

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

RAPPORT PARTICULIER n° 4

L'INCIDENCE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LE CAPITAL SUR LES COMPORTEMENTS DES MÉNAGES

Aloïs KIRCHNER

Ingénieur des mines

Rémi TARDIVO

Ingénieur des ponts, des eaux et des forêts

Rapporteurs

Mai 2017

SOMMAIRE

RAPPEL DES PRINCIPAUX CONSTATS	8
1. LA THÉORIE ÉCONOMIQUE RÉCENTE PROPOSE DES JUSTIFICATIONS FORTES À LA NÉCESSITÉ D'UNE TAXATION DU PATRIMOINE DES MÉNAGES, SANS À CE STADE FOURNIR UN CADRE D'ANALYSE COMPLET.....	11
2. L'IMMOBILIER, QUI REPRÉSENTE 60 % DU PATRIMOINE BRUT DES MÉNAGES COMPORTE DE NOMBREUSES DISTORSIONS FISCALES, EN PARTICULIER AU PROFIT DE LA PROPRIÉTÉ OCCUPANTE (RÉSIDENCE PRINCIPALE).....	12
2.1. Les prélèvements obligatoires pesant sur le logement dépendent du type d'investissement réalisé	12
2.2. Le poids des prélèvements obligatoires dans le rendement des investissements en logement peut être simulé.....	14
2.3. Des biais fiscaux peuvent être identifiés dans le domaine du logement.....	17
2.3.1. <i>Le régime fiscal attaché à la propriété occupante (résidence principale) est sensiblement plus avantageux que celui applicable à l'investissement locatif dans l'ancien.....</i>	<i>17</i>
2.3.2. <i>La fiscalité pesant sur les transactions encourage les comportements de rétention et freine la mobilité.....</i>	<i>22</i>
2.3.3. <i>Depuis près de 30 ans, l'investissement locatif nu dans le neuf est soutenu par des dispositifs fiscaux ad hoc.....</i>	<i>28</i>
2.3.4. <i>L'investissement locatif meublé est fiscalement plus intéressant que l'investissement locatif nu.....</i>	<i>30</i>
2.4. Les revenus fonciers, pour les bailleurs personnes physiques, sont assez fortement concentrés dans les plus hauts déciles.....	32
3. LE PATRIMOINE FINANCIER DES MÉNAGES REPRÉSENTAIT 4 258 MD€ EN 2014, MAJORITAIREMENT SUR DES SUPPORTS LIQUIDES PEU FISCALISÉS.....	35
3.1. Les supports liquides d'épargne bancaire bénéficient de la fiscalité la plus favorable, pour des plafonds de dépôt qui peuvent sembler supérieurs aux besoins d'épargne de précaution.....	37
3.1.1. <i>L'épargne bancaire se compose de livrets d'épargne contractuelle liquides et totalement exonérés, d'autres produits d'épargne contractuelle partiellement exonérés et de placements libres fiscalisés.....</i>	<i>37</i>
3.1.2. <i>L'exonération totale des livrets d'épargne réglementée, centralisés en partie au fonds d'épargne, conduit à attirer 420 Md€ soit 10 % de l'épargne des ménages.....</i>	<i>39</i>
3.1.3. <i>Bien qu'un encouragement à des dépôts de moyen terme paraisse opportun, l'articulation actuelle des produits d'épargne contractuelle et du régime fiscal applicable peut interroger.....</i>	<i>47</i>
3.1.4. <i>La possibilité de recourir à un prélèvement forfaitaire libératoire sur les intérêts produits par les placements bancaires libres paraît très largement méconnue des contribuables.....</i>	<i>53</i>

3.2. En 2014, les ménages détenaient en direct des valeurs mobilières à hauteur de 1 320 Md€ (soit 31 % de leur épargne financière), essentiellement sur des supports n'ayant pas une fiscalité préférentielle.....	57
3.2.1. <i>Le régime d'imposition de droit commun des valeurs mobilières favorise une durée de détention allongée et privilégie la détention d'actions par rapport aux obligations.....</i>	57
3.2.2. <i>Avec 80 Md€ d'encours, le PEA est un support relativement peu populaire malgré son important avantage fiscal.....</i>	58
3.2.3. <i>L'épargne salariale bénéficie d'un avantage à l'entrée significatif qui en fait un mode alternatif de rémunération plus qu'un instrument d'épargne finançant utilement l'économie.....</i>	58
3.2.4. <i>Des avantages spécifiques favorisent la détention et la transmission d'entreprises familiales (titres non cotés notamment).....</i>	59
3.2.5. <i>L'investissement dans les PME et dans l'innovation bénéficie d'avantages fiscaux à hauteur de 745 M€ en 2017 ; l'avantage consenti aux redevables de l'ISF est nettement plus important que celui consenti aux autres contribuables, sans justification économique claire.....</i>	63
3.3. L'assurance vie représente 1 575 Md€ d'actifs en 2014, soit 37 % de l'épargne financière des ménages, et bénéficie d'un régime fiscal favorable dépendant uniquement de la durée de détention des contrats	65
3.3.1. <i>L'assurance-vie, « placement préféré des Français », bénéficie d'un régime fiscal spécifique.....</i>	65
3.3.2. <i>L'assurance vie est généralement un placement de long terme, même si la pratique consistant à « prendre date » pour s'assurer d'un avantage fiscal est répandue.....</i>	66
3.3.3. <i>La détention indirecte d'actifs plus risqués via l'assurance vie, qui ne dispose pas d'avantage fiscal spécifique, se rétablit lentement depuis 2011 mais demeure modeste.....</i>	67
3.3.4. <i>Les choix des épargnants varient fortement en fonction de la conjoncture.....</i>	69
3.4. D'autres incitations portant sur la fiscalité patrimoniale semblent avant tout poursuivre un objectif des objectifs de politiques sectorielles, et sont parfois mal ciblées ou mal calibrées.....	72
3.4.1. <i>Certaines exonérations d'ISF semblent mal ciblées ou justifiées par des objectifs autres qu'économiques.....</i>	72
3.4.2. <i>Les avantages fiscaux à l'entrée doivent être maniés avec précaution.....</i>	73
3.5. Les prélèvements obligatoires créent actuellement des différences significatives de taxations pour de mêmes classes actifs ou entre classes d'actifs, dont la justification économique n'est pas toujours claire	73
4. LA FISCALITÉ DES DONATIONS ET HÉRITAGES POURSUIT PLUSIEURS OBJECTIFS, DONT CERTAINS INFLUENT DE MANIÈRE CONTREPRODUCTIVE SUR LES COMPORTEMENTS DES MÉNAGES	75
4.1. Les transmissions entre vifs sont encouragées du fait de la hausse de l'âge moyen à l'héritage et pour limiter les inégalités intergénérationnelles.....	76
4.2. Les règles de taxation encouragent fortement la transmission d'entreprises familiales, avec des effets économiques ambigus.....	78
4.2.1. <i>Des avantages fiscaux importants sont consentis en cas de transmission de parts de sociétés familiales, notamment lorsqu'elles constituent l'outil de travail de membres de la famille ou sont transmises entre vifs.....</i>	78
4.2.2. <i>Il existe vraisemblablement un avantage économique à encourager la détention familiale d'entreprises, mais pas leur gestion par des héritiers.....</i>	79

4.3. L'avantage successoral de l'assurance-vie n'est justifié que par son histoire.....	80
5. L'EXPATRIATION DE MÉNAGES FORTUNÉS EST EN HAUSSE DEPUIS 2010 SANS QUE L'IMPACT DE LA FISCALITÉ SUR LE PATRIMOINE SOIT ÉVIDENT	80
5.1. Plus de 1,7 million de Français résident à l'étranger, pour des raisons qui peuvent être diverses	80
5.2. Le nombre de départs de redevables de l'IRPP est en augmentation depuis 2010, en particulier pour les redevables à hauts revenus	83
5.3. Le nombre annuel de départs de redevables de l'ISF, net du nombre de retours, représente en 2014 0,14 % du nombre total de contribuables de l'ISF	86
5.4. En 2014, on compte 399 redevables de l'exit tax qui déclarent un montant total de plus-values de 2,6 Md€	93

