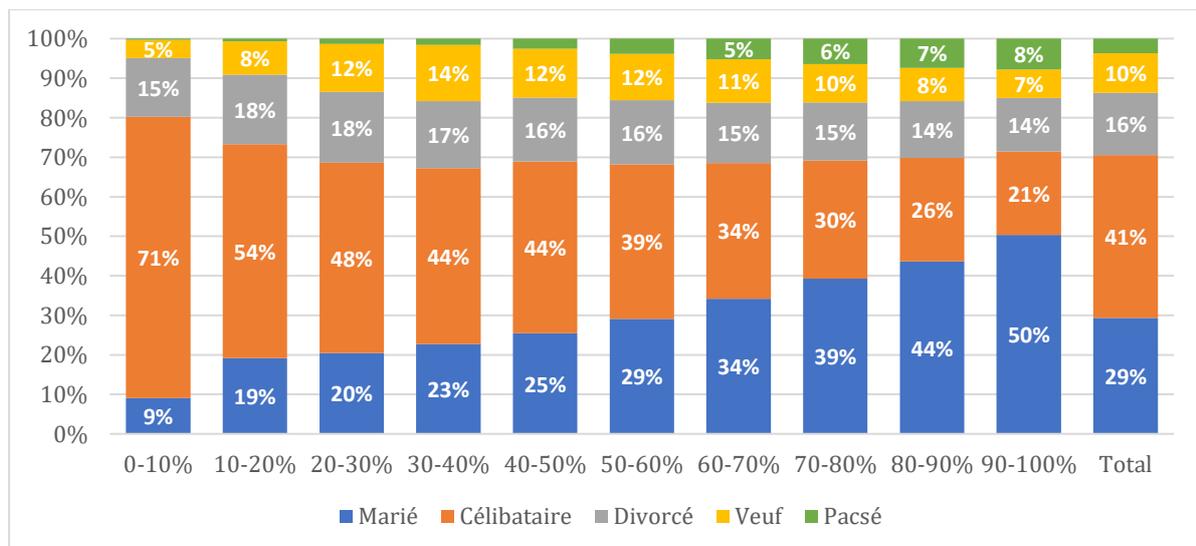
Graphique n° 11 : Foyers fiscaux par statut marital (en M)



Source : *Modèle de microsimulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023*
 Note de lecture : 11,8 millions de foyers fiscaux sont constitués d'un couple marié.

La répartition des statuts maritaux n'est pas régulière tout au long de la distribution des revenus. Comme le montre le graphique 12, la proportion de couples mariés et pacsés croît à mesure que l'on s'élève dans la distribution des revenus déclarés par unité de consommation.

Graphique n° 12 : Statut marital par dixième de revenu déclaré par unité de consommation (en %)



Source : *Modèle de microsimulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023*
 Note de lecture : Parmi les 4 M de foyers du premier dixième de revenu par UC, 71 % sont composés de personnes célibataires, 15 % de personnes divorcées, 5 % de veufs, 9 % de couples mariés, 0 % de couples pacsés.

La portée d'un tel constat doit cependant être précisée, étant donné que le fait de diviser le montant du revenu déclaré par le nombre d'unités de consommation (1,5 pour un couple marié ou pacsé) et non par le nombre de parts fiscales (2 pour un couple marié ou pacsé) tend par construction à déplacer les couples vers le haut de la distribution. Le graphique 11 reflète ainsi pour une large part l'accroissement de la capacité contributive (mesurée par le revenu déclaré par UC) qui résulte des économies d'échelle induites par la vie en couple, et non pas uniquement la plus forte propension au mariage ou au Pacs des contribuables des dixièmes supérieurs de la distribution⁵³.

La conjugualisation de l'imposition s'articule ainsi autour d'une attribution de part fiscale relativement plus favorable que ne le reflètent les échelles d'équivalence internationales utilisées par l'INSEE. Ainsi, un couple marié ou pacsé se voit accorder deux parts fiscales, alors qu'il ne représente, sur le plan économique, qu'1,5 unité de consommation. Cette règle de fixation des parts fiscales n'a jamais été modifiée en France, au contraire notamment des Etats-Unis, qui modifient régulièrement le régime d'imposition des couples.

De plus, par rapport à une imposition séparée des deux membres du couple, la conjugualisation de l'impôt tend à réduire l'imposition par rapport à une situation sans conjugualisation, d'autant plus fortement que les deux membres ont des revenus élevés au global et hétérogènes entre eux.

Le gain fiscal associé à la conjugualisation résulte de la conjonction de deux mécanismes :

- D'une part, la déclaration commune des revenus permet l'imputation des éventuels déficits et réductions d'impôt du premier apporteur de revenus sur les revenus et plus-values du second apporteur, dans le cas où les revenus et l'impôt du premier ne suffisent pas absorber la totalité de ces déficits et réductions d'impôt. En théorie, le gain résultant d'une telle imputation n'est pas limité. Cependant, les différents plafonds d'imputation des déficits et des avantages fiscaux comme les réductions d'impôt dessinent en pratique une limite aux gains potentiels, dont le montant est complexe à déterminer.
- D'autre part, l'imposition commune des revenus se traduit par le paiement par un couple d'une imposition unique, calculée sur la base de la moitié des revenus des deux déclarants, multipliée par deux. Cette modalité de calcul de l'imposition commune est souvent qualifiée de « quotient conjugal ». La diminution de l'impôt payé qui résulte de l'application du quotient conjugal ne fait l'objet d'aucun plafonnement légal. Néanmoins, du fait de la mécanique même de l'impôt, cette diminution ne peut excéder 35 355€. Elle est atteinte pour les couples dont le revenu excède le double du seuil de la dernière tranche d'imposition (en tenant compte de la CEHR), c'est-à-dire 1 000 000 €, et dans lesquels un des deux membres du couple n'apporte aucun revenu. A partir de ce seuil de revenu, chaque euro supplémentaire de revenu pour l'apporteur principal comme pour l'apporteur secondaire est taxé au taux marginal supérieur de 49%. C'est ce mécanisme uniquement qui sera développé par la suite.

D'autres avantages fiscaux font également l'objet d'une conjugualisation, comme par exemple les abattements sur les retraits sur les contrats d'assurance-vie, mais ceux-ci ne peuvent être modélisés.

⁵³ Ce constat relatif aux économies d'échelle constitue le fondement des échelles d'équivalence internationales utilisées par l'INSEE, qui repose sur un barème d'attribution des unités de consommation moins favorable que les parts fiscales.

Pour modéliser le gain fiscal associé à l'imposition commune, c'est-à-dire au quotient conjugal, nous nous appuyons sur le modèle de micro-simulation de l'IR et des prélèvements sociaux de la DG Trésor. Le gain est estimé pour chaque couple, en mesurant la différence entre l'impôt payé dans la situation actuelle, et l'impôt qui serait payé en neutralisant les effets du quotient conjugal (*i.e.* en supposant une quasi-individualisation de l'imposition⁵⁴). La méthode de simulation de cet impôt sans quotient conjugal est précisée dans l'encadré 8.

Encadré n°8 – La méthode de micro-simulation de l'imposition des couples sans quotient conjugal

Pour modéliser l'impôt qui serait payé par un couple en cas d'imposition séparée, il est d'abord nécessaire de simuler l'individualisation des revenus des couples. Pour cela, les principes suivants sont observés :

- 1) L'ensemble des revenus individualisables (traitements et salaires, pensions de retraite, bénéfiques industriels et commerciaux, bénéfiques agricoles, bénéfiques non commerciaux, revenus d'assurance-chômage...) sont attribués à leur déclarant.
- 2) Les enfants à charge du couple sont supposés en garde alternée : les demi-parts ou parts fiscales qui s'y rapportent sont donc divisées par deux. Par exemple, le premier enfant est donc à l'origine de l'attribution d'un quart de part fiscale pour le déclarant 1, et d'un quart de part fiscale pour le déclarant 2. Les enfants déjà en garde alternée sont quant à eux répartis aléatoirement à l'un ou l'autre des déclarants de chacun des deux foyers fiscaux qui en assurent la garde. Les frais de garde d'enfants en résidence principale deviennent des frais de garde d'enfants en résidence alternée que l'on divise par deux.
- 3) Concernant l'attribution des revenus des personnes à charge et des revenus déclarés en commun (la plupart des revenus du capital mobilier et plus-values, ainsi que les revenus fonciers), quatre méthodes de répartition sont testées pour assurer la robustesse de l'estimation :
 - Méthode 1 : L'intégralité de ces revenus sont attribués au déclarant 1 (celui qui apparaît en premier dans la déclaration de revenus) ;
 - Méthode 2 : L'intégralité de ces revenus sont attribués au déclarant 2 (celui qui apparaît en second dans la déclaration de revenus) ;
 - Méthode 3 : Ces revenus sont partagés à 50-50 entre les deux déclarants ;
 - Méthode 4 : Ces revenus sont attribués au prorata du poids de chaque déclarant dans les revenus individualisables.
- 4) L'attribution des déficits et moins-values ainsi que des réductions et crédits d'impôts, enfin, ne doit pas aboutir à une surestimation de l'impôt, du fait de la perte par le premier apporteur de revenu du bénéfice de l'imputation des déficits, moins-values et réductions d'impôt attachés à la personne du second apporteur de revenu. C'est à cette condition que l'estimation réalisée permet d'isoler l'effet de l'imposition commune, c'est-à-dire du quotient conjugal, en extournant le gain associé à la déclaration commune des revenus. A cette fin, deux méthodes sont testées pour assurer la robustesse de l'estimation :
 - Méthode A : L'ensemble des déficits, moins-values, réductions et crédits d'impôt sont réputés nuls. Dans ce cas, bien entendu, l'impôt conjugal est également calculé en faisant la même hypothèse ;
 - Méthode B : L'ensemble des déficits, moins-values, réductions et crédits d'impôt sont octroyées de façon à optimiser leur imputation entre les deux déclarants. En effet, comme mentionné précédemment, il existe des situations lesquelles les revenus et l'impôt individualisé du premier apporteur de revenus ne suffisent pas à absorber l'intégralité, respectivement, des déficits et moins-values d'une part et des réductions d'impôt d'autre part, qu'il déclarerait individuellement. Dans ces situations, il est nécessaire de faire en sorte que les déficits, moins-values et réductions d'impôt non absorbés par le premier apporteur soient imputés au second apporteur.

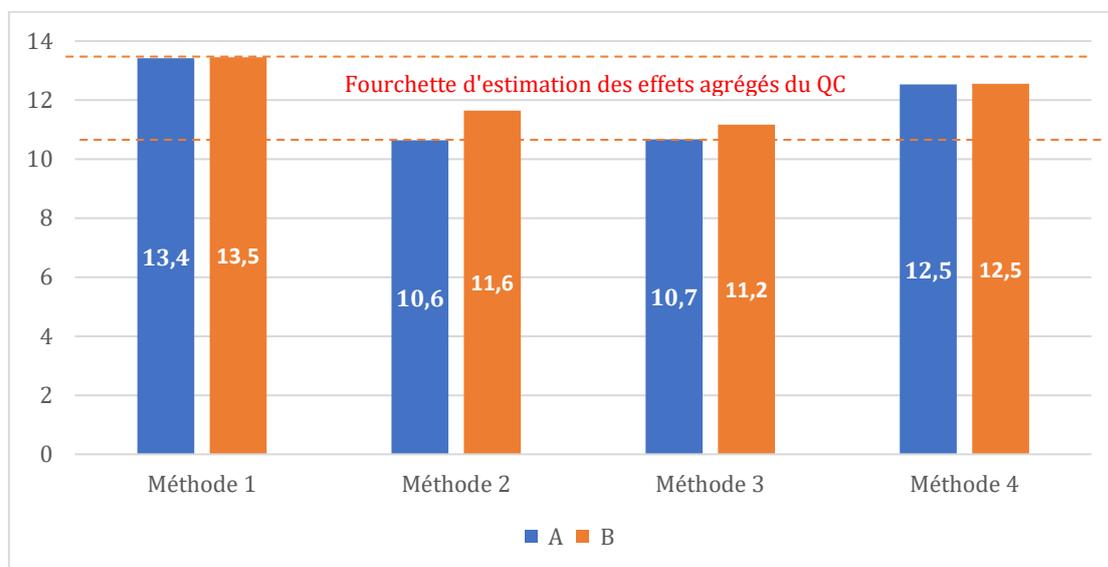
⁵⁴ Les avantages associés aux imputations de déficits, moins-values et réductions d'impôts sont en effet maintenus.

La diversité des paramètres d'estimation des effets du quotient conjugal permet d'obtenir huit combinaisons d'hypothèses, en mixant les méthodes de répartition des revenus non individualisables d'une part, et les méthodes de neutralisation des effets de la déclaration commune d'autre part. Par souci de simplicité, ces combinaisons d'hypothèses sont par la suite notées A1, A2, A3, A4, B1, B2, B3 et B4⁵⁵.

L'effet en impôt du quotient conjugal est par conséquent estimé de huit manières différentes, ce qui dessine une fourchette à l'intérieur de laquelle se situerait son impact.

Comme le montre le graphique 13, l'imposition commune des couples sur leurs revenus 2023 via l'application du quotient conjugal génère pour l'ensemble des couples un gain compris entre 10,6 Md€ (méthode A2) et 13,5 Md€ (méthode B1).

Graphique n° 13 : Estimation de l'effet agrégé du quotient conjugal (en Md€)



Source : *Modèle de microsimulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023.*

Note de lecture : En s'appuyant sur la méthode A1, qui implique une répartition des revenus non individualisables à 100% pour le déclarant 1, ainsi qu'une neutralisation des effets de l'imposition commune par l'annulation de tous les déficits, moins-values et réductions d'impôt dans la déclaration commune comme dans la déclaration individualisée, l'effet agrégé du quotient conjugal est estimé à 13,4 Md€.

Un tel ordre de grandeur est cohérent avec les résultats des principaux travaux académiques sur ces sujets. Ainsi, André et Sireyjol (2021)⁵⁶ évaluent le coût budgétaire du quotient conjugal à 11,1 Md€ en 2017. Allègre et al. (2021)⁵⁷ l'estiment, à environ 10 Md€ en 2016.

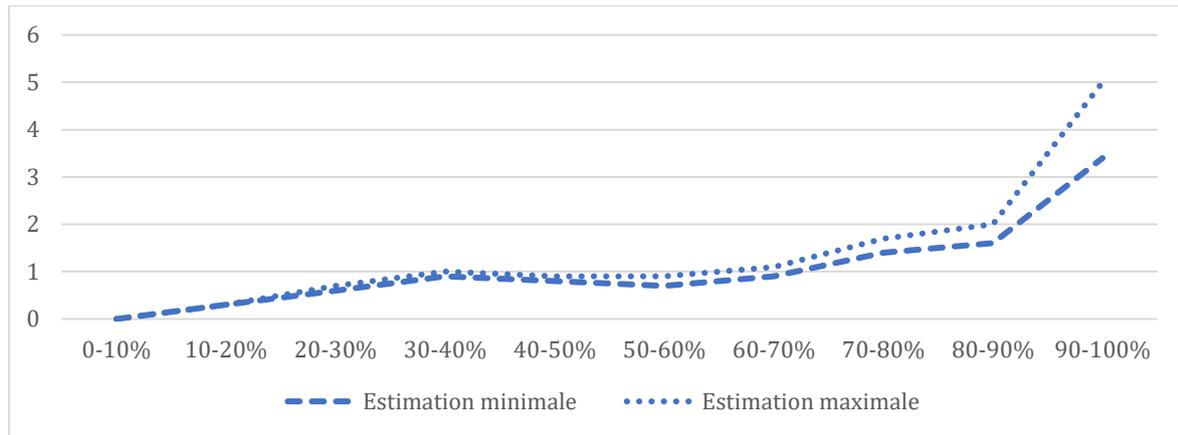
⁵⁵ La combinaison A1 correspond donc à l'utilisation de la méthode A pour la neutralisation des effets de la déclaration commune (*i.e.* hypothèse que l'ensemble des déficits, moins-values, RI et CI sont nuls) et de la méthode 1 pour l'attribution des revenus non individualisables (*i.e.* que tous les revenus sont attribués au déclarant 1) et ainsi de suite.

⁵⁶ André, M, Sireyjol, A. (2019), « Imposition des couples et des familles : effets budgétaires et redistributifs de l'impôt sur le revenu », Document de travail INSEE

⁵⁷ Allègre, G., Périvier, H. & Pucci, M. (2021). « Taxation of Couples and Marital Status – Simulation of Three Reforms of the Marital Quotient in France », *Economie et Statistique Economics and Statistics*, 526-527

Pour appréhender l'incidence de ce dispositif en termes de progressivité de l'imposition des revenus, il est nécessaire de ventiler le gain associé au quotient conjugal par décile de revenu déclaré sur la population des couples. Le graphique 14 propose ainsi une ventilation du gain total associé au quotient conjugal, par dixième de revenu déclaré par unité de consommation (sur la seule population des couples). **Etant donné que huit combinaisons de paramètres ont été employées pour produire ces estimations, seules l'estimation maximale et l'estimation minimale pour chaque dixième sont ici présentées. Cela permet de matérialiser un intervalle qui contient le « véritable » gain total par dixième.**

Graphique n° 14 : Gain total associé au quotient conjugal (en Md€), par dixième de revenu déclaré par UC sur la population des couples



Source : *Modèle de microsimulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023 ; Note de lecture : En s'appuyant sur la méthode A1, qui implique une répartition des revenus non individualisables à 100% pour le déclarant 1, ainsi qu'une neutralisation des effets de l'imposition commune par l'annulation de tous les déficits, moins-values et réductions d'impôt dans la déclaration commune comme dans la déclaration individualisée, l'effet agrégé du quotient conjugal pour les 10% de couples avec le revenu déclaré par UC le plus élevé est estimé à 5,0 Md€.*

Deux constats émergent de ces estimations :

- D'une part, le quotient conjugal confère aux couples un gain fiscal dont le montant croît à mesure que l'on s'élève dans la distribution des revenus déclarés par UC. Le dernier dixième de la distribution représente une part importante du gain agrégé, ce qui s'explique en grande partie par la part importante que représente le dernier dixième dans l'imposition elle-même. Ainsi, le graphique 14 supra montre que le gain total par couple croît de façon régulière jusqu'au 9^e dixième, avant de croître de manière beaucoup plus soutenue au sein du dernier dixième.
- D'autre part, l'estimation des effets du quotient conjugal en termes de progressivité est assez peu dépendante de la méthode d'estimation choisie. Si l'évaluation de l'effet agrégé varie sensiblement en fonction des paramètres retenus, la ventilation de cet effet au sein de la distribution présente elle un profil similaire quels que soient les paramètres choisis.

Après avoir analysé la répartition des effets du quotient conjugal entre les couples, il convient à présent d'étendre l'analyse à l'intégralité des foyers fiscaux.

Le tableau 10 détaille l'effet du quotient conjugal sur l'ensemble des foyers fiscaux, estimé à partir de la méthode A4 (qui repose sur une répartition des revenus non individualisables au prorata des revenus individualisables, ainsi qu'une neutralisation des effets de l'imposition commune par l'annulation de tous les déficits, moins-values et réductions d'impôt dans la déclaration commune comme dans la déclaration individualisée). En effet, le choix d'une méthode en particulier apparaît nécessaire avant d'aller plus loin dans l'analyse. Or, cette combinaison de paramètres semble être la plus pertinente, et ce à plusieurs égards :

- **S'agissant de la répartition des revenus non individualisables :**
 - D'une part, comme le soulignent André et Sireyjol (2021) dans leur article, l'intérêt d'une répartition au prorata des revenus individualisables réside dans la possibilité qu'elle offre de capter plus précisément les inégalités de revenus au sein du couple. Il est ainsi fait l'hypothèse sous-jacente d'une certaine corrélation entre niveau des revenus individualisables et niveau des revenus non individualisables, ce qui semble moins fragile qu'une répartition à 50/50 ;
 - D'autre part, les possibilités d'optimisation ouvertes dans une déclaration individualisée des revenus (qui consisterait à déclarer les revenus communs dans la déclaration du second apporteur de revenu, puisque celui-ci bénéficie d'un taux marginal d'imposition plus faible) feraient probablement, en cas d'individualisation de l'IR, l'objet d'un encadrement. Cet encadrement viserait selon toute vraisemblance à reproduire la répartition des revenus individuels dans l'attribution des revenus communs, ce qui justifie notre hypothèse. Par ailleurs, il ne s'agira pas tant, dans la suite de l'analyse, de simuler l'incidence d'une individualisation de l'IR, mais plutôt de mesurer l'effet du plafonnement du quotient conjugal. Dans cette entreprise de plafonnement, le régulateur, en calculant l'impôt individualisé, aurait la possibilité de fixer lui-même les critères de répartition des revenus non individualisables.
 - Enfin, une telle méthode de répartition aboutit, comme l'a montré le graphique 13, à une estimation centrale par rapport aux autres.

- **S'agissant du traitement des déficits, moins-values et réductions d'impôt :**
 - D'une part, en cas de plafonnement du quotient conjugal, il apparaît que l'administration aurait beaucoup de difficultés pratiques à simuler au cas par cas une imputation optimisée des déficits, moins-values et réductions d'impôt. Une telle méthodologie serait à la fois complexe à mettre en œuvre, mais également à comprendre pour les foyers fiscaux concernés. La méthode consistant à neutraliser ces éléments paraît donc, en comparaison, plus adaptée.
 - D'autre part, en retenant l'hypothèse de répartition des revenus communs au prorata des revenus individualisables, il apparaît que le choix du traitement des déficits, moins-values et réductions d'impôt est sans incidence significative sur l'estimation. La méthode la plus simple à utiliser semble donc d'autant plus pertinente.

Tableau n° 10 : Gain fiscal associé 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
Nombre de bénéficiaires (en M)	0,0	0,0	0,2	0,4	0,6	0,9	0,9	0,9	1,3	1,5	0,8	0,2	6,8

Source: Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, Echantillon Felin 2019 vieilli avec les revenus de 2023

Note de lecture : Parmi les 10% des ménages avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, les couples connaissent un gain fiscal de 2 500 € en moyenne en raison du quotient conjugal. En outre, si l'on s'intéresse cette fois à l'ensemble du dixième (et non aux seuls couples), le gain fiscal résultant du quotient conjugal représente environ 1,7% du revenu déclaré par UC du foyer fiscal en moyenne.

La croissance de l'indice de proportionnalité du gain fiscal (gain rapporté au revenu déclaré par UC) à mesure que l'on s'élève dans la distribution des revenus démontre que l'effet du quotient conjugal confère aux couples un gain fiscal qui est relativement concentré sur les derniers dixièmes. Cet état de fait s'explique notamment par la croissance de la proportion de couples à mesure que l'on s'élève dans la distribution des revenus et par le fait que le bénéfice du quotient conjugal s'accroît par définition avec le montant de l'impôt payé.

Pour limiter cette incidence, il est intéressant de s'interroger sur la pertinence d'un plafonnement du bénéfice du quotient conjugal. Les tableaux 11 à 13 détaillent ainsi la répartition du supplément d'impôt qui résulterait d'un plafonnement du quotient conjugal, à partir de la méthode A4 (qui repose sur une répartition des revenus non individualisables au prorata des revenus individualisables, ainsi qu'une neutralisation des effets de l'imposition commune par l'annulation de tous les déficits, moins-values et réductions d'impôt dans la déclaration commune comme dans la déclaration individualisée).

Tableau n° 11 : Perte fiscale associée à l'application d'un plafonnement annuel des effets du quotient conjugal à 15 000 euros

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
Perte totale du dixième (Md€)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,5	0,4	0,5
Perte rapportée au revenu déclaré par UC (en %)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,4%	0,0%
Foyers fiscaux impactés (en M)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Proportion de couples impactés	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	3%	6%	21%	<1%

Source: Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, Echantillon Felin 2019 vieilli avec les revenus de 2023

Note de lecture : Parmi les 10% des ménages avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, le plafonnement du quotient conjugal à 15 000€ annuels impacterait environ 100 000 foyers fiscaux, soit environ 3% des couples du dixième.

Tableau n° 12 : Perte fiscale associée à l'application d'un plafonnement annuel des effets du quotient conjugal à 10 000 euros

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
Perte totale du dixième (Md€)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	1,0	0,7	1,1
Perte rapportée au revenu déclaré par UC (en %)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,3%	0,8%	0,0%
Foyers fiscaux impactés (en M)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,1	0,2
Proportion de couples impactés	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	7%	13%	32%	1%

Source: Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, Echantillon Felin 2019 vieilli avec les revenus de 2023

Note de lecture : Parmi les 10% des ménages avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, le plafonnement du quotient conjugal à 10 000€ annuels impacterait environ 200 000 foyers fiscaux, soit environ 7% des couples du dixième.

Tableau n° 13 : Perte fiscale associée à l'application d'un plafonnement annuel des effets du quotient conjugal à 7 000 euros

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
Perte totale du dixième (Md€)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	1,8	1,6	1,0	1,9
Perte rapportée au revenu déclaré par UC (en %)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,4%	0,6%	1,2%	0,1%
Foyers fiscaux impactés (en M)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,2	0,1	0,4
Proportion de couples impactés	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	2%	12%	20%	41%	3%

Source: Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, Echantillon Felin 2019 vieilli avec les revenus de 2023

Note de lecture : Parmi les 10% des ménages avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, le plafonnement du quotient conjugal à 7 000€ annuels impacterait environ 300 000 foyers fiscaux, soit environ 12% des couples du dixième.

Ainsi, le plafonnement du quotient conjugal permettrait de générer 0,5 Md€ de recettes supplémentaires avec un plafond de 15 000€, 1,1 Md€ avec un plafond de 10 000€, et 1,9 Md€ avec un plafond de 7 000€. Ce supplément de recettes serait généré en écrasante majorité par le dernier dixième de la distribution du revenu déclaré par UC, qui concentre une très large majorité des foyers impactés par le plafonnement⁵⁸.

Une mesure alternative à ce plafonnement pourrait résider dans l'alignement du quotient conjugal sur les échelles d'équivalence internationales utilisées par l'INSEE. Ainsi, un couple marié ou pacsé se verrait attribuer non pas deux parts fiscales mais simplement 1,5 part. Même si une telle mesure permettait de réduire le gain fiscal des couples aux revenus hétérogènes, elle aurait toutefois pour effet pervers de désinciter massivement au mariage ou au pacs les couples présentant des niveaux de revenu homogènes entre apporteur principal et apporteur secondaire. Une telle disposition ne sera donc pas plus amplement développée dans le cadre du présent rapport particulier.

Un plafonnement du quotient conjugal, au contraire, semble justifié à plusieurs égards :

- D'une part, le plafonnement du quotient conjugal aurait une incidence positive significative en termes de recettes fiscales, en mettant principalement à contribution des foyers fiscaux issus des 10% de foyers les plus aisés ;
- D'autre part, la charge fiscale supplémentaire résultant de ce plafonnement pèserait sur des ménages caractérisés par une forte hétérogénéité des revenus et en particulier sur des couples mono-actifs. En limitant les effets du quotient conjugal, un tel plafonnement permettrait de diminuer le taux marginal d'imposition de l'apporteur

⁵⁸ La très faible part de couples impactés dans les dixièmes précédents (8e et 9e) est imputable à des situations combinant un couple mono-actif, avec un niveau élevé de revenu pour l'apporteur principal de revenu, et un nombre élevé d'enfants, ce qui implique que le niveau de revenu déclaré par UC est limité par un nombre important d'unités de consommation.

secondaire de revenus dans de nombreuses situations (tout en accroissant par symétrie celui de l'apporteur principal), et ainsi de renforcer son incitation à l'offre de travail. En effet, le mécanisme de conjugalisation se traduit par construction par un taux marginal d'imposition d'un supplément de revenu imputable à l'apporteur secondaire supérieur à ce qu'il serait dans une situation d'individualisation, comme le montre le tableau 14 ci-dessous. Pour accroître l'incidence de cette mesure en termes de taux marginal d'imposition, il pourrait être envisagé de l'accompagner d'un mécanisme complémentaire comme un abattement ou un crédit d'impôt applicable aux premiers euros de revenus de l'apporteur secondaire. Une telle disposition, notamment étudiée par Bierbrauer *et al.* (2023)⁵⁹, aurait pour effet de minorer le taux marginal d'imposition de l'apporteur secondaire.

Tableau n° 14 : Comparaison de l'imposition d'un couple sans enfants à une situation contrefactuelle avec imposition individualisée des couples

Déclarant	Conjugalisation		Individualisation	
	Déclarant 1	Déclarant 2	Déclarant 1	Déclarant 2
Revenu déclaré	60 000	20 000	60 000	20 000
Impôt payé	10 572		11 286	958
Taux moyen d'imposition	13,2%		15,3%	
Supplément d'impôt associé à l'apporteur secondaire*	6 000		958	
Taux d'imposition du supplément de revenu associé à l'apporteur secondaire	30%		5%	

Source : Rapporteurs

Note de lecture : Le supplément de 20 000€ de revenus apportés par le déclarant 2 est imposé au taux de 30% dans la situation actuelle de conjugalisation, par rapport à un taux de 5% dans le cas d'une imposition individualisée.

*Calculé comme l'écart d'impôt par rapport à une situation où le déclarant 2 n'aurait aucun revenu.

Toutefois, si le taux marginal du supplément de revenu de l'apporteur secondaire est bien accru en cas de conjugalisation, au niveau du couple, la conjugalisation est bien avantageuse pour les déclarants, étant donné qu'elle se traduit par une réduction de leur taux moyen d'imposition (de plus de 2 points dans le tableau 14 ci-dessus).

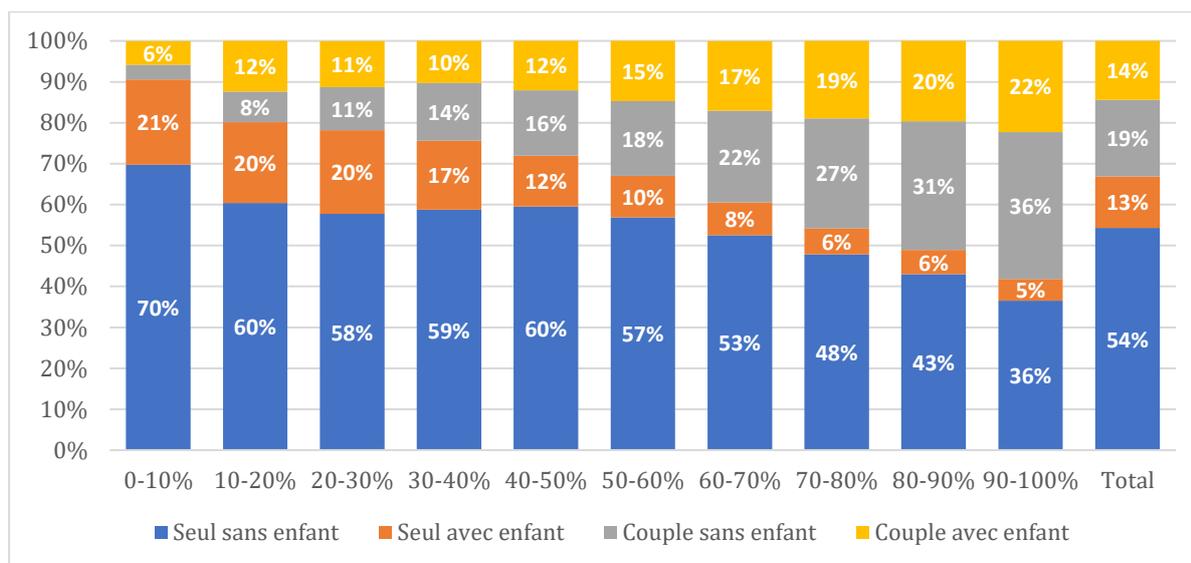
PROPOSITION N°2 : Plafonner le bénéfice du quotient conjugal pour les couples mariés ou pacsés avec les plus hauts revenus.

2.1.2.2. La prise en compte de la famille par l'impôt sur le revenu, un enjeu de progressivité limité en raison du plafonnement du quotient familial

En 2019, sur les 40 millions de foyers fiscaux, environ 10,8 millions déclarent un ou plusieurs enfants à charge, dont 5,6 millions de couples et 5,2 millions de personnes vivant seules (cf. Graphique 15). Cela inclut non seulement les familles monoparentales, mais également les personnes divorcées qui prennent en charge la garde des enfants de façon alternée. La proportion de foyers fiscaux déclarant des enfants est assez stable tout au long de la distribution des revenus. Néanmoins, la composition de ces foyers varie assez substantiellement : alors qu'une majorité d'entre eux sont constitués de personnes seules dans les premiers dixièmes (déciles 1 à 4), les couples avec enfants sont quant à eux en majorité dans les dixièmes supérieurs de la distribution (déciles 6 à 10).

⁵⁹ Felix J. Bierbrauer, Pierre C. Boyer, Andreas Peichl, Daniel Weishaar (2023), «The taxation of couples », CESifo Working Paper No. 10414 ;

Graphique n° 15 : Composition familiale par dixième de revenu déclaré par UC



Source : Modèle de microsimulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023

Note de lecture : Parmi les 4 M de foyers du dernier dixième de revenu déclaré par UC, 36 % sont composés de personnes seules sans enfant, 5 % de personnes seules avec enfant, 36% de couples sans enfant et 22% de couples avec enfant.

Du point de vue fiscal, la charge des enfants est prise en compte via le système de parts fiscales, selon la grille de répartition ci-dessous (cf. Tableau 15).

Tableau n° 15 : Nombre de parts du foyer fiscal

Nombre d'enfants	Célibataire, veuf ou divorcé	Couple marié ou pacsé
0	1	2
1	1,5	2,5
2	2	3
3	3	4
Par enfant supplémentaire	1	1

Source : www.economie.gouv.fr

Note de lecture : Un couple déclarant deux enfants à charge bénéficie de trois parts de quotient familial.

A l'instar du quotient conjugal, cette modalité de prise en compte de la composante familiale dans la fiscalité repose sur la progressivité du barème de l'IR, puisqu'elle implique de diviser le revenu déclaré par le nombre de parts avant de lui appliquer le barème, puis de multiplier l'impôt ainsi obtenu par le même nombre de parts. Ainsi, le taux marginal d'imposition supérieur peut se trouver réduit, ou *a minima* appliqué à une fraction moins importante du revenu déclaré.

Comme le montre le tableau 16, l'application du quotient familial se traduit par un gain fiscal pour les foyers fiscaux déclarant des enfants (par rapport à une situation contrefactuelle fictive sans quotient familial), dont la valeur totale atteindrait environ 17,1 Md€. Cette estimation est en ligne avec les travaux académiques sur le sujet. Ainsi, sur la base de données 2017, André et Sireyjol (2021)⁶⁰ estimaient à 16,6 Md€ les effets de ce dispositif.

⁶⁰ André, M, Sireyjol, A. (2019), « Imposition des couples et des familles : effets budgétaires et redistributifs de l'impôt sur le revenu », Document de travail INSEE

Tableau n° 16 : Gain fiscal associé à l'application du quotient familial, 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%	95-100%	99-100%	Total
Gain total du dixième (Md€)	0,0	0,0	0,3	0,8	1,3	1,9	2,3	2,7	3,5	4,2	2,2	0,5	17,1
Gain moyen des bénéficiaires (k€)	0,2	0,3	0,5	0,8	1,2	1,4	1,7	2,0	2,6	3,1	3,2	3,4	1,8
Gain rapporté au revenu déclaré par UC (en %)	2,1%	0,1%	0,6%	1,1%	1,6%	2,0%	2,1%	2,1%	2,2%	1,6%	1,3%	0,7%	1,5%
Nombre de couples (en M)	0,0	0,1	0,6	0,9	1,1	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	0,7	0,1	13,3

Source : Modèle de microsimulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023 Note de lecture : Parmi les 10% des ménages avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, les bénéficiaires du quotient familial expérimentent un gain fiscal de 3 100 € en moyenne. En outre, si l'on s'intéresse cette fois à l'ensemble du dixième (et non aux seuls bénéficiaires), le gain fiscal résultant du quotient familial représente environ 1,6% du revenu déclaré par UC du foyer fiscal en moyenne.

Plusieurs constats peuvent être émis sur la base de ces estimations :

- D'une part, le bénéfice du quotient familial est croissant avec le niveau de revenu. Ainsi, le gain fiscal total comme le gain fiscal moyen des bénéficiaires croît régulièrement à mesure que l'on s'élève dans la distribution des revenus.
- D'autre part, toutefois, le bénéfice de ce dispositif ne semble pas concentré de façon disproportionnée (au regard de la concentration des revenus et de l'IR lui-même) sur les dixièmes supérieurs de la distribution. Cela se manifeste par le fait que l'indice de proportionnalité du gain fiscal moyen tend à se stabiliser à partir du 6^e dixième, avant de diminuer au niveau du dernier dixième. Un tel état de fait s'explique par le plafonnement du quotient familial, qui limite le gain fiscal résultant de ce dispositif à 1 678€ par demi-part (sauf pour le cas particulier des demi-parts additionnelles, qui seront abordées dans le 2.1.3).

Par conséquent, il semblerait que le dispositif du quotient familial ait une incidence globalement modérée sur la progressivité de l'imposition.

Toutefois, une spécificité de ce mécanisme mérite d'être analysée. En effet, depuis 1980, le droit fiscal prévoit qu'une part entière de quotient familial est attribuée pour chaque enfant à partir du 3^e, au contraire des deux premiers enfants, pour chacun desquels une simple demi-part est attribuée.

Comme le rappelle le relevé d'observations définitives de la Cour des Comptes (2023)⁶¹, cette disposition inspirée à l'origine par des considérations natalistes n'est pas en cohérence avec les échelles d'équivalence internationales utilisées par l'OCDE et l'INSEE. En effet, ces échelles d'équivalence reposent sur une hypothèse de continuité des économies d'échelle sans incidence du nombre d'enfants. Une telle méthode d'attribution des unités de consommation est justifiée par une littérature abondante⁶², qui va même parfois jusqu'à suggérer l'existence d'économies d'échelle plus fortes à partir du troisième enfant.

Ainsi, l'attribution des unités de consommation sur la base de cette échelle suppose l'existence d'une discontinuité liée à l'âge et non au nombre des enfants : ainsi, les enfants de moins de 14 ans sont comptabilisés à hauteur de 0,3 UC, et ceux de plus de 14 ans à hauteur de 0,5 UC (au même titre que les adultes du foyer autres que le premier apporteur de revenu). En effet, en vieillissant, les besoins de l'enfant évoluent jusqu'à se rapprocher de ceux d'un adulte.

Même en supposant que le 3^e enfant serait plus coûteux que les deux premiers pour les parents, se traduisant ainsi par une réduction plus forte de leur capacité contributive, il n'est pas évident que l'impôt sur le revenu constitue le mécanisme approprié pour répondre à ce problème. En effet, s'agissant d'un dispositif de politique familiale, il apparaît ainsi difficilement justifiable que le bénéfice de celui-ci soit réservé aux contribuables imposables à l'IR. En outre, la littérature économique a démontré que l'effet des aides socio-fiscales de la politique familiale française sur la fécondité serait positif mais faible. A titre d'exemple, Piketty (2005) estime que la réforme de l'allocation parentale d'éducation (l'extension au 2^e enfant survenue en 1994 constituant une expérience naturelle) expliquerait au plus 10 % des naissances de troisième rang et entre 10 et 20 % des naissances de deuxième rang observées entre 1994 et 2001. A l'inverse, les dispositifs de facilitation de la conciliation entre vie privée et vie professionnelle semblent constituer des déterminants explicatifs plus importants dans la décision d'avoir un enfant (Thévenon, 2014).