SYNTHÈSE

- [1] **Depuis les premiers travaux économiques dans les années 1970 qui plaident pour une imposition nulle du capital, les théoriciens de la fiscalité optimale ont proposé plusieurs justifications fortes à la nécessité d'une taxation de ce dernier**, essentiellement de deux ordres (cf. 1) :
- ◆ les individus ont des caractéristiques intrinsèques diverses, et une fiscalité adaptée du patrimoine est nécessaire pour les inciter à faire des choix allant dans le sens d'une plus grande création de richesse globale ;
 - ◆ une certaine redistribution des richesses est nécessaire pour un bon fonctionnement de la société et de l'économie, et fiscaliser le capital est incontournable pour ce faire : les revenus du capital sont en effet les plus concentrés au niveau des déciles de revenus les plus élevés.
- [2] La théorie économique démontre de plus la nécessité d'une certaine stabilité et lisibilité des choix en matière de fiscalité, au risque de faire perdre à cette dernière toute capacité à influencer durablement sur les choix des acteurs.
- [3] Dès lors, il est nécessaire de conduire une analyse globale de la fiscalité, afin de tendre vers cette plus grande lisibilité et vers des incitations adaptées à la création de valeur économique.
- [4] En 2015, l'épargne des Français était placée à hauteur de 6 451 Md€ dans l'immobilier (corrigé des dettes de long terme) et à hauteur de 4 759 Md€ sous forme d'épargne financière. **L'allocation de cette épargne est significativement influencée par la fiscalité**, qui génère des distorsions importantes, pouvant faire varier du simple au double la rentabilité interne d'un investissement immobilier ou mobilier donné, en fonction notamment de la situation du contribuable et de ses choix d'utilisation de cet actif.
- [5] En matière d'**immobilier** (cf. 2), le régime fiscal applicable dépend fortement de la destination du logement, selon qu'il est destiné à être occupé à titre de résidence principale par son propriétaire, mis en location nu ou meublé.
- [6] Un certain nombre de biais fiscaux dans la fiscalité du logement peuvent ainsi être identifiés :
- ◆ bien que, d'un point de vue économique, l'encouragement à la propriété occupante n'emporte pas que des effets bénéfiques, le régime fiscal attaché à la propriété occupante pour la résidence principale est sensiblement plus favorable que celui attaché à l'investissement locatif dans l'ancien :
 - les loyers implicites ne sont pas fiscalisés depuis 1965 ;
 - les plus-values-immobilières (PVI) ne sont pas fiscalisées ;
 - la résidence principale bénéficie d'un abattement de 30 % pour déterminer l'assiette de l'ISF ;
 - il résulte de ces trois différences d'imposition que **la valeur actualisée totale de la fiscalité applicable à un investissement de 15 ans est supérieure de 88 % à 153 % (selon les scénarios simulés), dans le cas d'un investissement locatif dans l'ancien par rapport à une propriété occupante**. En outre, plus un ménage est aisé, plus l'avantage tiré du régime fiscal applicable à la propriété occupante est important ;
 - ◆ la fiscalité pesant sur les transactions de logements peut générer des comportements de rétention et freiner la mobilité, défavorables au marché du logement :

- **la TFPB est fragilisée par l'absence de révision des valeurs locatives depuis 40 ans.** La taxation pesant sur la détention de logement n'est ainsi pas toujours corrélée à la valeur réelle du logement ;
- d'un point de vue économique, **la fiscalité pesant sur la détention de logements (TFPB) paraît plus efficace que celle pesant sur la transaction (DMTO).** Or le taux de DMTO atteint aujourd'hui un niveau élevé, de 5,8 %, ce qui décourage les mobilités, notamment professionnelles ;
- **l'absence de fiscalisation des PVI pour les propriétaires accédants,** couplée à un taux élevé de DMTO, conduisent à ce que la fiscalité ne tient pas compte de l'appauvrissement ou de l'enrichissement résultant de la valorisation de la résidence principale. Ainsi, le différentiel de rendement avant et après impôt (1,8 ou 2,7 points selon le profil du ménage simulé) est le même selon que les prix de l'immobilier stagnent ou augmentent. En outre, cette absence de fiscalisation des PVI renforce la distorsion entre propriété occupante et investissement locatif (cf. *supra*) ;
- **les abattements pour durée de détention dans la taxation des PVI peuvent générer des phénomènes de rétention, notamment pour le foncier constructible.** En effet, si la plus-value latente sur le logement est de 50 %, le report de la vente d'une année permettra de réaliser une économie de prélèvements obligatoires (prélèvements sociaux et impôt sur le revenu) égale à 0,47 % de la valeur du logement, ce qui peut permettre le cas échéant de couvrir les charges afférentes. La prise en compte directe de l'inflation dans la détermination de la PVI permettrait d'éviter ce type de phénomène ;
- ◆ depuis près de 30 ans, **l'investissement locatif dans le neuf est soutenu par des dispositifs fiscaux *ad hoc*** (le dispositif Pinel peut générer une augmentation de rendement de l'ordre de 3 points selon les scénarios simulés). Ces dispositifs contribuent à la construction neuve mais la fixation des plafonds de loyers peut générer des effets d'aubaine. En outre, l'éligibilité à l'avantage fiscal en cas de location à un ascendant ou à un descendant pose question ;
- ◆ **le régime fiscal du logement locatif meublé est plus intéressant que celui du logement locatif nu,** de l'ordre de 1 ou 2 points de rendement (selon le scénario simulé), du fait de la possibilité d'amortir la valeur d'acquisition du logement. Le rapprochement de ces deux régimes paraît nécessaire pour éviter les distorsions de marché.

[7] En matière d'**épargne financière** (cf. 3), les épargnants se tournent en majorité vers des produits pas ou peu risqués (épargne liquide et assurance-vie en euros), soit en 2014 :

- ◆ 31,5 %, soit 1 320 Md€ sous forme d'épargne bancaire (dépôts et épargne réglementée, 3.1) ;
- ◆ 31,5 %, soit 1 320 Md€, sous forme de titres cotés ou non cotés (3.2) ;
- ◆ 37 %, soit 1 575 Md€ sous forme d'assurance vie (3.3), dont environ 70 % sur des fonds en euros.

[8] Dans l'ensemble, les prélèvements obligatoires applicables encouragent une durée de détention longue et s'appliquent support de détention par support de détention. **Ils ont néanmoins des caractéristiques qui produisent des effets parfois paradoxaux.** Certains actifs sont ainsi taxés très différemment selon leurs supports de détention :

- ◆ les **livrets d'épargne réglementée totalement liquides et sans risques** (livret A, LDDS) disposent d'une exonération totale de prélèvements obligatoires. Les produits d'épargne bancaire équivalents ne bénéficient pas des mêmes avantages, ce qui peut être justifié par le fait que cette épargne est pour partie centralisée à la Caisse des dépôts et consignations pour financer des projets d'intérêt général. **Le plafond de l'avantage fiscal consenti est néanmoins plus élevé que ce qui serait justifié** pour offrir aux ménages une simple épargne de précaution. De plus, **les dérogations accordées à la formule de calcul des taux du livret A génère des risques importants de distorsion** par rapport aux autres placements, qui se matérialisent par une collecte très importante (encours de 419 Md€ début 2017) ;
- ◆ les **produits d'épargne contractuelle** sont exonérés d'impôt sur le revenu (parfois pour une durée limitée) mais font l'objet de prélèvements sociaux. L'intérêt de l'exonération d'impôt associée au compte épargne-logement (CEL) n'est pas évident. En revanche, le plan d'épargne-logement (PEL) permet aux banques de s'appuyer sur des ressources longues et de ne pas trop dépendre de sources de financement externes. Toutefois, le fait d'associer le régime fiscal avantageux à ce seul produit réglementaire peut interroger. En outre, le bénéfice de la prime d'État pour les détenteurs du PEL apparaît comme un double avantage. Enfin, avec l'exonération d'impôt sur le revenu qui lui est attachée, le plan d'épargne populaire (PEP) constitue un placement avantageux pour les épargnants qui en sont détenteurs ;
- ◆ **l'assurance-vie dispose d'une fiscalité plus avantageuse que la détention directe des mêmes actifs sous-jacents pendant les mêmes durées** (à l'exception de la détention en direct d'actions européennes dans le cadre d'un plan d'épargne en actions - PEA) ce qui explique sa popularité ; elle permet notamment de détenir indirectement des obligations en étant très faiblement taxé : **les obligations font en effet l'objet de prélèvements plus lourds que les actions** lorsqu'elles sont détenues en direct, mais pas lorsqu'elles sont détenues sous forme d'assurance-vie (le taux annuel de retour sur investissement varie alors entre 0,8 et 2,2 % après prélèvements obligatoires, pour un même rendement brut des actifs sous-jacents).

[9] **De manière paradoxale, la taxation semble peu dépendre des risques pris par l'épargnant** (prélèvements obligatoires nuls ou légers sur l'épargne sans risque, avec des plafonds élevés ; prélèvements identiques sur l'assurance-vie en euros et en unités de compte). Seules des dépenses fiscales spécifiques permettent d'encourager l'investissement risqué dans des PME ou des entreprises innovantes. L'épargnant bénéficie alors d'avantages fiscaux beaucoup plus importants s'il est assujéti à l'ISF, sans qu'il ne semble exister de justification économique évidente à cette inégalité de traitement.

[10] Enfin, de manière plus ponctuelle, certains produits et régimes de prélèvements méritent d'être interrogés :

- ◆ **le PEA dispose d'une fiscalité très favorable, qui ne permet pourtant pas d'attirer des volumes d'épargne significatifs** (baisse d'un tiers des encours entre 2007 et 2016, à 80 Md€), ce qui interroge le fait de le limiter à la détention d'actions ;
- ◆ **l'épargne salariale** bénéficie quant à elle d'avantages fiscaux importants, et représente un encours significatif (90 Md€ en 2013), qui **semble investi de manière très sous-optimale**, tant pour les épargnants que pour l'économie en général ;
- ◆ enfin, le régime actuel du **prélèvement forfaitaire libératoire** à 24 %, pour les produits de placement fixe inférieurs à 2 000 € **apparaît très mal connu** par les épargnants qui auraient intérêt à y recourir (seuls 0,8 % d'entre eux y ont recours - cf. 3.1.4).

- [11] Le paysage de la taxation des revenus de l'épargne financière apparaît donc morcelé et peu lisible, avec une multiplicité d'incitations fiscales, pour certaines peu justifiées économiquement, ce qui **fait peser le doute sur la capacité de la fiscalité à influencer de manière efficace sur les comportements** (cf. cas du PEA, dont la fiscalité très favorable n'attire pourtant pas une collecte importante- 3.2.2, ou des comportements d'investissement des épargnants sur les fonds en unités de compte d'assurance-vie, essentiellement corrélés au cours du CAC40 - 3.3.4.1).
- [12] Les **transmissions** (donations et héritages, cf. 4) font l'objet d'une fiscalité spécifique. Elle **favorise les transmissions entre vifs, ce qui semble justifié** par la hausse de l'espérance de vie. Elle **avantage également la transmission familiale d'entreprises, ce qui peut apparaître justifié** par une certaine surperformance constatée des entreprises détenues par une famille, pouvant bénéficier à l'économie toute entière. En revanche, **elle conditionne cet avantage à l'exercice par certains membres de la famille de fonctions de direction dans les entreprises concernées, ce qui apparaît contreproductif** : les études économiques consultées par les rapporteurs suggèrent en effet que si la détention familiale d'entreprises est source de surperformance, leur gestion par des héritiers est en moyenne source d'une moindre performance. Enfin, **l'avantage successoral de l'assurance-vie par rapport au droit commun ne semble ressortir d'aucune justification** autre qu'historique.
- [13] Enfin, l'examen des données recensées par la DGFIP sur le départ de contribuables montre que l'on assiste depuis 2010 à une **augmentation sensible du départ de redevables fortunés** (RFR supérieur à 100 k€). **Le nombre de départs de redevables de l'ISF, net du nombre de retours, reste limité en 2014 à 0,14 %** de l'ensemble des redevables de l'ISF. En particulier, **le renforcement du barème de l'ISF au 1^{er} janvier 2013 ne s'est pas traduit par une rupture de pente** dans l'évolution du solde net de départs de redevables de l'ISF. En effet, la hausse du nombre de départs de redevables de l'ISF a été équivalente à la hausse globale du nombre de départs de redevables de l'IRPP. L'analyse du nombre de départs de redevables de l'ISF connaît toutefois des limites, dans la mesure où elle ne permet pas d'identifier les ménages qui peuvent quitter le territoire national avant leur entrée dans le barème de l'ISF.

Rappel des principaux constats

Constat n° 1 : La taxation du capital est incontournable pour tendre vers une fiscalité socialement et économiquement optimale. Celle-ci ne pourra atteindre ses objectifs qu'à condition d'être stable dans le temps et lisible pour les acteurs.

Prélèvements obligatoires sur l'immobilier

Constat n° 2 : Le régime fiscal applicable à la résidence principale, occupée par son propriétaire, est sensiblement plus favorable que celui applicable à l'investissement locatif.

Constat n° 3 : D'un point de vue économique, la fiscalité pesant sur les transactions (DMTO) présente plus d'effets défavorables que la fiscalité pesant sur la détention (TFPB).

Constat n° 4 : L'extension aux résidences principales d'une forme d'imposition des plus-values immobilières (le cas échéant limitée à la seule part de la revente non consacrée à l'acquisition d'une nouvelle résidence principale), parallèlement à une diminution voire une suppression des DMTO, permettrait d'opérer de la redistribution entre ceux ayant bénéficié d'une augmentation de la valeur de leur logement et ceux pour lesquels cela n'aura pas été le cas.

Constat n° 5 : Le mécanisme des abattements pour durée de détention, dans la détermination de l'assiette des prélèvements pesant sur les PVI, est source de

comportements d'attentisme. La suppression de ces abattements, en calculant directement une plus-value nette d'inflation pourrait corriger ces effets néfastes.

Constat n° 6 : Pour éviter les effets d'aubaine, et si l'on souhaite conserver une contrepartie sociale aux dispositifs fiscaux en faveur de l'investissement locatif neuf, les plafonds de loyers applicables devraient être fixés finement, en fonction des loyers de marché. En outre, l'éligibilité à l'avantage fiscal des propriétaires louant le logement à un ascendant ou à un descendant peut poser question.

Constat n° 7 : Le régime fiscal de la location meublée est sensiblement plus avantageux que celui applicable à la location nue, du fait de l'amortissement du montant d'acquisition du logement, sans que cela paraisse justifié d'un point de vue économique.

Prélèvements obligatoires sur l'épargne financière

Constat n° 8 : L'augmentation récente des plafonds de dépôt des livrets d'épargne réglementée, ainsi que la possibilité pour tout mineur de disposer d'un livret A, conduisent, pour certains ménages, à des plafonds de dépôts très élevés, qui paraissent excessifs au regard des besoins d'épargne de précaution. Dans un référé du 12 décembre 2016, la Cour des Comptes juge « mitigé » le bilan de cette augmentation des plafonds des dépôts.

Constat n° 9 : Plusieurs dérogations à la formule de calcul du taux du livret A ont été faites par le Gouvernement au cours des dernières années. Ainsi, l'objectif d'offrir une rémunération relativement élevée à l'épargnant semble avoir été privilégié, au détriment de l'objectif d'offrir des taux faibles aux projets financés par le fonds d'épargne et de l'objectif de limiter les distorsions de marché entre livrets réglementés et autres types de placements financiers.

Constat n° 10 : Dans l'optique de réduire le nombre d'exonération à l'impôt sur le revenu, de réduire les incitations à l'épargne sans risque et de réduire les distorsions de marché, la fiscalisation des intérêts produits par le CEL pourrait être envisagée.

Constat n° 11 : L'existence d'une incitation aux dépôts de moyen terme peut présenter un caractère favorable pour le financement de l'économie et la stabilité financière. L'alignement du régime fiscal sur le produit spécifique du PEL peut toutefois être interrogé. En outre, le bénéfice de la prime d'État pour les détenteurs du PEL apparaît comme un double avantage et sa suppression (pour les futurs PEL) pourrait être étudiée.

Constat n° 12 : Les PEP bénéficient d'une exonération totale d'impôt sur le revenu, sans limitation de durée. Afin de diminuer le montant de la dépense fiscale et réduire la distorsion avec d'autres types de placement, l'interdiction de nouveaux versements, voire la fiscalisation des intérêts produits à l'avenir, pourraient être étudiées.

Constat n° 13 : L'option du PFL à 24 %, pour les intérêts d'un montant inférieur à 2 000 €, n'est utilisée que par 0,8 % des foyers fiscaux qui y auraient a priori intérêt. Cette option présente un coût pour les finances publiques de 0,7 M€ alors que son coût théorique (si tous les foyers y ayant intérêt y avaient recours) serait d'environ 45 M€.