Par conséquent, il y a lieu de s'interroger, en lien avec le rapport particulier n°5, sur les effets d'une suppression possible de cette discontinuité dans l'attribution des parts fiscales (cf. Tableau 17). Une telle mesure aurait pour vertu de mieux aligner les règles d'attribution des parts fiscales sur les échelles d'équivalence internationales, qui permettent d'appréhender de façon plus précise les capacités contributives réelles des ménages.

⁶¹ Cour des Comptes - « La composante familiale de la fiscalité », Relevé d'observations définitives (2023)

⁶² Par exemple : Citro et Michael (1995) *Measuring Poverty: A New Approach*. Panel on Poverty and Family Assistance, Committee on National Statistics, National Research Council, National Academy Press, Washington, D.C. ; De Vos et Zaidi (1998) *Poverty Measurement in the European Union: Country-Specific or Unionwide Poverty Lines?* *Journal of Income Distribution*, vol. 8, pp. 77-92 ; Bichop, Grodner, Liu et Ahamdanech-Zarco (2014) *Subjective Poverty Equivalence Scales for Euro Zone Countries*, *Journal of Economic Inequality*, vol. 12, n°2, pp. 265-278.

Tableau n° 17 : Perte fiscale associée à l'attribution d'une simple demi-part de quotient pour le 3^e enfant et les suivants, 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%	95-100%	99-100%	Total
Perte totale du dixième (Md€)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,0	0,7
Perte moyenne des foyers impactés (k€)	0,0	0,2	0,1	0,3	0,5	0,7	0,9	1,1	1,7	1,9	2,0	2,0	1,3
Perte rapportée au revenu déclaré par UC (en ‰)	0,0‰	0,0‰	0,0‰	0,0‰	0,2‰	0,7‰	0,9‰	0,9‰	1,1‰	0,9‰	0,8‰	0,6‰	0,5‰
Foyers fiscaux impactés (en M)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,6
Proportion de foyers impactés	0%	0%	0%	1%	2%	3%	3%	3%	3%	4%	4%	5%	1%

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

Note de lecture : Parmi les 10% des ménages avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, les foyers impactés par ce dispositif seraient au nombre de 0,1M environ, soit 4% des foyers du dixième. Ceux-ci connaîtraient une hausse d'impôt de 1 900€ d'impôt en moyenne.

Comme le montre le tableau 17 ci-dessus, une telle disposition aurait toutefois des conséquences assez larges sur la population des foyers fiscaux. En effet, même si la proportion de foyers impactés par une telle mesure tend à s'accroître à mesure que l'on s'élève dans la distribution des revenus, les indicateurs de répartition de la perte fiscale montrent que des effets significatifs seraient observables dès le 5^e dixième de la distribution. Du point de vue de la progressivité, les effets de cette mesure sont donc ambigus.

Celle-ci permettrait de dégager 0,7 Md€ de recettes supplémentaires, dont la charge serait répartie sur les déciles 5 à 10. Ce supplément de recettes pourrait être affecté au financement de dispositifs de politique familiale plus efficaces en termes d'incitation à la natalité ou à l'offre de travail des parents : développement de l'offre de garde du jeune enfant via la création de places en crèches et chez des assistants maternels, dispositifs de congés post-naissance...

La pertinence d'une telle mesure, envisagée sous l'angle de l'efficacité économique des règles d'attribution des parts fiscales, sera plus amplement développée dans le cadre du rapport particulier n°5.

2.1.3. *Les dispositifs de majoration du quotient sont parfois éloignés de l'objectif d'appréhension des facultés contributives effectives*

Si l'attribution du nombre de parts fiscales se fonde au premier chef sur la base de la composition familiale du foyer fiscal, le droit fiscal prévoit divers cas de majoration du nombre de parts sur la base de la situation personnelle du contribuable. Considérés comme des dépenses fiscales (au contraire du régime général du quotient familial évoqué plus haut), autrement dit des dispositions dérogatoires à la norme fiscale qui se traduisent par une perte de recettes pour l'Etat (cf. Rapport particulier n°5), ces dispositifs permettent de remplir des objectifs de politique publique variés, comme le souligne le relevé d'observations définitives de la Cour des comptes (2023)⁶³, qui distingue deux grandes catégories de demi-parts additionnelles.

Certains mécanismes, d'une part, visent à moduler le montant de l'imposition en fonction de situations particulières engendrant des charges supplémentaires qui limitent les capacités contributives. Il en va ainsi :

- De la demi-part supplémentaire accordée aux adultes ou personnes à charge titulaires d'une carte d'invalidité ou d'une carte mobilité inclusion, qui représente un coût pour les finances publiques d'environ 0,6 Md€ en 2023⁶⁴ ;
- De la demi-part supplémentaire accordée aux parents isolés, c'est-à-dire aux personnes célibataires, divorcées, séparées ou veuves ayant des enfants à charge, qui représente un coût d'environ 0,8Md€ en 2023 ;

D'autre part, plusieurs dispositifs de demi-parts additionnelles visent à améliorer le niveau de vie des contribuables dans certaines situations spécifiques, sans que celles-ci apparaissent *a priori* corrélées aux capacités contributives effectives des contribuables en question. C'est le cas pour :

- La demi-part supplémentaire octroyée aux anciens combattants de plus de 74 ans, puis à leur conjoint survivant de plus de 74 ans, au titre de la reconnaissance de la Nation, qui représente un coût d'environ 0,5 Md€ par an en 2023 ;
- 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, qui représente un coût d'environ 0,6 Md€ en 2023 ;

Enfin, la part supplémentaire accordée au profit des veufs et veuves ayant une ou plusieurs personnes à charge, qui représente un coût d'environ 0,1 M€ par an en 2023, se trouve d'une certaine manière à mi-chemin entre les deux catégories précédentes. Elle se décompose ainsi en une demi-part « parent isolé », destinée à prendre en compte la charge supplémentaire découlant de l'entretien d'un ou plusieurs enfants en cas de célibat, de divorce ou de veuvage, et en une seconde demi-part qui constitue une reconnaissance par la fiscalité de la situation spécifique du veuvage, sans lien avec les capacités contributives du bénéficiaire.

2.1.3.1. **La répartition des bénéficiaires de demi-parts additionnelles dans la distribution des revenus semble dépendante des objectifs de ces mécanismes**

Lorsque l'on s'intéresse à la répartition par décile des bénéficiaires de ces mécanismes de demi-parts additionnelles, deux profils caractéristiques se dégagent.

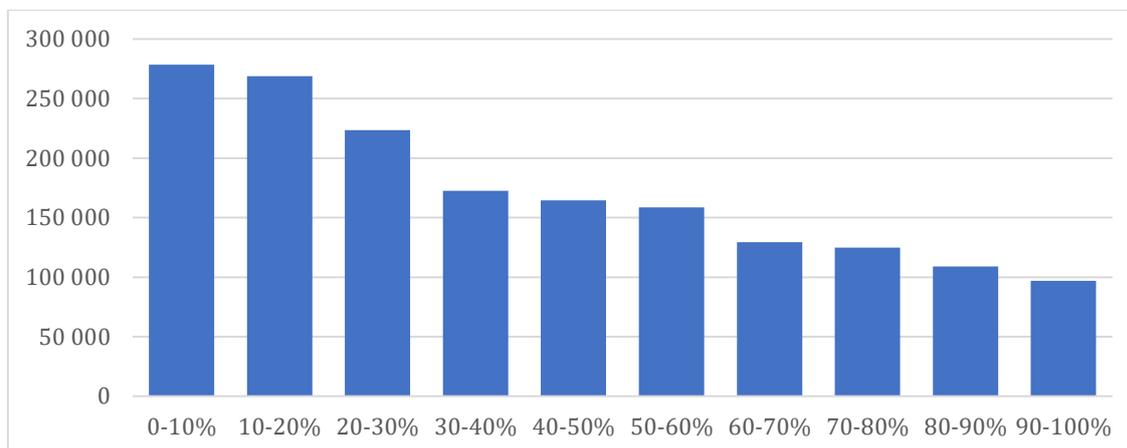
D'un côté, les dispositifs relevant de la première catégorie mentionnée ci-dessus bénéficient relativement plus aux premiers dixièmes de la distribution des revenus déclarés par unité de consommation.

⁶³ Précité.

⁶⁴ L'ensemble des chiffrages mentionnés dans cette sous-partie peut être retrouvé dans le Tome 2 du rapport « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances 2024.

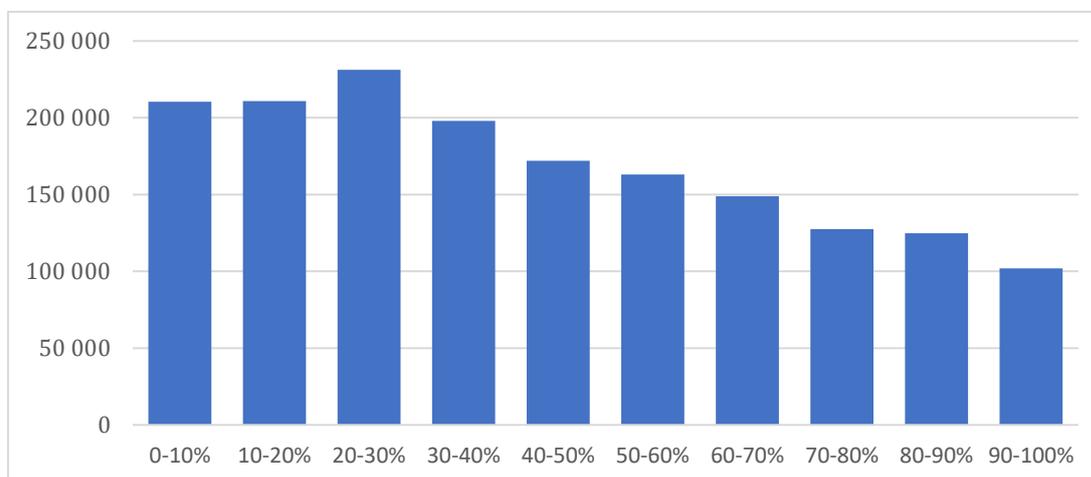
Ainsi, les demi-part additionnelles « invalidité » et « parent isolé » bénéficient très majoritairement à des foyers fiscaux issus des déciles 1 à 6, comme le montrent les graphiques 16 à 18 ci-dessous. C'est également le cas pour la part supplémentaire accordée au profit des veufs et veuves ayant une ou plusieurs personnes à charge, ce qui n'est surprenant puisque celle-ci constitue une simple extension de la demi-part « parent isolé ».

Graphique n° 16 : Nombre de foyers fiscaux bénéficiant de la demi-part additionnelle "invalidité", par dixième de revenu déclaré par UC



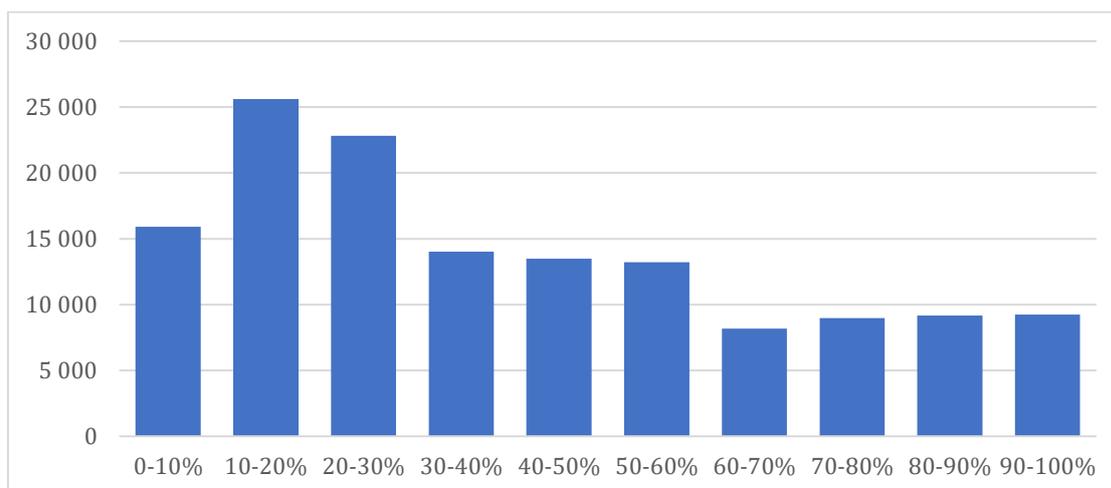
Source: Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023
 Note de lecture : Parmi les 10% des foyers fiscaux avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, 108 919 foyers bénéficient d'une ou plusieurs parts complètes au titre du 3^e enfant et des suivants.

Graphique n° 17 : Nombre de foyers fiscaux bénéficiant de la demi-part additionnelle "parent isolé", par dixième de revenu déclaré par UC



Source: Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023
 Note de lecture : Parmi les 10% des foyers fiscaux avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, 124 811 foyers bénéficient d'une ou plusieurs parts complètes au titre du 3^e enfant et des suivants.

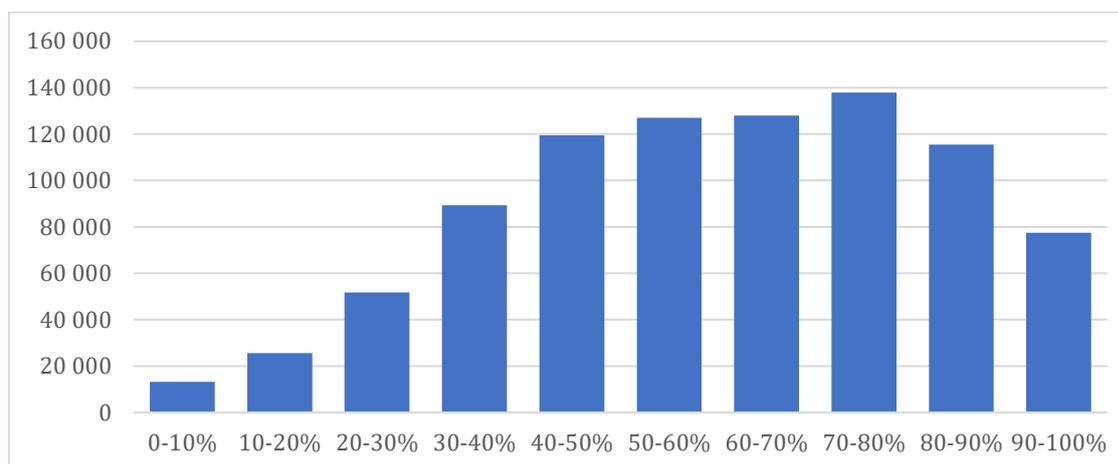
Graphique n° 18 : Nombre de foyers fiscaux bénéficiant de la part additionnelle “veuf ou veuve avec personne à charge”, par dixième de revenu déclaré par UC



Source: Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023
 Note de lecture : Parmi les 10% des foyers fiscaux avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, 9 182 foyers bénéficient d'une ou plusieurs parts complètes au titre du 3^e enfant et des suivants.

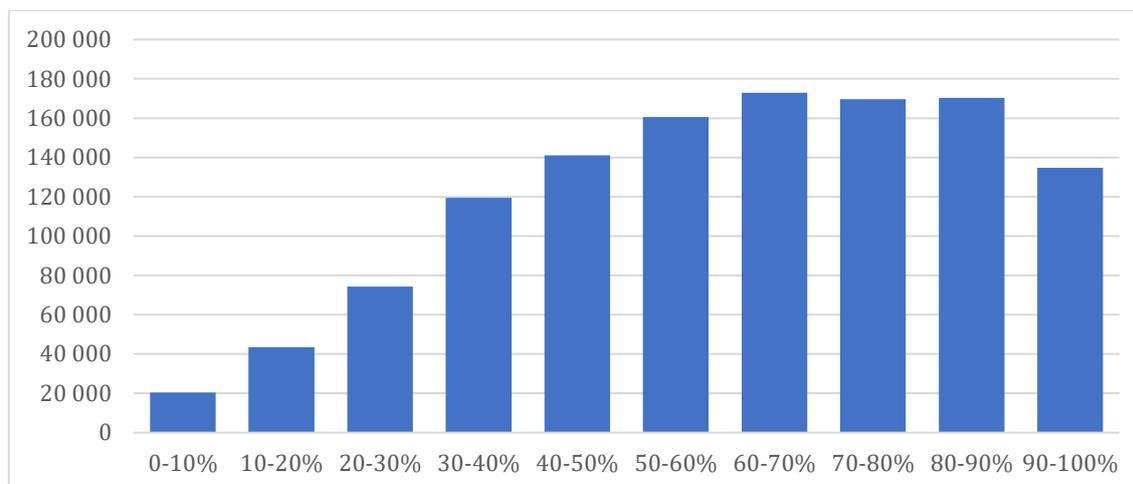
Au contraire, les dispositifs relevant de la seconde catégorie bénéficient davantage aux déciles supérieurs de la distribution des revenus, comme l'illustrent les graphiques 19 et 20 ci-dessous. Ainsi, à titre de comparaison, les trois derniers dixièmes de la distribution représentent 39% des bénéficiaires de la demi-part « personnes vivant seule et ayant élevé seule des enfants qui ne sont plus à sa charge », et 37% de la demi-part « ancien combattant », contre 19% pour la demi-part « invalidité », 21% pour la demi-part « parent isolé », et 19% pour la part « veuf ou veuve ».

Graphique n° 19 : Nombre de foyers fiscaux bénéficiant de la demi-part additionnelle “ancien combattant”, par dixième de revenu déclaré par UC



Source: Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023
 Note de lecture : Parmi les 10% des foyers fiscaux avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, 115 441 foyers bénéficient d'une ou plusieurs parts complètes au titre du 3^e enfant et des suivants.

Graphique n° 20 : Nombre de foyers fiscaux bénéficiant de la demi-part additionnelle “personnes vivant seules et ayant élevé seules pendant au moins 5 ans des enfants qui ne sont plus à leur charge”, par dixième de revenu déclaré par UC



Source: Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023
 Note de lecture : Parmi les 10% des foyers fiscaux avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, 170 341 foyers bénéficient d'une ou plusieurs parts complètes au titre du 3^e enfant et des suivants.

2.1.3.2. Le plafonnement du bénéfice de ces demi-parts tend à en limiter l'incidence en termes de progressivité

Par construction, le gain fiscal résultant d'une majoration du quotient familial est croissant avec le niveau d'impôt payé. *A priori*, il est donc attendu que ces dispositifs ne procurent quasiment aucun gain pour les premiers dixièmes (les contribuables y étant la plupart du temps non imposables à l'IR). En outre, la répartition des bénéficiaires au sein de la distribution des revenus détermine les effets de ces dispositifs sur la progressivité de l'impôt sur le revenu, notamment dans la moitié supérieure de cette distribution.

Néanmoins, pour limiter l'ampleur et l'incidence de ces mécanismes sur la progressivité de l'IR, le législateur a mis en place un système de plafonnement de la réduction d'impôt résultant des demi-parts additionnelles. Comme indiqué dans le tableau 18, le niveau du plafonnement varie d'un dispositif à l'autre.

Tableau n° 18 : Niveaux de plafonnements des parts de quotient familial

Dispositif	Nombre de parts	Plafond
Enfant (jusqu'au 3 ^{ème}) ou personne à charge	0,5	1 759 €
Parents isolés	0,5	2 390 €*
Personnes vivant seules et ayant élevé seules un enfant pendant au moins 5 ans	0,5	1 050 €
Personnes invalides	0,5	3 512 €**
Anciens combattants	0,5	3 512 €**
Veuf ou veuve avec enfant à charge	1	5 476 €**

Source: Rapporteurs

*

Cette demi-part est en interaction en se cumulant avec les demi-parts des personnes à charge, ce qui induit par conséquent un cumul des niveaux de plafonnement, portant le plafond de l'avantage en impôt procuré par les deux premières demi-parts au titre du premier enfant à charge à 4 149€ (= 2390€ + 1 759€).

** L'ensemble de ces demi-parts sont soumises au plafond de droit commun de 1 759€. Néanmoins, si ce plafond est atteint, une réduction complémentaire d'impôt peut être accordée. Cette réduction d'impôt ne peut excéder 1 753€ pour les demi-parts « invalidité » et « anciens combattants », et 1 958€ pour la part « veuf ou veuve ». Ainsi, le plafond de la part « veuf » ou « veuve » est égal à la somme des plafonds de droit commun applicables aux deux demi-parts octroyées (1 759€ x 2 = 3 518€), à laquelle il faut ajouter la réduction d'impôt complémentaire de 1 958€, soit un total de 5 476€ (3 518€ + 1 958€) Cette demi-part est en interaction en se cumulant avec les demi-parts des personnes à charge, ce qui induit par conséquent un cumul des niveaux de plafonnement, portant le plafond de l'avantage en impôt procuré à 7 235€ (5 476€ + 1759€).

Du fait de ces mécanismes de plafonnement et malgré des gains moyens par bénéficiaire fortement croissants au niveau des dixièmes supérieurs de la distribution, le gain fiscal résultant des demi-part additionnelles ne semble pas concentré de façon manifestement disproportionnée sur le dernier dixième. En effet, l'indice de proportionnalité demeure assez stable sur les dixièmes de la moitié supérieure de la distribution (cf. Tableaux 19 à 23).

Tableau n° 19 : Effet en impôt de la demi-part « invalidité », 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	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,3	0,7
Gain moyen des bénéficiaires (k€)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,7	0,9	1,3	3,0	0,4
Gain rapporté au revenu déclaré par UC (en ‰)	0,0‰	0,0‰	0,0‰	0,0‰	0,1‰	0,4‰	0,8‰	0,9‰	0,9‰	1,1‰	0,4‰
Nombre de bénéficiaires (en M)	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	1,7

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

Note de lecture : Parmi les 10% des ménages avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, les bénéficiaires la demi-part "invalidité" en retirent un gain fiscal de 3,0 k€ en moyenne. En outre, si l'on s'intéresse cette fois à l'ensemble de la population (et non aux seuls bénéficiaires de cette demi-part), le gain fiscal la demi-part "invalidité" représente environ 0,4‰ du revenu déclaré par UC du foyer fiscal en moyenne.

Tableau n° 20 : Effet en impôt de la demi-part « parent isolé », 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	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,8
Gain moyen des bénéficiaires (k€)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,6	0,8	1,2	1,7	1,9	0,5
Gain rapporté au revenu déclaré par UC (en ‰)	0,0‰	0,0‰	0,0‰	0,1‰	0,7‰	1,1‰	1,1‰	1,1‰	1,3‰	0,8‰	0,6‰
Nombre de bénéficiaires (en M)	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	1,7

Source: Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023
 Note de lecture : Parmi les 10% des ménages avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, les bénéficiaires la demi-part "parent isolé" en retirent un gain fiscal de 1,9 k€ en moyenne. En outre, si l'on s'intéresse cette fois à l'ensemble de la population (et non aux seuls bénéficiaires de cette demi-part), le gain fiscal résultant la demi-part "parent isolé" représente environ 0,6‰ du revenu déclaré par UC du foyer fiscal en moyenne.

Tableau n° 21 : Effet en impôt de la demi-part « veuf(ve) avec personne à charge », 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	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Gain moyen des bénéficiaires (k€)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,9	1,5	1,7	2,3	3,4	0,7
Gain rapporté au revenu déclaré par UC (en ‰)	0,0‰	0,0‰	0,0‰	0,0‰	0,1‰	0,1‰	0,1‰	0,1‰	0,1‰	0,1‰	0,1‰
Nombre de bénéficiaires (en M)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1

Source: Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023
 Note de lecture : Parmi les 10% des ménages avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, les bénéficiaires la demi-part "veuf(ve) avec enfant à charge" en retirent un gain fiscal de 3,4 k€ en moyenne. En outre, si l'on s'intéresse cette fois à l'ensemble de la population ((et non aux seuls bénéficiaires de cette demi-part)), le gain fiscal résultant la demi-part "veuf(ve) avec enfant à charge" représente environ 0,1‰ du revenu déclaré par UC du foyer fiscal en moyenne

Tableau n° 22 : Effet en impôt de la demi-part « ancien combattant », 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	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,6
Gain moyen des bénéficiaires (k€)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,7	0,8	1,2	2,9	0,7
Gain rapporté au revenu déclaré par UC (en ‰)	0,0‰	0,0‰	0,0‰	0,0‰	0,0‰	0,3‰	0,8‰	0,9‰	0,9‰	0,9‰	0,4‰
Nombre de bénéficiaires (en M)	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,9

Source: Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023
 Note de lecture : Parmi les 10% des ménages avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, les bénéficiaires la demi-part "ancien combattant" en retirent un gain fiscal de 2,0 k€ en moyenne. En outre, si l'on s'intéresse cette fois à l'ensemble de la population (et non aux seuls bénéficiaires de cette demi-part), le gain fiscal résultant la demi-part "ancien combattant" représente environ 0,2‰ du revenu déclaré par UC du foyer fiscal en moyenne.

Tableau n° 23 : Effet en impôt de la demi-part « personnes vivant seules et ayant élevé seules pendant au moins 5 ans des enfants qui ne sont plus à leur charge », 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	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,7
Gain moyen des bénéficiaires (k€)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,5	0,8	0,9	1,0	1,0	0,6
Gain rapporté au revenu déclaré par UC (en ‰)	0,0‰	0,0‰	0,0‰	0,0‰	0,1‰	0,8‰	1,2‰	1,2‰	1,1‰	0,5‰	0,5‰
Nombre de bénéficiaires (en M)	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	1,2

Source: Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023
 Note de lecture : Parmi les 10% des ménages avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, les bénéficiaires la demi-part "personnes vivant seules et ayant élevé seules pendant au moins 5 ans des enfants qui ne sont plus à leur charge" en retirent un gain fiscal de 1,0 k€ en moyenne. En outre, si l'on s'intéresse cette fois à l'ensemble de la population ((et non aux seuls bénéficiaires de cette demi-part)), le gain fiscal résultant la demi-part "personnes vivant seules et ayant élevé seules pendant au moins 5 ans des enfants qui ne sont plus à leur charge" représente environ 0,5‰ du revenu déclaré par UC du foyer fiscal en moyenne.

En raison des mécanismes de plafonnement, l'incidence de ces dispositifs en termes de progressivité de l'imposition des revenus semble limitée. Néanmoins, compte tenu de la diversité des mécanismes de majoration du quotient et de la pluralité de leurs objectifs, il y a lieu de s'interroger sur leur pertinence.

Comme le montrent les graphiques 16 à 18, la volonté du législateur de prendre en compte via l'outil du quotient familial les charges supplémentaires résultant de l'isolement parental ou de la présence dans le foyer fiscal d'une personne souffrant d'invalidité semble en conformité avec la répartition dans la distribution des bénéficiaires de ces dispositifs.

Au contraire, les demi-parts « anciens combattants » et « personnes vivant seules et ayant élevé seules pendant au moins 5 ans des enfants qui ne sont plus à leur charge » ne sont pas nécessairement corrélées à une diminution des capacités contributives du foyer bénéficiaire. Ainsi, les graphiques 19 et 20 montrent que les bénéficiaires de ces demi-parts sont davantage concentrés sur les dixièmes supérieurs de la distribution des revenus. L'incidence de ces dispositifs en termes de progressivité apparaît en outre assez ambiguë (Cf Tableaux 22 et 23), puisque leurs effets apparaissent assez concentrés sur le haut de la distribution. Si ces dispositifs ne semblent *a priori* pas justifiés par un impératif de progressivité de l'imposition, la question de leur pertinence se pose.

D'un côté, la demi-part accordée aux anciens combattants procède de la reconnaissance de la Nation, ce qui n'est pas *a priori* contestable ou justifiable du point de vue économique. En outre, comme le rappelle le relevé d'observations définitives de la Cour des Comptes (2023)⁶⁵, le coût de cette demi-part tend à se stabiliser depuis la fin de la dernière décennie, qui a été marquée par l'arrivée à l'âge d'éligibilité des vétérans de la guerre d'Algérie. Il est donc vraisemblable que le coût de cette dépense fiscale tende à se résorber progressivement.

D'un autre côté, la justification de la demi-part pour les personnes seules ayant élevé seules des enfants qui ne sont plus à leur charge apparaît plus contestable. Créé au lendemain de la seconde guerre mondiale en faveur des veuves de guerre, ce dispositif a été resserré plusieurs fois depuis 2003. Si ces évolutions ont permis d'encadrer le bénéfice de ce mécanisme et d'en limiter le coût, elles l'ont également vidé progressivement de sa substance originelle, qui apparaissait inadaptée au contexte actuel et faisait double emploi avec les demi-parts « veufs ou veuves » et « parent isolé ».

Si ce dispositif n'a pas d'incidence forte pour la progressivité de l'imposition, c'est principalement en raison d'un niveau de plafonnement significativement moins élevé que pour les autres majorations du quotient familial.

Dans une perspective de rationalisation visant à aligner les plafonds applicables au bénéfice des différentes demi-parts additionnelles, préconisée par la Cour des Comptes dans son relevé d'observations définitives (2023), la suppression de cette majoration apparaît souhaitable.

PROPOSITION N°3 : Supprimer 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.

⁶⁵ Cour des Comptes – « La composante familiale de la fiscalité », Relevé d'observations définitives (2023)

2.2. En outre, de nombreux dispositifs complémentaires de politique publique tendent à atténuer la progressivité du barème de l'imposition des revenus

2.2.1. Certains mécanismes ayant pour effet de réduire l'assiette taxable affectent la progressivité du barème de l'imposition

2.2.1.1. Des composantes essentielles du revenu déclaré sont partiellement exonérées d'impôt sur le revenu du fait de l'application d'abattements fiscaux

Certaines catégories de revenus peuvent se voir appliquer des « abattements », autrement dit des déductions qui permettent de minorer l'assiette de l'impôt sur le revenu. L'impôt est ainsi calculé sur le revenu imposable net de ces abattements. Les deux principaux mécanismes sont l'abattement pour frais professionnels d'une part, et l'abattement sur les pensions de retraite d'autre part.

Tout d'abord, les traitements et salaires font l'objet d'un abattement forfaitaire de 10% déduit du revenu net global pour tenir compte des frais professionnels courants (frais de déplacement entre le domicile et le lieu de travail, frais de restauration sur le lieu de travail, etc.), dans la limite de 14 171 € par membre du foyer. Pour les revenus 2023, le minimum de déduction s'élève à 495€ par membre du foyer, sauf si la rémunération déclarée est inférieure à cette somme, auquel cas la déduction est limitée au montant de la rémunération.

Le caractère forfaitaire de cette charge déductible correspond à une mesure de simplification du législateur. Toutefois, dans le cas où le montant de dépenses professionnelles est supérieur à l'abattement forfaitaire de 10%, le contribuable peut opter pour une déduction des frais professionnels réels, à condition de pouvoir les justifier.

La répartition de l'effet en impôt résultant de l'abattement forfaitaire de 10% uniquement, et du gain fiscal résultant de la totalité de l'abattement pour frais professionnels (déduction forfaitaire de 10% ou déduction des frais réels) est détaillée dans les tableaux 24 et 25 ci-dessous :

Tableau n° 24 : Effet en impôt résultant de l'abattement pour frais professionnels de 10% sur les traitements et salaires, par dixième de revenu déclaré par UC (exclut donc les ménages choisissant de déduire les frais professionnels réels)

Décile	0-10%	10-20%	20-30%	30-40%	40-50%	50-60%	60-70%	70-80%	80-90%	90-100%	Total
Effet en impôt total du décile (Md€)	0,0	0,0	0,0	0,1	0,5	0,8	1,0	1,6	3,0	7,0	14,1
Effet en impôt moyen des bénéficiaires (k€)	0,0	0,2	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,8	1,2	2,6	1,0
Effet en impôt rapporté au revenu déclaré par UC (en ‰)	0,0‰	0,0‰	0,0‰	2,0‰	6,6‰	8,4‰	9,4‰	12,8‰	18,3‰	23,6‰	8,1‰
Nombre de bénéficiaires (en M)	0,0	0,0	0,0	0,8	1,6	1,9	2,0	2,2	2,4	2,7	13,8

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

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 traitements et salaires retirent de cette déduction forfaitaire un gain fiscal de 2 600€ en moyenne. En outre, si l'on s'intéresse cette fois à l'ensemble de la population (et non aux seuls bénéficiaires), l'effet en impôt résultant de l'abattement de 10% sur les traitements et salaires représente environ 8,1‰ du revenu déclaré par UC du foyer fiscal en moyenne.

Tableau n° 25 : Gain fiscal résultant de la déduction des frais professionnels (abattement de 10% ou déduction des frais réels) sur les traitements et salaires, 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	0,2	0,8	1,4	1,9	2,7	4,3	8,5	19,8
Gain moyen des bénéficiaires (k€)	0,0	0,2	0,1	0,2	0,4	0,5	0,7	1,0	1,5	2,9	1,2
Gain rapporté au revenu déclaré par UC (en ‰)	0,0‰	0,0‰	0,0‰	2,4‰	9,6‰	14,9‰	17,4‰	21,2‰	27,1‰	29,1‰	12,2‰
Nombre de bénéficiaires (en M)	0,0	0,0	0,0	1,0	2,1	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	16,7

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

Note de lecture : Parmi les 10% des ménages avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, les foyers fiscaux qui bénéficient de la déduction des frais professionnels sur les traitements et salaires retirent de cette déduction forfaitaire un gain fiscal de 2 900€ en moyenne. En outre, si l'on s'intéresse cette fois à l'ensemble de la population (et non aux seuls bénéficiaires), le gain fiscal résultant de l'abattement de 10% sur les traitements et salaires représente environ 12,2‰ du revenu déclaré par UC du foyer fiscal en moyenne.

Bien que plafonné, l'effet en impôt lié à l'abattement de 10% pour frais professionnels s'élève au total à environ 14,1 Md€, dont la moitié est concentrée dans le dernier dixième de la distribution (Tableau 24). Parmi les foyers qui bénéficient de l'abattement de 10%, l'effet moyen est de 1000 €, mais celui-ci croît de manière très marquée avec le revenu déclaré par UC. Lorsque l'on tient compte de la déduction des frais réels, le gain fiscal total lié à la déduction des frais professionnels s'élève à 19,8 Md€ (Tableau 25). Ce gain fiscal est également concentré dans le haut de la distribution, et confère un gain moyen par bénéficiaire plus élevé, de 1200€ sur l'ensemble de la distribution, étant entendu que seules les personnes y ayant intérêt optent pour l'abattement sur les frais réels.

Malgré cette concentration, l'abattement pour frais professionnels permet d'appréhender de manière plus fine les capacités contributives réelles du foyer fiscal, en assurant la prise en compte de certaines charges incompressibles (à l'instar des charges familiales pour les mécanismes de quotient). Ce faisant, un tel mécanisme a pour effet de favoriser l'offre de travail en limitant le taux moyen d'imposition sur les traitements et salaires.

Par ailleurs, les pensions de retraite bénéficient également d'un abattement de 10% qui s'applique à l'ensemble des pensions de retraite (régimes de base et complémentaires, pensions de retraite versées sous forme de capital). Pour les revenus 2023, le minimum de déduction s'élève à 422€ par membre du foyer titulaire d'une pension. Le gain fiscal est par ailleurs plafonné à 4 123€ pour l'ensemble des membres du foyer. Ce gain est réparti de la façon suivante (cf. Tableau 26) :

Tableau n° 26 : 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: Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023

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. En outre, si l'on s'intéresse cette fois à l'ensemble de la population (et non aux seuls bénéficiaires), le gain fiscal résultant de l'abattement de 10% sur les pensions de retraite représente environ 3,2‰ du revenu déclaré par UC du foyer fiscal en moyenne.

Le bénéfice total de ce dispositif s'élève à environ 4,6Md€, concentrés en quasi-totalité sur la moitié supérieure de la distribution des revenus. Parmi les foyers qui bénéficient de l'abattement de 10%, le gain moyen est de 500 €, mais celui-ci croît également avec le revenu déclaré par UC.

L'indice de proportionnalité fait apparaître une concentration du gain fiscal sur les derniers dixièmes, moins importante que pour l'abattement pour frais professionnels. Un tel état de fait résulte essentiellement du niveau du plafonnement de l'abattement « retraites », significativement moins élevé que celui de l'abattement « frais professionnels ». Dans une moindre mesure, il est également lié à une moindre concentration des revenus de retraite dans le dernier dixième de la distribution, comparativement aux traitements et salaires.

D'après le tome 2 du rapport « Evaluations des voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2024, cette déduction forfaitaire est considérée comme une dépense fiscale dont la finalité est « d'aider les personnes retraitées ». Au contraire du dispositif d'abattement pour frais professionnels, qui traduit dans les règles d'imposition la diminution des facultés contributives résultant des frais de déplacement, d'équipement ou de restauration, l'abattement sur les pensions de retraite est un mécanisme de soutien au pouvoir d'achat.

Or, le tableau 26 ci-dessus suggère que le gain fiscal résultant de cet abattement est largement concentré dans la seconde partie de la distribution, tant en termes de gain total du décile, de gain moyen des bénéficiaires et de nombre de bénéficiaires. Du point de vue de la progressivité de l'imposition, un tel dispositif ne semble donc pas justifié. Il ne bénéficie qu'aux retraités imposables, et semble donc éloigné de son objectif initial. Par conséquent, la suppression de cet abattement, atténué le cas échéant par un dispositif visant à soutenir le pouvoir d'achat des retraités situés dans les dixièmes intermédiaires, mérite d'être considérée.

PROPOSITION N°4 : Supprimer, ou *a minima* diminuer l'abattement de 10% sur les pensions de retraite.

2.2.1.2. D'autres revenus particuliers, du fait de leur nature, ne sont pas assujettis à l'IR

Divers revenus d'activité et de remplacement bénéficient d'exonérations d'imposition sur le revenu⁶⁶. Cette exonération d'IR peut selon les cas s'accompagner ou non d'une exonération de prélèvements sociaux. Il en va ainsi en particulier :

- Des revenus générés par les heures supplémentaires, dans la limite de 7 500€ mensuels ;
- De la prime « partage de la valeur », dans la limite de 3000 € ou de 6000€ annuels par bénéficiaire selon les cas. Cette exonération est cependant supprimée de façon progressive entre 2024 et 2026 ;
- De diverses aides et primes versées par les employeurs en complément du salaire à leurs employés : contributions aux titres-restaurants, contributions aux frais de transport ou d'abonnement à des services de location de vélos, forfait mobilité durable, remboursement des frais de déplacement et de représentation ;
- Des rémunérations versées aux apprentis, dans la limite annuelle de 19 744€ ;
- Des salaires versés à des étudiants de moins de 26 ans, dans la limite annuelle de 3 fois le montant du SMIC mensuel brut, soit 4 936 € ;
- Des indemnités de stage, dans la limite du montant annuel brut du SMIC, soit 19 744 € ;

Tout d'abord, il est notable que si certains de ces revenus exonérés sont réintégrés dans le revenu fiscal de référence (la rémunération des heures supplémentaires, par exemple), ce n'est pas le cas pour tous (cf. Encadré n°9). C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le présent rapport particulier s'appuie sur la notion de « revenu déclaré », et non de « revenu fiscal de référence » (RFR).