Constat n° 14 : Malgré une fiscalité particulièrement avantageuse, l'encours du PEA a décliné entre 2003 et 2016, passant de 120 à 80 Md€, dénotant un faible goût des épargnants pour l'investissement en actions européennes.

Constat n° 15 : L'avantage fiscal de l'épargne salariale en fait un mode avantageux de rémunération, dont l'impact sur le financement de l'économie et le rendement pour les épargnants pourraient vraisemblablement être optimisés.

Constat n° 16 : Les possibilités réelles d'optimisation entre fiscalité des revenus du travail et du capital pour les indépendants semblent limitées. L'enjeu principal se situe dans l'hétérogénéité des statuts sociaux des indépendants

Constat n° 17 : Les avantages accordés pour l'investissement dans l'innovation et les petites entreprises varient significativement en fonction de la situation fiscale de l'investisseur (assujetti ou non à l'ISF), sans justification économique claire.

Fiscalité des donations et successions

Constat n° 18 : Les règles du rappel fiscal favorisent les donations entre vifs, ce qui contribue à réduire les inégalités intergénérationnelles. Certaines stratégies d'optimisation (donations en nue-propriété notamment) viennent néanmoins perturber l'atteinte de cet objectif justifié.

Constat n° 19 : Les arguments justifiant un avantage fiscal à la transmission d'entreprises familiales sont ambigus, particulièrement s'agissant du fait de favoriser le management par les héritiers. Ce point bénéficierait d'analyses complémentaires (comparaisons internationales notamment).

Constat n° 20 : L'avantage successoral de l'assurance vie n'apparaît justifié par aucun élément autre que son histoire juridique.

Comportements d'expatriation liés aux prélèvements obligatoires sur le capital

Constat n° 21 : Le renforcement du barème de l'ISF au 1^{er} janvier 2013 ne s'est pas traduit par une rupture de pente dans l'évolution du solde net de départs de redevables de l'ISF. En outre, l'augmentation du nombre de départs de redevables de l'ISF est moins rapide que celle du nombre de départs de redevables de l'IRPP à hauts revenus.

Constat n° 22 : Les redevables de l'ISF quittant la France, ainsi que ceux revenant en France, se caractérisent par un âge sensiblement inférieur, un patrimoine supérieur et une part d'actifs mobiliers supérieure à l'ensemble des redevables de l'ISF.

1. La théorie économique récente propose des justifications fortes à la nécessité d'une taxation du patrimoine des ménages, sans à ce stade fournir un cadre d'analyse complet

[14] Plusieurs arguments en matière d'imposition du capital sont développés dans la littérature économique. Ainsi, dans un article fondateur, Atkinson et Stiglitz¹ démontrent que, dans les limites du modèle mathématique qu'ils utilisent :

- ◆ s'il n'existe pas d'objectif redistributif, alors une taxation forfaitaire (qui taxe la personne du fait de ses caractéristiques propres et non en fonction de ses choix) est optimale : un impôt par capitation n'est pas socialement sous-optimal ;
- ◆ s'il existe un objectif redistributif, il est nécessaire, du fait de l'impossibilité d'observer assez finement les caractéristiques intrinsèques des individus, d'entrer dans une taxation assise sur des transactions observables (revenus, consommation, etc.) ; dans ce cas les auteurs montrent que si le Gouvernement peut choisir librement le barème d'imposition, imposer uniquement le travail n'est pas sous-optimal socialement ;
- ◆ dans la mesure où l'épargne permet de déconnecter les revenus du travail de la consommation, imposer le capital revient à taxer de manière plus importante une consommation différée, donc à distordre les décisions de consommation des ménages et à pénaliser ceux qui ont les revenus les plus volatils ; il n'est dès lors pas équitable d'imposer le capital.

[15] Judd² et Chamley³ plaident quant à eux pour des taux nuls de taxation du capital : dans leur modèle mathématique, où les individus ont une durée de vie infinie et une préférence pour le présent identique, les taux optimaux de taxation du capital tendent vers zéro.

[16] Ces arguments et le modèle mathématique d'Atkinson et Stiglitz sont néanmoins remis en cause par la prise en compte de paramètres supplémentaires, dont l'inclusion dans les calculs aboutissent à des taux de taxation du capital non-nuls :

- ◆ les individus ont des préférences différentes et notamment des préférences pour le présent variables et donc des taux d'épargne variables (Saez⁴ ; Diamond et Spinnewin⁵) ;
- ◆ les individus ont des patrimoines hérités différents (Cremer, Pestieau et Rochet⁶) ; peu prégnant dans une économie en forte croissance, cet argument pourrait le devenir si l'économie ralentit et que le rendement réel du capital augmente, et avec lui le poids des patrimoines hérités ;
- ◆ taxer le capital physique évite de faire reposer la charge fiscale sur les seuls revenus du travail, ce qui pouvait conduire à distordre les choix d'investissement des individus en défaveur du capital humain ; cela limite également les comportements d'optimisation possibles entre revenus du travail et revenus du capital⁷ ;

¹ The design of tax structure: direct versus indirect taxation , Journal of Public Economics, 1976.

² Redistributive taxation in a simple perfect foresight model, Journal of Public Economics, 1985.

³ Optimal taxation of capital income in general equilibrium with infinite lives, Econometrica, 1986.

⁴ The desirability of commodity taxation under non-linear income taxation and heterogeneous tastes, Journal of Public Economics, 2002.

⁵ Capital income taxes with heterogeneous discount rates, 2011.

⁶ Capital income taxation when inherited wealth is not observable, Journal of Public Economics, 2003.

⁷ Jones L.E., R.E. Manuelli et P.E. Rossi, On the Optimal Taxation of Capital Income, Journal of economic theory, 1997.

- ◆ les individus obtiennent des taux de rendement de leurs patrimoines différents⁸.

[17] Les arguments de Judd et Chamley sont aussi remis en cause par Piketty et Saez⁹ : en considérant des individus à durée de vie infinie, ils surestiment l'élasticité de long terme de l'épargne. Lorsque les transferts intergénérationnels, où les élasticités sont faibles, sont pris en compte on obtient des taux de taxation optimaux positifs sur l'héritage. Il existe de plus dans un tel modèle de faible ou non taxation du capital des risques de surconcentration du patrimoine, ayant des effets contreproductifs sur le plan économique¹⁰.

[18] De plus, taxer le capital peut permettre de corriger les inégalités de revenus, alors que les revenus du capital sont les plus fortement concentrés et financer, *via* la redistribution une assurance –risque entre individus¹¹.

[19] Enfin, une fiscalité stable et intelligible est indispensable pour obtenir des réponses cohérentes des individus. Notamment, une incohérence temporelle trop importante dans ces choix réglementaires leur fait perdre tout effet, en incitant les ménages à effectuer leurs placements selon d'autres critères, ce qui empêche d'atteindre un optimum socio-économique¹². En particulier, il est tentant pour un Gouvernement de prétendre taxer le capital déjà installé, tout en promettant de ne pas taxer l'investissement futur, au motif de ne pas décourager ce dernier. Une telle attitude risque cependant de décourager l'épargne et donc l'activité à long terme, car la promesse de non-taxation future est peu crédible.

[20] Ces éléments plaident donc pour un débat ouvert et rationnel sur la meilleure façon de taxer le patrimoine des ménages.

Constat n° 1 : La taxation du capital est incontournable pour tendre vers une fiscalité socialement et économiquement optimale. Celle-ci ne pourra atteindre ses objectifs qu'à condition d'être stable dans le temps et lisible pour les acteurs.

2. L'immobilier, qui représente 60 % du patrimoine brut des ménages comporte de nombreuses distorsions fiscales, en particulier au profit de la propriété occupante (résidence principale)

2.1. Les prélèvements obligatoires pesant sur le logement dépendent du type d'investissement réalisé

[21] Le logement constitue à la fois un actif patrimonial (pour son propriétaire) et un service (pour son occupant). Dans le cadre de l'étude de la fiscalité du patrimoine, le logement sera donc considéré *infra* principalement sous sa composante d'actif patrimonial. En particulier, la taxe d'habitation, payée par l'occupant du logement et associée à la consommation de logement, ne sera pas examinée.

⁸ Gerritsen, Jacobs, Rusu, Spiritus, Optimal Taxation of Capital Income when Capital Returns are Heterogeneous, version provisoire, 2015 ;

Kristjánsson, Optimal Taxation with Endogenous Return to Capital, 2016.

⁹ A theory of optimal inheritance taxation, *Econometrica* 2013.

¹⁰ Alvaredo, Chancel, Piketty, Saez, Zucman, Global inequality dynamics: new findings from wid.world, NBER, 2017.

¹¹ Aghion P., U. Akcigit et J. Fernandez-Villaverde, Optimal Capital versus Labor Taxation with Innovation-Led Growth, 2012.

¹² Kydland, Prescott, Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans, *Journal of political economy*, 2002.

[22] Les prélèvements obligatoires pesant sur le logement dépendent de l'utilisation qui en est faite, selon que le logement est occupé par son propriétaire à titre de résidence principale, est loué nu ou est loué meublé. **Il apparaît ainsi que le logement occupé à titre de résidence principale et le logement locatif meublé bénéficient de régimes fiscaux plus avantageux que le logement locatif nu dans l'ancien** (cf. partie 2.3).

[23] La fiscalité pesant sur le logement peut intervenir sous trois formes :

- ◆ des prélèvements pesant sur les revenus tirés du logement : prélèvements sociaux et impôt sur le revenu pesant sur les revenus tirés du logement ;
- ◆ des prélèvements pesant sur la détention du logement : taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ;
- ◆ des prélèvements pesant sur la transaction du logement : droits de mutation à titre onéreux (DMTO), prélèvements sociaux et impôt sur le revenu sur les plus-values immobilières et surtaxe appliquée aux plus-values supérieures à 50 000 €.

[24] Les différents prélèvements pesant sur le logement, en fonction du type d'investissement réalisé, sont synthétisés dans le tableau 1¹³.

Tableau 1 : Prélèvements obligatoires pesant sur le logement, selon le type d'investissement immobilier

Prélèvements obligatoires pesant sur le propriétaire	Propriété occupante (résidence principale)	Investissement locatif nu	Investissement locatif meublé non professionnel
Prélèvements sociaux	Non-imposition des loyers implicites	Prélèvements sociaux (15,5 %)	Prélèvements sociaux (15,5 %)
Impôt sur le revenu	Non-imposition des loyers implicites	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Soit régime réel : intégration des revenus fonciers nets au barème ▪ Soit régime du micro-foncier : avec abattement de 30 % sur les revenus fonciers bruts¹⁴ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Soit régime réel : intégration au barème du bénéfice industriel et commercial (après déduction des amortissements) ▪ Soit régime du micro-BIC, avec abattement de 50 %¹⁵
TFPB	Taxe assise sur la valeur locative cadastrale du logement <i>Exonération de deux ans pour les logements neufs</i> <i>Exonération pour certains propriétaires sous condition de ressources</i>	Taxe assise sur la valeur locative cadastrale du logement <i>Exonération de deux ans pour les logements neufs</i>	

¹³ Le rapport particulier n° 1 portant sur le panorama général des prélèvements sur le capital décrit plus précisément ces prélèvements, notamment s'agissant de leur impact sur les finances publiques.

¹⁴ Si les revenus fonciers bruts sont inférieurs à 15 000 €.

¹⁵ Si le montant des loyers charges compris n'excède pas 32 900 €.

Prélèvements obligatoires pesant sur le propriétaire	Propriété occupante (résidence principale)	Investissement locatif nu	Investissement locatif meublé non professionnel
ISF	Intégration dans l'assiette imposable après abattement de 30 %	Intégration dans l'assiette imposable sans abattement	
DMTO	Droits compris entre 5,09 % et 5,81 % du montant de l'acquisition		
Fiscalité des plus-values immobilières (PVI)	Non-imposition des PVI	Prélèvements sociaux (15,5 %) et taxation au titre de l'impôt sur le revenu (19 %) après abattements pour durée de détention ¹⁶	Prélèvements sociaux (15,5 %) et taxation au titre de l'impôt sur le revenu (19 %) après abattements pour durée de détention, sans prise en compte des amortissements réalisés
Surtaxe appliquée aux plus-values supérieures à 50 000 €	Non-imposition des PVI	Taxe additionnelle sur la fraction de PVI excédant 50 000 €, à un taux allant de 2 % à 6 %	

Source : Rapporteurs.

2.2. Le poids des prélèvements obligatoires dans le rendement des investissements en logement peut être simulé

- [25] En raison de la diversité des prélèvements pesant sur le logement, le poids de ceux-ci ne peut être apprécié qu'à travers l'examen d'un investissement immobilier dans son ensemble. Par ailleurs, la fiscalité applicable (on entend ici le terme « fiscalité » au sens large, en incluant les prélèvements sociaux) dépendra du type d'investissement réalisé ainsi que des caractéristiques de l'opération et du contribuable.
- [26] La taxe d'habitation n'est pas examinée dans le cadre des simulations. Il est considéré que cet impôt pèse de façon uniforme sur les investissements étudiés et n'a pas véritablement d'impact dans la comparaison des différents régimes fiscaux. On rapproche ainsi plutôt la taxe d'habitation des dépenses associées à la consommation de logement (au même titre que les dépenses énergétiques, etc.).
- [27] Plusieurs cas-types sont établis selon différents jeux de paramètres, qui sont détaillés en annexe 1.
- [28] Quatre types d'investissement sont examinés, pour un même type de logement :
- ◆ accession à la propriété : le ménage acquiert un logement ancien pour l'occuper à titre de résidence principale (on considère alors comme revenu le loyer implicite, défini comme l'avantage tiré de l'occupation du logement) ;
 - ◆ investissement locatif nu dans le neuf, à l'aide du dispositif Pinel : le ménage bénéficie d'une réduction d'impôt de 21 % en contrepartie de la location sous conditions de loyer et de ressources pour une durée de 12 ans (réduction annuelle de 2 % durant 9 ans puis de 1 % par an durant 3 ans) ;
 - ◆ investissement locatif nu dans l'ancien ;
 - ◆ investissement locatif dans l'ancien meublé.
- [29] Deux profils de propriétaires sont examinés, pour chacun des investissements :

¹⁶ Sauf pour les non propriétaires de leur résidence principale, cf. partie 2.3.1.

- ◆ un ménage de la classe moyenne, dont le taux marginal d'imposition à l'IR est de 14 %¹⁷. Le ménage n'est pas imposé à l'ISF et ne bénéficie pas d'une exonération de TFPB ;
- ◆ un ménage très aisé, dont le taux marginal à l'IR est de 45 %. Le ménage est imposé à l'ISF selon un taux marginal de 0,70 % (patrimoine compris entre 1,3 M€ et 2,57 M€) et ne bénéficie pas d'une exonération de TFPB.

[30] Tous les investissements simulés sont d'une durée de 15 ans : à l'issue de cette période, il est considéré que le propriétaire revend son bien. Deux scénarios d'évolution des prix sont simulés :

- ◆ un scénario de stagnation des prix de l'immobilier en euros courants ;
- ◆ un scénario de hausse des prix de 2 % par an en euros courants.

[31] Enfin, des hypothèses communes sont retenues pour l'ensemble des scénarios simulés et sont détaillées en annexe 1.

[32] Les résultats de la simulation sont représentés sous la forme de différents indicateurs (cf. graphique 1) :

- ◆ la valeur actualisée nette (VAN) de l'investissement en l'absence de fiscalité ;
- ◆ la valeur actualisée nette de chacun des prélèvements obligatoires pesant sur l'investissement ;
- ◆ le taux de rendement interne (TRI) de chacun des investissements en l'absence de fiscalité ;
- ◆ le TRI de chacun des investissements après prise en compte de la fiscalité.