⁶⁶ [Articles 81 à 81 quater du CGI](#)

Encadré n°9 – Le revenu fiscal de référence

Défini à l'article 1417 du Code général des impôts (CGI) qui en précise les modalités de calcul, le revenu fiscal de référence est un agrégat utilisé pour évaluer la situation économique d'un contribuable de façon plus complète que sur la base de son revenu imposable. Ainsi, cet indicateur de faculté contributive permet à l'administration de déterminer l'éligibilité des contribuables à divers avantages fiscaux (exonérations, taux réduits...) et sociaux (prestations sociales, bourses...).

Son montant est déterminé à partir de celui du revenu net imposable, auxquels sont ajoutés :

- Certains revenus exonérés d'impôt, notamment la rémunération des heures supplémentaires exonérées ;
- Certains revenus soumis à un prélèvement libératoire, comme par exemple les revenus du capital mobilier ;
- Certains abattements déductibles, comme l'abattement de 40% sur les dividendes en cas d'option pour l'imposition au barème ;
- Certaines charges déductibles du revenu, comme les cotisations et primes d'épargne-retraite déduites du revenu global ;
- Les plus-values immobilières imposables ;

Toutefois, un grand nombre de revenus exonérés ne sont à l'heure actuelle pas réintégrés au sein du revenu fiscal de référence. Il en va ainsi par exemple :

- Des indemnités journalières de sécurité sociale servies au titre des maladies longues et coûteuses (article 80 quinquies du CGI) ;
- Des indemnités de licenciement ou de départ volontaire versées dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi, ou dans le cadre d'un licenciement abusif ou irrégulier, ainsi que des indemnités de rupture conventionnelle (article 80 duodécies du CGI) ;
- Des abondements de l'employeur dans un PEE ou un PERCO (article 81-18° du CGI) ;
- Des primes de transport, forfait mobilités durables et aides des collectivités à la mobilité des salariés (article 81-19° du CGI) ;
- Des salaires des apprentis et gratifications versées aux stagiaires (article 81 bis du CGI) ;
- Des gains de cession de titres détenus dans un PEE ou un PER (article 150-0 A du CGI) ;
- Des plus-values immobilières exonérées (article 150 U-II du CGI) ;
- Des plus-values de faible montant réalisées à l'occasion de cession d'actifs numériques (article 150 VH bis – II du CGI) ;
- Des dividendes et gains de cession de valeurs mobilières réalisées dans un plan épargne et actions (PEA) (article 157 5° bis du CGI) ;
- De nombreux revenus d'assurance-vie (article 125-0 A du CGI) ;
- *Etc.*

Au cours des entretiens conduits dans le cadre du présent rapport particulier, divers intervenants ont insisté sur le caractère problématique de cet état de fait, qui tend à priver l'administration d'un instrument de mesure des facultés contributives exhaustives des foyers fiscaux. Il semblerait donc souhaitable de procéder à une réintégration de l'intégralité de ces revenus au revenu fiscal de référence (*cf.* Encadré 9). En outre, étant donné que l'éligibilité à de nombreux dispositifs budgétaires ou fiscaux est conditionnée par le niveau du RFR, les seuils d'éligibilité applicables pourraient par exemple être modulés afin de minimiser les pertes et les gains associées à un tel ajustement, le tout à coût neutre pour les finances publiques. Un tel ajustement serait alors globalement défavorable pour les ménages dont le RFR augmenterait, c'est-à-dire ceux bénéficiant de beaucoup de revenus exonérés, et favorable pour les autres.

PROPOSITION N°5 : Mettre en œuvre une réintégration systématique de l'intégralité des revenus exonérés et des abattements au revenu fiscal de référence, tout en ajustant le cas échéant les seuils d'éligibilité aux prestations conditionnées au RFR, à coût neutre pour les finances publiques.

En fonction de leur répartition dans la distribution des revenus et du niveau de leur plafonnement, les différents régimes d'exonération peuvent ou non avoir une incidence sur la progressivité de l'imposition des revenus. Deux dispositifs d'ampleur significative seront analysés : les heures supplémentaires et complémentaires d'une part, et les primes « partage de la valeur » (PPV) d'autre part.

2.2.1.2.1. Les heures supplémentaires et complémentaires

Les heures supplémentaires sont les heures de travail effectuées au-delà de la durée légale du travail, fixée à 35 heures hebdomadaires (ou de la durée considérée comme équivalente dans certaines professions), à la demande de l'employeur ou avec son accord même implicite par les salariés à temps complet. De même, tout salarié à temps partiel peut être amené à travailler au-delà de la durée de travail prévue dans son contrat. Dans ce cas, on parle d'heures complémentaires.

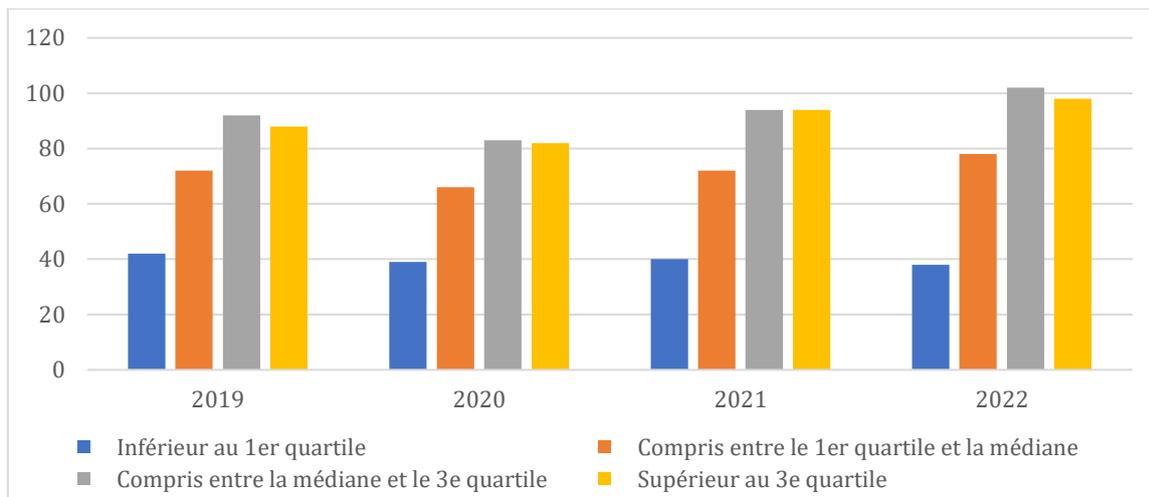
Pour les revenus 2023 imposables à l'impôt sur le revenu 2024, **les heures supplémentaires et complémentaires sont exonérées d'impôt sur le revenu dans la limite de 7 500€ (rémunération nette imposable) par an.** La rémunération des heures supplémentaires et complémentaires est également exonérée de cotisations salariales d'assurance vieillesse de base et complémentaire dans la limite de 11,31 % du salaire, mais demeure assujettie aux prélèvements sociaux, au taux de 9,7% (9,2% de CSG et 0,5% de CRDS). Au-delà du plafond de 7 500€, la rémunération de ces heures est imposée au barème de l'impôt sur le revenu au même titre que le salaire imposable.

D'après le tome II du rapport « Voies et Moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2024, cette exonération diminuerait les recettes d'IR de 1,8 Md€ en 2024 (ce montant ne tenant donc pas compte de l'impact sur les cotisations sociales, et inclut heures supplémentaires et complémentaires).

Toutefois, ce gain fiscal n'est pas uniformément réparti dans la distribution des revenus. Ainsi, les chiffres de la Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques (DARES)⁶⁷ montrent une concentration du recours aux heures supplémentaires et complémentaires dans la moitié supérieure de la distribution des salaires (cf. Graphique 21). Ainsi, en 2022, le nombre médian d'heures supplémentaires annuel atteint 102 pour les salariés du 3^e quartile de salaire, et 98 pour les salariés du 4^e quartile, contre 78 pour les salariés du second quartile et 38 pour les salariés du premier quartile. En effet, l'accès aux heures supplémentaires dépend fortement du secteur d'activité, de la taille et de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise, ainsi que des caractéristiques socio-professionnelles du salarié (niveau de qualification, situation sociale et familiale...).

⁶⁷ [« Les heures supplémentaires » \(2024\), Données trimestrielles et annuelles 2023, DARES](#)

Graphique n° 21 : Nombre médian d'heures supplémentaires par salarié et par an



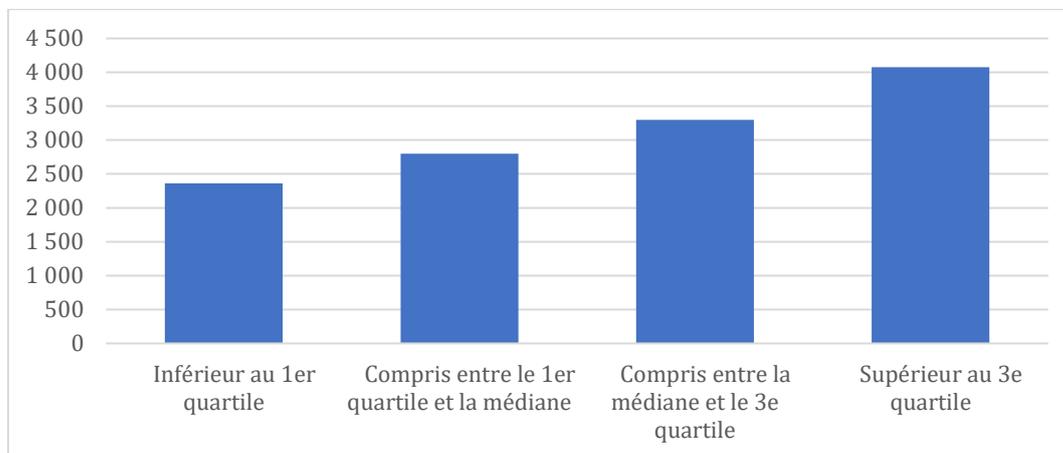
Source : Déclaration sociale nominative, base SISSMO ; calculs Dares.

Champ : France hors Mayotte, salariés dont le temps de travail est décompté en heures du secteur privé hors agriculture, particuliers employeurs et activités extraterritoriales, hors contrats d'intérim.

Note de lecture : Pour les salariés à temps complet situé dans le dernier quartile de la distribution, exactement 50% des salariés ayant fait des heures supplémentaires en 2022 en ont effectué plus de 98.

En outre, les salariés situés dans la moitié supérieure de la distribution tendent par construction à déclarer un montant moyen de rémunération au titre des heures supplémentaires plus élevé, comme l'illustre le graphique 22.

Graphique n° 22 : Somme des rémunérations moyennes brutes annuelle issues des heures supplémentaires (en €)



Source : Déclaration sociale nominative, base SISSMO ; calculs Dares.

Champ : France hors Mayotte, salariés dont le temps de travail est décompté en heures du secteur privé hors agriculture, particuliers employeurs et activités extraterritoriales, hors contrats d'intérim.

Note de lecture : Pour les salariés à temps complet situés dans le dernier quartile de la distribution, la somme des rémunérations moyennes brutes annuelles issues des heures supplémentaires représente 4 074€.

Ainsi, le montant moyen de rémunération exonérée déclaré par les salariés du dernier quartile avoisine le double de celui déclaré par les salariés du premier quartile.

L'incidence en termes de progressivité de l'imposition de ce régime ne peut toutefois pas être mesurée sur la seule base des données fiscales, puisque s'agissant d'un revenu exonéré, les déclarations fiscales sont souvent incomplètes. En revanche, il est possible de compléter l'analyse menée jusque-là, en simulant l'effet en impôt associé à la défiscalisation des heures supplémentaires à l'aide des données de l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux (ERFS)

2019. Cette enquête détaille, pour une année donnée, les informations relatives à un échantillon d'environ 110 000 individus représentatifs des ménages résidant en logement ordinaire de France métropolitaine. Ces informations portent sur la configuration familiale, le statut d'activité sur l'année et les différentes sources de revenus.

Pour pallier l'incomplétude des déclarations fiscales, des imputations statistiques portant sur les heures supplémentaires exonérées ont été introduites dans l'ERFS 2019. Dans les deux cas, l'imputation a été réalisée à l'aide d'un tirage stratifié des éligibles, s'appuyant sur des données issues de sources externes (taux de perception et montant moyen perçu), et sous contrainte d'une cible totale.

Le tableau 27 rend compte de la répartition de la rémunération des heures supplémentaires. Il est notable que ce type de rémunération concerne en volume une partie très importante de la distribution des revenus. Néanmoins, la répartition du gain fiscal résultant de cette exonération apparaît plus concentrée. Pour la modéliser, il est nécessaire d'estimer le taux marginal moyen d'imposition des traitements et salaires (c'est-à-dire le taux d'imposition d'un supplément de salaire) par dixième de revenu déclaré par UC, à l'aide des données fiscales de la même année. En multipliant, pour chaque dixième de revenu déclaré par UC, le montant des heures supplémentaires exonérées déclarées par le taux marginal moyen d'imposition des salaires, on obtient le gain fiscal total du dixième. A cet égard, il apparaît que le gain est fortement croissant, et concentré sur la seconde moitié de la distribution des revenus (les trois derniers dixièmes en particulier).

Tableau n° 27 : Gain fiscal résultant de l'exonération des heures supplémentaires (HS), 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
Montant déclaré au titre des HS (Md€)	0,4	0,8	1,0	1,2	1,4	1,5	1,5	1,5	1,3	1,2	11,8
Taux marginal moyen d'imposition des salaires (en %)	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	7,5%	10,8%	14,6%	17,1%	22,9%	30,2%	12,6%
Gain total du dixième (Md€)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	1,5

Source: Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 pour le taux marginal moyen d'imposition, ERFS 2019 pour la répartition des heures supplémentaires

Note de lecture : Parmi les 10% des ménages avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, les foyers fiscaux déclarant 1,2 Md€ de rémunération au titre des heures supplémentaires exonérées au total. En outre, l'exonération d'impôt sur le revenu applicable aux heures supplémentaires entraîne pour les ménages de ce dixième un gain fiscal total de 0,4 Md€ environ.

Par conséquent, eu égard à la forte concentration de l'impôt sur le revenu, et au fait qu'une partie significative de la moitié inférieure de la distribution des revenus n'est pas assujettie à l'IR, le bénéfice de ce dispositif incitatif est par construction limité à certains contribuables dont le montant d'IR est suffisamment important.

De ce fait, les gains de pouvoir d'achat résultant d'un allègement des prélèvements obligatoires sur les heures supplémentaires ont un caractère en partie régressif. **Ce régime d'exonération des heures supplémentaires et complémentaires a donc une incidence sur la progressivité de l'imposition des revenus** puisqu'il profite davantage aux salariés situés dans la partie haute de la distribution.

En outre, l'exonération des heures supplémentaires de l'assiette de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales n'apparaît pas non plus justifiée dans la littérature économique. Ainsi, Cahuc et Carcillo⁶⁸ ont montré qu'on aurait assisté à une hausse du nombre d'heures déclarées sans impact significatif sur la durée du travail réellement travaillée, et donc à un pur effet d'aubaine fiscale, suite à la loi TEPA de 2007 qui prévoyait la défiscalisation des heures supplémentaires à l'impôt sur le revenu, leur non-assujettissement aux cotisations sociales et salariales et leur neutralisation dans le calcul des allègements généraux de cotisations sociales.

Plusieurs travaux mettent également en évidence un effet plutôt négatif de la loi TEPA sur l'emploi. Le rapport de l'IGF (2011)⁶⁹ sur les niches fiscales (qui avait attribué la note de 1 sur 3 à cette niche, c'est-à-dire efficace mais très peu efficiente) estimait que cette mesure avait un impact positif sur l'activité mais ambigu sur l'emploi lorsqu'elle n'était pas financée. En revanche, en prenant en compte le financement, l'évaluation de la mesure prédisait un impact négatif sur l'emploi et ambigu au mieux sur l'activité. De même, les travaux de Cochard et al. (2011)⁷⁰ ou Heyer (2011)⁷¹ estiment un impact significatif et négatif de la loi TEPA sur l'emploi.

Pour toutes ces raisons, il semble souhaitable de remettre en cause cette exonération, peu efficace sur le plan économique et préjudiciable pour les finances publiques ainsi que pour la progressivité de l'imposition des revenus.

PROPOSITION N°6 : Supprimer l'exonération de l'impôt sur le revenu accordée à la rémunération des heures supplémentaires et complémentaires.

2.2.1.2.2. *La prime « Partage de la valeur »*

La [loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018](#) a introduit la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (PEPA). Ce dispositif permet à l'employeur de verser au salarié une prime chaque année. Le versement de cette prime est facultatif et dépend de la décision de l'employeur ou d'un accord d'entreprise. **Les versements de cette prime bénéficient d'un régime d'exonération à l'impôt sur le revenu et aux cotisations sociales.** L'exonération concerne les primes versées aux salariés dont la rémunération est inférieure à 3 SMIC (sur les 12 mois précédant son versement) avec un plafond de 1 000€ qui peut être doublé si l'une des conditions suivantes est remplie :

- La prime est versée à un salarié au sein d'une entreprise ayant signé un accord d'intéressement ou de participation (ce dernier critère étant pour les entreprises non soumises à l'obligation de participation) ; ;
- La prime est versée à un salarié au sein d'une entreprise de moins de 50 salariés,

⁶⁸ Cahuc, Carcillo, (2011), « The Detaxation of Overtime Hours: Lessons from the French Experiment », IZA Discussion Paper No. 5439

⁶⁹ IGF, « Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales », sous la présidence de Henri Guillaume, 2011

⁷⁰ Cochard M., Cornilleau G. et Heyer E. (2011), « Les marchés du travail dans la crise », *Economie et statistique* n°438-440.

⁷¹ Heyer E. (2011), « Faut-il revenir sur la défiscalisation des heures supplémentaires ? Simulation et première évaluation de ce dispositif »

- La prime est versée à un travailleur de la « deuxième ligne »⁷² (conducteur de véhicule, agent d'entretien, caissier, employé de libre-service...) si des mesures de revalorisation sont engagées ;
- La prime est versée par un organisme d'intérêt général ;
- La prime est versée à un travailleur handicapé d'un établissement ou service d'« aide par le travail ».

Depuis le 1^{er} juillet 2022, ce dispositif a été remplacé par la **prime « partage de la valeur » (PPV)** dans la cadre de la loi « pouvoir d'achat ». Cette prime est assortie de modalités d'exonération différentes de la PEPA. Le plafond d'exonération de la PPV est relevé à 3 000€, doublé dans les cas où l'entreprise est signataire d'un accord d'intéressement (ou de participation pour les entreprises de moins de 50 salariés, pour lesquelles le dispositif est facultatif) ou que la prime est versée par un organisme d'intérêt général ou un établissement ou service « d'aide par le travail » à un travailleur handicapé. Dans la limite de ces plafonds, les salariés dont le niveau de salaire n'excède pas 3 SMIC bénéficie à la fois d'une exonération de l'impôt sur le revenu et d'une exonération de toutes les cotisations sociales (y compris CSG et CRDS). Au-delà de 3 SMIC, seule l'exonération de cotisations sociales s'applique, hors CSG et CRDS.

L'objectif principal de la PPV vise à redonner du pouvoir d'achat aux salariés. En situation d'inflation, elle permet de redonner ponctuellement du pouvoir d'achat aux salariés, évitant ainsi les éventuels risques de boucle prix-salaires. C'est à ce titre qu'elle est exonérée d'impôt sur le revenu, ce qui n'est pas le cas des autres dispositifs de partage de la valeur (versements directs de primes d'intéressement ou de participation). Les plus petites entreprises la préfèrent souvent à ces dispositifs, du fait de la simplicité de sa mise en place. Elle favorise ainsi une meilleure redistribution aux salariés dans les petites structures, qui ont moins souvent recours aux dispositifs d'intéressement et de participation.

Néanmoins, la PPV pourrait, comme les autres dispositifs de partage de la valeur, présenter un **risque de substitution au salaire**. Une telle substitution serait dommageable à deux titres. D'une part, elle ralentirait la constitution des droits des salariés, notamment en matière d'assurance-chômage et de retraite. D'autre part, elle aurait un coût pour les finances publiques, du fait des exonérations accordées.

Enfin, du fait de la concentration de l'impôt sur le revenu, le bénéfice de ce dispositif est par construction limité aux contribuables assujettis à l'IR. La faculté de substitution au salaire qu'il permet pourrait ainsi impacter la progressivité de l'imposition des revenus, sans que cette incidence puisse être mesurée via les observations réalisées à partir du revenu déclaré.

La [loi n°2023-1107 du 29 novembre 2023](#) prévoit une **fiscalisation progressive** des PPV. A partir de 2024, toutes les primes restent exonérées de cotisations sociales, mais l'exonération de l'impôt sur le revenu n'est plus applicable qu'aux salariés gagnant moins de 3 SMIC dans les entreprises de moins de 50 salariés, sauf si la prime est affectée à un plan d'épargne. A partir de 2026, toutes les primes seront fiscalisées mais restent exonérées de cotisations sociales.

Par conséquent, la fiscalisation de ce dispositif permettra de limiter le risque de substitution aux salaires, et l'incidence pour la progressivité d'un tel phénomène. En tout état de cause, le bénéfice de ce dispositif apparaît circonscrit au bas de la distribution des salaires, au contraire des heures supplémentaires, ce qui tend à limiter son incidence en termes de progressivité.

⁷² Lancé fin 2020 par le ministère du Travail, un travail d'identification a permis de déterminer 17 professions dites de « deuxième ligne », qui ne peuvent être exercées à distance en période de confinement. Les plus nombreux sont les conducteurs de véhicules, les agents d'entretien, les caissiers et employés de libre-service. Viennent ensuite les ouvriers du bâtiment, les aides à domicile et aides ménagères, les métiers du commerce alimentaire (bouchers, boulangers...) ainsi que les agriculteurs.

Néanmoins, il apparaît que ce dispositif n'a pas fait l'objet d'une évaluation dans le cadre des débats budgétaires parlementaires au cours de sa période d'application. De la même manière, de nombreux dispositifs d'assiette (exonération des primes partage de la valeur, exonération des primes Covid, modifications apportées au barème kilométrique...) ne sont pas évalués de façon régulière, que ce soit du point de vue de leur coût, de leur efficacité ou de la répartition de leurs bénéficiaires dans la distribution des revenus. Quant aux dispositifs considérés comme des dépenses fiscales, l'évaluation dont ils font l'objet est souvent circonscrite à la question du coût pour les finances publiques, sans considération pour des enjeux d'efficacité économique ou de progressivité de l'imposition.

Or, en privant les décideurs d'un support en faveur du maintien ou de la suppression de ces dispositifs, l'absence d'évaluation régulière de nombreux mécanismes d'assiette (abattements, exonérations) fait peser un risque sur l'efficacité et la progressivité de l'imposition.

Il semble donc opportun, pour l'ensemble de ces dispositifs, d'assurer une évaluation plus systématique de leur coût et de leur pertinence. Celle-ci pourrait par exemple prendre la forme d'une évaluation d'impact périodique, notamment pour les mécanismes les plus importants en coût budgétaire ou en nombre de bénéficiaires. Pour les dépenses fiscales, le cadre de cette évaluation périodique est précisé par l'article 7 de la loi du 18 décembre 2023 de programmation de finances publiques pour les années 2023 à 2027, qui prévoit que les dépenses fiscales ne peuvent être prorogées qu'« à la condition d'avoir fait l'objet d'une évaluation, présentée par le Gouvernement au Parlement, des principales caractéristiques des bénéficiaires des mesures, qui précise l'efficacité et le coût de celles-ci ». Une telle évaluation est également nécessaire à la prorogation des dépenses sociales, ainsi que le précise l'article 21 de ce même texte. De telles dispositions gagneraient donc à être étendues à l'ensemble des mécanismes d'assiette.

PROPOSITION N°7 : Conduire un examen régulier du coût et de l'efficacité économique de l'ensemble des mécanismes (exonérations et abattements) d'importance significative ayant pour effet de minorer l'assiette de l'impôt sur le revenu.

2.2.2. En parallèle des mécanismes d'assiette, de nombreux dispositifs de réductions et crédits d'impôt ont également des effets très divers sur la progressivité du barème de l'imposition

2.2.2.1. Les réductions d'impôt peuvent avoir une incidence sur la progressivité de l'impôt sur le revenu, car elles ne bénéficient qu'aux foyers imposables

Les réductions d'impôt constituent des dispositifs permettant de minorer le montant de l'impôt payé, afin par exemple :

- D'améliorer la diversité de l'offre locative, via des dispositifs comme la réduction Pinel, la réduction Denormandie ou la réduction Scellier⁷³...
- De favoriser l'accueil de personnes en situation de dépendance ou de précarité, via la réduction d'impôt pour dons à des associations d'accueil ou l'ancien dispositif Censi-Bouvard⁷⁴, qui a pris fin début 2024 ;

⁷³ Ces différents dispositifs prennent la forme d'une réduction d'impôt accordée aux particuliers qui acquièrent et mettent en location un logement neuf ou rénové, s'engagent à le louer à des locataires dont les ressources n'excèdent pas un certain niveau pendant une durée minimale et à respecter un plafond de loyer.

⁷⁴ Ce dispositif permettait d'obtenir une réduction d'impôt lors de l'achat d'un logement neuf destiné à la location meublée dans une résidence destinée à accueillir des personnes en situation de dépendance.

- De favoriser la préservation du patrimoine culturel, via le dispositif Malraux,⁷⁵ ou la réduction d'impôt en cas de dons à des organisations culturelles ;
- Etc.

En fonction de leur répartition dans la distribution des revenus et du niveau de leur plafonnement, ces différents dispositifs fiscaux peuvent ou non avoir une incidence sur la progressivité de l'imposition des revenus. A ce titre, la répartition du gain fiscal résultant de l'ensemble des réductions d'impôt détaillée dans le tableau 28 ci-dessous est particulièrement éclairante :

Tableau n° 28 : Gain fiscal résultant de l'ensemble des réductions d'impôt, 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	0,0	0,1	0,2	0,5	1,1	4,2	6,1
Part du dixième dans les RI (en %)	0%	0%	0%	0%	0%	2%	4%	8%	17%	69%	100%
Gain moyen des bénéficiaires (k€)	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4	0,7	2,0	0,9
Gain rapporté au revenu déclaré par UC (en ‰)	0,0‰	0,0‰	0,0‰	0,0‰	0,3‰	1,1‰	2,2‰	3,9‰	6,5‰	13,2‰	2,7‰
Nombre de bénéficiaires (en M)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,5	0,9	1,3	1,6	2,1	6,5

Source: Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019

Note de lecture : Parmi les 10% des ménages avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, les foyers fiscaux qui bénéficient des réductions d'impôt retirent de ce dispositif un gain fiscal de 2000€ en moyenne. En outre, si l'on s'intéresse cette fois à l'ensemble de la population (et non aux seuls bénéficiaires), le gain fiscal résultant des RI représente environ 2,7‰ du revenu déclaré par UC du foyer fiscal en moyenne

L'ensemble des réductions d'impôt permettent de réduire le montant d'impôt payé pour un gain total de 6,1 Md€ réparti entre 6,5 M de contribuables, mais plus de deux tiers de ce gain est concentré dans le dernier dixième, qui bénéficie en moyenne d'une réduction d'impôt de 2000 € par foyer. Aussi, les trois premiers dixièmes ne bénéficient pas du gain fiscal induit par les réductions d'impôt dans la mesure où ces foyers sont généralement non imposables. Un tel état de fait résulte de la conjonction de deux effets.

D'une part, du fait du caractère non restituable de ces dispositifs, la concentration de l'effet des RI est avant tout le reflet de la concentration de l'IR lui-même. D'autre part, les foyers fiscaux des dixièmes supérieurs disposent d'une plus forte capacité financière à réaliser les dépenses subventionnées par les réductions d'impôt (investissement immobilier, dons à des associations...).

⁷⁵ Ce dispositif permettait d'obtenir une réduction d'impôt lors de la rénovation ou du rachat avec rénovation d'un logement au sein d'un immeuble ancien ou situé dans un quartier historique.

Or, s'agissant de dispositifs conçus avant tout dans une optique de subvention, il n'y a pas lieu de différencier les incitations à adopter un comportement en fonction du niveau d'impôt payé, et donc de revenu. A titre d'exemple, il ne semble pas y avoir lieu de limiter aux seuls ménages imposables les incitations aux dons à des associations caritatives. Par conséquent, dans le cas de politiques publiques à visée incitative, le recours à des dispositifs ouvrant droit à restitution comme les crédits d'impôt devrait à l'avenir être privilégié.

PROPOSITION N°8 : S'agissant de dispositifs subventionnels, privilégier le recours à des crédits d'impôts ou des dépenses budgétaires plutôt qu'à des réductions d'impôt.

Pour limiter l'incidence des réductions d'impôt en termes de recettes fiscales et de progressivité de l'imposition, le législateur a mis en place des mécanismes de plafonnement.

Le plafonnement global des avantages fiscaux, fixé par l'[article 200-0 A](#) du Code général des impôts, permet de limiter le montant global de l'avantage en impôt procuré par certaines réductions ou crédits d'impôts accordés en contrepartie d'un investissement ou d'une prestation dont bénéficie le contribuable :

- Un plafond global de 10 000 € par foyer fiscal s'applique à la grande majorité des réductions et crédits d'impôt.
- Un plafond supplémentaire de 8 000 € par foyer fiscal s'ajoute au plafond de droit commun de 10 000 € lorsque le contribuable bénéficie de réductions d'impôt pour investissements outre-mer, souscription au capital de Sofica et investissements Pinel et Denormandie ancien réalisés outre-mer.

Ces deux plafonds sont appliqués successivement et non pas cumulativement à l'ensemble des avantages fiscaux qui s'y rapportent. Si un contribuable bénéficie d'avantages fiscaux relevant du plafond de 10 000 € et du plafond de 18 000 €, alors les plafonds sont appliqués successivement. L'éventuel surplus d'avantage fiscal relevant du premier plafond est alors ajouté à l'ensemble des avantages fiscaux relevant du second plafond, et comparé à ce dernier. Le surplus final, c'est-à-dire la part excédant 18 000€, est ensuite ajouté à l'impôt dû par le contribuable.

Les avantages fiscaux liés à la poursuite d'un objectif d'intérêt général sans contrepartie (réduction d'impôt pour dons au profit d'organismes ou associations, réduction d'impôt *Malraux* accordée au titre des dépenses de restauration immobilière dans certaines zones, etc.), ou encore ceux liés à la situation personnelle du contribuable (réduction d'impôt pour les dépenses de dépendance, réduction d'impôt pour frais de scolarité des enfants, etc.) sont en revanche exclus du champ d'application de ce plafonnement.

Ainsi, les dons aux associations ou aux organismes, exclus du plafonnement global des avantages fiscaux, ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu qui varie entre 66% et 75% du montant versé selon le donataire, dans la limite de 20% du revenu imposable, sans autre plafonnement fixé en euros.

- La plupart des dons à des organismes d'intérêt général (associations, établissements ou fondations reconnus d'utilité publique) ouvrent droit à une réduction d'impôt égale à 66% des versements dans la limite de 20% du revenu imposable du foyer fiscal, c'est-à-dire de l'ensemble des revenus catégoriels nets imposables au barème de l'IR diminué des déficits des années antérieures, de la CSG déductible et de toutes les charges. Les dons aux partis politiques ou à un candidat pour le financement de sa campagne électorale sont également soumis au même taux de réduction de 66%, mais la réduction d'impôt est plafonnée à 15 000€ par an et par foyer fiscal.

- Les dons aux organismes d'aide aux personnes en difficulté et aux associations culturelles ouvrent droit à une réduction d'impôt égale à 75% des versements dans la limite de 1 000€ et 562€, respectivement. La fraction du don excédant ces plafonds ouvre droit à la réduction d'impôt de 66% dans les conditions de droit commun, autrement dit dans la limite de 20% du revenu imposable.

L'éventuel excédent peut être reporté sur les cinq années suivantes et ouvre également droit à la réduction d'impôt.

La répartition du gain fiscal résultant de la réduction d'impôt pour dons est détaillée dans le tableau 29 ci-dessous :

Tableau n° 29 : Gain fiscal résultant de la réduction d'impôt pour dons, 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	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,9	1,5
Gain moyen des bénéficiaires (k€)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,6	0,4
Gain rapporté au revenu déclaré par UC (en ‰)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1‰	0,3‰	0,9‰	1,5‰	2,1‰	2,7‰	0,8‰
Nombre de bénéficiaires (en M)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,5	0,8	1,1	1,4	4,2

Source: Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019

Note de lecture : Parmi les 10% des ménages avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, les foyers fiscaux qui bénéficient de la RI dons retirent de ce dispositif un gain fiscal de 600€ en moyenne. En outre, si l'on s'intéresse cette fois à l'ensemble de la population (et non aux seuls bénéficiaires), le gain fiscal résultant de la RI dons représente environ 0,8‰ du revenu déclaré par UC du foyer fiscal en moyenne.

La réduction d'impôt pour dons permet de diminuer l'impôt sur le revenu de 4,2 M de foyers pour un total de 1,5 Md€, avec une réduction moyenne par foyer de 400€ environ. Il apparaît, comme pour l'ensemble des réductions d'impôt, que le gain résultant de la réduction d'impôt pour dons est particulièrement concentré dans le haut de la distribution des revenus. A l'inverse, l'effet de ce dispositif est quasi nul sur la première moitié de la distribution, en raison de son caractère non restituable et de la composition de ces dixièmes qui sont constitués en grande partie de foyers non imposables.

Afin de limiter son incidence sur la progressivité de l'imposition des revenus, la réduction d'impôt pour dons, dont l'objectif initial est d'aider les associations d'intérêt général, pourrait être davantage encadrée.

En premier lieu, le plafonnement global, actuellement fonction du revenu imposable, pourrait être remplacé par un montant forfaitaire, comme cela est présentement le cas pour les dons aux partis politiques par exemple. En effet, le plafonnement tel qu'il est en vigueur aujourd'hui ne semble pas répondre à un objectif de politique publique clair, puisqu'il augmente en niveau avec le revenu imposable au barème du contribuable d'une part, mais est de fait complètement décorrélaté des revenus soumis au PFU d'autre part, i.e., les revenus de

capitaux mobiliers et les plus-values mobilières, largement détenus par des déciles supérieurs (cf. partie 3).

La répartition des effets associés à un plafonnement à 10 000€ (à titre illustratif) de la réduction d'impôt pour dons est présentée dans le tableau 30 ci-dessous :

Tableau n° 30 : Perte fiscale associée à un plafonnement de la réduction d'impôt pour dons à 10 000€, 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
Perte totale du décile (Md€)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,4
Perte rapportée au revenu déclaré par UC (en ‰)	4,5‰	0,0‰	0,0‰	0,0‰	0,0‰	0,0‰	0,0‰	0,1‰	0,1‰	0,6‰	0,1‰
Nombre de foyers fiscaux impactés (en M)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Source: Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019

Note de lecture : Parmi les 10% des ménages avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, les foyers fiscaux qui sont impactés par un plafonnement de la RI pour dons à 10 000€ connaissent une perte fiscale totale de 0,4 Md€.

*L'indice de proportionnalité du gain fiscal de la moyenne de l'ensemble des foyers fiscaux exclut dans ce tableau le premier dixième qui comporte des valeurs extrêmes du fait de foyers fiscaux déclarant des revenus très faibles voire nuls bénéficiant de réductions d'impôts supérieures à ces revenus.

Un tel niveau de plafonnement aurait pour effet d'entraîner un supplément de recettes fiscales d'environ 0,4 Md€, dont la charge serait exclusivement répartie sur les deux derniers dixièmes de la distribution des revenus.

Par ailleurs, pour décorrélérer l'éligibilité aux réductions d'impôt du paiement de l'impôt, le principe de leur transformation en crédit d'impôt pourrait être étudié.

PROPOSITION N°9 : Encadrer via un plafonnement plus contraignant la réduction d'impôt pour dons (par exemple via un plafonnement en niveau plutôt qu'en pourcentage du revenu), et étudier les conditions de faisabilité de sa transformation en crédit d'impôt.

2.2.2.2. Du fait de leur caractère restituable, les crédits d'impôt n'ont au contraire pas de réelle incidence sur la progressivité de l'IR

Les crédits d'impôts, de leur côté, permettent non seulement au contribuable de minorer le montant de l'impôt payé, mais également de bénéficier d'un transfert budgétaire si le montant de l'impôt après réductions d'impôt est inférieur à celui des crédits d'impôts. Les foyers non imposables peuvent donc aussi en bénéficier. Ils visent notamment :

- A favoriser l'offre de travail des jeunes parents via une aide à la garde d'enfants, dans le cadre du crédit d'impôt « garde d'enfants » ;
- A favoriser le recours à l'emploi d'un salarié à domicile, via le crédit d'impôt « service à la personne » ;
- A favoriser la transition écologique, *via* par exemple le crédit d'impôt pour installation d'un système de charge pour véhicule électrique.

Compte tenu de leur caractère restituable⁷⁶, le gain retiré des crédits d'impôt ne dépend pas du montant de l'impôt payé par leur bénéficiaire. A ce titre, ils s'apparentent davantage à des dispositifs de subvention divers, au contraire des réductions d'impôt qui, en tant que dispositifs purement fiscaux, peuvent avoir une incidence pour la progressivité de la fiscalité.

Le seul facteur de concentration du gain associé aux crédits d'impôt résulte par conséquent de la plus forte capacité des foyers fiscaux des dixièmes supérieurs à réaliser les dépenses subventionnées (emploi d'un salarié à domicile, recours à un service de garde d'enfants...).

Par conséquent, le gain fiscal résultant des crédits d'impôts semble réparti de façon plus équilibrée que pour les réductions d'impôt, comme le montre le tableau 31 ci-dessous :

⁷⁶ A l'exception du crédit d'impôt égal au montant de l'impôt étranger et du crédit d'impôt sur valeurs étrangères.

Tableau n° 31 : Gain fiscal résultant de l'ensemble des crédits d'impôt, 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€)	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6	0,8	1,0	1,4	3,3	8,5
Part du dixième dans les CI (en %)	1%	2%	4%	5%	6%	7%	9%	11%	16%	39%	100%
Gain moyen des bénéficiaires (k€)	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	1,0	1,7	0,9
Gain rapporté au revenu déclaré par UC (en %)	64,6% ⁷⁷	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,7%	0,8%	0,9%	1,1%	0,7%*
Nombre de bénéficiaires (en M)	0,1	0,3	0,5	0,6	0,6	0,8	0,9	1,1	1,3	1,9	6,5

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

Note de lecture : Parmi les 10% des ménages avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, les foyers fiscaux qui bénéficient des crédits d'impôt retirent de ce dispositif un gain fiscal de 1 700€ en moyenne. En outre, si l'on s'intéresse cette fois à l'ensemble de la population de ce dixième (et non aux seuls bénéficiaires), le gain fiscal résultant des RI représente environ 1,1% du revenu déclaré par UC du foyer fiscal en moyenne.

*L'indice de proportionnalité du gain fiscal de la moyenne de l'ensemble des foyers fiscaux exclut dans ce tableau le premier dixième qui comporte des valeurs extrêmes du fait de foyers fiscaux déclarant des revenus très faibles voire nuls bénéficiant de crédits d'impôt supérieurs à ces revenus.

Les crédits d'impôts les plus importants sont le **crédit d'impôt « Services à la personne »**, qui représente un coût total pour les finances publiques de **5,2 Md€**, et le **crédit d'impôt pour garde d'enfants hors du domicile**, qui représente **1,2 Md€**⁷⁸.

2.2.2.2.1. Le crédit d'impôt « Services à la personne »

Le crédit d'impôt « Services à la personne » est égal à 50% des dépenses retenues dans la limite de 12 000€ annuels⁷⁹, majorée 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€.

Le plafond de 12 000€ est porté à 15 000€ (ou 18 000€ dans les mêmes conditions que celles précitées) pour la première année au titre de laquelle le contribuable demande à bénéficier du gain fiscal pour l'emploi direct d'un salarié à domicile. Le plafond est en outre porté à 20 000€ (sans majoration) lorsque l'un des membres du foyer est titulaire de la carte d'invalidité.

⁷⁷ Compte des faibles niveaux de revenu déclarés dans le premier dixième de la distribution des revenus, il est fréquent que le montant des crédits d'impôts excède largement le montant des revenus déclarés par les foyers fiscaux bénéficiaires de CI. Par conséquent, le gain fiscal rapporté au montant du revenu déclaré atteint des niveaux très élevés pour le premier dixième. Un tel commentaire est également applicable aux tableaux 30, 32 et 33.

⁷⁸ [PLF 2024 – Voies et moyens Tome II](#)

⁷⁹ [Article 199 sexdecies du CGI](#)

Enfin, certaines dépenses afférentes aux petits travaux ouvrent droit au crédit d'impôt dans des limites spécifiques : 500€ par foyer fiscal pour « petit bricolage d'une durée maximale de deux heures », 3 000€ pour « assistance informatique et internet à domicile et 5 000€ pour « petits travaux de jardinage ». Les services éligibles sont énumérés à [l'article D7231-1 du code du travail](#). Les dépenses engagées au titre des services à la personne ouvrent droit au crédit d'impôt sans égard pour la situation professionnelle de l'employeur ou de l'employé.

Le Tableau 32 montre que le dernier dixième de la distribution des revenus déclarés par UC concentre près de la moitié du gain fiscal total du crédit d'impôt « Services à la personne ». Toutefois, l'incidence sur la progressivité ainsi induite doit être mise en balance avec la double logique de politique publique visée par la mise en place du crédit d'impôt⁸⁰ : celle de politique de l'emploi et celle de politique sociale de soutien aux publics fragiles. Le rapport de la Cour des Comptes consacré au soutien de l'Etat aux services à la personne⁸¹ souligne la multiplicité des objectifs de ce crédit d'impôt et son coût pour les finances publiques. Il recommande une réorganisation stratégique, impliquant une réflexion sur le rôle et l'efficacité des mécanismes de soutien en place. Pour plus de développements sur l'efficacité de ce dispositif, le lecteur peut se reporter au rapport particulier n°5⁸².

Tableau n° 32 : Gain fiscal résultant du crédit d'impôt services à la personne, 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€)	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,5	0,8	2,5	5,2
Gain moyen des bénéficiaires (k€)	0,9	0,0	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	1,1	1,8	1,2
Gain rapporté au revenu déclaré par UC (en ‰ du revenu déclaré par UC)	551,7‰	3,9‰	3,2‰	3,5‰	2,9‰	3,1‰	3,2‰	3,8‰	4,9‰	7,8‰	3,7‰*
Nombre de bénéficiaires (en M)	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,7	1,3	4,3

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

Note de lecture : Parmi les 10% des ménages avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, les foyers fiscaux qui bénéficient du CI-SAP retirent de ce dispositif un gain fiscal de 1 800€ en moyenne. En outre, si l'on s'intéresse cette fois à l'ensemble de la population (et non aux seuls bénéficiaires), le gain fiscal résultant du CI-SAP représente environ 3,7‰ du revenu déclaré par UC du foyer fiscal en moyenne.* L'indice de proportionnalité du gain fiscal de la moyenne de l'ensemble des foyers fiscaux exclut dans ce tableau le premier dixième qui comporte des valeurs extrêmes du fait de foyers fiscaux déclarant des revenus très faibles voire nuls bénéficiant de crédits d'impôt supérieurs à ces revenus.

⁸⁰ Pour de plus amples développements sur ce sujet, le lecteur peut se reporter au rapport particulier n°5.

⁸¹ Cour des Comptes – « Le soutien de l'Etat aux services à la personne », Rapport public thématique (2024)

⁸² Conseil des Prélèvements Obligatoires – « L'égalité devant l'imposition des personnes physiques », Rapport particulier n°5 (2024)

2.2.2.2. Le crédit d'impôt pour garde d'enfants hors du domicile

Les dépenses engagées au titre de la garde d'enfants à charge âgés de moins de six ans au 1^{er} janvier de l'année des revenus ouvrent droit au crédit d'impôt pour la garde d'enfants hors du domicile, égal à 50% des dépenses engagées dans la limite de 2 300€ par enfant (1 150€ par enfant en résidence alternée)⁸³. Aucune condition relative à l'exercice d'une activité professionnelle par le ou les parents des enfants n'est requise.

L'enfant doit en revanche être gardé par une assistante maternelle agréée ou dans un établissement d'accueil de enfants de moins de six ans (crèche, halte-garderie, garderie scolaire, centre de loisirs, etc.).

Du fait de sa répartition dans la distribution des revenus, l'incidence sur la progressivité de l'imposition est assez limitée. Ce crédit d'impôt est ainsi moins concentré dans le haut de la distribution que le crédit d'impôt « Services à la personne » (cf. Tableau 33). Cela s'explique par le fait que les foyers fiscaux déclarant des enfants à charge sont assez équitablement répartis dans la distribution des revenus déclarés par UC (cf. Graphique 14, partie 2.1.2.2).

Tableau n° 33 : Gain fiscal résultant du crédit d'impôt garde d'enfant, 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	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	1,2
Gain moyen des bénéficiaires (k€)	0,4	0,0	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,9	1,0	0,7
Gain rapporté au revenu déclaré par UC (en ‰ du revenu déclaré par UC)	202,2‰	1,2‰	1,3‰	1,3‰	1,2‰	1,4‰	1,6‰	1,4‰	1,3‰	0,8‰	1,2‰*
Nombre de bénéficiaires (en M)	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	1,8

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

Note de lecture : Parmi les 10% des ménages avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, les foyers fiscaux qui bénéficient du CI-GEHD retirent de ce dispositif un gain fiscal de 1 000€ en moyenne. En outre, si l'on s'intéresse cette fois à l'ensemble de la population (et non aux seuls bénéficiaires), le gain fiscal résultant du CI-GEHD représente environ 1,2‰ du revenu déclaré par UC du foyer fiscal en moyenne.

* L'indice de proportionnalité du gain fiscal de la moyenne de l'ensemble des foyers fiscaux exclut dans ce tableau le premier dixième qui comporte des valeurs extrêmes du fait de foyers fiscaux déclarant des revenus très faibles voire nuls bénéficiant de crédits d'impôt supérieurs à ces revenus.

Pour plus de développements sur l'efficacité de ce dispositif, le lecteur peut se reporter au rapport particulier n°5.

⁸³ [Article 200 quater B du CGI](#)

3. L'essentiel des limites à la progressivité de l'imposition se trouvent concentrées sur les extrema de la distribution des revenus

3.1. En complément du barème général, l'entrée des contribuables dans l'imposition se fait par le biais de mécanismes additionnels assez complexes, qui peuvent avoir une incidence sur la progressivité, réelle ou perçue

3.1.1. Une proportion significative de contribuables ne sont pas imposés à l'IR

La question de l'acceptabilité d'un impôt soulève de nombreuses questions. De nombreux facteurs semblent avoir une incidence sur le niveau du consentement à l'impôt. Ainsi, le baromètre des prélèvements obligatoires 2023⁸⁴ permet d'analyser les déterminants du consentement à l'impôt en fonction des réponses d'un échantillon représentatif de plus de 2000 personnes à des questions portant sur des thématiques fiscales. Ces facteurs sont le degré de satisfaction quant à l'utilisation de l'argent public, la confiance dans les institutions publiques, la connaissance du système socio-fiscal et enfin le sentiment d'« équité fiscale »⁸⁵, défini comme la perception des sondés quant à l'équité de la répartition de la charge fiscale, et de la redistribution *via* les transferts que celle-ci permet.

Ainsi, l'exploitation des résultats de ce baromètre⁸⁶ fait état d'une forte corrélation entre l'acceptation par une personne du niveau des impôts, et sa propre perception quant à l'équité et la redistributivité du système socio-fiscal.

La question du caractère équitable et redistributif de l'impôt ouvre des pistes de réflexion quant à la progressivité de l'impôt, motif de débat du point de vue de l'efficacité économique ou de la justice sociale et objet déjà largement discuté *supra*, et à la question connexe de la répartition de l'impôt et par là de sa concentration. Par ailleurs, la notion de « redistributivité » du prélèvement pourrait également nous amener à nous interroger sur l'utilisation des recettes de ce prélèvement, mais ceci n'est pas l'objet du présent rapport.

A cet égard, l'IR revêt une nature singulière. Outre sa progressivité d'ensemble, qui contribue à favoriser son acceptabilité, **l'IR se caractérise par une forte concentration sur les dixièmes supérieurs de la distribution des revenus**. Dans son précédent rapport sur le sujet (2015), le CPO⁸⁷ faisait notamment le constat que le poids des contribuables du dernier dixième aurait représenté à l'époque 70% des recettes de l'IR. Comme le souligne le tableau 2 (partie 1.2.3), un tel constat est toujours d'actualité en 2024, **puisque les 10% des foyers fiscaux avec les revenus déclarés par UC les plus élevés concentrent 74% de l'impôt sur le revenu**.

Les effets d'une telle concentration sont difficiles à appréhender, ce qui implique tout d'abord de bien établir les constats factuels.

⁸⁴ CPO, Baromètre des prélèvements fiscaux et sociaux en France – Deuxième édition 2023

⁸⁵ On pourrait également ajouter l'enjeu de la perception de sa position personnelle dans l'échelle des revenus, également étudié dans le baromètre, la DREES ayant démontré qu'une majorité de Français a tendance à se percevoir à une position centrale dans l'échelle des revenus et que cette place qu'ils pensent occuper influe sur leurs jugements quant aux inégalités et leur soutien à un système redistributif (voir aussi Hvidber, Kreiner et Stantcheva (2023)).

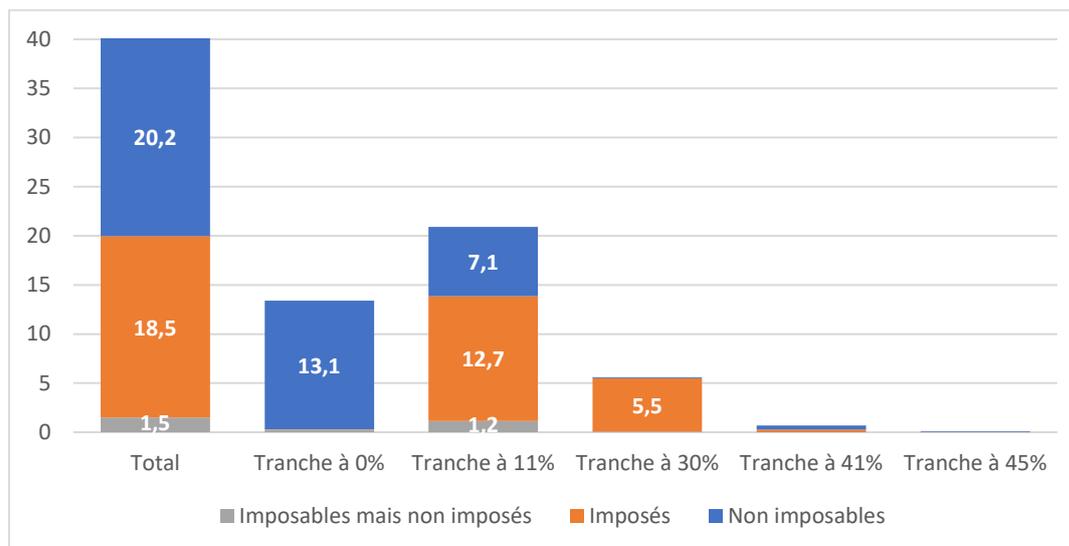
⁸⁶ Note du CPO n°7, Janvier 2024

⁸⁷ Précité.

A ce titre, **le graphique 23 montre que seuls 18 des 40 millions de foyers fiscaux, soit moins de 50% des ménages, sont effectivement imposés à l'IR sur leurs revenus 2023.**

Par définition, un foyer fiscal est imposable à l'IR si son impôt après réductions d'impôt est strictement positif. Dans le cas contraire, on dit qu'il est « non imposable ». Néanmoins, le fait qu'un ménage soit imposable ne signifie pas nécessairement qu'il sera imposé à l'IR. En effet, seuls les foyers imposables dont l'impôt après crédits d'impôt est positif seront effectivement imposés. C'est la raison pour laquelle une faible proportion de ménages sont imposables mais non imposés.

Graphique n° 23 : Nombre de foyers non imposables, imposables et imposés à l'IR 2024 sur revenus 2023 par tranches d'imposition au barème (millions)



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

Note de lecture : Parmi les foyers dans la tranche d'imposition au barème à 11 %, 7,1 M sont non imposables, 1,2 M sont imposables mais non imposés et 12,7 M sont imposés.

Dans le détail, il apparaît que 13 millions de foyers sont non imposables eu égard à leur niveau de revenu, ce qui les place dans la tranche d'imposition à 0%. En observant plus finement, il apparaît qu'un très petit nombre de foyers de la tranche à 0% sont imposés. Cela s'explique par le fait que malgré des revenus soumis au barème très faibles, ces contribuables disposent d'autres sources de revenus soumis à un prélèvement proportionnel (revenus des capitaux mobiliers, des plus-values, retraites en capital).

Parmi les foyers fiscaux imposés, une majorité (13 millions) présente des niveaux de revenus imposés au barème qui les placent dans la tranche à 11%. Une proportion plus faible est assujettie au taux de 30% (5,5 millions de foyers fiscaux), tandis que les tranches à 41% et 45% concernent quant à elles une population bien plus restreinte (environ 300 000 foyers fiscaux en tout).

Un tel état de fait résulte de la conjonction de plusieurs mécanismes. Si les dispositifs de politique publique adossés à l'IR (analysés dans la partie 2 du présent rapport) jouent un rôle non négligeable dans la réduction de l'assiette de l'IR, l'entrée dans l'imposition du revenu (hors prélèvements sociaux) est plus directement influencée par des mécanismes spécifiques.

Tout d'abord, le barème de l'impôt sur le revenu prévoit une imposition de la fraction des revenus du foyer excédant 11 294 €. Les foyers dont les revenus sont inférieurs à ce seuil ne sont donc en principe pas assujettis à l'impôt. Ce seuil d'entrée dans le barème a été rehaussé par la suppression de l'ancienne tranche d'imposition au taux de 5,5% dans le cadre de la loi de finances pour 2015, qui commençait à 6011 € (pour l'impôt 2014).

D'autres dispositifs spécifiques à l'entrée dans l'imposition des revenus tendent à minorer le nombre de contribuables effectivement imposés.

D'une part, la décote constitue un mécanisme de réduction du montant de l'IR dû par les foyers situés à l'entrée du barème de l'IR. Ce dispositif procure une réduction de l'impôt payé :

- D'un montant égal à la différence entre 873€ et les 45,25% de l'impôt avant décote, si ce dernier n'excède pas 1 929€ pour un célibataire, un divorcé, ou un veuf ;
- D'un montant égal à la différence entre 1 444€ et les 45,25% de l'impôt avant décote, si ce dernier n'excède pas 3 191€ pour un couple marié ou pacsé ;

La décote ne peut toutefois pas être négative : elle s'annule lorsque le montant de l'IR est égal à 1 929€ pour une imposition individuelle et 3 191 € pour un couple, montants que nous appelons ici « plafonds de la décote ».

Ce mécanisme, conjugué à l'effet des réductions d'impôt, explique la présence de foyers non imposables dans la tranche à 11 % (7,1 millions).

D'autre part, il existe des seuils minimums en dessous duquel l'impôt n'est pas collecté :

- Si l'IR après réduction d'impôt est inférieur à 61 €, le contribuable n'est pas mis en recouvrement ;
- Si l'IR après crédits d'impôt est inférieur à 12 €, le contribuable n'est pas non plus mis en recouvrement ;

Le jeu conjugué de ces différents mécanismes contribue à la forte concentration de l'impôt sur le revenu sur les dixièmes supérieurs de la distribution du revenu déclaré par UC.

3.1.2. Cet état de fait génère des effets ambivalents sur la progressivité de l'imposition des revenus

Le fait qu'une majorité de contribuables ne soient pas imposables à l'IR présente a priori des effets ambivalents à l'égard de la progressivité. S'il se traduit par une concentration de l'imposition sur les revenus les plus élevés, il signifie également que les taux moyens d'imposition sont constants (car nuls) sur une partie significative de la distribution des revenus. Un tel phénomène est constitutif d'une limite à la progressivité de l'imposition dans la première moitié de la distribution des revenus au sens où nous l'avons définie plus tôt, étant donné que l'IR constitue le socle de la progressivité.

Néanmoins, le fait qu'une majorité de contribuables ne soient pas imposés à l'IR ne signifie nullement qu'ils ne prennent pas part à l'imposition des revenus ni que l'imposition des revenus ne serait pas progressive dans la première moitié de la distribution. En effet, les prélèvements sociaux (CSG, CRDS, CASA, prélèvement de solidarité) touchent une assiette plus large que celle de l'IR, et ne dépendent pas directement du niveau de revenus des assujettis.

En outre, même si leur effet sur la progressivité est limité comme évoqué précédemment, les taux réduits de CSG sur les revenus de remplacement sont placés sous condition de revenu fiscal de référence, et tendent par construction à moduler le taux moyen d'imposition pour les contribuables qui bénéficient de tels revenus, généralement dans les dixièmes inférieurs de la distribution, notamment pour les prestations relatives au chômage (Cf tableaux 5 et 6, partie 1).

Enfin, comme cela a déjà été évoqué précédemment, il est utile de rappeler que la progressivité réelle doit idéalement être appréhendée au niveau du système socio-fiscal pris dans son ensemble. En l'espèce, plusieurs dispositifs (notamment la prime d'activité) attribués aux contribuables des déciles inférieurs (y compris ceux gravitant à proximité du seuil d'entrée

dans l'IR), peuvent être conçus comme des dispositifs d'impôt négatif. En effet, un supplément de revenu d'activité pour ces contribuables se traduira à la marge par la perte du bénéfice d'une partie de leurs aides (voire en les rendant totalement inéligibles à ces aides), ce qui correspond en pratique à une forme d'imposition implicite. Néanmoins, si ces enjeux de continuité du système socio-fiscal à proximité du seuil d'entrée dans l'imposition doivent être rappelés, ce rapport, consacré à la seule progressivité de l'imposition, n'a pas vocation à les présenter de façon plus détaillée.

3.1.3. La complexité de ces règles est à l'origine d'une perception erronée de la progressivité de l'imposition des revenus de la part des contribuables

Les deux éditions du baromètre des prélèvements obligatoires du CPO⁸⁸ ont montré que les Français avaient globalement une connaissance limitée du système fiscal. Grâce aux données issues des sondages, il a été possible de construire des indices permettant de mesurer, pour chaque répondant, la connaissance du système fiscal, la confiance dans les institutions publiques ainsi que la satisfaction vis-à-vis de l'utilisation de l'argent public. Il ressort de ces indices que les Français ont globalement une connaissance limitée des principaux enjeux et ordres de grandeur du système fiscal : en 2021, 15 % des Français ne savent pas s'ils payent la CSG ou pas, et parmi ceux qui affirment la payer, 45 % ne connaissent pas son taux. Par ailleurs, seuls 14 % des Français situent le taux de prélèvements obligatoires dans le PIB entre 40% et 49 % en France (il est de 44,5 % en 2020 selon l'Insee et de 47,5 % selon Eurostat⁸⁹).

Un tel constat est alimenté par la complexité du système socio-fiscal. Pour ce qui est de l'imposition des revenus des personnes physiques, les mécanismes contribuant à la forte concentration de l'IR sur les dixièmes supérieurs ont une incidence forte sur la lisibilité du système d'imposition.

Si le rôle des seuils minimums de recouvrement est très marginal, il en va différemment pour le mécanisme de la décote. Créé en 1982 (en remplacement d'un régime d'abattement datant de 1959), celui-ci constitue **un mécanisme de lissage de l'entrée dans l'imposition des revenus**.

La répartition du bénéfice de ce dispositif, par rapport à une situation contrefactuelle sans décote et un barème apparent inchangé, se décompose de la façon suivante (cf. Tableau 34) :

⁸⁸ Précité.

⁸⁹ L'écart entre le calcul de l'Insee et celui d'Eurostat s'explique par des différences de périmètre, notamment dans le traitement des crédits d'impôt.

Tableau n° 34 : Gain fiscal associé à l'existence de la décote, par rapport à une situation contrefactuelle sans décote et avec un barème inchangé (en Md€)

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	0,1	0,8	1,6	2,0	1,8	1,0	0,2	0,1	7,8
Gain moyen des bénéficiaires (k€)	0,1	0,4	0,1	0,3	0,5	0,5	0,5	0,3	0,9	0,4	0,4
Gain rapporté au revenu déclaré par UC (en ‰ du revenu déclaré par UC)	0,0%	0,0%	0,2%	1,2%	2,0%	2,2%	1,7%	0,8%	0,1%	0,0%	0,8%
Nombre de bénéficiaires (en M)	0,0	0,0	1,0	2,6	3,5	3,9	3,9	3,1	0,2	0,2	19,1

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

Note de lecture : Parmi les 10% des ménages avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, les 0,2 M de foyers fiscaux qui bénéficient de la décote retirent de ce dispositif un gain fiscal de 400€ en moyenne. En outre, si l'on s'intéresse cette fois à l'ensemble de la population (et non aux seuls bénéficiaires), le gain fiscal résultant de la décote représente environ 0,0% du revenu déclaré par UC du foyer fiscal en moyenne.

Dans son fonctionnement, la décote repose sur deux paramètres principaux (Cf Tableau 35) :

- **Le plafond**, qui correspond au montant d'imposition au-delà duquel un foyer fiscal ne peut plus bénéficier de la décote. Dans l'ensemble, il a fait l'objet d'une hausse quasi-continue au fil des années depuis 1982. Comme le rappelle le relevé d'observations définitives de la Cour sur la composante familiale (2023)⁹⁰, le bénéfice de la décote pouvait autrefois être perdu en cas de mariage. Si la conjugalisation partielle du dispositif a permis de limiter ce phénomène, la décote continue d'avantager certains couples en concubinage. En effet, le plafond de la décote a la spécificité de n'être que partiellement conjugalisé, étant donné que le plafond pour un couple (3 191 €) est inférieur au double du plafond pour un célibataire (1 929€).
- **Le coefficient**, qui sert à moduler l'ampleur de la décote de la façon suivante :

$$\text{décote} = \text{Coefficient} (\text{Plafond de la décote} - IR_{\text{barème}})$$

Initialement fixé à 1, ce coefficient est resté stable jusqu'en 2002, lorsqu'il a été abaissé à 0,5. Rehaussé à 1 lors de la loi de finances pour 2015, il a finalement été abaissé à 0,75 dès 2016, avant d'être à nouveau abaissé à 45,25% en 2020. C'est pourquoi le montant de la décote s'écrit aujourd'hui de la façon suivante (exemple pour un célibataire) :

$$\text{décote} = 45,25\% \times (1929 - IR_{\text{barème}})$$

$$\text{décote} = 873 - 45,25\% \times IR_{\text{barème}}$$

⁹⁰ Précité.

Tableau n° 35 : Tableau de calcul de la décote

Imposition individuelle	Imposition commune
$décote = 873 - IR_{barème} \times 45,25\%$	$décote = 1\,444 - IR_{barème} \times 45,25\%$
$IR_{décote} = \max(0; (1 + 45,25\%) \times IR_{barème} - 873)$ $= \max(0; IR_{barème} - décote)$	$IR_{décote} = \max(0; (1 + 45,25\%) \times IR_{barème} - 1\,444)$ $= \max(0; IR_{barème} - décote)$

Source : www.economie.gouv.fr

Comme le soulignent Trannoy et Pacifico (2015)⁹¹, la décote entraîne deux effets distincts :

- D'une part, à titre principal, elle permet d'exonérer d'IR les foyers fiscaux dont le gain fiscal de la décote est supérieur au montant de l'impôt avant décote ;
- D'autre part, à titre incident, elle a pour effet de créer une nouvelle première tranche d'imposition implicite, dont le seuil d'entrée est plus élevé que la première tranche du barème apparent, mais dont le taux marginal est plus élevé que dans le barème apparent (cf. Tableau 36).

Tableau n° 36 : Barème de l'IR en 2024 sur les revenus 2023, pour un célibataire (apparent et après prise en compte de la décote et de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus)

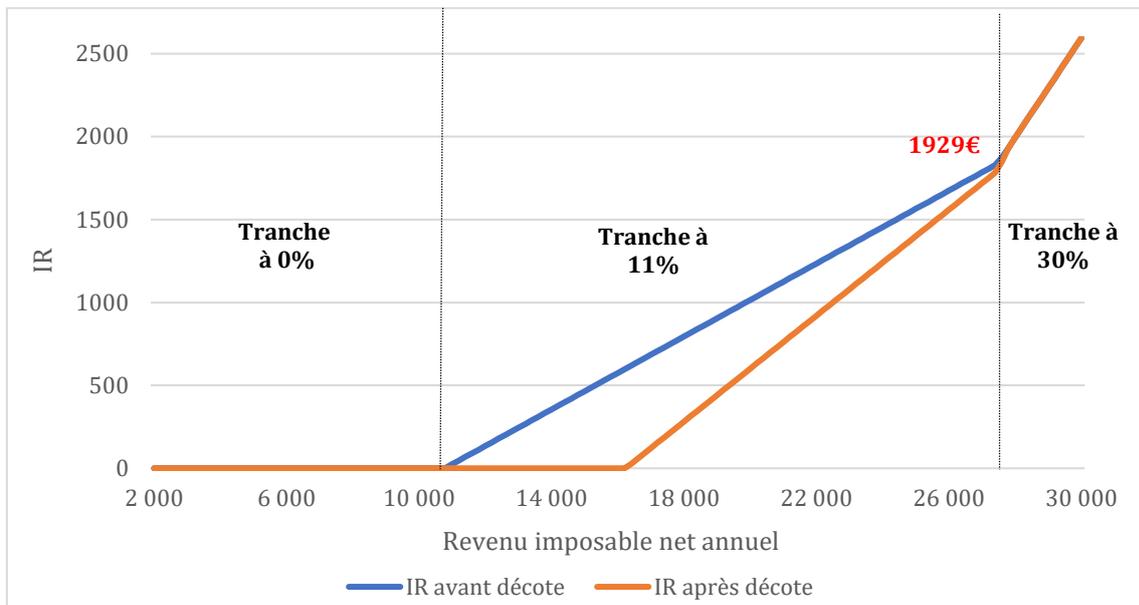
Barème apparent		Barème réel	
Tranche de revenu annuel	Taux marginal d'imposition	Tranche de revenu annuel	Taux marginal d'imposition
De 0€ à 11 294€	0%	De 0€ à 16 762€	0%
De 11 295€ à 28 797€	11%	De 16 762€ à 28 797€	16%
De 28 798 € à 82 341€	30%	De 28 798 € à 82 341€	30%
De 82 342€ à 177 106€	41%	De 82 342€ à 177 106€	41%
Au-delà de 177 107€	45%	De 177 107€ à 250 000€	45%
		De 250 001€ à 500 000€	48%
		Au-delà de 500 000€	49%

Source : Calcul des rapporteurs

Par conséquent, la décote, alors qu'elle a pour but de diminuer le nombre de contribuables imposés à l'IR, introduit une modification dans le profil des taux marginaux à l'entrée dans l'imposition, dont la forme est décrite par les graphiques 24 et 25.

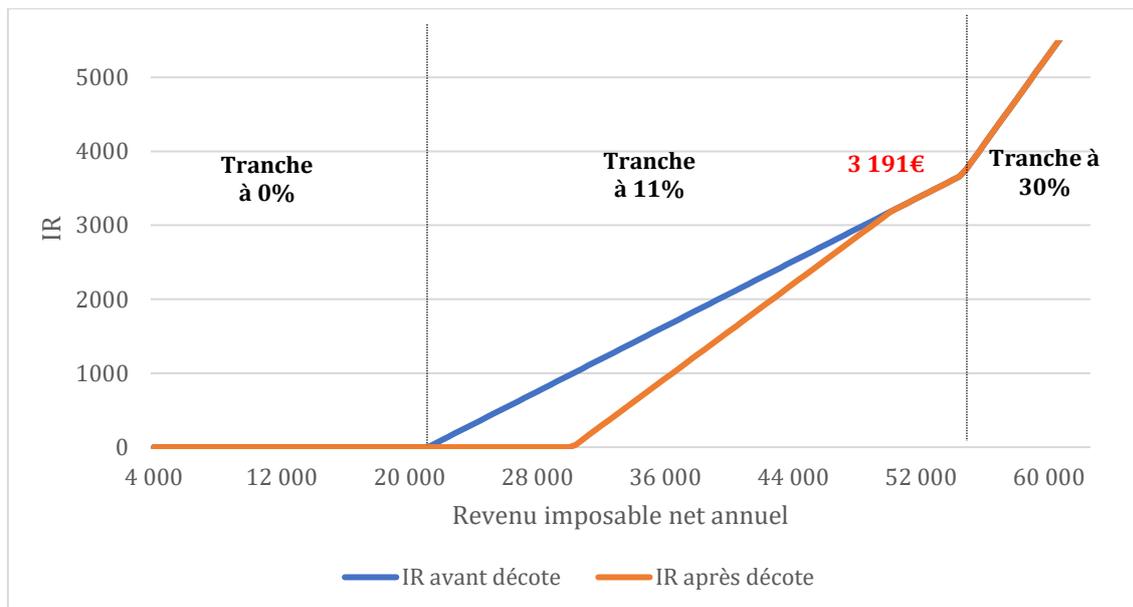
⁹¹ Trannoy et Pacifico (2015), « Abandonner la décote, cette congère fiscale », *IDEP Analyses*

Graphique n° 24 : Impôt sur le revenu avant et après décote pour un contribuable célibataire



Source : Calcul des rapporteurs

Graphique n° 25 : Impôt sur le revenu avant et après décote pour un couple



Source : Calcul des rapporteurs

L'étendue de cette nouvelle première tranche d'imposition peut être calibrée en jouant sur le plafond de la décote et le coefficient de pondération, mais un tel paramétrage n'apparaît pas de manière transparente dans le barème de l'IR. Les règles encadrant en pratique l'entrée dans l'imposition présentent donc un certain degré d'opacité, qui induit un biais de perception de la part des contribuables.

Un tel biais de perception est préjudiciable à plusieurs égards sur le plan économique.

En particulier, les incitations à l'activité risquent d'être mal perçues par les contribuables, qui anticipent une entrée dans l'imposition prématurée, et risquent donc d'ajuster leur offre de travail de façon sous-optimale.

A cet égard, Lardeux (2021)⁹² a démontré que les spécificités que sont le barème par tranche, la décote et le minimum de mise en recouvrement créent effectivement une confusion entre deux seuils apparents du point de vue du contribuable. Cette étude, qui a examiné les réactions comportementales des foyers fiscaux au seuil d'entrée dans l'impôt sur le revenu, a mis en évidence la complexité des règles qui ne permet pas aux contribuables de correctement appréhender leur niveau d'imposition. En particulier, la décote créerait une confusion entre deux seuils apparents du point de vue du contribuable : le seuil effectif d'imposition et un seuil d'imposition illusoire. Du fait de cette erreur de perception, certains contribuables croient avoir intérêt à ajuster leur revenu imposable de sorte à se situer en deçà du seuil illusoire dès lors qu'un euro de revenu brut est perçu comme pouvant conduire à une entrée dans l'imposition, voire une perte de revenu nette en raison de la perte du bénéfice de minima sociaux ou du taux réduit de CSG. En s'appuyant sur les données fiscales exhaustives issues de la base POTE, l'étude met en évidence un phénomène de concentration d'un nombre significatif de contribuables au niveau des seuils de basculement perçus des taux marginaux, et non au niveau des seuils réels, manifestant une sous-optimisation de la part des contribuables. Ce phénomène est possiblement alimenté par la confusion répandue entre taux marginal et taux moyen d'imposition, qui entretient la perception d'un effet de seuil illusoire.

Ainsi, le degré de complexité des dispositifs fiscaux sur l'imposition sur les revenus constitue un frein à leur bonne compréhension par les contribuables et à leur appropriation par ceux-ci. C'est ce que révèle la comparaison réalisée par Abeler et Jäger (2015)⁹³ du comportement de deux groupes de contribuables exposés à deux modèles théoriques d'imposition sur les revenus. A l'issue de cette expérience, les contribuables exposés à un système fiscal complexe tendaient à payer une surcharge d'imposition par rapport aux contribuables se situant dans un système fiscal simple, du fait de leur mauvaise compréhension des règles applicables⁹⁴. Aux États-Unis, la perte du bénéfice du dispositif de « *Child Tax Credit* » par les ménages au 1^{er} janvier de l'année suivant celle où leur enfant atteint l'âge de 17 ans, étudiée par Feldman et al. (2016)⁹⁵, illustre en pratique un cas fréquent d'incompréhension d'évolution de la situation fiscale des contribuables. Les ménages du groupe test de leur étude échouent ainsi, en moyenne, à anticiper la perte du crédit d'impôt au 1^{er} janvier de l'année, mais remarquent une augmentation de leur revenu fiscal imposable dans les premiers mois de cette année et, en conséquence, réduisent les taux d'imposition déclarés pour répondre à cette perte de crédit d'impôt. Ces mésestimations apparaissent plus fréquentes pour les ménages se situant en bas de la distribution des revenus. **La complexité rencontrée par les contribuables face à des effets de seuil provoque ainsi une compréhension souvent faussée du système fiscal.**

⁹² Lardeux R., "Behavioral Cross-Influence of a Shadow Tax Bracket: Evidence from Bunching where Income Tax Liabilities Start" (2021), *CRED Working Paper* Insee & CRED Paris 2

⁹³ Johannes Abeler et Simon Jäger, « Complex Tax Incentives », *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 7, n. 3, Nashville, *American Economic Association*, 2015.

⁹⁴ Le premier groupe était exposé à un système simple avec seulement deux paramètres, tandis que dans le second, le système contenait 22 règles et crédits d'impôt, les taux marginaux des première et dernière tranches étant identiques dans ces deux cas. Les revenus nets après imposition du groupe au système complexe étaient en moyenne 23% inférieurs à ceux de l'autre groupe, et la mobilisation d'un nouveau paramètre permettant de diminuer le taux effectif d'imposition a été utilisée par moins de membres du groupe au système fiscal complexe par rapport à ceux du système fiscal simple.

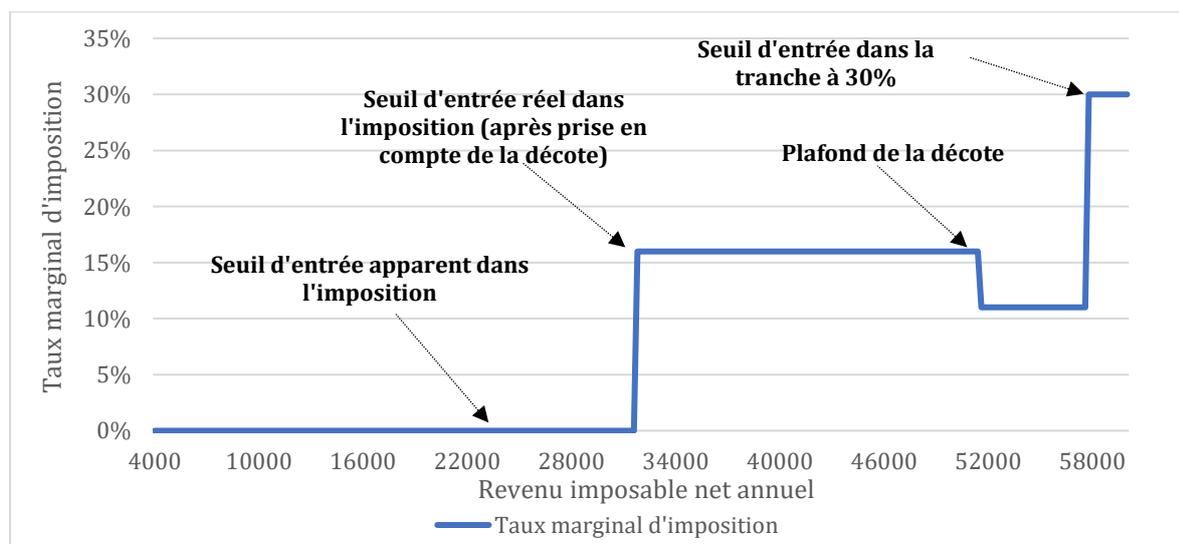
⁹⁵ Naomi E. Feldman, Peter Katuscak et Laura Kawano, « Taxpayer Confusion: Evidence from the Child Tax Credit », *American Economic Review*, vol. 196, no. 3, Nashville, *American Economic Association*, mars 2016, p. 807-835.

Or, les études menées sur le sujet mettent en évidence un lien entre la bonne compréhension du système fiscal et de l'utilisation des recettes fiscales, et le niveau de consentement des contribuables à l'imposition et d'adhésion aux objectifs qu'il poursuit. Ainsi, parmi les personnes interrogées dans le cadre du « Baromètre des prélèvements fiscaux et sociaux en France » de 2023 du CPO⁹⁶, le groupe ayant été exposé au visionnage d'une vidéo explicative sur le contrôle de l'usage des deniers publics est apparu satisfait à 37%, contre 32% en moyenne pour le groupe n'ayant pas fait l'objet de ce traitement. Ce phénomène a également été analysé aux Etats-Unis par Stantcheva (2021)⁹⁷ en ce qui concerne plus spécifiquement l'impôt sur les revenus, qui révèle que l'effet des vidéos explicatives sur le groupe de traitement renforce l'adhésion de ce groupe à un système d'imposition progressif sur les revenus, à la fois chez les électeurs Démocrates et Républicains.