[33] Ces simulations permettent de tirer un certain nombre de constats :

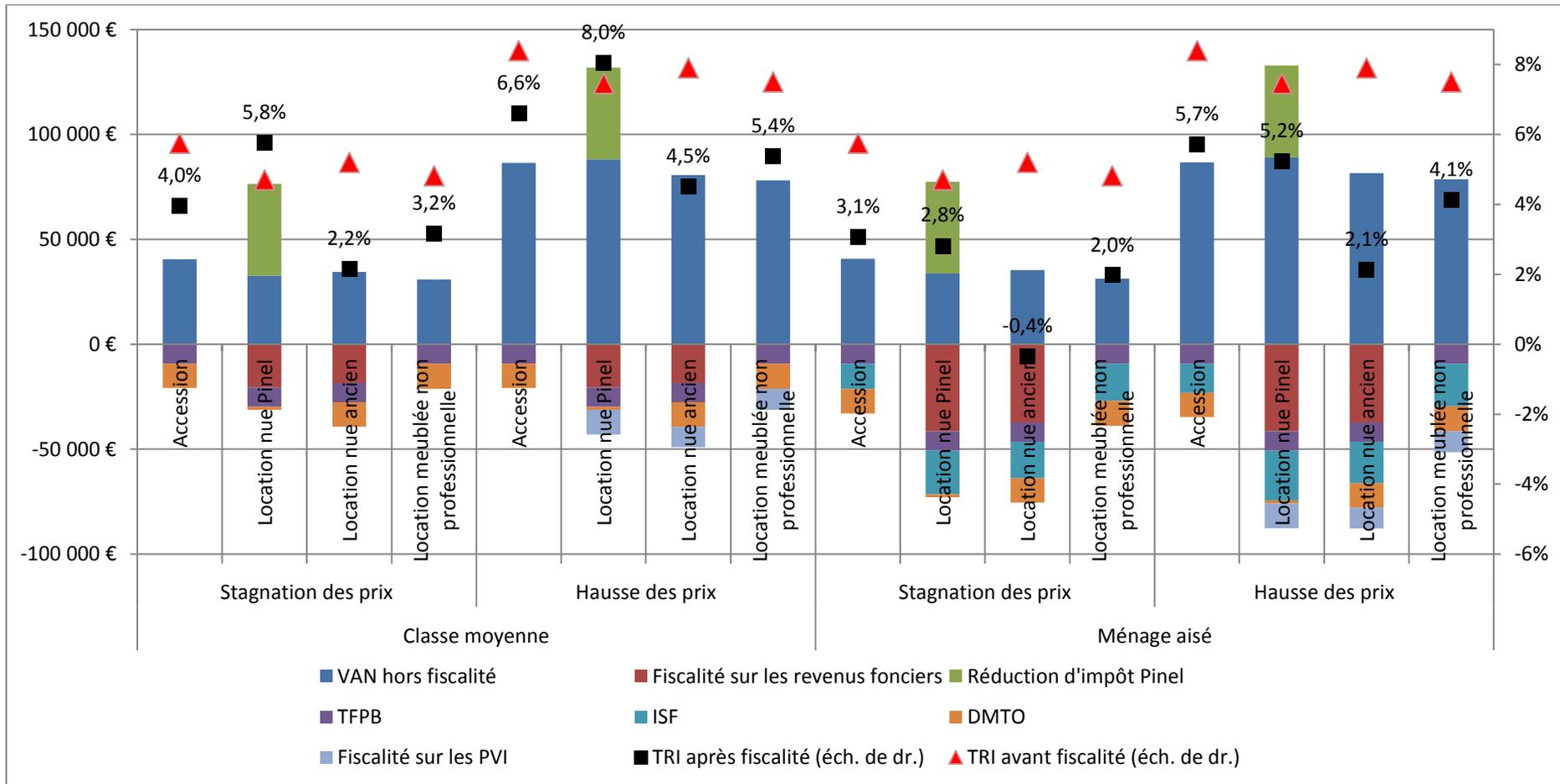
- ◆ pour chaque scénario examiné, les TRI des différents investissements sont relativement proches si l'on ne tient pas compte de la fiscalité (les TRI avant fiscalité sont compris dans une fourchette de 1,1 point pour un même couple d'hypothèses de catégorie de ménage et d'évolution des prix)¹⁸. En revanche, **après prise en compte de la fiscalité, les TRI sont relativement variables selon le type d'investissement** (jusqu'à 3,6 points de TRI d'écart entre les différents investissements) ;
- ◆ la VAN totale de la fiscalité est très variable selon le type d'investissement réalisé, en particulier pour les ménages les plus aisés ;
- ◆ des biais fiscaux peuvent ainsi être identifiés :
 - le régime fiscal attaché à la résidence principale, occupée par son propriétaire, est sensiblement plus avantageux que celui de la location nue (de 1,8 à 3,6 points de TRI de différence), principalement du fait de l'absence de fiscalité pesant sur les loyers implicites (cf. partie 2.3.1) ;
 - la fiscalité pesant sur les transactions dépend assez peu de l'évolution des prix (cf. partie 2.3.2) ;
 - en raison de la réduction d'impôt Pinel, l'investissement locatif neuf apparaît plus rentable que l'investissement locatif dans l'ancien, avec une différence comprise entre 3,1 et 3,6 points de TRI (cf. partie 2.3.3) ;

le régime fiscal du locatif meublé est sensiblement plus favorable que le régime fiscal attaché au locatif nu dans l'ancien. Il résulte de la capacité d'amortir un logement meublé que les revenus tirés de la location du logement ne font l'objet d'aucune fiscalité dans les scénarios simulés (cf. partie 2.3.4).

¹⁷ Cf. partie 2.4 pour la répartition des propriétaires bailleurs par taux marginal d'imposition.

¹⁸ La relative proximité des TRI avant fiscalité peut aussi se lire dans la relative proximité des VAN avant fiscalité.

Graphique 1 : Poids de la fiscalité et TRI pour différents types d'investissement immobilier



Source : Modèle de simulation des rapporteurs.

2.3. Des biais fiscaux peuvent être identifiés dans le domaine du logement

2.3.1. Le régime fiscal attaché à la propriété occupante (résidence principale) est sensiblement plus avantageux que celui applicable à l'investissement locatif dans l'ancien

[34] Malgré l'augmentation des prix, le taux de ménages propriétaires a légèrement augmenté entre 2001 et 2013, passant de 56 % à 57,9 % (ce taux était de 45,5 % en 1973)¹⁹. Ce taux de ménages propriétaires place la France, en 2014, au 31^{ème} rang sur 37 pays de l'OCDE. **Le taux de ménages propriétaires en France est significativement supérieur à celui de l'Allemagne (45,0 %), assez proche de celui du Royaume-Uni (63,4 %) et sensiblement inférieur à celui de l'Italie (71,8 %) et de l'Espagne (78,0 %).**

[35] L'augmentation du taux de ménages propriétaires induit à la fois :

- ◆ **des effets positifs** : constitution d'une épargne « forcée » pour la préparation à la retraite et à la succession, plus grande souplesse pour adapter ou améliorer le logement ;
- ◆ **et des effets négatifs** : moindre mobilité résidentielle (ayant un effet négatif sur la qualité de l'appariement sur le marché de l'emploi, cf. encadré 1), forte exposition des ménages modestes ou des classes moyennes aux risques du marché immobilier²⁰.

Encadré 1 : Effets de la propriété immobilière sur la qualité de l'appariement sur le marché de l'emploi

L'impact négatif de la propriété occupante sur la mobilité résidentielle, et conséquemment sur la qualité de l'appariement sur le marché du travail, a été examiné par l'économiste Oswald en 1996²¹. En régressant le taux de chômage sur la proportion de propriétaires pour plusieurs pays de l'OCDE (États-Unis, Royaume-Uni, France, Suède et Italie, notamment) et pour les régions d'un même pays, il trouve qu'une augmentation de 10 points de pourcentage de la proportion de propriétaires occupants entraînerait une hausse d'environ 2 points du taux de chômage tant au niveau national que régional.

L'un des principaux fondements théoriques à ces travaux est que, en raison des coûts de mobilité élevés (notamment du fait de la fiscalité pesant sur les transactions, cf. partie 2.1.4.2), un demandeur d'emploi peut renoncer à accepter un emploi situé loin de son domicile et une personne en situation d'emploi peut renoncer à une opportunité plus intéressante.

Selon une étude qui a été réalisée spécifiquement sur le cas français²² :

- toutes choses égales par ailleurs, les propriétaires (qu'ils aient terminé ou non de rembourser leur emprunt immobilier) ont une probabilité moindre d'être au chômage que les locataires du parc privé ;

¹⁹ Cf. note « L'accès à la propriété en recul depuis la crise de 2008 » - Insee Références 2017.

²⁰ En particulier, on peut ici penser à un salarié-propriétaire dans une petite ville dont l'entreprise principale ferme. Le salarié simultanément perd son emploi et subit une moins-value sur son logement (note n° 9 du Conseil d'analyse économique, « fiscalité du capital »).

²¹ Oswald, A.J. (1996), « A Conjecture on the Explanation for High Unemployment in the Industrialized Nations: Part I », Warwick Economics Research Paper 475.

²² Trésor-Éco n° 166, septembre 2013, « Les freins à la mobilité résidentielle pénalisent-ils la qualité de l'appariement sur le marché du travail ? », Nicolas Costes et Sabrina El Kasmi.