Au surplus, même en supposant que les contribuables comprennent parfaitement la décote, ce mécanisme serait susceptible d'avoir une incidence néfaste pour l'acceptabilité du système d'imposition des revenus. En effet, nous avons rappelé plus tôt que celle-ci était notamment dépendante du sentiment d'« équité fiscale », qui peut être rapproché, dans le cadre de ce rapport particulier, de la perception collective de la progressivité de l'impôt. Or, la décote produit, en particulier chez les couples, une séquence de taux marginaux d'imposition qui n'est plus croissante (cf. Graphique 26) :

- De 0€ à 22 588€ de revenus (seuil d'entrée dans la première tranche d'imposition du barème apparent), le taux marginal d'imposition est de 0% ;
- De 22 588€ à 31 629€ de revenus, le taux marginal d'imposition est toujours égal à 0% en raison du jeu de la décote ;
- De 31 629€ à 51 595€ de revenus, le taux marginal d'imposition est de 16% en raison du jeu conjugué du barème apparent et de la diminution progressive des effets de la décote ;
- De 51 595 à 57 594€ de revenus (seuil d'entrée dans la seconde tranche d'imposition du barème apparent), le taux marginal d'imposition est de 11% en raison de l'extinction de la décote dans la tranche à 11% ;
- Au-delà de 57 594€ de revenus, le taux marginal d'imposition est de 30%.

Graphique n° 26 : Taux marginaux d'imposition pour un couple, après prise en compte de la décote



Source : Calcul des rapporteurs

⁹⁶ CPO et CREST, « Baromètre des prélèvements fiscaux et sociaux en France — Deuxième édition 2023 », janvier 2024.

⁹⁷ Stefanie Stantcheva, « Understanding Tax Policy: how do people reason ? », The Quarterly Journal of Economics, vol. 136, no. 4, Oxford, Oxford University Press, 2021.

Cette situation, sans même prendre en compte l'interaction avec d'autres dispositifs comme les taux réduits de CSG ou les minima sociaux, constitue une atteinte, certes marginale, mais bien réelle, à la progressivité de l'imposition des revenus.

En brouillant les incitations à l'activité tout en créant un barème dont les taux marginaux ne sont pas toujours progressifs, la décote semble nuire à la lisibilité et à l'efficacité de l'imposition du revenu des personnes physiques. Une réforme visant à intégrer la logique de la décote – à savoir un seuil d'entrée dans l'imposition plus élevé, mais à un taux marginal plus élevé – pourrait en cela être envisagée, afin d'améliorer la compréhension et l'adhésion collective à l'imposition. Dans une perspective de neutralité budgétaire, il est toutefois notable qu'une telle réforme déployée à coût nul pour les finances publiques entraînerait *a priori* des effets redistributifs impliquant des perdants (les personnes en situation de concubinage) et des gagnants (les couples mariés ou pacsés), eu égard à la conjugalisation partielle de la décote. A titre d'exemple, le tableau 37 ci-dessous représente la ventilation des perdants et des gagnants en cas de suppression de la décote, compensée par :

- Un décalage de l'entrée dans le barème à 16 762€, soit le seuil de l'entrée dans l'impôt du barème réel avec décote ;
- Une hausse du taux marginal de la première tranche à 17% ;

Tableau n° 37 : Incidence d'une réforme combinant suppression de la décote, recul du seuil d'entrée dans l'impôt et hausse du taux marginal de la première tranche à 17%

Décile	0-10%	10-20%	20-30%	30-40%	40-50%	50-60%	60-70%	70-80%	80-90%	90-100%	Total
Gain total – Perte totale du dixième (Md€)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,7	0,7	-0,1	-0,7	0,8
Nombre de gagnants (en M)	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,8	1,7	2,0	1,0	0,1	6,0
Nombre de perdants (en M)	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	1,8	1,8	1,9	2,8	3,8	13,4

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

Note de lecture : Parmi les 10% des ménages avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, la réforme décrite ferait 0,1 M de gagnants, 3,8 M de perdants, et se traduirait par une perte fiscale totale de 0,7 Md€ pour ce dixième.

Une réforme assise sur de tels paramètres aurait un impact sur environ 19,4 millions de foyers fiscaux, pour 6 millions de gagnants (essentiellement des couples et des parents isolés bénéficiaires de la décote) et 13,4 millions de perdants (essentiellement des foyers fiscaux ne bénéficiant pas de la décote, et des célibataires sans enfant en bénéficiant). Au total, le cumul des gains et des pertes atteint 0,8 Md€ de recettes fiscales en moins pour les finances publiques.

Il atteindrait jusqu'à 2,8 Md€ en moins, en cas de passage à 16% (et non 17%) du taux marginal de la première tranche. En cas de passage de cette première tranche à 18% au lieu de 17%, cela se traduirait au contraire par un gain de 1,2 Md€ pour les finances publiques.

En cas d'impossibilité à mettre en œuvre une telle suppression, une solution *a minima* consisterait à conjugaliser totalement le mécanisme de décote, en déplaçant le plafond de la décote pour un couple à un niveau égal au double du plafond pour un célibataire (soit 2 x 1 929€ = 3 858€). Une telle mesure, qui bénéficierait à 4,9 millions de foyers fiscaux

essentiellement situés dans les dixièmes 6 à 9, représenterait environ 1,3 Md€ de coût supplémentaire pour les finances publiques (Cf. Tableau 38).

Tableau n° 38 : Incidence d'une réforme visant à conjugaliser la décote

Décile	0-10%	10-20%	20-30%	30-40%	40-50%	50-60%	60-70%	70-80%	80-90%	90-100%	Total
Gain total – Perte totale du dixième (Md€)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,4	0,5	0,3	0,0	1,3
Nombre de gagnants (en M)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,5	1,3	1,7	1,2	0,1	4,9

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

Note de lecture : Parmi les 10% des ménages avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, la réforme décrite ferait 0,1 M de gagnants, et se traduirait par une perte fiscale totale de 0,1 Md€ pour ce dixième.

PROPOSITION N°10 : Supprimer le mécanisme de décote, en compensant cet effet par un décalage de l'entrée dans le barème mais à un taux marginal plus élevé.

3.2. La principale limite à la progressivité de l'imposition des revenus se trouve au sommet de la distribution des revenus

3.2.1. Les différences d'imposition des revenus du travail et de ceux du capital diminuent la progressivité en haut de la distribution des revenus

Comme le rappelait le rapport 2018 du CPO sur la fiscalité du capital⁹⁸, depuis 2000, le patrimoine national s'est fortement accru. Ainsi, d'après l'INSEE⁹⁹, le patrimoine national net à fin 2022 atteint 20 052 Md€, dont 14 791 Md€ pour le seul patrimoine des ménages. Cela représente un quasi-triplement au cours des deux dernières décennies¹⁰⁰, notamment sous l'effet principalement de la croissance du patrimoine foncier et immobilier.

Cet accroissement s'accompagne d'une forte concentration du patrimoine, comme le soulignent le rapport du CPO (2018) ainsi que le rapport parlementaire de la mission d'information relative à la fiscalité du patrimoine (2023)¹⁰¹. Ainsi, d'après l'INSEE¹⁰², début 2021, 92% du patrimoine est détenu par la moitié la mieux dotée des ménages. Les 5% les mieux dotés, de leur côté, concentrent à eux seuls un tiers du patrimoine (34%). Cette inégalité dans la répartition des richesses est croissante depuis une vingtaine d'années. Ainsi, sur la période 1998-2018, le patrimoine brut moyen en euros constants a augmenté de façon importante mais de manière très inégale. Celui des 10% les mieux dotés s'est accru de 77% alors que les 30 % des ménages les moins dotés n'en ont pas bénéficié. Le patrimoine brut des deux premiers déciles de patrimoine brut a décliné et celui du 3^e décile est demeuré stable ¹⁰³.

⁹⁸ CPO « Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages », janvier 2018.

⁹⁹ INSEE, « Le patrimoine économique national en 2022 », septembre 2023.

¹⁰⁰ Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital – Premier rapport, octobre 2019.

¹⁰¹ Mission d'information parlementaire relative à la fiscalité du patrimoine - Rapport d'information n°1678, septembre 2023.

¹⁰² INSEE, « Début 2021, 92% des avoirs patrimoniaux sont détenus par la moitié des ménages », Focus n°287, janvier 2023

¹⁰³ INSEE, « Revenus et patrimoine des ménages – Edition 2021 », Mai 2021

3.2.1.1. La concentration du patrimoine se traduit par un fort accroissement de la proportion des revenus du capital dans les revenus du dernier dixième de la distribution des revenus

Cette concentration du patrimoine se traduit par un **accroissement de la part des revenus du capital à mesure que l'on s'élève dans la distribution des revenus.**

Pour mesurer cet effet, nous regroupons les revenus déclarés en quatre catégories :

- Les traitements et salaires ;
- Les revenus du capital, qui regroupent les intérêts et dividendes, les plus-values mobilières et immobilières, les revenus fonciers, les rentes viagères et les plus-values des indépendants. A cet égard, il est utile de signaler que le montant et la proportion des plus-values immobilières dans ces graphiques sont largement sous-estimés pour deux raisons :
 - D'une part, une proportion significative des plus-values est exonérée d'IR (par exemple en cas de vente de la résidence principale), et ne fait donc l'objet d'aucune déclaration ;
 - D'autre part, le montant des plus-values non exonérées est déclaré net d'impôt sur le revenu, ce qui n'est pas le cas pour les autres revenus présentés ci-dessous ;
- Les revenus de remplacement, qui regroupent les pensions de retraite et les revenus du chômage/préretraite ;
- Les revenus des indépendants qui regroupent les bénéficiaires agricoles (BA), les bénéficiaires industriels et commerciaux (BIC) et les bénéficiaires non commerciaux (BNC), déclarés selon le régime réel ou le régime de la micro entreprise.

Les masses de ces différents revenus déclarés en 2023 sont présentées dans le tableau 39 ci-dessous :

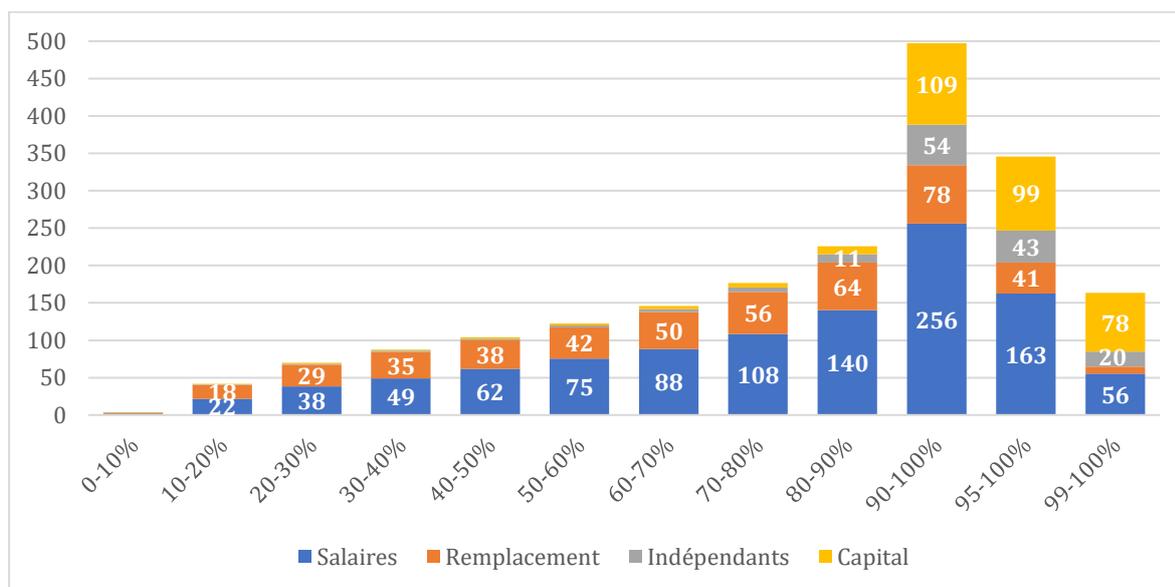
Tableau n° 39 : Masse totale déclarée par type de revenu

Salaires	Remplacement	Indépendants	Capital
841 Md€	411 Md€	84 Md€	138 Md€

Source : Modèle de microsimulation de l'impôt sur le revenu de la DG Trésor, échantillon Felin 2019 vieillis pour 2023.
Note de lecture : La masse totale des revenus des indépendants représente 84 Md€.

Sur la base de ces mêmes données, il est possible de proposer une ventilation de ces masses de revenu par dixième de revenu déclaré par UC. Cette ventilation est présentée dans les graphiques 27 à 29 ci-dessous.

Graphique n° 27 : Masses de revenus déclarés par catégorie, par dixième de revenu déclaré par UC (Md€)

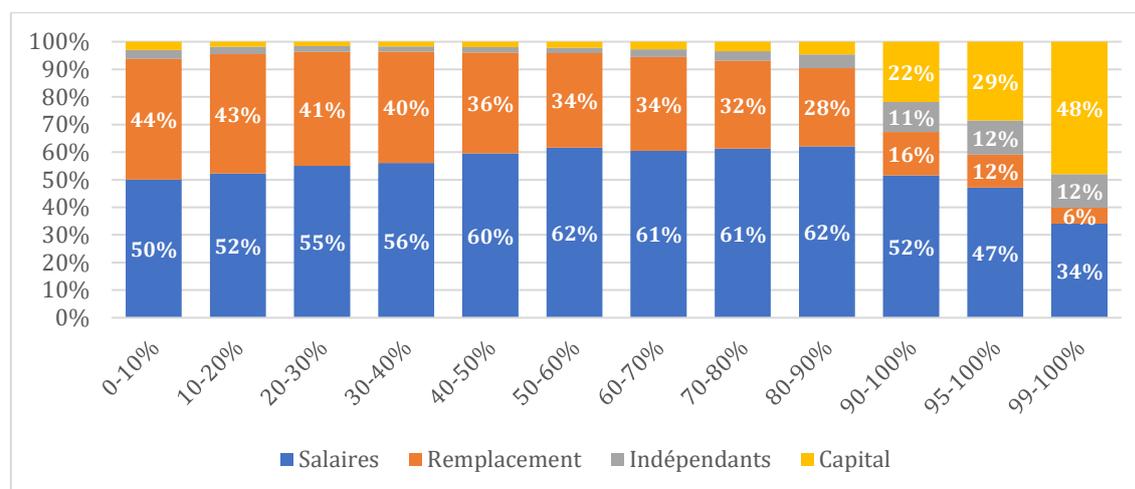


Source : Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023

Note de lecture : Pour les 4 M de foyers fiscaux du dernier dixième de revenus, les salaires représentent 256 Md€, les revenus de remplacement 78 Md€, les revenus des indépendants 54 Md€ et les revenus du capital 109 Md€.

Sur le graphique 27 ci-dessus, on observe que les revenus des neuf premiers dixièmes sont très majoritairement composés de deux postes prépondérants : les traitements et salaires d'une part, et les revenus de remplacement d'autre part. Alors que les revenus des indépendants et du capital n'occupent aucune place significative dans ces dixièmes, ils représentent en revanche une part significative des revenus du 10e dixième de la distribution. Ce constat est également illustré par le graphique 28, qui montre que les revenus du capital, qui ne dépassent pourtant jamais les 5% des revenus du dixième pour les déciles 1 à 9, représentent 22% des revenus déclarés par le 10e décile. Cette proportion atteint 29% pour le dernier vingtième des revenus, et jusqu'à 48% pour le dernier centième. Le constat est de moindre ampleur pour les revenus des indépendants, dont la part atteint 11 % sur le 10e décile.

Graphique n° 28 : Composition du revenu déclaré, par dixième de revenu déclaré par UC (%)



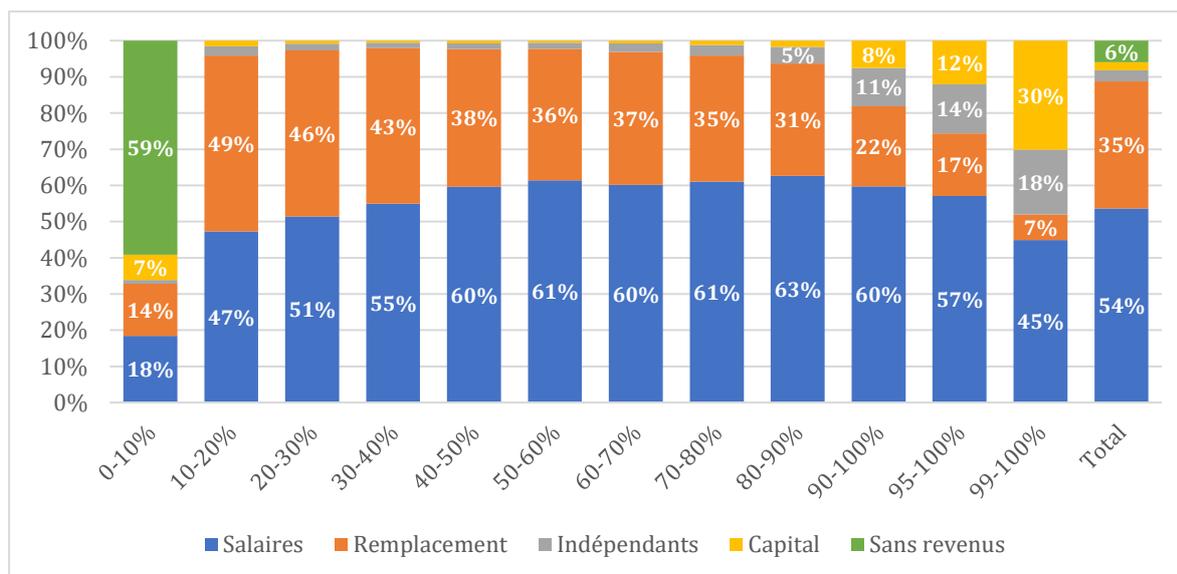
Source : Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023

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

Note de lecture : Pour les 4 M de foyers fiscaux du dernier dixième de revenus, les salaires représentent 52% des revenus totaux du dixième, les revenus de remplacement 16%, les revenus des indépendants 11% et les revenus du capital 22%.

La concentration des revenus du capital se traduit également par une plus forte proportion de foyers fiscaux dont la source principale de revenus (définie comme la source de revenus déclarés dont le montant est le plus important parmi les salaires, les revenus de remplacement, les revenus du capital et les revenus des indépendants) provient des revenus du capital ou des indépendants, comme le montre le graphique 29 ci-dessous. Ainsi, alors que la proportion de foyers fiscaux dont la source principale de revenus provient du capital est négligeable sur les neuf premiers dixièmes, elle atteint 8% sur le 10^e décile. Cette proportion atteint 12% pour le dernier vingtième des revenus déclarés par UC, et jusqu'à 30% pour le dernier centième.

Graphique n° 29 : Source principale de revenus déclarés, par dixième de revenu déclaré par UC (en % des foyers du dixième)



Source : *Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023.*

Note de lecture : Parmi les foyers du 2^e dixième de revenu déclaré par UC, 47 % des foyers ont pour source principale de revenu des salaires, 1 % ont pour source principale de revenu du capital, 2 % ont pour source principale de revenu principale des revenus des indépendants, 49 % ont pour source principale de revenu des revenus de remplacement.

L'analyse des revenus déclarés moyens par catégorie de revenus (cf. Tableau 40), enfin, corrobore le constat de la concentration des revenus du capital dans le haut de la distribution des revenus.

Tableau n° 40 : Revenu déclaré moyen, par dixième de revenu déclaré par UC (milliers d'euros)

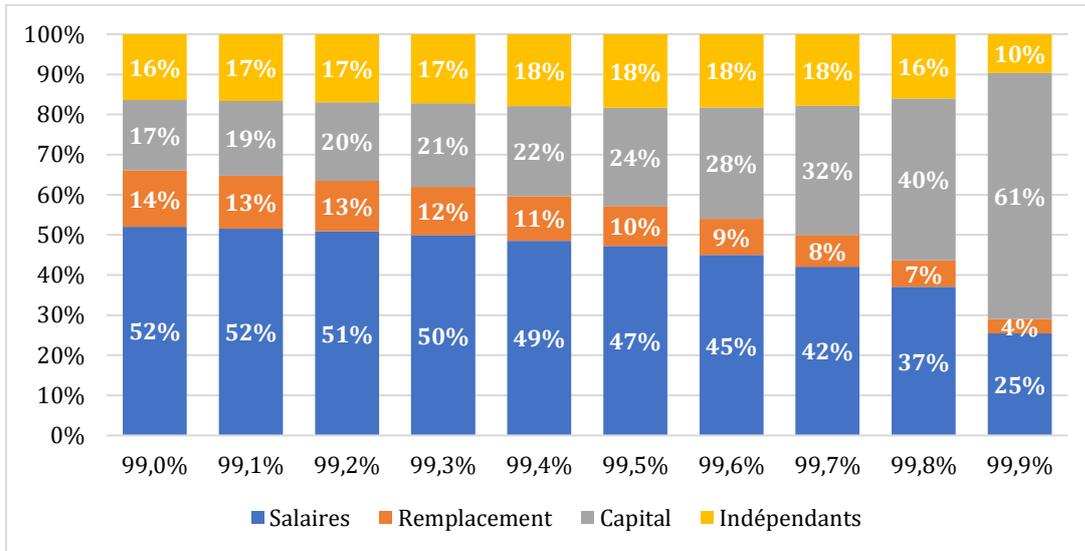
Décile	0-10%	10-20%	20-30%	30-40%	40-50%	50-60%	60-70%	70-80%	80-90%	90-100%	95-100%	99-100%
Salaires	2,2	9,1	15,4	19,6	23,6	28,1	33,0	39,7	49,5	87,3	109,7	184,3
Nombre de déclarants (en M)	0,8	2,4	2,5	2,5	2,6	2,7	2,7	2,7	2,8	2,9	1,5	0,3
Remplacement	2,4	7,1	10,8	14,1	17,1	20,5	24,5	28,7	34,8	47,0	52,6	62,0
Nombre de déclarants (en M)	0,6	2,6	2,7	2,5	2,2	2,1	2,0	2,0	1,8	1,7	0,8	0,1
Indépendants	2,4	7,6	11,0	12,9	14,9	15,7	18,7	21,0	26,5	64,0	81,3	148,4
Nombre de déclarants (en M)	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,8	0,5	0,1
Capital	0,2	1,0	1,0	1,1	1,4	1,6	2,0	2,7	4,0	34,3	58,3	210,4
Nombre de déclarants (en M)	0,4	0,8	1,2	1,4	1,5	1,7	2,0	2,3	2,6	3,2	1,7	0,4

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

Note de lecture : Les 2,6 M de foyers déclarant des salaires au sein du 5^{ème} dixième de revenu déclaré par UC déclarent un salaire annuel moyen de 23 600€. Le salaire moyen est calculé sur les seuls foyers déclarant des salaires.

En observant de façon plus approfondie, il apparaît que les revenus du capital ne sont pas répartis de manière uniforme au sein du 10^e décile. Ainsi, si les graphiques précédents ont montré que les revenus du capital deviennent la source principale de revenus au sein du dernier centième de la distribution des revenus, ce constat n'est en réalité vérifié qu'à partir des deux derniers millièmes de la distribution des revenus déclarés par UC (cf. graphiques 30 et 31). Pour le vérifier, il est nécessaire de s'appuyer sur l'ensemble exhaustif des déclarations fiscales, rassemblées au sein de la base POTE 2021. Ces graphiques illustrent la croissance continue de la part des revenus du capital à mesure que l'on s'élève dans le dernier dixième de la distribution des revenus. Ainsi, **parmi les 0,01% de foyers fiscaux avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, la part des revenus du capital atteint plus de 86%**.

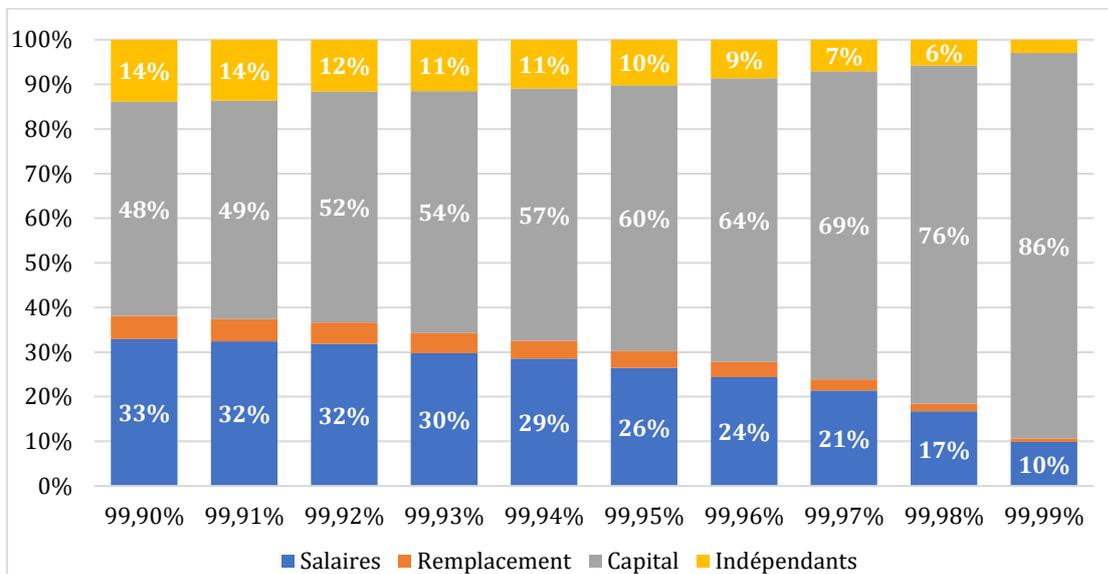
Graphique n° 30 : Revenus déclarés par millième de revenu déclaré par UC dans le dernier centième de la distribution des revenus



Source : Modèle de microsimulation de l'impôt sur le revenu de la DG Trésor, POTE 2021.

Note de lecture : Pour les 40 000 foyers fiscaux du dernier millième de la distribution des revenus déclarés par UC, les salaires représentent 25% des revenus totaux du dixième, les revenus de remplacement 4%, les revenus des indépendants 10% et les revenus du capital 61%.

Graphique n° 31 : Revenus déclarés par dix-millième de revenu déclaré par UC dans le dernier millième de la distribution des revenus



Source : Modèle de microsimulation de l'impôt sur le revenu de la DG Trésor, POTE 2021. Note de lecture : Pour les 4 000 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%.

3.2.1.2. Le régime principal d'imposition des revenus du capital est plus favorable que celui auquel sont assujetties les autres catégories de revenu

Dans un contexte de concentration du patrimoine, la fiscalité qui s'y applique constitue un enjeu essentiel au regard de la progressivité de l'imposition. Celle-ci s'appuie sur trois leviers principaux :

- L'imposition de la détention du patrimoine : impôt sur la fortune immobilière, taxe foncière, taxe sur les logements vacants...
- L'imposition sur les transferts du patrimoine (du côté du bénéficiaire) : à titre gratuit en cas de donation ou succession (droits de mutation à titre gratuit) ou dans le cadre d'une transaction (droits de mutation à titre obligatoire) ;
- L'imposition sur les revenus générés par le patrimoine : cela inclut principalement les revenus des capitaux mobiliers (dividendes, intérêts...), les revenus fonciers (loyers...) et les plus-values (mobilières ou immobilières). C'est ce levier d'imposition qui fait l'objet d'une analyse dans le présent rapport.

Si les revenus générés par le patrimoine immobilier et par certaines valeurs mobilières spécifiques bénéficient de régimes spécifiques (qui seront évoqués plus tard dans cette section), **une part importante des plus-values et revenus mobiliers est appréhendée aujourd'hui par le prélèvement forfaitaire unique (PFU)**, mis en place en 2018.

Historiquement, on peut distinguer quatre principales étapes dans l'évolution de la fiscalité des revenus de valeurs mobilières (entendus ici au sens large impliquant les plus-values).

Durant les années 1960, les revenus du patrimoine ont été tout d'abord assujettis au barème progressif. Puis, au cours des années 1990 et 2000, l'imposition au barème a progressivement été délaissée au profit de prélèvements forfaitaires libérateurs de l'impôt sur le revenu à taux proportionnel. Dans un troisième temps, la loi de finances pour 2013 a replacé la plupart des revenus mobiliers dans le champ d'application du barème progressif. Finalement, avec la réforme de la fiscalité du capital en 2018, les revenus mobiliers bénéficient à nouveau d'une option pour un prélèvement forfaitaire unique, libérateur de l'impôt sur le revenu.

En effet, pour tenir compte de la très forte mobilité du capital dans le contexte du marché intérieur et des enjeux de concurrence fiscale qui en résultent, la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a créé un système d'imposition proportionnelle (*flat tax*) des plus-values et revenus mobiliers au taux de 30%, soit :

- 12,8% au titre de l'impôt sur le revenu ;
- 17,2% au titre des prélèvements sociaux (dont 9,2% de CSG, 0,5% de CRDS et 7,5% de prélèvement de solidarité) ;

Cette imposition proportionnelle est complétée par une option pour l'imposition au barème progressif en année N+1. Cette option doit être exercée pour l'ensemble des revenus imposables entrant dans le champ du PFU au titre d'une même année. Eu égard à l'écart de taux marginal d'imposition entre le PFU et les tranches supérieures du barème de l'impôt sur le revenu, l'option pour la barémisation des revenus du capital demeure un choix minoritaire, et concerne principalement les contribuables ayant réalisé des plus-values mobilières bénéficiant d'abattements pour durée de détention.

La mise en place du PFU vise à remplir trois objectifs principaux :

- D'une part, compte tenu de la forte mobilité des capitaux mobiliers et de la concurrence fiscale qui en résulte, il s'agit de rapprocher la fiscalité du capital en France de celle des autres Etats européens, en abaissant les taux marginaux d'imposition sur les actifs mobiliers à des niveaux comparables à ceux observables à l'étranger ;
- D'autre part, en limitant la diversité des régimes d'imposition de ces mêmes revenus, tout en supprimant certains dispositifs dérogatoires (les abattements pour durée de détention sur les plus-values mobilières notamment), le PFU permet de consolider l'assiette des revenus du capital ;
- Enfin, en réduisant le taux marginal d'imposition des revenus du capital mobilier, le PFU crée un cadre fiscal favorable à l'investissement dans l'économie productive.

Du strict point de vue de la progressivité, toutes choses égales par ailleurs et notamment sans tenir compte des justifications de cette réforme en termes de concurrence fiscale et de compétitivité économique, un régime d'imposition plus favorable aux revenus du capital qu'aux revenus d'activité tend à favoriser les ménages des déciles supérieurs de la distribution des revenus. En d'autres termes, en l'absence de tout effet de comportement, l'assujettissement des revenus du capital au prélèvement forfaitaire unique plutôt qu'au barème de l'IR entraîne une réduction de l'impôt payé, correspondant à un gain fiscal pour les foyers fiscaux concernés. Ce gain fiscal est ventilé de la façon suivante (cf. Tableau 41) :

Tableau n° 41 : Gain fiscal résultant de l'imposition des revenus du capital mobilier 2023 au PFU plutôt qu'au barème, 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%	99-100%	Total
Gain total du décile (Md€)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	8,6	8,0	8,7
Gain moyen des bénéficiaires (k€)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	3,7	25,4	1,6
Indice de proportionnalité du gain fiscal moyen (en ‰ du revenu déclaré par UC)	0,0‰	0,0‰	0,0‰	0,0‰	0,0‰	0,0‰	0,1‰	0,2‰	0,5‰	5,0‰	30,7‰	0,6‰
Nombre de bénéficiaires (en M)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,6	0,8	1,3	2,3	0,3	5,4

Source: Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023
Note de lecture : Parmi les 10% des ménages avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, les foyers fiscaux qui bénéficient du PFU retirent de ce mode d'imposition un gain fiscal de 3 700€ en moyenne par rapport à une situation de barémisation. En outre, si l'on s'intéresse cette fois à l'ensemble du dixième (et non aux seuls bénéficiaires), le gain fiscal résultant de l'imposition des revenus du capital au PFU représente environ 5,0‰ du revenu déclaré par UC du foyer fiscal en moyenne.

Il apparaît, à la lumière du tableau 41, que l'imposition des revenus du capital au PFU entraîne, toutes choses égales par ailleurs, un gain fiscal total de 8,7 Md€ pour les contribuables par rapport à une imposition de ces mêmes revenus au barème. Ce gain fiscal apparaît de manière logique extrêmement concentré sur le dernier dixième de la distribution, et notamment sur le dernier centile des revenus déclarés par UC, qui totalise à lui seul un gain de 8,0 Md€ lié à la mise en place du PFU.

Néanmoins, il est impératif à ce stade de préciser qu'une telle estimation fait abstraction des effets de comportement, autrement dit des adaptations des agents économiques à d'éventuels changements de régime d'imposition, ainsi que des retombées macroéconomiques de ce système. En d'autres termes, la simulation réalisée ici est statique et fait donc l'hypothèse que les changements de régime d'imposition des revenus du capital sont sans incidence sur l'assiette fiscale de cette imposition.

Or, comme l'a amplement documenté la littérature économique à ce sujet¹⁰⁴ cette hypothèse ne s'est pas vérifiée au cours de la décennie passée.

En effet, comme l'a démontré l'IPP (2019)¹⁰⁵, la réforme de mise au barème des revenus du capital mobilier opérée en 2013 a entraîné une forte contraction d'environ 40% des dividendes déclarés. Ainsi, alors que la réforme de 2013 prévoyait une hausse de recettes fiscales de 0,4 Md€, elle aurait en réalité entraîné une diminution de 0,4 Md€ des recettes d'IR et de 0,5 Md€ des recettes de prélèvements sociaux.

A l'inverse, l'introduction du PFU en 2018 a été suivie d'une forte hausse des dividendes versés. Ainsi, comme le rappelle le 4^e rapport du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital (2023)¹⁰⁶, ces derniers seraient passés de 14 Md€ environ sur la période de 2013 à 2017, à 23 Md€ sur la période de 2018 à 2020. S'il demeure difficile d'identifier dans quelle mesure cette hausse résulte effectivement de la mise en place du PFU, il apparaît que **la réforme du PFU a vraisemblablement été autofinancée, du fait de la hausse de l'assiette taxable qu'elle a contribué à constituer.**

Dans un article publié en 2023¹⁰⁷, l'IPP a proposé une interprétation des effets opposés de ces deux réformes miroirs. Ainsi, la réforme de 2013 aurait induit une forte hausse de l'épargne nette des entreprises et, dans une moindre mesure, de leurs consommations intermédiaires. Ces réserves de trésorerie auraient ensuite fait l'objet d'un important « déstockage », principalement sous forme de distribution de dividendes, suite à la réforme de 2018 qui instaurait un régime d'imposition plus favorable pour les revenus du capital.

Compte tenu de cette expérience, il est indispensable de préciser la nature du constat opéré dans le tableau 41. Eu égard à la très forte élasticité de l'assiette des revenus mobiliers à son taux de taxation, ces résultats doivent être interprétés comme une présentation des effets induits toutes choses égales par ailleurs par la substitution d'une taxation proportionnelle à une imposition au barème en termes de progressivité de l'imposition. Ils ne doivent être considérés ni comme un bilan redistributif complet des effets de la réforme, ni *a fortiori* comme une simulation du gain pour les finances publiques qui serait induit par une remise au barème de ces revenus. Il n'est en revanche pas possible avec l'outil de simulation disponible de réaliser une simulation qui serait enrichie des effets macroéconomiques et de comportements.

3.2.1.3. Plusieurs régimes d'imposition favorables, applicables à certains revenus du patrimoine spécifiques, subsistent en parallèle du PFU

En parallèle de ce régime général applicable aux plus-values et revenus des capitaux mobiliers, différents types de revenus du patrimoine bénéficient de régimes d'imposition favorables (parfois y compris en comparaison du prélèvement forfaitaire unique, ou *a minima* en comparaison du barème). Il en va ainsi :

- Des revenus d'assurance-vie, pour lesquels divers régimes d'imposition plus favorables que le PFU coexistent en fonction de la date d'ouverture du contrat et du montant des revenus perçus. Ces régimes de faveur s'appuient notamment sur des taux de prélèvements plus faibles (le prélèvement forfaitaire libératoire de 7,5% en cas de versements inférieurs à 150 000€ pour les contrats souscrits après 2018 en est un bon exemple) et des exonérations ;
- Des revenus de l'épargne salariale (intéressement, participation...), qui bénéficient d'exonérations à l'entrée en cas de placement sur un plan d'épargne entreprise, ou sur un plan d'épargne retraite d'entreprise collectif...

¹⁰⁴ Voir notamment le quatrième rapport du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, France Stratégie (Octobre 2023).

¹⁰⁵ « Quelles leçons tirer de la réforme de la fiscalité des revenus du capital ? », Note IPP n°46, Bach et al. (2019) et « Follow the money ! Why dividends overreact to flat-tax reforms », Bach et al. (2023).

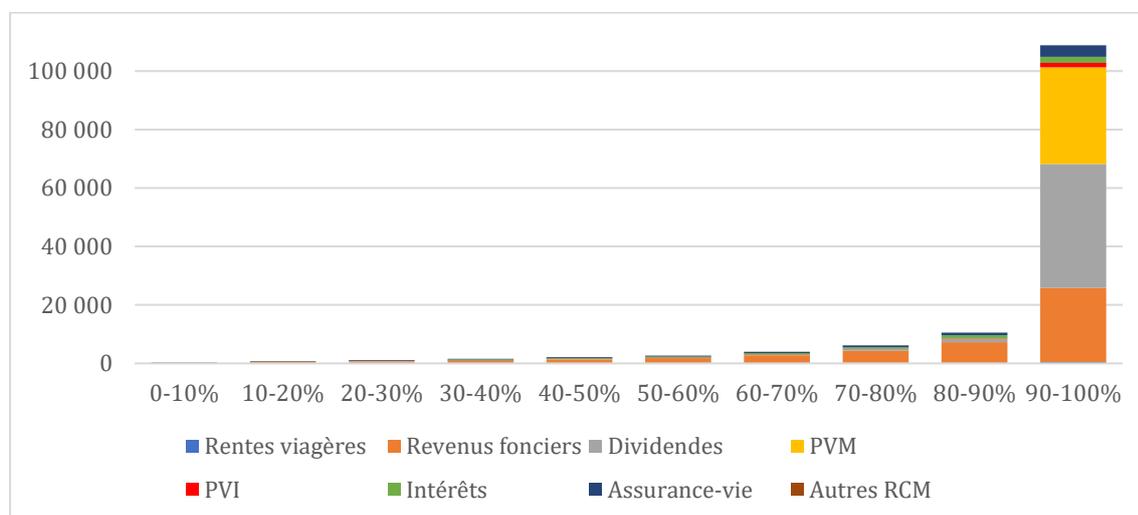
¹⁰⁶ Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital – Quatrième rapport, octobre 2023.