- le fait d'être propriétaire accédant (en cours de remboursement de son emprunt immobilier) n'aurait pas d'effet significatif sur la durée de chômage, par rapport à un locataire du parc privé. Il peut toutefois être noté que les propriétaires accédants acceptent plus facilement un emploi que les autres catégories sur le marché local. En revanche, la durée de chômage serait plus longue pour les propriétaires ayant terminé de rembourser leur emprunt ;
- aux États-Unis et en Grande-Bretagne, le fait d'être propriétaire occupants plutôt que locataire n'exerce pas ou peu d'effet sur la mobilité professionnelle et la durée du chômage. Cela pourrait être lié à la faiblesse des coûts de transaction immobilière dans ces deux pays.

Enfin, dans un rapport de l'IGF et de l'IGAS portant sur la mobilité géographique des travailleurs, publié en janvier 2016²³, une modélisation économique réalisée par M. Etienne Wasmer suggère qu'entre 1 et 2,5 points de pourcentage du taux de chômage sont dus à une inadéquation géographique de l'offre et de la demande de travail (c'est-à-dire que des personnes compétentes pour occuper un emploi demeurent au chômage car l'emploi en question est offert trop loin de leur domicile, et que résorber ces difficultés pourrait permettre une baisse du taux de chômage pouvant aller jusqu'à 2,5 points).

[36] En tout état de cause, les Français conservent une forte appétence pour l'accession à la propriété : d'après un sondage ORPI OpinionWay de juillet 2016, 90 % des moins de 30 ans envisagent de devenir propriétaires (dont 29 % à court terme).

[37] Au-delà des dispositifs ciblés spécifiquement dédiés à l'accession à la propriété (principalement le prêt à taux zéro), la fiscalité applicable au logement occupé par son propriétaire est plus favorable que celle applicable à un logement mis en location :

- ◆ les **loyers implicites**, définis comme le loyer que le propriétaire occupant se verse à lui-même, **ne font l'objet ni de prélèvements sociaux ni d'impôt sur le revenu**, contrairement aux revenus fonciers perçus par un bailleur ;
- ◆ la **plus-value immobilière (PVI)** enregistrée par un propriétaire occupant, à la revente de son logement, **ne fait l'objet ni de prélèvements sociaux ni d'impôt sur le revenu**, contrairement à la PVI enregistrée par un bailleur²⁴. Il en est de même de la surtaxe applicable aux PVI supérieures à 50 000 € ;
- ◆ dans l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune (**ISF**), le logement occupé à titre de résidence principale fait l'objet d'un **abattement de 30 %**.

[38] D'un point de vue économique, si l'on fait abstraction des rigidités du marché locatif, la fiscalité relativement plus lourde de l'investissement locatif comparativement à la propriété occupante pèse à la fois sur le propriétaire bailleur et sur son locataire, à travers un ajustement à la hausse des loyers. Les dispositifs d'encadrement des loyers et les aides personnelles au logement réduisent néanmoins cet impact pour les locataires.

[39] À l'aide du modèle de simulation décrit à la partie 2.2, le différentiel entre la fiscalité applicable à un logement occupé à titre de résidence principale par son propriétaire et celle applicable à un logement ancien mis en location serait compris entre 88 % et 153 % selon le scénario (cf. graphique 2). Le différentiel de fiscalité est d'autant plus important que le ménage est aisé, du fait de la non fiscalisation des loyers implicites.

²³ Rapport publié sur le site de l'IGF.

²⁴ Sauf pour les non propriétaires de leur résidence principale, cf. *infra*.

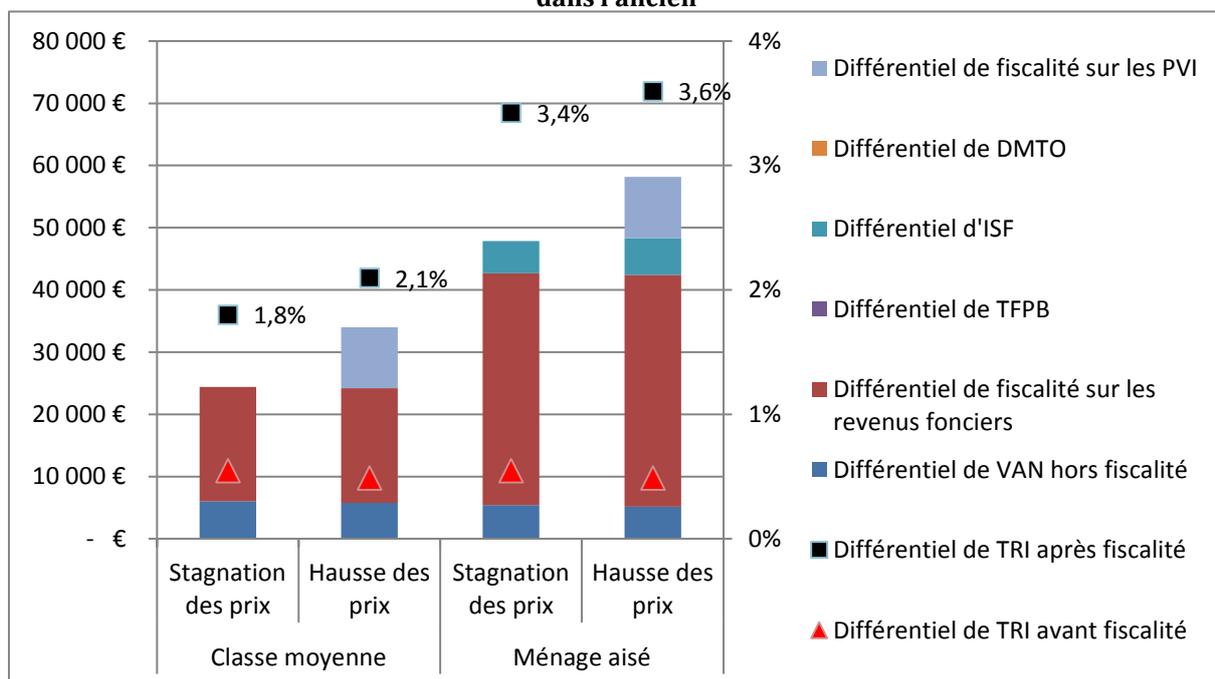
[40] L'impact de la fiscalité sur le taux de rendement interne de ces investissements immobiliers est repris dans le tableau 2. De façon assez logique, le TRI avant fiscalité est assez similaire pour ces deux types d'investissement. En revanche, le TRI après fiscalité est largement favorable à l'accession à la propriété (le TRI est compris entre 3,1 % et 6,6 %). Or, pour un ménage aisé, l'investissement locatif dans l'ancien présente un TRI négatif (si les prix immobiliers stagnent) ou légèrement supérieur à 2 % en cas d'augmentation des prix (soit un TRI inférieur au taux d'actualisation retenu dans la simulation).

Tableau 2 : Impact de la fiscalité sur le TRI d'opérations d'accession et d'investissement locatif nu dans l'ancien

		Classe moyenne		Ménage aisé	
		Stagnation des prix	Hausse des prix	Stagnation des prix	Hausse des prix
TRI avant fiscalité	Accession	5,8 %	8,4 %	5,8 %	8,4 %
	Locatif nu dans l'ancien	5,2 %	7,9 %	5,2 %	7,9 %
TRI après fiscalité	Accession	4,0 %	6,6 %	3,1 %	5,7 %
	Locatif nu dans l'ancien	2,2 %	4,5 %	-0,4 %	2,1 %
VAN du total de la fiscalité	Accession	20 878 €	20 878 €	33 012 €	34 740 €
	Locatif nu dans l'ancien	39 298 €	49 109 €	75 456 €	87 736 €

Source : Modèle de simulation des rapporteurs.

Graphique 2 : Différentiel de fiscalité entre la propriété occupante et un investissement locatif dans l'ancien



Source : Modèle de simulation des rapporteurs.

[41] La réinstauration d'une imposition des loyers implicites (laquelle avait été supprimée en 1965) est régulièrement suggérée par des experts (cf. encadré 2). Si, d'un point de vue économique, la fiscalisation des loyers fictifs peut trouver une justification, les rapporteurs estiment que sa non acceptabilité par l'opinion ne peut en faire une véritable option. En effet, outre son caractère d'actif patrimonial, la résidence principale suscite un attachement particulier pour son propriétaire, ce qui peut expliquer les fortes réticences à une évolution du cadre fiscal qui y est attaché.