¹⁰⁷ Why dividends overreact to flat-tax reforms », IPP, Bach et al. (2023)

- Des revenus issus de la location meublée non professionnelle qui peuvent bénéficier, dans le cadre du régime micro-BIC, d'un abattement de 50% malgré un assujettissement au barème ;
- Des plus-values immobilières (PVI), qui bénéficient dans plusieurs cas d'exonérations totales ou partielles, notamment en cas de vente de la résidence principale ;
- Des revenus issus des livrets réglementés (livret A, livret de développement durable et solidaire (LDDS), livret d'épargne populaire (LEP)...), qui sont pour l'essentiel exonérés d'IR et de prélèvements sociaux ;
- *Etc.*

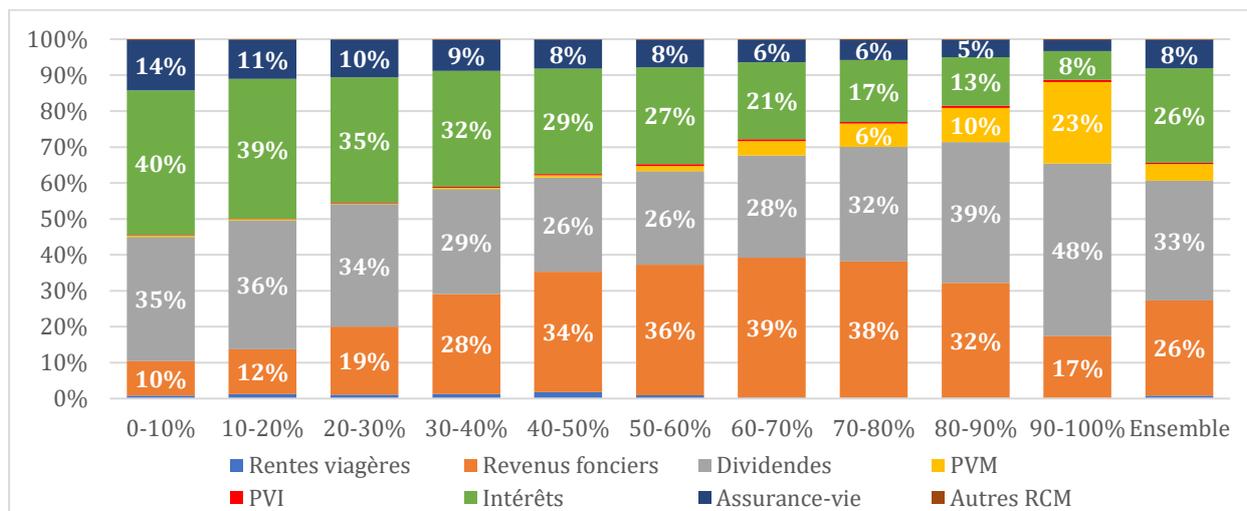
Ces catégories de revenus ne sont pas marginales, comme l'illustrent les graphique 32, 33 et 34 : les revenus fonciers sont ainsi par exemple la seconde source de revenus du capital, représentant 27 % du total des revenus du capital en population générale.

Graphique n° 32 : Revenus du capital, par dixième de revenu déclaré par UC (en M€)



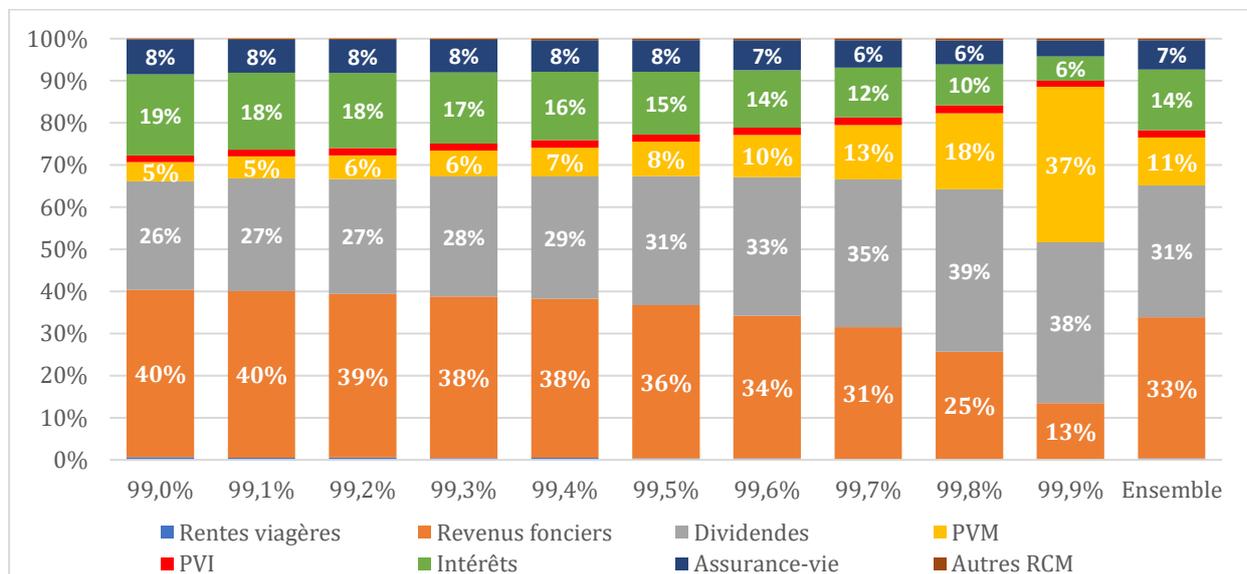
Source: Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023
 Note de lecture : Pour les 10% des foyers fiscaux avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, les revenus du capital atteignent plus de 108 Md€, dont 33,1 Md€ de plus-values mobilières et 42,3 Md€ de dividendes.

Graphique n° 33 : Composition des revenus du capital déclarés*, par dixième de revenu déclaré par UC (en Md€)



Source: Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023
 Note de lecture : Pour les 4M de foyers fiscaux du dernier dixième de la distribution des revenus déclarés par UC, les dividendes représentent 48% des revenus du capital totaux du millième, les plus-values 23%, les revenus fonciers 17%, les revenus d'assurance-vie 4%, les intérêts 8%, les rentes viagères et les autres RCM moins de 1%.
 * A titre d'exemple, ces agrégats incluent les plus-values mobilières et immobilières déclarées mais n'inclut pas les plus-values exonérées ou purgées en raison du droit fiscal. De même, les revenus des livrets réglementés exonérés (Livret A etc.) ne sont pas inclus dans ces agrégats.

Graphique n° 34 : Composition des revenus du capital déclarés par le dernier centile de la distribution des revenus, par millième de revenu déclaré par UC



Source: Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023
 Note de lecture : Pour les 40 000 foyers fiscaux du dernier millième de la distribution des revenus déclarés par UC, les dividendes représentent 38% des revenus du capital totaux du millième, les plus-values mobilières 37%, les revenus fonciers 13%, les revenus d'assurance-vie 4%, les intérêts 6%, les rentes viagères et les autres RCM moins de 1%.

Plusieurs faits saillants se dégagent de ces graphiques :

- En premier lieu, la part des revenus issus de plus-values (essentiellement mobilières pour les raisons évoquées plus tôt) dans la composition des revenus du capital est négligeable sur les six premiers dixièmes. Elle croît

ensuite rapidement à mesure que l'on s'élève dans la distribution des revenus déclarés par UC ;

- La part des revenus issus des produits de taux fixes, ou "intérêts" décroît à mesure que l'on s'élève dans la distribution des revenus ;
- La part des revenus d'assurance-vie et des dividendes dans les revenus du capital semble assez régulière tout au long de la distribution des revenus ;
- Enfin, la part des revenus fonciers croît jusqu'au 7e décile, avant de décroître progressivement.

Eu égard à l'ampleur de ces revenus dans la composition des revenus des foyers fiscaux, le régime fiscal applicable à ces différents types de revenus revêt lui aussi un enjeu important du point de vue de la progressivité de l'imposition. Il importe donc les analyser un par un.

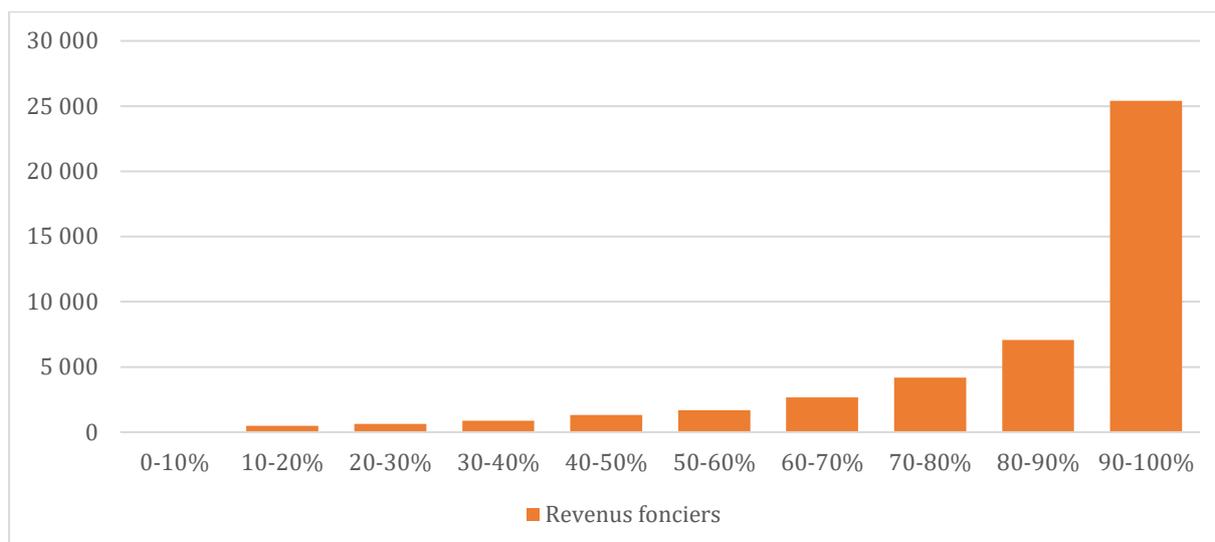
3.2.1.3.1. Les revenus fonciers et le régime BIC pour la location meublée

Définis comme les revenus (loyers, fermages, droits d'affichage ou d'exploitation...) générés par les propriétés immobilières bâties ou non bâties, qu'il s'agisse de locaux d'habitation loués nus (c'est-à-dire non meublés), de locaux d'activité également loués nus ou de terrains non bâtis, les revenus fonciers bénéficient d'un régime d'imposition particulier.

En dessous de 15 000 euros de revenus fonciers annuels, les foyers fiscaux bénéficient de plein droit du régime microfoncier qui prévoit l'imposition au barème de l'IR des revenus fonciers après application d'un abattement de 30% représentatif des frais courants générés par la propriété du bien. Au-delà de ce seuil ou par option, les revenus fonciers sont soumis au régime réel, qui prévoit une imposition au barème de l'IR et aux prélèvements sociaux après déduction de l'ensemble des charges foncières annuelles (intérêts d'emprunt, frais de gestion, d'entretien, de réparation, d'amélioration, provisions pour charges de copro, primes d'assurance, taxe foncière...).

Divers dispositifs de déduction supplémentaires en cas d'engagement de durée de location et de niveau de loyers complètent ce régime fiscal (Loc'Avantages, Pinel jusque fin 2024, ainsi que les effets résiduels des dispositifs éteints comme le Scellier intermédiaire, le Scellier « Zones de revitalisation rurale » (ZRR), le Besson ancien, le Borloo ancien, le Cosse, le Borloo neuf...).

Si l'uniformisation accrue de la taxation des revenus du patrimoine, *via* un assujettissement des revenus fonciers au PFU, constitue une piste de réflexion fréquemment évoquée, il n'est pas certain que celle-ci soit pertinente du point de vue de la progressivité de l'imposition. En effet, le passage au PFU se traduirait vraisemblablement par un taux marginal d'imposition des revenus fonciers plus élevé pour les ménages situés dans le milieu de la distribution des revenus, tandis qu'il pourrait entraîner un abaissement du taux marginal d'imposition pour les ménages du dixième supérieur (qui concentrent une large part de ces revenus comme le montre le graphique 35).

Graphique n° 35 : Revenus fonciers, par dixième de revenu déclaré par UC (en M€)

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

Note de lecture : Pour les 10% des foyers fiscaux avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, les revenus fonciers atteignent environ 25,4 Md€.

En outre, même en supposant que le régime fiscal des revenus fonciers soit plus avantageux que le PFU, dans un contexte de fortes difficultés sur le marché du logement, la question de la fiscalité devrait s'inscrire dans une réflexion globale visant à inciter les propriétaires à mettre leur bien en location plutôt que de le laisser vacant ou sous-occupé, en particulier dans les zones tendues. Cette réflexion pourrait vraisemblablement combiner des éléments désincitatifs (hausse de la fiscalité sur les logements vacants par exemple) et incitatifs, justifiant par là un régime fiscal spécifique comme celui que nous venons de décrire.

Toutefois, comme cela a été précisé plus tôt, le régime fiscal du foncier ne s'applique qu'aux locations nues. Ainsi, les revenus tirés de locations de logements ou de locaux meublés ne relève pas du régime foncier mais du régime des bénéficiaires industriels et commerciaux (BIC). Or, ce régime fiscal apparaît fortement avantageux en comparaison du régime foncier :

- D'une part, dans le cas où les revenus de la location n'excèdent pas 72 600€ pour les locaux d'habitation, ou 176 200€ pour les chambres d'hôte et logements de tourisme classés, le régime micro-BIC s'applique de plein droit. Dans ce cas, les revenus locatifs sont assujettis au barème après application d'un abattement de 50% pour les logements meublés, et 71% pour les meublés classés (contre 30% dans le régime microfoncier) ;
- D'autre part, au-delà de ce seuil ou sur option s'applique le régime réel, qui prévoit une imposition au barème de l'IR et aux prélèvements sociaux après déduction des charges foncières annuelles (comme dans le régime foncier) mais également de l'amortissement de la composante bâtie du bien immobilier (hors valeur du foncier) et de son ameublement (ce qui est impossible en cas de location nue).

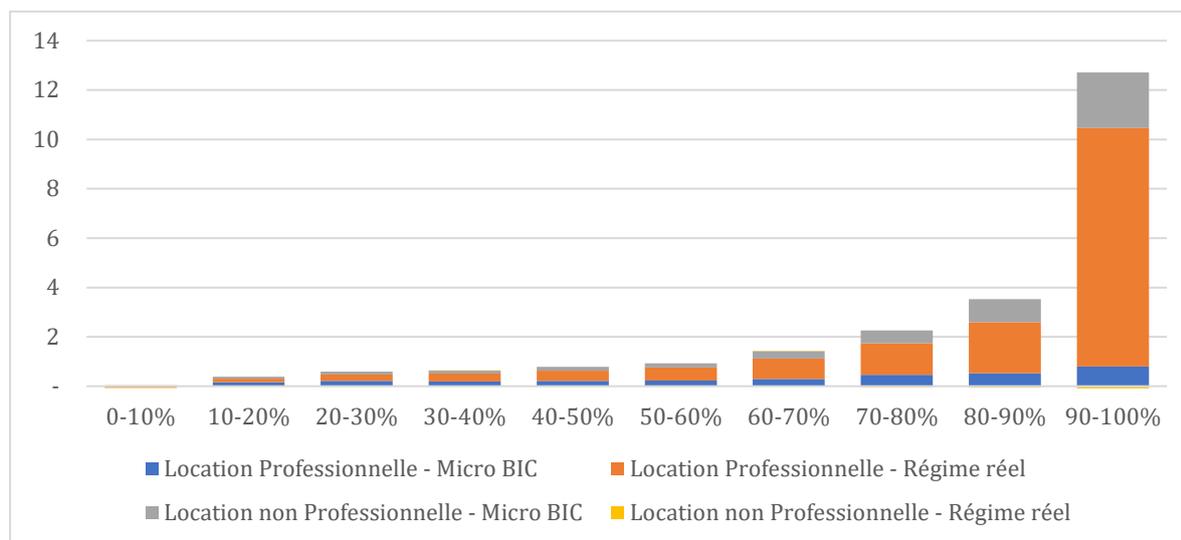
La coexistence des régimes fiscaux de la location nue et la location meublée crée une situation peu lisible et incite fortement les propriétaires à louer leur bien meublé plutôt que nu – ce mode étant également avantageux du point de vue réglementaire (bail plus court, etc.). Pour cela, les propriétaires peuvent adopter le statut de loueur en meublé non professionnel (LMNP), qui permet de bénéficier du régime d'imposition décrit ci-dessus (en micro-BIC ou en BIC réel) lorsque le montant des revenus locatifs n'excède pas le montant des autres revenus du foyer fiscal hors revenus du capital, ou qu'il n'excède pas 23 000 euros annuels. En outre, du point de vue des finances publiques, un rapport de l'IGF (2016)¹⁰⁸ évaluait le coût du régime

¹⁰⁸ « Evaluation de politique publique – Le logement locatif meublé », IGF, Janvier 2016

fiscal avantageux de la location meublée à 350 millions d'euros par an. Le traitement fiscal de l'amortissement du bâti serait l'un des facteurs les plus importants de ce différentiel, celui-ci étant possible dans le régime réel pour la location meublée mais pas pour la location nue.

Du point de vue de la progressivité, enfin, ce régime fiscal tend à favoriser les foyers fiscaux des dixièmes supérieurs de la distribution des revenus, qui concentrent largement ce type de revenus, comme le montre le graphique 36.

Graphique n° 36 : Revenus issus de la location meublée, par dixième de revenu déclaré par UC (en M€)



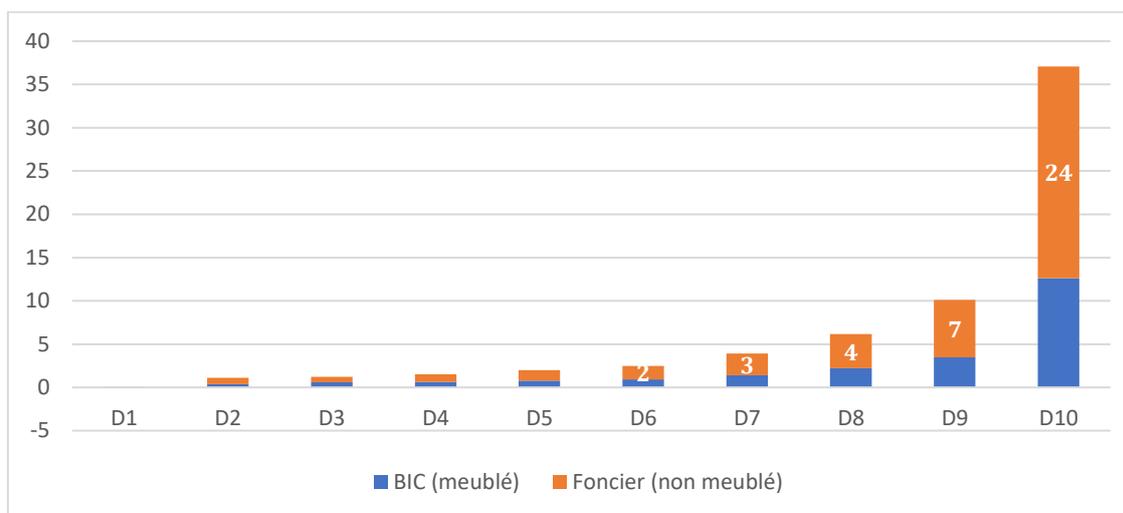
Source: Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023

Note de lecture : Pour les 10% des foyers fiscaux avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, les BIC résultant du régime réel de la location meublée professionnelle atteignent environ 9,7Md€.

Coûteux pour les finances publiques et limitant la progressivité de l'imposition des revenus, ce régime fiscal ne semble pas véritablement justifié sur le plan économique. Comme recommandé dans le rapport du CPO sur la fiscalité du logement (2024)¹⁰⁹, il apparaît donc opportun de rapprocher dans un premier temps, puis d'aligner à terme le régime fiscal de la location meublée et celui de la location nue. Cela se justifie d'autant plus que les revenus fonciers représentent une majorité substantielle des revenus locatifs des foyers fiscaux, comme l'illustre le graphique 37 ci-dessous.

¹⁰⁹ « Rapport annuel sur la fiscalité du logement », CPO (2024)

Graphique n° 37 : Répartition de l'origine des revenus locatifs, par dixième de revenu déclaré par UC (en M€)



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

Note de lecture : Pour les 10% des foyers fiscaux avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, les BIC résultant du régime de la location meublée atteignent environ 12,6Md€.

PROPOSITION N°11 : Rapprocher la fiscalité des revenus tirés de la location meublée et celle des revenus tirés de la location nue.

3.2.1.3.2. Les plus-values immobilières

Défini comme le revenu issu de la différence entre le prix de vente et le prix d'acquisition d'un bien immobilier, la plus-value immobilière (PVI) bénéficie également d'un régime fiscal dédié.

En premier lieu, la plus-value immobilière réalisée sur la résidence principale et ses dépendances est non imposable à l'IR et aux prélèvements sociaux.

D'autres cas d'exonérations sont prévus par la loi, même si le bien cédé n'est pas la résidence principale du vendeur. Ces derniers peuvent résulter alternativement :

- De la personne du vendeur : la PVI sera exonérée d'IR si le vendeur est titulaire d'une carte invalidité, s'il bénéficie d'une pension vieillesse (si ses revenus n'excèdent pas 12 455€ pour la première part de quotient familial) ou s'il est résident d'un établissement pour personnes âgées ou handicapées ;
- De la personne de l'acheteur : la PVI ne sera pas imposée en cas de vente à un organisme public en charge du logement social, à une entreprise privée s'engageant à réaliser des logements sociaux ou encore à un opérateur public en cas d'expropriation ;
- D'autres critères, comme par exemple dans le cas où le prix de la vente sert à acheter ou construire une résidence principale dans un délai de 2 ans.

Si aucun de ces critères d'exonération n'est satisfait, la PVI n'est pas soumise au barème de l'IR mais à un taux d'IR spécifique de 19%, auquel s'ajoute une part variable de 2% à 6% en fonction du montant de la plus-value (cf. Tableau 42). La plus-value est en parallèle assujettie aux prélèvements sociaux, au taux de 17,2%, (répartis entre 9,2% de CSG, 0,5% de CRDS et 7,5% de prélèvement de solidarité).

Tableau n° 42 : Barème de la surtaxe à l'IR des plus-values immobilières élevées imposables

Montant de la plus-value imposable	Montant de base de l'IR + Prélèvements sociaux	Montant de la surtaxe
De 0 à 50 000€	36,2% * PV	0
De 50 001€ à 60 000€	36,2% * PV	2% PV - (60 000 - PV) * 1/20
De 60 001€ à 100 000€	36,2% * PV	2% PV
De 100 001€ à 110 000€	36,2% * PV	3% PV - (110 000 - PV) * 1/10
De 110 001€ à 150 000€	36,2% * PV	3% PV
De 150 001€ à 160 000€	36,2% * PV	4% PV - (160 000 - PV) * 15/100
De 160 001€ à 200 000€	36,2% * PV	4% PV
De 200 001€ à 210 000€	36,2% * PV	5% PV - (210 000 - PV) * 20/100
De 210 001€ à 250 000€	36,2% * PV	5% PV
De 250 001€ à 260 000€	36,2% * PV	6% PV - (260 000 - PV) * 25/100
Supérieur à 260 001€	36,2% * PV	6% PV

Source : Bulletin officiel des finances publiques

Ce régime fiscal d'imposition est complété par des abattements pour durée de détention, dont les taux sont fixés de la façon suivante (cf. Graphique 38) :

- Sur les cinq premières années de détention du bien immobilier, aucun abattement ne s'applique en cas de vente du bien ;
- De la 6^e à la 21^e année, l'abattement pour durée de détention croît de 6 points par an pour l'IR, et de 1,65 point par an pour les prélèvements sociaux ;
- Au-delà de la 22^e année, la plus-value est exonérée d'IR, et l'abattement sur les prélèvements sociaux croît de 9 points par an ;
- Au-delà de la 30^e année, la plus-value est pleinement exonérée d'IR et de prélèvements sociaux.

Compte tenu de l'ensemble des dispositifs d'exonérations et d'abattements, il apparaît que le régime fiscal des plus-values immobilières est assez avantageux, y compris en comparaison du prélèvement forfaitaire unique malgré un taux de prélèvement plus élevé.

En particulier, le rôle des abattements pour durée de détention, instrument économique de prise en compte de l'érosion monétaire, mérite d'être questionné pour plusieurs raisons.

D'une part, ces abattements introduisent une incitation à la rétention des biens, qui semble contre-productive dans un contexte de tension sur le marché immobilier.

D'autre part, ces abattements impliquent un manque à gagner pour les finances publiques, compte tenu de leur barème qui apparaît disproportionné par rapport à l'évolution des prix, en tout cas au regard de l'inflation passée.

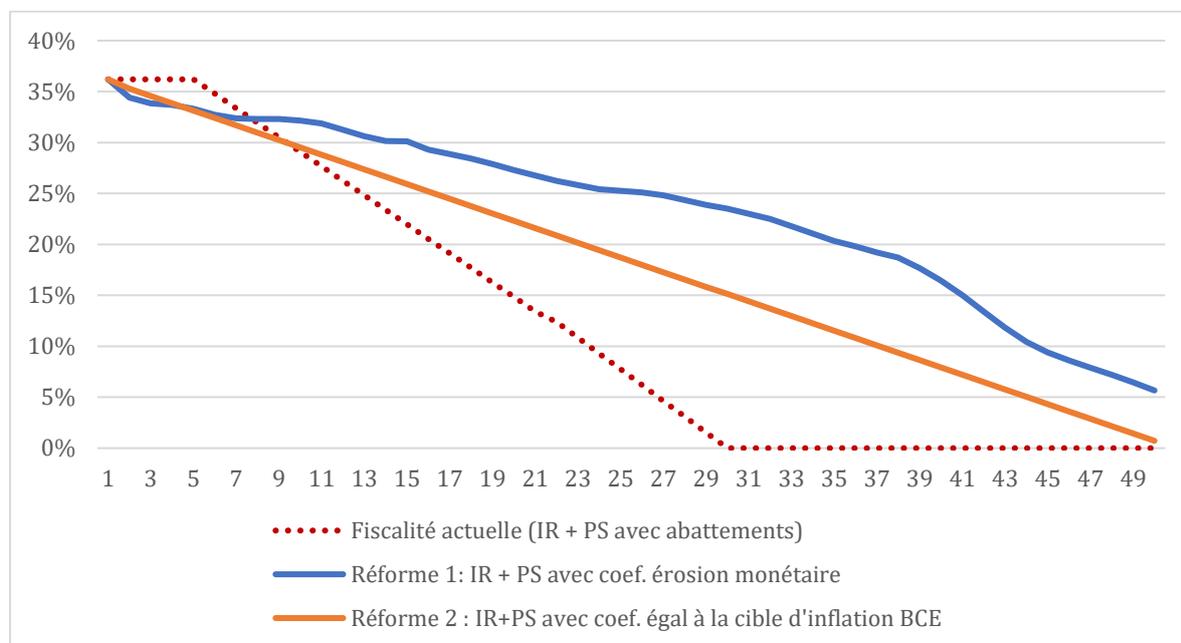
Enfin, eu égard à la forte concentration du patrimoine immobilier rappelée en préambule de cette section (qui est certainement plus importante concernant les résidences secondaires, qui sont les seules à être fiscalisées), un tel dispositif tend à favoriser des revenus concentrés pour une large part sur les ménages des dixièmes supérieurs de la distribution des revenus.

Par conséquent, il y aurait lieu, à l'instar du rapport du CPO sur la fiscalité du logement (2024), de proposer un remplacement de ces abattements par un coefficient destiné à capter l'évolution des prix de la construction ou plus simplement l'inflation (cf. Graphique 38). Un tel coefficient aurait vocation à appréhender la plus-value « réelle » réalisée, en s'appuyant par exemple sur la cible d'inflation annuelle de la BCE ou sur l'inflation réelle, majoré si besoin dans le but de prendre en compte d'éventuels travaux d'amélioration réalisés par le vendeur. Il présenterait ainsi l'avantage de répondre à l'impératif constitutionnel de prise en compte de

l'érosion monétaire, sans alimenter d'éventuelles incitations à la rétention ou à la sous-utilisation des biens immobiliers.

Comme évoqué ci-dessus, la mesure de l'inflation réelle via l'indice des prix à la consommation peut sembler la solution optimale pour prendre en compte les effets de l'érosion monétaire dans le calcul de la plus-value, notamment par rapport à un indice sectoriel comme l'évolution des coûts de la construction. En effet, la prise en compte de l'érosion monétaire doit rendre compte de l'évolution du pouvoir d'achat du contribuable, sans préjuger de l'utilisation par le contribuable de cette plus-value, ce qui justifie l'emploi d'un coefficient représentatif de l'ensemble de l'économie. L'impératif de simplicité qui a contribué à motiver la mise en place des abattements pour durée de détention pourrait être avantageusement pris en compte, en utilisant à titre de coefficient d'érosion monétaire la cible d'inflation annuelle de la BCE, comme le montre le graphique 38 ci-dessous.

Graphique n° 38 : Evolution du taux d'imposition à l'IR et aux prélèvements sociaux d'une plus-value immobilière assujettie en fonction de la durée de détention, dans la situation actuelle et en cas de remplacement des abattements pour durée de détention par un coefficient d'érosion monétaire sur la période 1972 - 2022¹¹⁰, ou par un abattement fixe égal à la cible d'inflation annuelle de la BCE



Source : Rapporteurs

Note de lecture : Après un délai de 30 ans, le taux d'imposition de la PVI sur l'ensemble IR+PS est actuellement de 0%.

PROPOSITION N°12 : Remplacer les abattements pour durée de détention sur les plus-values immobilières par un coefficient destiné à rendre compte de l'érosion monétaire.

3.2.1.3.3. Les revenus d'assurance-vie

Définitivement introduite en France en 1818, à la suite d'une première tentative infructueuse en 1787, l'assurance-vie est un contrat mixte, à mi-chemin entre un plan d'épargne et un contrat d'assurance. Tout au long de sa vie, l'épargnant alimente son assurance-vie *via* des versements, appelés « primes ». A la sortie, l'assureur reverse à l'assuré le montant de ses

¹¹⁰ Coefficient de transformation de l'euro ou du franc d'une année, en euro ou en franc d'une autre année établi par l'INSEE sur la base de l'indice général des prix à la consommation.

versements initiaux majoré d'un taux d'intérêt, sous forme de capital ou de rente, ou minoré en cas de moins-value. En cas de décès de l'assuré avant le terme du contrat, le capital est versé au(x) bénéficiaire(s) désigné(s) par l'assuré.

Le régime fiscal applicable aux gains d'assurance-vie¹¹¹ (autrement dit aux intérêts capitalisés ou non et aux plus-values dégagées sur le capital), se caractérise par une très grande diversité. Alors qu'avant 1983, la totalité de ces gains était exonérée d'IR, de nombreuses réformes opérées depuis (1983, 1997, 1998, 2005, 2018) ont progressivement créé une pluralité de régimes fiscaux en coexistence. En effet, toutes ces réformes étant d'application non rétroactive, les assurances-vie ouvertes avant une réforme demeurent soumises au régime fiscal antérieur à celle-ci.

La mise en place du PFU a simplifié, pour les assurances-vie ouvertes à partir de 2018, le régime fiscal applicable.

Celui-ci est structuré de la façon suivante :

- 1) Pendant la vie du titulaire, avant l'échéance du contrat, celui-ci a la possibilité (si les termes du contrat le permettent) de procéder à des retraits partiels de son capital (incorporant donc potentiellement des gains). Le cas échéant, les gains incorporés à ces retraits sont assujettis à l'IR selon les modalités suivantes :
 - Dans le cas où les versements sont antérieurs au 27 septembre 2017 :
 - Si la durée d'investissement des primes est comprise entre 4 et 8 ans, le gain sur le retrait partiel est imposé au barème ou *via* un prélèvement forfaitaire libératoire (PFL) de 15%. Les prélèvements sociaux sont également dus, au taux de 17,2%.
 - Si la durée d'investissement des primes est supérieure à 8 ans, le gain sur le retrait partiel est imposé au barème ou *via* un prélèvement forfaitaire libératoire (PFL) de 7,5%. Les prélèvements sociaux sont également dus, au taux de 17,2%.
 - Dans le cas où les versements sont postérieurs au 27 septembre 2017 :
 - Si la durée d'investissement des primes est inférieure à 8 ans, le gain sur le retrait partiel est imposé au barème ou au PFU. Les prélèvements sociaux sont également dus, au taux de 17,2%.
 - Si la durée d'investissement des primes est supérieure à 8 ans, le gain sur le retrait partiel est imposé au barème ou au PFU, sauf si les primes versées sont inférieures à 150 000€ (dans ce cas, un PFL de 7,5% s'applique). Les prélèvements sociaux sont également dus, au taux de 17,2%.

En outre, l'ensemble des gains sur retraits partiels effectués au moins huit ans après le premier versement sont imposables après application d'un abattement de 4 600€ pour un célibataire, et 9 200€ pour un couple. Ces abattements peuvent être utilisés au cours de chaque année fiscale, et permettent donc, dans une certaine limite, d'exonérer une part significative des gains générés par l'assurance-vie.

- 2) Pendant la vie du titulaire, à l'échéance du contrat, celui-ci a la possibilité de choisir entre une sortie en capital et une sortie sous forme de rente viagère :
 - En cas de sortie en capital : les gains potentiels sont imposables dans les mêmes conditions que dans le cas d'un retrait partiel ;

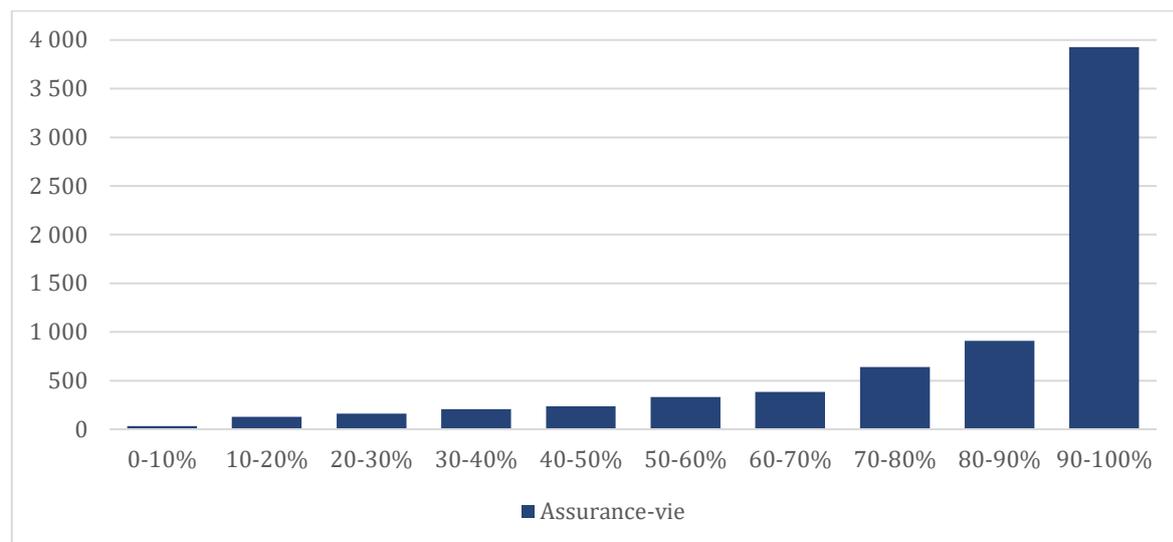
¹¹¹ Le gain peut être calculé par simple application de la formule suivante : $\text{Gain} = \text{Retrait} - (\text{Versement} * \text{Retrait}) / \text{Capital}$.

- En cas de sortie sous forme de rente viagère : le capital est transféré de façon irréversible à l'assureur et ne sera donc plus transmissible. La rente est alors imposée à l'IR selon le régime des rentes viagères à titre onéreux, c'est-à-dire après application d'un abattement fixé en fonction de l'âge du titulaire au moment de l'échéance du contrat (30% si inférieur à 50 ans, 50% si inférieur à 60 ans, 60% si inférieur à 70 ans et 70% si supérieur ou égal à 70 ans).
- 3) En cas de décès du titulaire avant l'échéance du contrat, le contrat est transmis aux bénéficiaires désignés. Le capital est entièrement exonéré d'impôt sur le revenu, mais demeure imposé entre les mains des bénéficiaires au titre des droits de mutation à titre gratuit (DMTG), après application d'un abattement de 152 500€ par bénéficiaire pour les versements réalisés avant les 70 ans du titulaire, et d'un second abattement de 30 500€ (global, et non par bénéficiaire) pour les versements réalisés postérieurement, en application du régime spécifique de l'assurance-vie.

Ce régime fiscal, complété par diverses modalités d'exonérations définitives d'IR, en cas de licenciement, de cessation d'activité à la suite d'une liquidation judiciaire, de mise à la retraite anticipée ou d'invalidité du titulaire, est favorable pour les titulaires d'assurances-vie.

Du fait de la concentration des revenus d'assurance-vie (cf. Graphique 39) dans le haut de la distribution des revenus, un tel régime fiscal tend par conséquent à favoriser les dixièmes supérieurs, et emporte donc une incidence en termes de progressivité.

Graphique n° 39 : Revenus d'assurance-vie¹¹², par dixième de revenu déclaré par UC (en M€)



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

Note de lecture : Pour les 10% des foyers fiscaux avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, les revenus d'assurance-vie atteignent environ 3,9 Md€.

Néanmoins, cette incidence doit être mise en balance avec, d'un côté, les objectifs économiques que poursuit la mise en place d'un tel avantage fiscal, et de l'autre, la nature assurantielle du contrat. En effet, l'assurance-vie constitue un support de financement privilégié de l'économie française, à la fois pour les entreprises (30% des encours, soit 695 Md€, seraient orientés vers des entreprises françaises en 2021), et pour les administrations publiques (16% de la dette publique française serait détenue via l'assurance-vie en 2021).

Dans un rapport publié en 2018, et consacré aux prélèvements obligatoires sur le capital des ménages, le CPO avait entendu concilier ces différents impératifs en proposant deux options possiblement complémentaires :

¹¹² Y compris revenus exonérés.

- Appliquer pour l'avenir le PFU à l'ensemble des revenus perçus sur les nouveaux versements d'assurance-vie, et non pas exclusivement aux contrats dont l'encours excède 150 000€, comme c'est le cas depuis la réforme de 2018 ;
- Déterminer la fiscalité applicable aux revenus d'assurance-vie en fonction de l'ancienneté réelle des versements et non de la date d'ouverture du contrat, afin de mettre en échec les stratégies d'optimisation visant à tirer parti de la faveur faite à la détention longue en « prenant date » ;

3.2.1.3.4. Les revenus de l'épargne salariale

Définis comme les revenus perçus par les foyers fiscaux au titre des plans d'épargne salariale que sont le plan d'épargne entreprise (PEE) et le plan d'épargne retraite (PER) d'entreprise, les revenus d'épargne salariale constituent un régime fiscal à part entière.

Alimentés conjointement par les versements des salariés (généralement au titre des dispositifs d'intéressement ou de participation, mais aussi par des versements volontaires) et les éventuels abondements de l'entreprise, les plans d'épargne salariale prévoient un blocage des sommes pendant un certain délai, en contrepartie d'un traitement fiscal favorable. Pour les PEE, les versements issus de l'intéressement, de la participation et de l'abondement sont exonérés d'impôt. Pour les PER, les versements ne sont pas exonérés d'IR mais sont déductibles du revenu imposable dans une certaine limite.

Le moment du déblocage (au moment de la retraite pour un PER, au bout de 5 ans pour un PEE, ou de manière anticipée dans certains cas limitativement énumérés par la loi) ouvre droit à la récupération des versements initiaux (augmentés le cas échéant des intérêts) dans le cas d'un PEE, au versement d'une rente ou à une sortie en capital en fonction du choix du salarié dans le cas d'un PER.

Le régime fiscal de ces revenus est alors très variable :

- Dans le cas d'un PEE, on distingue plusieurs cas selon l'origine des versements qui ont alimenté le plan :
 - Les versements volontaires réalisés par le salarié ne sont pas déductibles de son revenu imposable (ce qui entraîne le paiement de l'IR et des prélèvements sociaux), mais sont en contrepartie exonérés d'IR à la sortie du plan (à la fin de l'expiration du délai de 5 ans ou en cas de déblocage anticipé) ;
 - L'abondement versé par l'entreprise est exonéré d'IR pour le salarié à l'entrée et à la sortie du plan dans la limite de 3 709€, mais demeure soumis aux prélèvements sociaux (CSG et CRDS) ;
 - Les revenus de l'intéressement versés sur le plan sont exonérés d'IR, à l'entrée et à la sortie, dans la limite de 34 776€ ;
 - Les intérêts générés par les titres détenus dans le plan sont exonérés d'IR à condition d'être réinvestis dans le plan, mais demeurent soumis aux prélèvements sociaux ;
 - Les plus-values de cession des titres détenus dans le plan sont exonérées d'IR mais soumises aux prélèvements sociaux ;
- Dans le cas d'un PER d'entreprise, on distingue plusieurs options selon le mode de liquidation de l'épargne et la nature des versements qui ont alimenté le plan :
 - En cas de sortie en capital :

- Si le titulaire a choisi la déduction des versements de son revenu imposable « à l'entrée » (déduction limitée à 10% des revenus professionnels), la part de capital correspondant à des versements volontaires est imposée au barème (considérant qu'il s'agit en substance d'un élément de rémunération différé), tandis que le reste du capital (les plus-values réalisées) est soumis au PFU (ou au barème sur option).
- Dans le cas contraire la part de capital correspondant à des versements volontaires est exonérée (étant donné qu'elle a déjà été imposée à l'entrée), tandis que la part correspondant aux plus-values est soumise au PFU.

Les versements issus de la participation, de l'intéressement ou des abondements de l'employeur sont exonérés d'IR mais demeurent soumis aux prélèvements sociaux.

- En cas de sortie sous forme de rente viagère :
 - Si le titulaire a choisi la déduction des versements de son revenu imposable « à l'entrée », la rente est imposable à l'IR selon le régime des pensions de retraite (c'est-à-dire au barème après application d'un abattement de 10%). La portion de la rente correspondant aux versements volontaires est assujettie aux prélèvements sociaux de 17,2% selon le régime des rentes viagères à titre onéreux décrit précédemment (*i.e.* avec abattement progressif lié à l'âge).
 - Dans le cas contraire, la totalité de la rente est assujettie à l'IR selon le régime des rentes viagères à titre onéreux, et aux prélèvements sociaux au taux de 17,2% sur la partie de la rente correspondant aux gains générés par les versements volontaires.

Les règles d'imposition de ces revenus tendent à être plus avantageuses que celles applicables aux traitements et salaires à plusieurs égards :

- D'une part, les montants versés au titre de l'abondement employeur, de l'intéressement ou de la participation, ainsi que les intérêts et plus-values sont définitivement exonérés d'impôt sur le revenu (en cas de respect du délai d'indisponibilité ou de respect de l'un des critères de déblocage anticipé pour le PEE, à la liquidation du plan pour le PER) ;
- D'autre part, en ce qui concerne plus spécifiquement le PER, dans le cas où les revenus perçus au moment de la retraite sont inférieurs aux revenus perçus durant la vie active, la sortie en capital permet de différer l'imposition jusqu'à un moment où le taux d'imposition à l'IR tend à être moins élevé. En outre, la sortie sous forme de rente viagère permet de bénéficier d'abattements progressifs en fonction de l'âge.

Même en arguant de la concentration de ce type de revenus, un tel constat ne permet néanmoins pas à lui seul de remettre en cause la pertinence de ces dispositifs, dont l'incidence potentielle sur la progressivité de l'imposition doit être mise en parallèle avec l'objectif de mise à disposition d'un support d'épargne de long terme pour les ménages et de financement de l'économie que ces incitations remplissent. En effet, ce sont des supports d'investissement de long terme qui permettent aux ménages d'investir sur des actifs plus risqués, notamment en fonds propres, particulièrement utiles au financement de l'économie, ce qui justifie un régime fiscal privilégié.

Cela étant, il apparaît que le régime fiscal du PER¹¹³ offre la possibilité de constituer un schéma d'optimisation dont la pertinence du point de vue économique mérite d'être examinée.

En effet, dans le cas où un PER n'est jamais liquidé par son titulaire avant son décès, la totalité du capital de ce plan est transmise à ses héritiers et se trouve définitivement et entièrement exonérée d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux. Cet état de fait crée une incitation à des comportements de rétention et d'optimisation, qui s'appuient sur la complémentarité entre assurance-vie et PER.

Ainsi, pour optimiser leur fiscalité, certains épargnants mettent en place un schéma mobilisant les deux outils suivants :

- 1) Un PER qui a été alimenté tout au long de la vie active en déduisant les versements du revenu imposable à l'entrée ;
- 2) Une assurance-vie utilisée comme outil d'épargne retraite ;

Ainsi, :

- A la retraite, pour tous les montants qui dépassent l'abattement sur les transmissions d'assurance-vie de 152 000 euros, les épargnants puisent dans leur assurance-vie (plutôt que de liquider le PER) : ils bénéficient ainsi d'un régime fiscal plus favorable que celui applicable aux versements volontaires sur le PER, grâce aux abattements annuels et au taux de prélèvement moins élevé que pour le PFU si le montant des primes versées n'excède pas 150 000€ ;
- Au décès :
 - o L'assurance-vie n'est pas imposée aux DMTG ou l'est peu (car l'essentiel des montants situés au-delà de l'abattement de 152 000 euros ont été liquidés au cours de la retraite) ;
 - o Le PER est transmis avec exonération totale de son capital et des éventuelles plus-values à l'IR. Seuls les DMTG demeurent applicables, selon un barème avantageux similaire à celui de l'assurance-vie ;

Une telle pratique permet donc de bénéficier non seulement d'une exonération totale des plus-values réalisées sur le plan d'épargne retraite, mais également de :

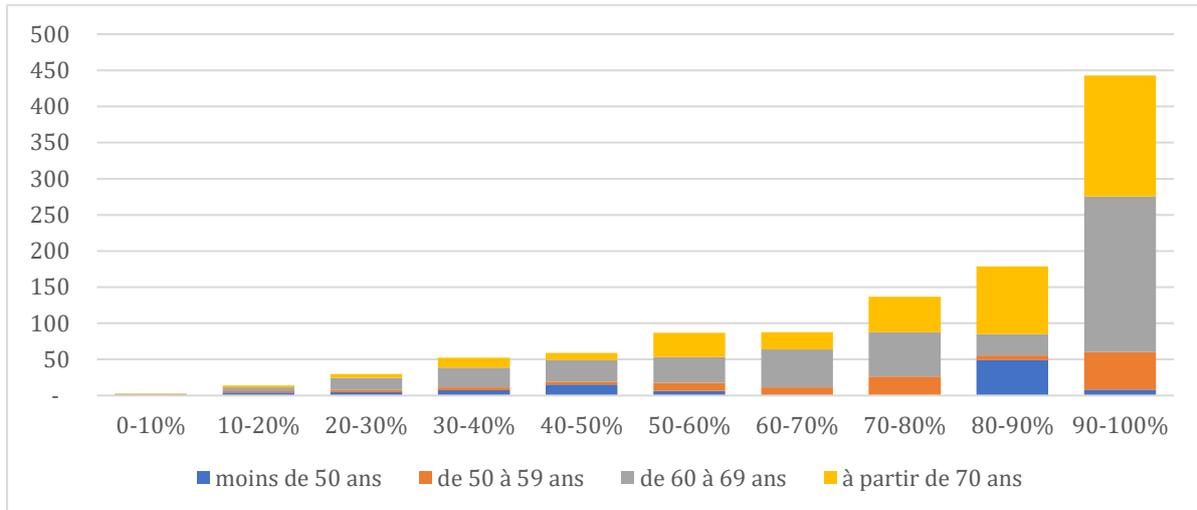
- Cumuler le bénéfice de la déduction des versements du revenu imposable à l'entrée, et de l'exonération d'IR sur le capital du PER à la sortie en cas de décès, ce qui n'est pas le cas dans une assurance-vie, étant donné que les montants placés sur une assurance-vie ont été taxés en amont (s'agissant à l'origine de revenus de l'assuré) ;
- Bénéficier d'un outil d'épargne-retraite grâce aux facilités de retrait partiel permises par le régime fiscal de l'assurance-vie ;

En plus d'inciter à une certaine rétention du capital, une telle possibilité d'optimisation pourrait permettre des économies d'impôt substantielles à des contribuables aisés, ce qui aurait une incidence sur la progressivité réelle de leur imposition, sans que cela semble justifié du point de vue économique.

Compte tenu de la forte concentration des rentes viagères à titre onéreux (cf. Graphique 40), il apparaît qu'un tel régime fiscal tend par construction à favoriser les bénéficiaires de cette catégorie de revenu, qui sont principalement issus des dixièmes supérieurs de la distribution des revenus. Ce faisant, ce régime fiscal a une incidence sur la progressivité de l'imposition des revenus.

¹¹³ Dans le cas du PER assurantiel essentiellement (PER géré par une société d'assurance), mais moins dans le cas du PER bancaire (compte-titres géré par une société bancaire) ;

Graphique n° 40 : Rentes viagères à titre onéreux, par dixième de revenu déclaré par UC (en M€)



Source: Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, Echantillon FELIN 2019 vieilli avec les revenus de 2023
 Note de lecture : Pour les 10% des foyers fiscaux avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, les rentes viagères à titre onéreux atteignent environ 450 M€.

Pour corriger cette situation, plusieurs solutions pourraient être envisagées :

- Une taxation immédiate à l'IR des montants reçus au titre du PER reçu non liquidé au moment du décès par l'héritier, avec exonération à la sortie pour éviter la double imposition ;
- Une transmission avec report d'imposition du PER non liquidé, et une taxation au moment de la liquidation choisi par l'héritier ;
- Une sortie progressive obligatoire, voire une liquidation obligatoire du PER à compter d'un certain âge (comme c'est par exemple le cas aux Etats-Unis).

La dernière option semble préférable à deux titres :

- D'une part, celle-ci permet de mettre fin au schéma d'optimisation de façon plus certaine et définitive que les autres, en supprimant la possibilité d'une transmission du PER ;
- D'autre part, celle-ci semble préférable sur un plan pratique, compte tenu des difficultés de gestion qu'implique la transmission de PER de génération en génération. Une telle option permettrait de borner de façon contraignante la durée d'un PER dans le temps.

PROPOSITION N°13 : Mettre fin au schéma d'optimisation reposant sur la transmission des PER en déshérence.

3.2.1.3.5. Les revenus issus des livrets réglementés

Les revenus issus des livrets d'épargne réglementés, comme le livret A, le Livret Jeune, le Livret Développement durable et Solidaire (LDDS) ou le Livret d'épargne populaire (LEP), sont entièrement exonérés d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux.

Ces avantages fiscaux ont pour objectif de proposer un support d'épargne très sûr pour les ménages, et incidemment d'orienter l'épargne vers le financement du logement social. C'est l'objectif fixé par la loi¹¹⁴ au Fonds d'épargne, géré pour le compte de l'État par la Caisse des

¹¹⁴ Art L 221-7 du Code monétaire et financier.

dépôts et consignations (CDC) qui centralise la majorité de l'encours de ces livrets (59,5% des livrets A et LDDS et 50% des LEP). Ainsi, en 2022, 13,6 Md€ de nouveaux prêts ont été accordés par le Fonds d'épargne, dont 11,5 Md€ en faveur du logement social et de la politique de la ville et 1,1 Md€ à destination du secteur public local.

L'incidence en termes de progressivité d'un tel régime doit donc être mise en regard de cet objectif. En tout état de cause, compte tenu du plafond de ces différents livrets, il est vraisemblable que la répartition des revenus soit moins concentrée que celle des autres revenus du capital, et qu'un tel avantage fiscal ait par conséquent une moindre incidence sur la progressivité de l'imposition.

3.2.2. La capacité de certains contribuables à piloter le montant de leur revenu imposable constitue une limitation à la progressivité de l'imposition, notamment dans la partie haute de la distribution des revenus

Tout au long de ce rapport, l'analyse de la progressivité de l'imposition s'est essentiellement concentrée sur le rapport existant entre le montant de l'imposition ou de tel ou tel gain fiscal d'une part, et le montant du revenu déclaré du foyer fiscal d'autre part.

Or, il arrive que le revenu déclaré ne permette pas de saisir en totalité la capacité contributive réelle d'un foyer fiscal. C'est notamment le cas pour les contribuables qui détiennent des parts d'entreprises et disposent d'un pouvoir décisionnaire au sein de ces dernières, ce qui leur donne une capacité à piloter le montant de leur revenu déclaré, et donc de l'impôt payé. Par souci de simplification, nous qualifierons par la suite de « dirigeant d'entreprise » l'ensemble des agents économiques qui présentent cette double caractéristique de détention d'une part significative du capital et du pouvoir décisionnaire au sein d'une entreprise.

3.2.2.1. Les dirigeants d'entreprise ont la possibilité de déterminer eux-mêmes leur mode de rémunération en fonction du régime fiscal le plus favorable

La littérature économique a montré que les agents économiques qui disposent de la capacité de choisir leur mode de rémunération (professions libérales, travailleurs indépendants, dirigeants d'entreprise) tendent à opter pour le type de revenu le moins taxé. On parle alors d'« income shifting », ou de « redénomination des revenus ». De tels phénomènes ont notamment été observés en Suède (Alstadsaeter et Jacob, 2016)¹¹⁵, en Norvège (Alstadsaeter et Wangen, 2010)¹¹⁶, en Finlande (Harju et Matikka, 2016)¹¹⁷ ou en Israël (Romanov, 2006)¹¹⁸.

Le dirigeant d'une entreprise dispose d'une capacité à déterminer lui-même son mode de rémunération. Par conséquent, la mise en place d'un régime fiscal plus favorable aux revenus du capital comme le PFU crée une incitation à modifier son mode de rémunération personnel, en passant par exemple d'un versement de salaire à un versement de dividende. Ainsi le tableau 43 illustre les arbitrages optimaux qu'un dirigeant d'entreprise peut opérer pour minimiser le montant de l'imposition, en fonction de son type de revenu et de son mode d'imposition. A partir d'un certain seuil, il devient clair que la rémunération sous la forme de dividendes imposés au PFU devient avantageuse.

¹¹⁵ Alstadsaeter et Jacob (2016), « Dividend Taxes and Income Shifting », *The Scandinavian Journal of Economics*

¹¹⁶ Alstadsaeter et Wangen (2010), « Small corporations income shifting through choice of ownership structure – A Norwegian case », *Finnish Economic Papers*

¹¹⁷ Harju et Matikka (2016), « The elasticity of taxable income and income-shifting : what is « real » and what is not ? », *The Scandinavian Journal of Economics*

¹¹⁸ Romanov (2006), « The corporation as a tax shelter: Evidence from recent Israeli tax changes », *Journal of Public Economics*

Tableau n° 43 : Cas-type décrivant les arbitrages de détermination du mode de rémunération et d'imposition optimal, pour trois niveaux de revenus

	Revenu	30 000	60 000	160 000
Salaire (au barème)	Impôt total au barème	4 638	15 306	58 788
	<i>dont IR barème (avec abattement de 10%)</i>	1 728	9 486	43 268
	<i>dont PS barème (9,7%)</i>	2 910	5 820	15 520
	Taux moyen	15%	26%	37%
Dividende (au barème)	Impôt total au barème	5 898	14 406	51 108
	<i>dont IR barème (avec abattement de 40%)</i>	738	4 086	23 588
	<i>dont PS barème (17,2%)</i>	5 160	10 320	27 520
	Taux moyen	20%	24%	32%
Dividende (au PFU)	Impôt total au PFU	9 000	18 000	48 000
	<i>dont IR au PFU (12,8%)</i>	3 840	7 680	20 480
	<i>dont PS au PFU (17,2%)</i>	5 160	10 320	27 520
	Taux moyen	30%	30%	30%

Source : Calcul des rapporteurs

Néanmoins, comme le souligne le rapport du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital (2023)¹¹⁹, un tel effet n'a pas été observé à date suite à la mise en place du PFU en 2018. En effet, les foyers fiscaux dont les dividendes déclarés ont fortement augmenté à partir de 2018 ne semblent pas avoir diminué en moyenne leurs autres revenus (notamment d'activité).

Deux limites pourraient néanmoins nuancer ce constat :

- D'une part, il existerait une forme d'inertie dans les comportements de redénomination des ménages suite à une réforme fiscale. Ainsi, de tels comportements ne seraient observables qu'après un certain délai ;
- D'autre part, en parallèle des réformes de la fiscalité du capital (mise en place du PFU et remplacement de l'impôt sur la fortune (ISF) par l'impôt sur la fortune immobilière (IFI)), le taux de l'impôt sur les sociétés a été abaissé graduellement, jusqu'à atteindre 25% au 1^{er} janvier 2022. Eu égard au fait que l'impôt sur les sociétés est prélevé en amont du versement des dividendes mais en aval du versement des salaires, une telle évolution est de nature à renforcer les incitations à la redénomination des salaires en dividendes. Par conséquent, l'incitation à l'« *income shifting* » aurait été maximisée à partir de 2022, période pour laquelle aucune donnée empirique n'est encore disponible.

3.2.2.2. Les dirigeants peuvent également choisir de limiter les versements de dividendes et de placer les bénéfices en réserve, afin d'optimiser dans le temps les distributions de revenus par l'entreprise

Du fait de son pouvoir décisionnaire sur l'allocation des bénéfices, un dirigeant d'entreprise a la possibilité d'arbitrer entre une distribution sous forme de dividendes et un placement en réserve pour accroître l'actif net de l'entreprise.

¹¹⁹ Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital – Quatrième rapport, octobre 2023.

Un tel arbitrage peut être affecté par la fiscalité applicable aux bénéfices distribués. Ainsi, les travaux de l'IPP (2023)¹²⁰ ont montré que la mise au barème des revenus du capital opérée en 2013 avait entraîné conjointement une forte diminution des dividendes versés ainsi qu'une hausse significative du taux d'épargne des sociétés. En réaction à l'accroissement de la fiscalité applicable aux dividendes, les entreprises ont fait le choix de conserver leurs bénéfices en réserves, afin de bénéficier d'une réserve de liquidités et de plus-values latentes. Par symétrie, l'accroissement significatif de l'assiette des dividendes versés depuis la mise en place du PFU en 2018 résulterait en grande partie d'un « déstockage » par les entreprises de l'épargne nette accumulée au cours de la période 2013-2018.

Ce type d'arbitrage n'est pas sans incidence sur la progressivité de l'imposition. En effet, la possibilité pour les dirigeants d'entreprise de réaliser ce type d'arbitrage les dote d'une capacité à piloter dans le temps le montant de leur revenu disponible, *via* ce que ce que le rapport parlementaire Mattei-Sansu (2023)¹²¹ qualifie de « déplacement des frontières » entre patrimoine privé des ménages et patrimoine professionnel détenu par le biais d'une entreprise. Ce pilotage du revenu disponible permet de minimiser l'impôt payé en jouant sur différents leviers.

3.2.2.2.1. Une réalisation du revenu différée dans l'attente d'une diminution de la fiscalité applicable

Tout d'abord, comme l'a illustré l'exemple de la mise au barème des revenus du capital, la mise en réserve des bénéfices peut constituer une réponse immédiate à un alourdissement de la fiscalité, dans la mesure où cet alourdissement peut être perçu comme temporaire.

Ainsi, plusieurs intervenants auditionnés dans le cadre du présent rapport particulier ont indiqué que ce type d'arbitrage pouvait en partie être guidé par l'attente d'une évolution plus favorable du régime fiscal applicable aux revenus distribués. Les dirigeants d'entreprise disposent ainsi d'une capacité à choisir le moment le plus favorable du point de vue de la fiscalité pour procéder à une distribution des bénéfices sous forme de dividendes.

3.2.2.2.2. Un arbitrage entre versement de dividendes et réalisation de plus-values pour bénéficier d'abattements pour durée de détention

Pour générer, à partir des bénéfices de la société, un revenu personnel leur permettant de financer leurs dépenses quotidiennes, les dirigeants d'entreprise peuvent arbitrer entre une distribution directe des bénéfices sous forme de dividendes et une distribution plus indirecte, sous forme de réalisation d'une plus-value en vendant tout ou partie de leurs titres dans la société.

Or, la mise en réserve des bénéfices, qui peut s'accompagner ou non d'une stratégie de rachat d'actions (*cf.* Encadré 10) tend mécaniquement à accroître la valeur des titres détenus par les dirigeants. Un tel mécanisme permet donc d'accroître le montant de la plus-value qui serait perçue en cas de cession à titre onéreux immédiate de ses titres par le dirigeant d'entreprise. Cette plus-value non réalisée à date est qualifiée de plus-value « latente ». Le placement en réserve des bénéfices tend donc d'une certaine façon à incorporer une fraction des bénéfices dans la valeur des titres détenus par le dirigeant, sous forme de plus-value latente.

¹²⁰ « Follow the money ! Why dividends overreact to flat-tax reforms », Bach et al. (2023).

¹²¹ Mission d'information parlementaire relative à la fiscalité du patrimoine - Rapport d'information n°1678, septembre 2023.

Encadré N°10 : La stratégie de rachat d'actions

Lorsqu'une société dégage un bénéfice après impôt, celle-ci peut choisir de l'affecter de plusieurs façons différentes :

- D'une part, elle peut procéder à une distribution de tout ou partie de ces bénéfices sous forme de dividendes ;
- D'autre part, elle peut placer ces bénéfices en réserve, ce qui peut répondre à diverses motivations :
 - 1) La création d'une capacité d'autofinancement, pour financer des investissements à venir ;
 - 2) Le renforcement de la trésorerie, pour respecter des contraintes légales ou pour constituer une réserve de liquidités ou de plus-values latentes ;
 - 3) Le déploiement d'un rachat d'actions de l'entreprise dans le but d'accroître la valeur des titres restants.

Certaines entreprises, à l'instar de la stratégie déployée par les sociétés *Apple* ou *Boeing* au cours de la dernière décennie, ont recours au rachat d'actions afin d'accroître la valeur des titres restants. En effet, la valeur d'une action est schématiquement dépendante du ratio Bénéfice prévu / Nombre d'actions. Par conséquent, la réduction du nombre d'actions en circulation tend par construction à accroître leur valeur de marché à bénéfice donné *via* un effet dénominateur.

Une telle stratégie permet en outre de rémunérer les actionnaires vendeurs de titres *via* la plus-value que ces derniers réalisent lors du rachat de leurs actions. Elle est avantageuse à plusieurs titres :

- Tout d'abord, les plus-values réalisées par les actionnaires sur des titres acquis avant 2018 bénéficient, comme indiqué ci-dessous, d'une fiscalité minorée par le jeu des abattements pour durée de détention par rapport à une distribution de dividendes ;
- En outre, le rachat d'actions permet de rémunérer les actionnaires qui le souhaitent, tout en augmentant la valeur des titres restants ;
- Enfin, le rachat d'actions permet de maximiser le revenu des cadres dirigeants de l'entreprise en cas de recours à des stock-options.

Définis comme une option d'achat accordée à un cadre dirigeant, qui porte sur une future émission d'actions à un prix préférentiel convenu à l'avance, les stock-options constituent un élément de rémunération, puisque l'exercice de l'option d'achat est en général rapidement suivi d'une revente des actions au prix de marché, ce qui permet de dégager une plus-value substantielle.

Pour maximiser le montant de cette plus-value, les dirigeants d'entreprise ont donc intérêt fiscalement à encourager l'accroissement du prix de marché des actions de la société, en recourant notamment au rachat d'actions.

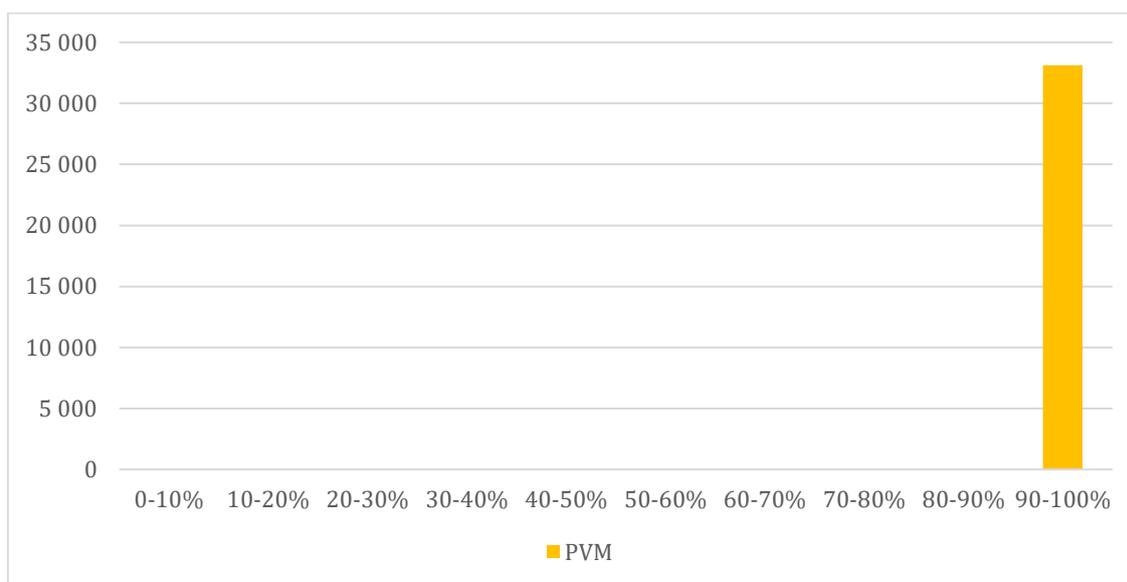
Du point de vue fiscal, il pouvait, avant la réforme de 2018, dans certains cas, être plus intéressant de générer un revenu imposable sous forme de plus-value que sous forme de dividende. En effet aux termes de l'article 150-0 D du code général des impôts, les plus-values de cession de valeurs mobilières bénéficiaient d'abattements pour durée de détention en cas d'option pour l'imposition des revenus du capital au barème de l'impôt sur le revenu¹²² : (i) l'abattement de droit commun (art 150-0 D, 1 ter du CGI), d'une part, qui s'appliquait à l'ensemble des plus-values de cession de valeurs mobilières, était égal à 50% lorsque les titres étaient détenus depuis au moins deux ans et moins de huit ans, et à 65% lorsque les titres étaient détenus depuis au moins huit ans ; (ii) l'abattement renforcé (art 150-0 D, 1 quater du CGI), d'autre part, qui s'appliquait aux seules plus-values de cessions de titres de PME créées depuis moins de dix ans, était égal à 50% lorsque les titres étaient détenus depuis au moins un an et moins de quatre ans, à 65% lorsque les titres étaient détenus depuis au moins quatre ans et moins de huit ans, et à 85% lorsque les titres étaient détenus depuis au moins huit ans.

¹²² Depuis 2018, seules les plus-values de cessions de titres acquis avant 2018 peuvent bénéficier de tels abattements.

La possibilité de bénéficier d'un abattement pour durée de détention sur la plus-value de cession des titres détenus par les dirigeants incitait au maintien des bénéfices dans l'entreprise sous forme de plus-values latentes, qui étaient ensuite réalisées lorsque l'abattement pour durée de détention était maximisé, minimisant ainsi l'impôt payé sur cette plus-value.

Or, comme l'illustre le graphique 41, les plus-values mobilières se caractérisent par un degré de concentration extrêmement élevé. Un tel régime fiscal tendait ainsi par construction à bénéficier aux contribuables les plus aisés.

Graphique n° 41 : Plus-values de cession de valeurs mobilières, par dixième de revenu déclaré par UC (en M€)



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

Note de lecture : Pour les 10% des foyers fiscaux avec les revenus déclarés par UC les plus élevés, les plus-values mobilières atteignent environ 33 Md€.

Eu égard à l'ampleur et à la concentration du gain fiscal ainsi octroyé, et à sa volonté de renforcer l'attractivité du PFU par effet de comparaison, le législateur a, dans la loi de finances pour 2018, considérablement limité le bénéfice de ce régime en cas d'option pour le barème, puisque les abattements pour durée de détention sont désormais applicables aux seules plus-values de cession de titres acquis ou souscrits avant 2018.

Ce faisant, il a supprimé un facteur incitatif au placement des bénéfices en réserve, et à la rétention des revenus au sein des entreprises sous forme de plus-values latentes. Cela a eu une incidence positive non seulement du point de vue des finances publiques (la réforme du PFU ayant été autofinancée du fait d'un important déstockage de bénéfices placés en réserve sous forme de versements de dividendes), mais également vraisemblablement de la progressivité de l'imposition.

3.2.2.2.3 Un effacement des plus-values non réalisées au moment de la transmission

En France, il n'existe pas de mécanisme de taxation des plus-values avant le moment de leur réalisation, autrement dit de taxation des plus-values « latentes ». Ce principe, commun à la quasi-totalité des pays de l'OCDE, prévoit que le paiement de l'impôt sur le revenu sur une plus-value est différé jusqu'au moment où celle-ci se trouve réalisée.

En outre, en cas de cession à titre gratuit de l'actif incorporant une plus-value latente, cette dernière est « purgée » (cf. Encadré 11).

Dans ce cas, la valeur de l'actif retenue pour le calcul des droits de mutation correspond à sa valeur faciale estimée à la date de la transmission. En revanche, au moment où cet actif sera cédé à titre onéreux par le donataire ou l'héritier, l'article 150-0 D du code général des impôts prévoit que la plus-value imposable correspond à la différence entre le prix de vente et « en cas d'acquisition à titre gratuit, leur valeur retenue pour la détermination des droits de mutation ». Par conséquent, la part de la plus-value résultant de la différence entre le prix d'acquisition par le défunt ou le donateur est effacée du point de vue fiscal, et ne fera donc l'objet d'aucune imposition à l'IR. En d'autres termes la transmission par donation ou succession d'actifs entraîne l'effacement fiscal des plus-values latentes incorporées à ces actifs.

Encadré n°11 : Exemple du mécanisme de « purge » des plus-values latentes

Un contribuable A achète des actions pour un montant de 1,5 M€ et les cède en donation-partage ou bien à son décès à son enfant B. Lors de la transmission, la valeur de marché du bien est de 2 M€, soit une plus-value latente de 500 000 €.

L'enfant héritier B paiera des DMTG sur la valeur à date des titres, c'est à dire 2 M€ (soit 617 394 €¹²³) et aura donc bénéficié d'une succession de 1 382 606 € nets de DMTG (dans le cas d'une succession). Si le donataire revend l'actif au prix de marché immédiatement après la transmission, il ne paiera pas d'impôt sur la plus-value.

Cette situation est plus avantageuse que celle dans laquelle le contribuable A vend son actif et transmet le produit de la vente à son décès à son héritier B : A serait alors imposé au PFU sur la plus-value effectuée depuis l'acquisition du bien (150 000 € pour une plus-value de 500 000 € imposée au PFU), et son héritier B paierait des DMTG sur 1,85 M€ transmis (soit 552 678 €), il recevrait donc 1 297 322 € nets de DMTG.

La « purge » des plus-values permet donc au bénéficiaire d'économiser 85 284 € dans le cas étudié. Cette économie s'accroît avec la valeur de la plus-value « purgée » (ainsi, si la plus-value latente avait été de 1 M€, le bénéficiaire aurait fait une économie de 175 284 €).

Dans une étude de 2021, l'OCDE¹²⁴ distingue trois approches de la taxation des plus-values latentes lors du décès :

- L'approche « Transfer-as-realisation basis » : deux pays (la Hongrie et le Danemark) sur les 22 pays étudiés par l'OCDE¹²⁵ considèrent que la plus-value est réalisée lors de la transmission de l'actif et prévoient donc l'imposition de la plus-value à ce moment.
- L'approche « Carry-over basis » : 8 pays sur 22 considèrent que la plus-value latente est transmise au bénéficiaire, ouvrant droit à un sursis d'imposition. La plus-value est alors imposée au moment de la revente de l'actif sur la plus-value totale (celle effectuée par le donateur et lui-même). L'Allemagne, l'Italie, la Suisse et le Japon ont notamment adopté cette approche.
- L'approche « Step-up in basis » : 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 ne s'applique toutefois qu'en cas de succession, mais pas en cas de donation.

En l'état, il semble que ce mécanisme de « purge » soit source d'inégalités et d'inefficience.

¹²³ Cas d'une succession en ligne directe, après abattement de 100 000 euros. Montant obtenu à l'aide du [Simulateur de calcul des droits de succession \(Simulateur\) | service-public.fr](#)

¹²⁴ OECD (2021), Tax Policy Studies, *Inheritance Taxation in OECD countries*.

¹²⁵ L'OCDE dispose de données sur 22 des 24 pays de l'OCDE taxant l'héritage.

Tout d'abord, compte tenu de la très forte concentration des plus-values mobilières (cf. Graphique 40), un tel régime ayant pour effet d'exonérer partiellement ou totalement les plus-values suite à une cession à titre gratuit a des incidences importantes en termes de progressivité. Ainsi, une estimation menée sur les transmissions des ménages américains avec les patrimoines les plus élevés montre que la part des plus-values latentes atteindrait en moyenne jusqu'à 44% du patrimoine transmis¹²⁶. Ce mécanisme serait également facteur d'inégalités horizontales entre les contribuables qui réalisent des plus-values pendant leur vie et ceux qui transfèrent des plus-values latentes après leur décès. En outre, comme le souligne l'étude proposée par Hannezo (2022)¹²⁷ sur le sujet, seuls les foyers fiscaux présentant des niveaux de revenus élevés ont la capacité de conserver d'importantes plus-values latentes dans l'optique de les céder à des fins d'optimisation, contrairement aux foyers fiscaux moins aisés qui ont besoin de liquider régulièrement leur épargne sous forme de revenu imposable afin de financer les dépenses de leur vie quotidienne. En outre, cette situation introduit une asymétrie de traitement fiscal entre bénéficiaires non distribués et bénéficiaires distribués, sans fondement économique évident.

Par ailleurs, une telle exonération représente un manque à gagner significatif pour les finances publiques. Si aucune estimation des effets de ce mécanisme n'a été réalisée en France, plusieurs évaluations ont cependant été conduites aux Etats-Unis¹²⁸, où seule la transmission suite à un décès (et non suite à une donation) entraîne la purge de la plus-value. Ainsi, pour la seule année 2019, le coût de ce dispositif serait estimé à 39 Md\$. En extrapolant les résultats de cette estimation, Hannezo (2022) aboutissait à une estimation d'un ordre de grandeur de 2 Md€ pour la France.

Enfin, en décourageant la réalisation de plus-values par les vifs, la « purge » des plus-values latentes en cas de décès incite à des comportements de rétention d'actifs, allant à l'encontre d'une allocation optimale du capital. Pour limiter l'ampleur de ces inefficiences, l'article 19 de la 3^e loi de finances rectificative pour 2012¹²⁹ prévoyait une exception au principe de purge des plus-values latentes en cas de cession des valeurs mobilières par donation, si la revente de ces valeurs intervenait dans un délai inférieur à 18 mois suivant ladite donation. En substance, il s'agissait d'un mécanisme de sursis d'imposition limité dans le temps en cas de donation. Celui-ci suppose que l'opération de cession est réputée sans effet sur l'imposition due : la plus-value ne sera imposable en totalité que lors de la cession à titre onéreux par le donataire. Ce raisonnement s'appuyait donc sur le transfert simple de la plus-value latente et de la charge fiscale qui en résulte (pour une durée limitée) du patrimoine du donateur à celui du donataire.

Cette disposition avait été censurée par le Conseil Constitutionnel¹³⁰ en considération du fait que celle-ci faisait « peser sur les donataires de valeurs mobilières une imposition supplémentaire qui est sans lien avec leur situation mais est liée à l'enrichissement du donateur antérieur au transfert de propriété des valeurs mobilières, que le critère de la durée séparant la donation de la cession à titre onéreux des valeurs mobilières est à lui seul insuffisant pour présumer de manière irréfragable que la succession de ces deux opérations est intervenue à la seule fin d'éluder le paiement de l'imposition des plus-values et que « le législateur n'a donc pas retenu des critères objectifs et rationnels en rapport avec l'objectif poursuivi et par suite, a méconnu les exigences de l'article 13 de la Déclaration de 1789 ». En d'autres termes, le Conseil avait considéré que la part de la plus-value constituée antérieurement à la cession à titre gratuit ne constituait pas du point de vue juridique un enrichissement du donataire, et qu'à ce titre elle ne devait pas être imposée comme faisant partie de ses revenus.

¹²⁶ U.S. Department of Treasury, Office of Tax Analysis, « Tax expenditure for exclusion of capital gains at death », 2014, p. 10.

¹²⁷ « Mettons fin à l'« effacement » des plus valeurs au moment de la transmission ! », Hannezo & FIPADDICT (2022)

¹²⁸ Joint Committee On Taxation, « Estimates of federal tax expenditures for fiscal years 2019-2023 », December 2019».

¹²⁹ Loi n°2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificatives pour 2012

¹³⁰ Conseil Constitutionnel, décision n°2012-661 du 29 décembre 2012

Néanmoins, comme le souligne Hannezo (2022), il semble exister une marge de manœuvre juridique pour la suppression du mécanisme de purge des plus-values latentes par la transmission à titre gratuit, en s'appuyant sur deux exemples de transmission de la charge fiscale existant en droit français. Ces exemples s'inscrivent dans l'approche « As-realisation basis ».

Ainsi, en cas de cession à titre gratuit d'une entreprise individuelle, l'article 41 du code général des impôts prévoit que l'ensemble des plus-values latentes sont transmises au donataire et placées en report d'imposition sous certaines conditions, dont l'engagement de poursuite de l'activité. Les plus-values seront en revanche pleinement imposables au sein des revenus du donataire à l'expiration du report.

De même, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), le Conseil Constitutionnel a récemment confirmé la constitutionnalité d'un dispositif prévoyant le transfert de la charge d'imposition en cas de cession d'actifs mobiliers concernés par des reports d'imposition sur le fondement de l'article 150-0 B ter du CGI, au motif que le report d'imposition « crée une dette fiscale certaine dans son montant que le donataire peut prendre en compte au moment d'accepter ou de refuser la transmission ».¹³¹

Une approche innovante du point de vue constitutionnel, fondée sur les exemples cités plus haut, consisterait à assimiler, du point de vue fiscal, cession à titre gratuit et cession à titre onéreux. En d'autres termes, la cession à titre gratuit (donation ou succession) serait considérée comme un fait générateur d'impôt, ouvrant la possibilité d'une taxation de la plus-value ainsi constatée. Pour une donation, la plus-value serait directement taxable entre les mains du donateur, ou de façon optionnelle entre les mains du donataire. La taxation serait alors assortie d'un report d'imposition (et non d'un sursis). En d'autres termes, la plus-value serait effectivement constatée, calculée et déclarée, mais donnerait lieu à un report, c'est-à-dire à un différé de paiement de l'imposition, jusqu'au moment de la cession des titres par le donataire. Par extension, la transmission suite à un décès se traduirait, sous réserve d'acceptation des actifs par l'héritier, par un transfert automatique de la charge fiscale, assortie d'un report d'imposition jusqu'à la cession desdits actifs.

Cette approche semble justifiée à plusieurs égards :

- Bien qu'il s'agisse d'une libéralité, la cession à titre gratuit constitue un acte de disposition du patrimoine, et peut donc à ce titre être considérée par le Conseil constitutionnel comme un fait générateur d'impôt, comme c'est le cas pour la cession à titre gratuit d'une entreprise individuelle ;
- Par ailleurs, au contraire du sursis d'imposition, le report crée, comme l'a indiqué le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 12 avril 2019, une dette fiscale certaine dont le montant est connu par le donataire ou l'héritier avant la cession, lui donnant ainsi la possibilité d'accepter ou non cette dernière.

La suppression de la purge des plus-values latentes, assortie d'un mécanisme de report d'imposition constituerait d'après l'OCDE (2021)¹³² la meilleure approche (« transfer as realization basis ») pour empêcher la rétention d'actifs et le report de cession, tout en protégeant les contribuables ne disposant pas des liquidités nécessaires pour faire face à l'imposition des plus-values à court-terme. Elle permettrait enfin de rapprocher les conceptions éloignées qu'entretiennent le droit et l'économie au sujet des notions de « plus-value effective », et de « fait générateur d'impôt ».

PROPOSITION N°14 : Remplacer, en cas de cession à titre gratuit de valeurs mobilières par succession ou par donation, l'effacement des plus-values par un transfert optionnel de la charge fiscale assorti d'un report d'imposition.

¹³¹ Conseil Constitutionnel, décision n°2019-775 du 12 avril 2019.

¹³² Précité

3.2.2.3. La possibilité de financer ses dépenses courantes via un emprunt personnel

En théorie, un agent économique doit, à intervalles réguliers, générer un revenu disponible afin de financer ses dépenses. Ce faisant, il est assujéti à l'imposition des personnes physiques. Dans cette perspective, le maintien des bénéfices en réserve dans les entreprises devrait être sans incidence à long terme sur l'imposition : tôt ou tard, l'impôt sur les revenus du capital est dû (sous les réserves déjà abordées sur l'imposition des plus-values).

Néanmoins, le patrimoine financier professionnel peut être source de liquidités de façon moins directe. En effet, les dirigeants d'entreprise ont la possibilité de contracter un emprunt personnel en utilisant les titres incorporant d'importantes plus-values latentes comme collatéral : on parle alors souvent de « crédit lombard ». Un tel crédit permet :

- De financer les dépenses courantes de l'emprunteur *via* une source de revenus qui ne fait l'objet d'aucune imposition, et ainsi d'obtenir une capacité à retarder le paiement de l'imposition au moment le plus avantageux fiscalement ;
- De bénéficier d'un effet de levier, en réinvestissant une partie des sommes empruntées. Si un agent économique engage un investissement sur la base de ses revenus personnels, notés R, il doit au préalable s'acquitter de l'imposition sur ces revenus, notée T. Par conséquent, le montant maximum qu'il est en capacité d'investir est égal à R-T. Dans l'hypothèse d'un taux de rendement i , la plus-value ainsi dégagée, et taxée au PFU est égale à $(R-T)*i$. A l'inverse, la possibilité d'utiliser des actifs incorporant des plus-values latentes et ne faisant l'objet d'aucune taxation *ex ante* comme collatéral permet aux dirigeants d'obtenir des emprunts d'un montant plus conséquent qu'en cas de taxation *ex ante*, et ainsi de maximiser le montant investi, afin de dégager une plus-value supérieure, égale à $R*i$;
- De réduire le montant du patrimoine net imposable en cas de recours à un emprunt immobilier, qui est déductible du patrimoine imposable à l'IFI.

D'après plusieurs intervenants auditionnés dans le cadre du présent rapport particulier, une telle stratégie, particulièrement en vogue aux Etats-Unis, permet à de nombreux contribuables aisés de financer leurs dépenses par emprunt personnel pendant de longues périodes, sans générer aucun revenu imposable. Un tel mécanisme a une incidence importante en termes de progressivité de l'imposition, qui échappe aux mesures de la progressivité réalisées sur la base du revenu déclaré réalisées jusque-là puisqu'un emprunt n'est pas considéré comme un revenu.

3.2.2.3. Le recours à des holdings patrimoniales permet, *via* l'interposition d'une personne morale, de piloter de façon souple le revenu déclaré de sorte à optimiser le montant de l'impôt payé

L'ensemble des stratégies décrites précédemment reposent sur la capacité du dirigeant d'entreprise à maintenir les bénéfices au sein de la société, en limitant au maximum les distributions des bénéfices sous forme de dividendes. Une telle stratégie est particulièrement adaptée aux sociétés dans lesquelles le dirigeant dispose d'un degré de contrôle très élevé sur son entreprise.

Néanmoins, les contraintes financières et juridiques qui pèsent sur les sociétés de taille plus importantes (ETI, grandes entreprises, sociétés cotées...) limitent la capacité du dirigeant à procéder à un tel arbitrage. Les distributions de dividendes constituent alors un impératif destiné à satisfaire les investisseurs.

Dans ce cas, les dirigeants d'entreprise disposent d'un recours. Au lieu de se verser des dividendes en leur nom propre, ils ont la possibilité de les faire remonter dans une société « mère », ou « holding », qu'ils contrôlent et qui détient pour leur compte les titres de la société « fille ». Or, lorsque les dividendes sont perçus par une personne morale soumise à l'impôt sur les sociétés, un risque de double imposition existe :

- Au niveau de la société fille, les dividendes seraient taxés à l'IS en amont de leur distribution ;
- Au niveau de la société mère, les dividendes reçus seraient également taxés à l'IS suite à leur distribution, au titre de la composante « Résultat financier » du bénéfice fiscal de la société.

Pour pallier ce phénomène, l'article 145 du code général des impôts (transposant la directive 2011/96/UE concernant le régime fiscal applicable aux sociétés mères et filiales d'Etats membres différents) prévoit que les dividendes reçus par une personne morale soumise à l'IS sont exonérés d'impôt sur les sociétés, et qu'à ce titre ils ne sont pas intégrés au bénéfice fiscal de cette société (la société « mère »), en application du régime « mère-fille ». Pour bénéficier de ce régime, la société mère doit toutefois détenir au moins 5% du capital de la société fille, ce qui est un critère moins restrictif que celui prévu par le droit européen (10% de détention minimum).

En complément, l'article 216 du CGI prévoit toutefois qu'une quote-part pour frais et charges (QPFC) des dividendes reçus, dont le taux est fixé par principe à 5% (ou à 1% en cas d'option pour le régime de l'intégration fiscale, ce qui nécessite une détention d'au moins 95% de la société fille par la société mère), 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).

D'après les comptes nationaux de l'INSEE en 2021, sur les 230,2 Md€ de dividendes versés, seuls 44,6 Md€ ont été versés à des ménages. Le solde, soit 78% des revenus distribués par les entreprises pour une valeur totale de 180 Md€ environ, a été versé à d'autres entreprises.

Cet état de fait est d'abord le reflet de l'interdépendance des entreprises, caractéristique du tissu économique français, et non l'illustration d'un recours massif à des holdings à des fins d'optimisation fiscale.

Néanmoins, dans certains cas, la création de la société mère ne répond pas à un impératif de gestion de la société fille ou à une stratégie industrielle, mais à une volonté d'optimisation fiscale : on parle alors, au sujet de la société mère, de « holding patrimoniale ». En théorie, le fait de recourir à ce type de mécanisme dans le seul but de minimiser le montant de l'impôt payé peut-être sanctionné par le juge sur le fondement de l'abus de droit. En pratique, celui-ci demeure très difficile à qualifier, considérant qu'il est aisé pour le dirigeant de doter la holding d'une autre fonction destinée à asseoir sa régularité du point de vue juridique.

Dans ce cas, le dirigeant d'entreprise dispose d'un instrument de pilotage de son revenu disponible extrêmement souple, qui lui permet de bénéficier de l'ensemble des mécanismes décrits plus tôt : crédit lombard, abattements pour durée de détention sur les plus-values, purge des plus-values latentes en cas de cession à titre gratuit...

En outre, les holdings patrimoniales permettent à des dirigeants d'entreprise de financer diverses dépenses personnelles grâce à leur trésorerie, à condition que ces dépenses soient en lien avec l'objet social de ladite holding. Si de telles dépenses peuvent en théorie être réalisées par l'ensemble des sociétés au bénéfice de leurs dirigeants, la très grande plasticité de l'objet social d'une holding patrimoniale permet aux dirigeants d'entreprises de financer un éventail de dépenses personnelles plus large qu'avec une société classique (dotée d'une activité économique opérationnelle) : achat de véhicules, de biens immobiliers, frais de déplacement, d'hébergement... Dans ce cas, de telles dépenses permettent de financer directement les dépenses du dirigeant d'entreprise, en utilisant un revenu qui n'est pas assujéti à l'IR.

Par conséquent, il apparaît qu'un pan significatif de la capacité contributive réelle de certains contribuables n'est pas capturée *via* le revenu déclaré, parce que leurs revenus ne sont pas intégrés à cet agrégat. L'incidence d'un tel mécanisme en termes de progressivité, qui est potentiellement élevée, ne peut donc être mesurée sur la base des estimations réalisées jusque-là.

Enfin, la détention d'une holding permet à un foyer fiscal de disposer d'un support de réinvestissement de plus-values placées en report d'imposition grâce au régime de l'apport-cession (*cf.* Encadré 11).

Encadré n°11 : Le fonctionnement du mécanisme d'apport-cession

Un contribuable A a créé une société X en 2018 en engageant un capital initial de 10 000€. En 2024, alors qu'il souhaite vendre cette entreprise, celle-ci est estimée à 1 M€. La plus-value latente est donc de 990 000€.

En cas de revente, cette plus-value serait immédiatement assujettie à l'imposition des revenus du capital *via* le PFU, au taux de 12,8% d'IR et 17,2% de prélèvements sociaux, soit 297 000€ au total.

Néanmoins, pour différer le paiement de cette imposition, A peut choisir de recourir au mécanisme d'apport-cession, qui repose sur deux étapes principales :

- L'apport : dans un premier temps, A cède les titres qu'il possède dans sa société X à une société Y dont il a le contrôle. Cette société Y, qui devient ainsi la « holding » de la société X, peut préexister à l'opération d'apport, ou être créée pour l'occasion. En contrepartie de cette opération d'apport, le contribuable A reçoit des titres de la holding Y.
- La cession : dans un second temps, la holding Y revend les titres de X qui lui ont été apportés à un tiers. Elle obtient donc 990 000€ de liquidités.

Du point de vue du droit fiscal, la plus-value est considérée comme réalisée dès l'opération d'apport. En effet, les titres de la holding Y reçus par A constituent la rémunération de son apport fait avec les titres de X. La plus-value est donc constatée et déclarée par A dans sa déclaration fiscale, ce qui entraîne le calcul de l'impôt sur cette plus-value.

Néanmoins, conformément au droit européen, A bénéficie d'un report, autrement dit d'un différé de paiement de l'imposition sur cette plus-value. Ce report prend fin dans diverses situations, notamment en cas de revente par A de ses titres dans la holding Y.

Dans le but de fluidifier le fonctionnement du marché intérieur, le législateur européen avait entendu limiter les entraves aux opérations de fusions, scissions, apports d'actifs et échanges d'actions. C'est tout l'objet de la directive du 19 octobre 2009, dite directive « Fusion »¹³³, qui modifie et complète le régime juridique mis en place par la directive antérieure, datant du 23 juillet 1990¹³⁴.

En particulier, le paragraphe 1 de l'article 8 de la directive de 2009 prévoit que « l'attribution, à l'occasion d'une fusion, d'une scission ou d'un échange d'actions, de titres représentatifs du capital social de la société bénéficiaire ou acquéreuse à un associé de la société apporteuse ou acquise, en échange de titres représentatifs du capital social de cette dernière société, ne doit par elle-même entraîner aucune imposition sur le revenu, les bénéfices ou les plus-values de cet associé ». En d'autres termes, il s'agit pour le législateur européen de garantir la neutralité fiscale des opérations de restructuration du capital, considérant que celles-ci ne permettent pas de dégager les liquidités nécessaires au paiement d'une imposition.

Par transposition de ces dispositions en droit national, l'article 150-0 B du code général des impôts, dans sa rédaction amendée par la loi de finances pour 2000 (qui transposait alors la directive de 1990), prévoyait que l'ensemble des opérations d'apport de titres à une société soumise à l'IS (contrôlée par l'apporteur ou non) bénéficient d'un sursis d'imposition. L'imposition n'était alors due qu'en cas de revente par l'apporteur des titres reçus en rémunération dudit apport, qui matérialise la réalisation effective de la plus-value. L'opération d'apport est à ce titre qualifiée par la doctrine fiscale d'« opération intercalaire ».

¹³³ Directive 2009/133/CE du 19 octobre 2009 « concernant le régime fiscal commun applicable aux fusions, scissions, scissions partielles, apports d'actifs et échanges d'actions intéressant des sociétés d'États membres différents, ainsi qu'au transfert du siège statutaire d'une SE ou d'une SCE d'un État membre à un autre ».

¹³⁴ Directive 90/434/CEE du Conseil du 23 juillet 1990 concernant le régime fiscal commun applicable aux fusions, scissions, scissions partielles, apports d'actifs et échanges d'actions intéressant des sociétés d'États membres différents, ainsi qu'au transfert du siège statutaire d'une SE ou d'une SCE d'un État membre à un autre a été modifiée à plusieurs reprises et de façon substantielle.

Aucune exception n'était prévue pour les opérations d'apport à une société contrôlée par l'apporteur, cette configuration n'étant pas mentionnée dans les travaux parlementaires à la loi de finances pour 2000.

Suite à la réforme du cadre européen avec la directive Fusion de 2009, le législateur a introduit, par le biais de la loi de finances rectificative pour 2012, une exception au régime de l'article 150-0 B, via la création de l'article 150-0 B ter.

Par exception au principe du sursis d'imposition prévu à l'article 150-0 B, l'article 150-0 B ter prévoit qu'une opération d'apport de valeurs mobilières à une société soumise à l'IS contrôlée par l'apporteur constitue un fait générateur d'imposition, *via* la réalisation effective d'une plus-value. En conformité avec le droit européen, cette plus-value est placée en report d'imposition. L'article réduit ainsi le champ du sursis d'imposition de l'article 150-0 B qui était octroyé à tous les apports de titres dans une société holding, y compris celle contrôlée par le contribuable. Le dispositif 150-0 B ter a par conséquent été conçu comme un mécanisme anti-abus, destiné à limiter certains schémas d'optimisation abusifs adossés au sursis d'imposition.

Afin d'encadrer le bénéfice de ce régime, l'article 150-0 B ter prévoit une liste d'évènements entraînant la fin du report d'imposition plus contraignante que l'article 150-0 B. Ainsi, il est mis fin au report d'imposition (on parle alors d'expiration du report) en cas (*cf.* Graphique 42):

- De cession à titre onéreux par l'apporteur des titres reçus en rémunération de l'apport, comme c'est le cas pour le sursis prévu par l'article 150-0 B ;
- De cession à titre onéreux par la holding des titres apportés, sauf dans deux cas :
 - o Si la vente par la holding des titres apportés a été effectuée au moins 3 ans après leur apport, **le report est maintenu** ;
 - o Si la holding prend l'engagement de réinvestir au moins 60% du produit de la cession sous forme d'un investissement direct dans une activité opérationnelle (moyens permanents d'exploitation), d'une acquisition de titres dans une autre société ou d'une souscription de parts ou actions de fonds communs de placement à risques, de fonds professionnels de capital-investissement ou de sociétés de capital-risque, **le report est maintenu** ;
- De transfert du domicile de l'apporteur à l'étranger, en application de l'article 167 bis du CGI ;

Graphique n° 42 : Schéma explicatif du mécanisme d'apport-cession



Source : Rapporteurs

Bien qu'ayant été initialement conçu comme un dispositif anti-abus, le mécanisme d'apport-cession constitue aujourd'hui un outil d'optimisation fiscale très utilisé.

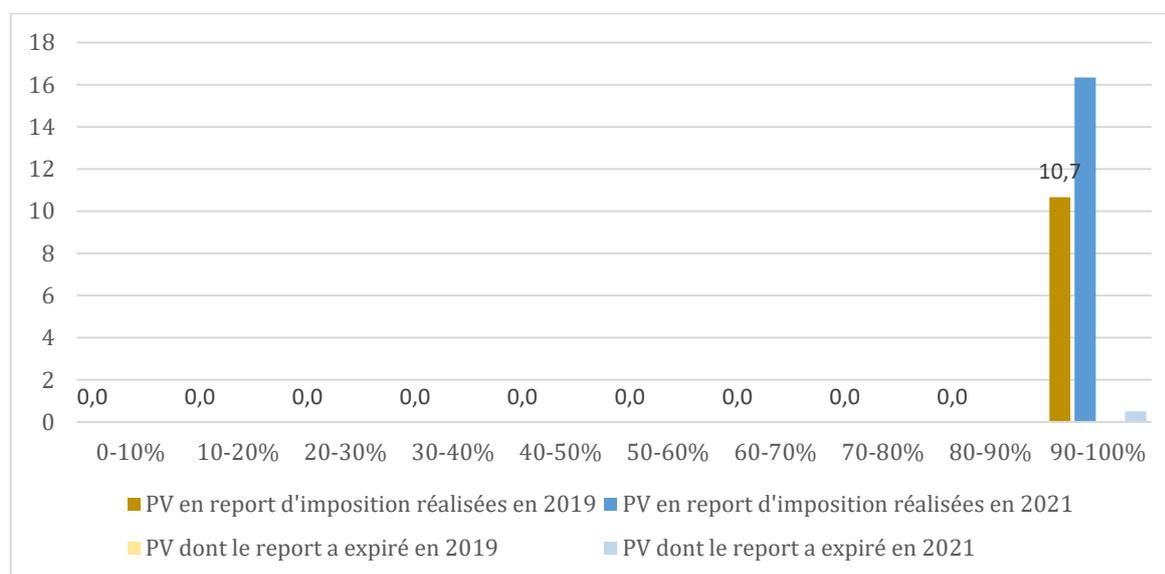
A l'instar de n'importe quelle holding patrimoniale, la holding d'apport-cession permet :

- De financer certaines dépenses personnelles (l'achat d'un bien immobilier par exemple), que ce soit directement grâce à la trésorerie de l'entreprise (si ces dépenses sont conformes à l'objet social), ou *via* la souscription d'un crédit lombard¹³⁵ ;
- De disposer de facilités de réinvestissement, *via* la constitution d'une réserve d'épargne sous formes de liquidités placées en report d'imposition, ce qui permet de bénéficier d'un effet de levier (en engageant un montant initial d'investissement non grevé d'imposition) ;
- De bénéficier, en cas de cession à titre gratuit, d'une exonération totale des plus-values placées en report d'imposition, immédiate en cas de décès ou après une détention de cinq ans des titres par le donataire en cas de donation.

Au cours des entretiens conduits dans le cadre du présent rapport particulier, plusieurs intervenants ont insisté sur les effets potentiellement préjudiciables d'un tel mécanisme en termes de progressivité, considérant que de report en report, beaucoup des plus-values placées en report d'imposition au titre de l'article 150-0 B ter risquaient de n'être jamais soumises à l'impôt sur le revenu.

L'incidence en termes de progressivité de l'imposition est manifeste lorsque l'on considère, sur la base des données fiscales exhaustives, la répartition des plus-values placées en report d'imposition au titre des années 2019 et 2021, et des plus-values dont le report a expiré au cours de ces deux mêmes années (cf. Graphiques 43 et 44).

Graphique n° 43 : Montant 2019 et 2021 des PV déclarées en report d'imposition au titre de l'article 150-0-b ter, et des PV dont le report a expiré au cours de l'année, par dixième de revenu déclaré par UC (Md€)

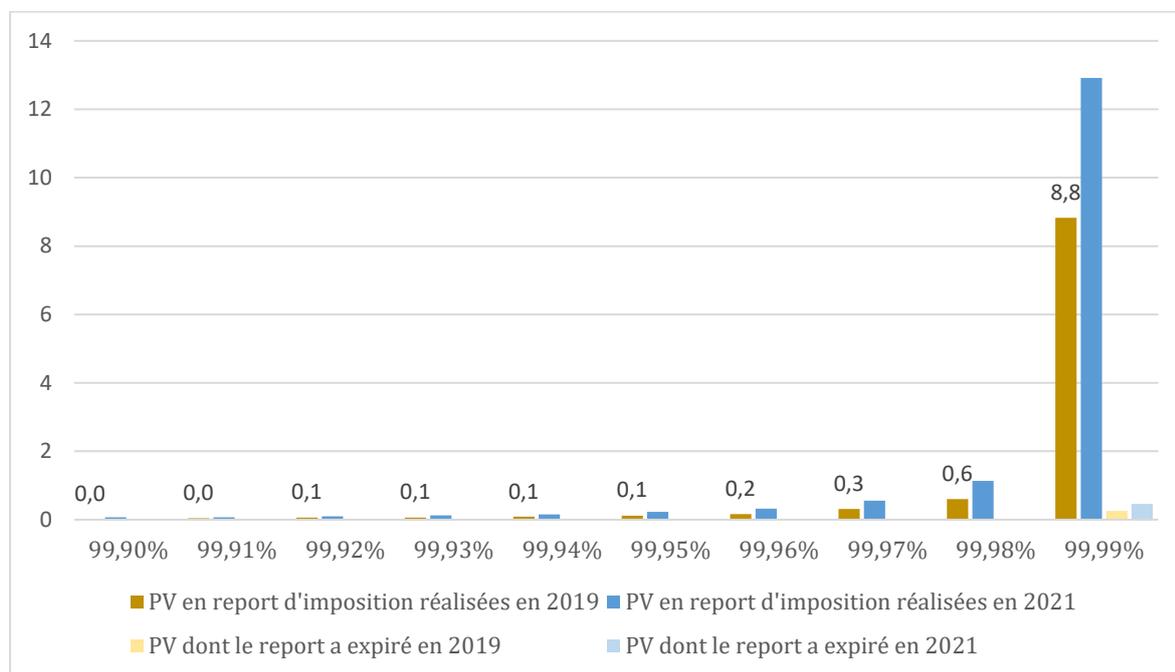


Source: Modèle de micro-simulation de la DG Trésor, POTE 2019 & 2021

Note de lecture : Pour les 10% 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 2021 atteignent environ 10,7 Md€.

¹³⁵ Un crédit lombard est un crédit à taux fixe (ou une avance accordée) consenti contre nantissement de valeurs patrimoniales liquides telles que des actions, des obligations ou des fonds de placement, à concurrence d'un certain pourcentage de leur valeur.

Graphique n° 44 : Montant 2019 et 2021 des PV en report d'imposition au titre de l'article 150-0-b ter, et des 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 (Md€)



Source: 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 2021 atteignent environ 8,8 Md€.

Ces graphiques montrent qu'en 2021, environ 16,4 Md€ de plus-values ont été placées en report d'imposition au titre de l'article 150-0 B ter en 2021. A titre de comparaison, les plus-values dont le report d'imposition a expiré en 2021 ne représentent que 0,5 Md€ environ, alors que dans un régime où l'ensemble des plus-values reportées seraient imposées, il serait attendu à long terme une équivalence en moyenne entre ces deux montants.

Les foyers fiscaux du dernier millième de revenu déclaré par UC concentrent la quasi-totalité de ces revenus. A ce titre, la répartition des plus-values d'apport-cession est même très déséquilibrée au sein du dernier millième, puisque le dernier dix-millième concentre à lui seul 13 Md€ sur les 16 Md€ de plus-values en report.

Compte tenu de la concentration manifeste du gain fiscal résultant d'un tel mécanisme et des schémas d'optimisation qu'il encourage, la question de son encadrement se pose. Les perspectives de réforme envisageables pour limiter son incidence sur la progressivité de l'imposition des revenus doivent toutefois être également appréciées du point de vue de sa contribution au financement de l'investissement. De plus, ces pistes de réflexion doivent être conformes au cadre juridique européen, ce qui suppose de préciser son contenu.

D'après le paragraphe 6 de l'article 8 de la directive « Fusions », les Etats membres peuvent, dans le respect du paragraphe 1, « imposer [...] le profit résultant de la cession ultérieure des titres reçus ». La lecture combinée des paragraphes 4, 5 et 6 de cet article 8 induit que la notion de « titres reçus » renvoie aux titres de la société bénéficiaire de l'apport, entrés dans le patrimoine de l'associé, et non aux titres apportés. Cette possibilité d'imposition correspond à celle prévue à la fois par l'article 150-0 B et par l'article 150-0 B ter, à savoir l'imposition de la plus-value en cas de revente des titres de la holding reçus par l'apporteur en rémunération de son apport.

Or, le droit français prévoit également certains cas d'imposition qui résultent de la revente des titres apportés eux-mêmes (voir *supra*). A l'évidence, la conventionnalité (c'est-à-dire la conformité au droit européen) de ces modalités d'imposition supplémentaires constitue la condition *sine qua non* à la conventionnalité d'un encadrement plus contraignant de ces modalités.

A ce titre, la CJUE dans les arrêts « Jacob » et « Lassus » du 22 mars 2018 a confirmé la conventionnalité du mécanisme de report d'imposition prévu à l'article 150-0 b ter. Celui-ci prévoit notamment que la plus-value est effectivement réalisée dès l'opération d'apport, sans pour autant se prononcer sur l'ensemble des modalités d'expiration de ce report. Par conséquent, les mécanismes de maintien du report dans le temps doivent être lus comme étant en dehors du périmètre de la directive, qui se borne uniquement à garantir la neutralité fiscale aux titres apportés à la holding et reçus par la société apporteuse. Cette partie de l'article 150-0 B ter serait ainsi « hors directive » et pourrait faire l'objet d'une adaptation par le législateur sans risque d'inconventionnalité.

Toutefois, une telle adaptation ne saurait méconnaître le principe posé par la CJUE en 2019 au sujet de deux affaires dans lesquelles la matérialisation de la plus-value dès l'apport avait empêché les contribuables de bénéficier d'abattements pour durée de détention, au motif que ces abattements étaient en vigueur au moment de la revente des titres de la holding par l'apporteur (en 2014) et non au moment de l'apport (en 2012)¹³⁶. Dans son considérant de principe, la Cour avait précisé que lorsque la plus-value en report devient imposable, « elle doit être fiscalement traitée de la même manière qu'aurait été traitée la plus-value sur les titres apportés s'ils n'avaient pas fait l'objet d'un échange (*i.e.* d'un apport) ». En l'espèce, cela impliquait d'appliquer les abattements pour durée de détention pour le calcul de l'imposition.

Sous réserve du respect de ce principe de neutralité fiscale, certaines pistes de réflexion visant à encadrer le bénéfice de ce dispositif méritent d'être considérées.

Une première solution consisterait à supprimer les conditions de maintien du report en cas de revente des titres apportés par la holding. Sous condition du respect du principe posé par la CJUE (2019)¹³⁷, une telle option permettrait de mettre fin à l'ensemble des schémas d'optimisation fondés sur le 150-0 B ter, en imposant la plus-value dès la revente des titres apportés.

Eu égard à l'incidence de ce mécanisme en termes de progressivité de l'imposition, cette première solution semble celle à privilégier.

Néanmoins, en fonction de la contribution de ce dispositif au dynamisme de l'investissement et au développement du tissu productif, d'autres modalités d'encadrement permettraient de le recentrer sur le financement de l'« économie réelle ». Celles-ci impliqueraient par exemple :

- De supprimer la modalité de prolongement du report d'imposition en cas de cession à titre onéreux par la holding des titres apportés dans un délai supérieur à 3 ans ;
- D'allonger la période au cours de laquelle le produit de la vente doit être réinvesti afin d'obtenir le maintien du report d'imposition. Actuellement fixée à 3 ans, la durée pourrait être portée à 5, 7 ou 10 ans, voire étendue de manière permanente ;
- D'augmenter le ratio des sommes devant être réinvesties. L'état du droit actuel impose un réinvestissement de 60 % des sommes, mais ce pourcentage pourrait être augmenté, par exemple, à 80 % ;
- De limiter le maintien du report d'imposition à la fraction réinvestie du prix de cession ;
- De restreindre la liste des opérations de réinvestissement admises afin de cibler les investissements sur les TPE/PME, et renforcer la condition « d'activité opérationnelle ».

¹³⁶ CJUE, 18 septembre 2019, [C-662/18](#), §26

¹³⁷ Précité

- De plafonner les sommes couvertes par le maintien du report. Le maintien tomberait ensuite totalement ou partiellement pour le reste des sommes.

En outre, en lien avec les recommandations du présent rapport particulier relatives à la purge des plus-values latentes, il y pourrait y avoir lieu de :

- Transférer, la plus-value ainsi que le report d'imposition qui la grève à l'héritier en cas de transmission des titres de la holding suite à un décès (lui conférant alors la possibilité d'accepter ou non ladite transmission en considérant la dette fiscale que celle-ci implique) ;
- Supprimer, en prolongeant ce raisonnement, la modalité d'exonération de la plus-value placée en report d'imposition sous condition de détention par le donataire supérieure à 5 ans en cas de donation des titres de la holding.

PROPOSITION N°15 : Supprimer les modalités de prolongement du report d'imposition suite à la cession à titre onéreux des titres apportés prévues à l'article 150-0 B ter du CGI, ou à défaut encadrer de façon plus contraignante le bénéfice de ce régime, par exemple en plafonnant les sommes couvertes par le maintien de ce report.

3.2.2.4. Ces différents mécanismes tendent à créer une situation dans laquelle le revenu économique de certains foyers fiscaux diverge de leur revenu déclaré, rendant les estimations de la progressivité incomplètes

Ces mécanismes d'optimisation ont potentiellement une forte incidence en termes de progressivité **du fait de la concentration du patrimoine dans le haut de la distribution des revenus**. Or, une telle incidence ne peut pas être appréhendée *via* les mesures de la progressivité réalisées précédemment, puisque celles-ci se fondent sur le revenu déclaré, et que les mécanismes dont il est question ici ne font en principe l'objet d'aucune réintégration dans cet agrégat.

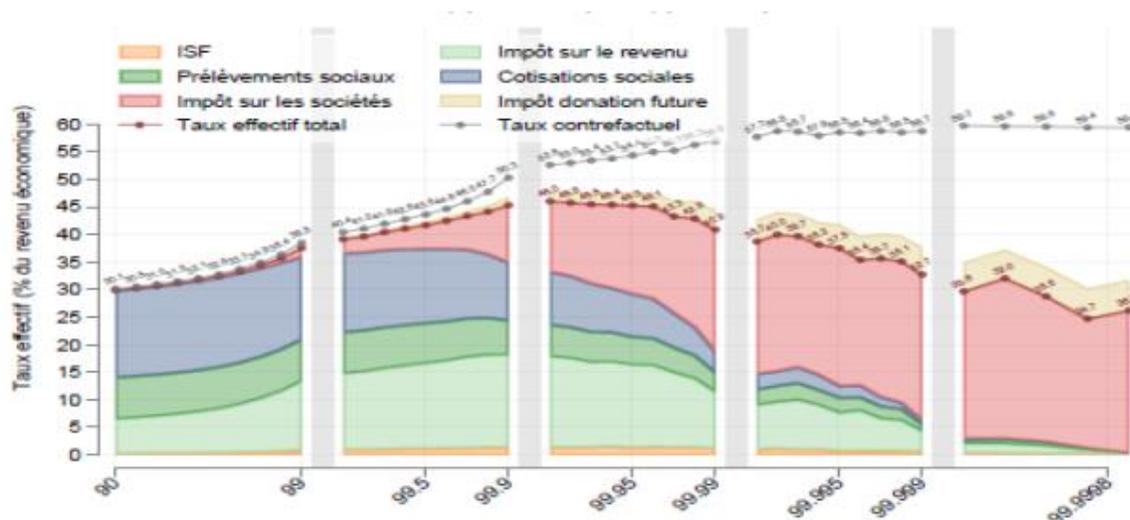
Dans ce contexte, il est intéressant d'appréhender la fiscalité des revenus du patrimoine en tenant compte des revenus des entreprises contrôlées par les contribuables, à travers la notion de « revenu économique » employée par l'Institut des politiques publiques (2023)¹³⁸, et plus largement, de la fiscalité des entreprises (l'impôt sur les sociétés pouvant jouer un rôle de filet de sécurité en maintenant une forme de progressivité en haut de la distribution des « revenus économiques »), voire de la fiscalité applicable au stock de patrimoine (qui a des interactions avec la fiscalité des revenus, notamment *via* le dispositif de plafonnement de l'IFI).

Concernant la fiscalité des entreprises, l'IPP (2023)¹³⁹ a fourni une estimation du revenu économique regroupant le revenu des personnes physiques avec les bénéficiaires des sociétés qu'elles contrôlent, à partir de données fiscales datant de 2016. Comme le souligne le graphique 44 ci-dessous, il apparaît que la part du revenu économique non prise en compte dans le revenu fiscal de référence croît à mesure que l'on s'élève dans la distribution des revenus. Ainsi, pour 75 ménages de « milliardaires », 97% du revenu économique n'est pas pris en compte par le revenu fiscal de référence. En se fondant sur le revenu économique pour calculer un taux moyen d'imposition, l'IPP établit que **l'imposition des revenus devient régressive à partir des 0,01% les plus riches de la distribution** (Cf Graphique 45), lorsqu'elle est établie au regard du revenu économique mobilisé dans cette étude et non au regard du revenu déclaré à l'IR.

¹³⁸ Précité.

¹³⁹ Précité.

Graphique n° 45 : Taux moyen d'imposition recalculé sur la base du revenu économique



Source : Notes IPP, n° 92, juin 2023 op. cit. p. 6.

Source : Institut des Politiques Publiques

Dans le cadre d'une estimation de la progressivité d'ensemble du système d'imposition des revenus des personnes physiques, la pertinence du revenu économique comme instrument complémentaire de mesure de la progressivité, pour pallier les insuffisances du revenu déclaré, mérite d'être examinée, notamment en ce qui concerne le fait que celui-ci intègre notamment des profits non distribués (autrement dit des revenus non réalisés).

A cet égard, il apparaît que l'imposition des sociétés constitue en tout état de cause le complément naturel de l'imposition des revenus des personnes physiques dans les cas d'optimisation mentionnés plus tôt. Cet impôt joue ainsi un rôle essentiel, en ce qu'il permet de maintenir une contribution des plus riches aux dépenses publiques même lorsque leur revenu « économique » échappe à l'IR. La directive européenne du pilier 2 fixant le taux d'imposition minimum des sociétés à 15% (hors carve-out¹⁴⁰) s'inscrit tout à fait dans cette perspective.

¹⁴⁰ Afin de déterminer le bénéfice excédentaire constituant l'assiette de l'impôt complémentaire, le bénéfice d'un groupe peut être minoré du montant de la déduction fondée sur la substance. Le montant que le groupe peut imputer sur son bénéfice dans un État ou un territoire correspond à la somme des déductions fondées sur les charges de personnel et les actifs corporels calculées pour chacune des entités constitutives. Pour une entité constitutive, la déduction forfaitaire correspond à la somme d'un montant représentant 5 % des charges de personnel et d'un montant représentant 5 % de la valeur nette comptable des actifs corporels. Toutefois, ce taux est majoré lors de l'entrée en vigueur du dispositif, puis réduit de façon progressive sur une durée de 10 ans.

Annexe 1 : Liste des personnes auditionnées

Administrations

- Direction Générale du Trésor
 - M. Stéphane Sorbe, chef du service des Politiques Publiques ;
 - M. Clovis Kerdrain, sous-directeur des Finances Publiques ;
 - Mme Anne Fichen, cheffe du bureau Fipu 3 « Fiscalité des ménages et taxation indirecte » ;
 - M. Sylvain Moulhierac, chef du bureau Polsoc 3 « Retraites et Redistribution » ;

- Direction Générale des Finances Publiques :
 - Denis Boisnault, chef du Département des Etudes et des Statistiques Fiscales ;
 - Emmanuel Stasse, chef du bureau SJCF-2A « Fiscalité directe des particuliers » ;

- Direction de la Législation Fiscale :
 - M. Christophe Pourreau, directeur de Législation Fiscale ;
 - M. Lucas Paszkowiak, chef du bureau C1 « Principes Généraux de l'IR » ;
 - M. Nicolas Chayvialle, chef du bureau C2 « Fiscalité de l'épargne et du patrimoine » ;

Universitaires :

- M. Pierre Boyer, professeur d'économie à l'école Polytechnique ;
- M. Camille Landais, professeur d'économie à la London School of Economics and Political Science ;
- M. Etienne Lehmann, professeur à l'université Paris II Panthéon-Assas ;
- Mme Muriel Pucci Porte, maître de conférences à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne ;
- M. Alain Trannoy, directeur d'études à l'EHESS et professeur à l'Ecole d'économie d'Aix-Marseille ;
- M. Gabriel Zucman, professeur d'économie à l'University of California et à l'EHESS ;

Instituts publics et personnes qualifiées :

- M. Guillaume Allègre et Mme Hélène Périvier, économistes à l'Observatoire Français des conjonctures économiques ;
- MM. Mathias André, administrateur de l'INSEE et Antoine Sireyjol, ingénieur statisticien indépendant ;
- MM. Cédric Audenis, commissaire général adjoint de France Stratégie et Clément Dherbecourt, chef de projet à France Stratégie ;
- M. Antoine Bozio, directeur de l'Institut des Politiques Publiques et chercheur associé à PSE ;
- M. Pierre Collin, président adjoint de la section du contentieux du Conseil d'Etat ;

- Mme Anne Jaubertie, cheffe de la division « Revenus des ménages » de l'INSEE ;
- M. Raphaël Lardeux, économiste à la DARES, et chercheur associé au centre de recherches en économie et droit de l'Université Paris II Panthéon-Assas ;
- M. Bastien Lignereux, maître des requêtes au Conseil d'Etat ;