Encadré 2 : Prises de position d'experts sur la fiscalisation des loyers implicites

Dans sa note n° 9, le Conseil d'analyse économique (CAE) propose de fiscaliser les loyers implicites, au motif que leur exonération crée une distorsion par rapport à d'autres types de placements ainsi qu'une distorsion entre location et propriété. Cette proposition est reprise en tant qu'option dans une note de France Stratégie de décembre 2016²⁵. France Stratégie estime que le montant des loyers implicites atteint 141 Md€ pour les résidences principales et 21 Md€ pour les résidences secondaires.

Dans son rapport de février 2015, intitulé « Impôt sur le revenu, CSG quelles réformes ? », le Conseil des prélèvements obligatoires estimait que, bien que l'objectif de neutralité fiscale soit louable, « *son acceptabilité [mesure de fiscalisation des loyers implicites] serait quasiment impossible à obtenir. Aussi bien le CPO ne recommande pas cette mesure dont les effets seraient très incertains, notamment sur le plan budgétaire, et qui aurait peu de chances d'être comprise* ».

Dans sa note de décembre 2016, France Stratégie avait également souligné que la notion de loyer implicite « heurte le sens commun » et « suscite beaucoup d'incompréhension, voire d'hostilité dans l'opinion, même si la taxation des loyers implicites existe ailleurs et a existé en France jusqu'en 1965 ».

Enfin, il faut ajouter que l'incidence de la fiscalisation des loyers implicites sur les finances publiques est loin d'être évidente, puisque leur imposition à l'impôt sur le revenu conduirait à rendre déductibles du revenu les dépenses réalisées sur la résidence principale (ce qui, par ailleurs, peut être source de complexité pour le contribuable).

[42] Afin de réduire la distorsion entre location et propriété, la note de France Stratégie de décembre 2016 formule deux options (outre l'hypothèse d'une fiscalisation des loyers implicites, cf. *supra*) :

- ◆ **option n° 1 : pour les locataires, rendre les loyers versés déductibles du revenu fiscal ;** en parallèle, augmenter les taux d'imposition pour maintenir le niveau des recettes fiscales globales :
 - cette option présente toutefois de nombreux inconvénients :
 - en premier lieu, elle favorise la consommation de service de logement au détriment d'autres consommations de biens et services ;
 - elle conduirait à subventionner implicitement des ménages faisant le choix d'habiter dans des conditions particulièrement confortables et coûteuses, sauf à introduire des plafonds de loyers déductibles dont le niveau serait complexe à établir (composition du ménage, localisation, etc.) ;
 - enfin, cette réforme, parce qu'elle coûte aux finances publiques, nécessiterait dans le même temps d'augmenter les taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour maintenir le niveau des recettes ;
 - une option moins ambitieuse, permettant de limiter ces inconvénients, pourrait être de réserver, aux propriétaires bailleurs, cette déduction des loyers versés :
 - en France, 4 % des ménages sont propriétaires bailleurs tout en étant par ailleurs locataires de leur résidence principale (soit une part bien moindre qu'en Allemagne)²⁶ ;
 - pour ces seuls ménages, les loyers versés au titre de leur résidence principale pourraient être déduits de leurs revenus fonciers. Ainsi, ils ne seraient pas pénalisés fiscalement par le fait d'être bailleurs locataires plutôt que propriétaires occupants ;

²⁵ Note « Actions critiques 2017-2027 - Quelle fiscalité pour le logement ? ».

²⁶ Cf. note « L'actif épargne logement – concilier mobilité et propriété », Pierre-François Gouiffès, Fondation pour l'innovation politique, février 2017.

- cette option réduirait la distorsion entre propriété occupante et location mais créerait, pour les locataires, une incitation à l'investissement locatif plutôt qu'aux placements financiers ;
- ◆ **option n° 2 : refondre la taxe foncière et défiscaliser les revenus fonciers :**
 - cette option nécessiterait toutefois une augmentation significative de la TFPB, de l'ordre de 70 %²⁷, ce qui appellerait l'introduction de progressivité dans la TFPB ou *a minima* la déduction de la dette immobilière de l'assiette (afin de ne pas pénaliser les accédants à la propriété, qui font encore face à des charges de remboursement) ;
 - une telle option rendrait par ailleurs difficile la diminution de la fiscalité pesant sur les transactions, à coût nul pour les finances publiques (cf. partie 2.3.2.2).

[43] L'exonération de fiscalité sur les PVI dont bénéficient les propriétaires occupants constitue une autre distorsion fiscale avec le régime locatif.

[44] Toutefois, depuis le 1^{er} février 2012, cette distorsion est atténuée pour les ménages non propriétaires de leur résidence principale. Selon le 1^o bis du II de l'article 150 U du code général des impôts (CGI), sont exonérées les plus-values résultant de la première cession d'un logement, autre que la résidence principale, sous condition de emploi par le cédant de tout, ou partie du prix de cession, dans un délai de 24 mois à compter de la cession, à l'acquisition ou la construction d'un logement affecté à son habitation principale. Le montant de cette dépense fiscale est estimé à 40 M€ pour 2017²⁸.

[45] De façon plus générale, au-delà de la question de la distorsion entre propriété occupante et investissement locatif, **la non fiscalisation des PVI peut interroger** (cf. partie 2.3.2.3).

[46] Enfin, l'abattement de 30 % de la valeur de la résidence principale constitue, dans les scénarios étudiés, une distorsion sensiblement moins importante, en montant, que la non-imposition des loyers implicites.

[47] S'agissant des résidences secondaires, les PVI sont fiscalisées tandis qu'il n'existe pas d'abattement pour déterminer l'assiette de l'ISF. Ainsi, seule la non fiscalisation des loyers implicites constitue un avantage pour la résidence secondaire par rapport à un investissement locatif. Toutefois, la notion de loyer implicite pour une résidence secondaire, par définition occupée une petite partie de l'année seulement, serait complexe. Enfin, les communes où s'applique la taxe sur les logements vacants peuvent mettre en place une majoration de 20 % de la part de cotisation de taxe d'habitation qui leur revient pour les résidences secondaires²⁹. Au regard de ces éléments, la fiscalité applicable aux résidences secondaires n'apparaît pas véritablement plus favorable que celle applicable à l'investissement locatif.

Constat n° 2 : Le régime fiscal applicable à la résidence principale, occupée par son propriétaire, est sensiblement plus favorable que celui applicable à l'investissement locatif.

²⁷ La note de France Stratégie estime le manque à gagner d'une défiscalisation des revenus fonciers à 9 Md€ (PS + IR). Un chiffrage réalisé par les rapporteurs à partir de l'assiette des revenus fonciers par tranche de taux marginal d'imposition amène plutôt à un coût estimé à 14 Md€, soit environ 70 % du rendement actuel de la TFPB.

²⁸ Source : Présentation des crédits et des dépenses fiscales du programme 135, projet de loi de finances pour 2017.

²⁹ En vertu de l'article 31 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014. Une exonération de cette surtaxe peut être demandée dans certaines situations.

2.3.2. La fiscalité pesant sur les transactions encourage les comportements de rétention et freine la mobilité

2.3.2.1. La TFPB actuelle est fragilisée par l'absence de révision des bases locatives depuis 40 ans

[48] L'absence de révision des bases locatives depuis plus de 40 ans rend nécessaire de moderniser l'assiette de la taxe foncière pour les locaux d'habitation et le foncier non bâti (cf. encadré 3). En effet, outre ses effets inévitables, cette absence de révision rend difficile toute perspective de rehaussement de la TFPB (cf. *infra*). Des mesures de lissage pourraient faciliter la mise en œuvre de cette réforme, source de transferts financiers importants entre ménages.

Encadré 3 : Biais générés par l'absence de révision des valeurs locatives

L'assiette de la TFPB repose sur des valeurs locatives dites « cadastrales » car elles sont inscrites sur les documents cadastraux) définies en 1970 et pas ou peu réactualisées depuis. Ces valeurs locatives, qui visaient à refléter le loyer que le bien était susceptible de générer, sont donc aujourd'hui très largement obsolètes et ne reflètent pas la valeur du bien taxé.

À l'époque, les appartements dans les immeubles haussmanniens parisiens ne jouissaient pas du confort élémentaire, tandis que les grands ensembles construits en périphérie des zones urbaines, étaient équipés de façon moderne. Or, la réalité s'est depuis largement inversée. Il existe aussi de fortes différences dans le traitement fiscal entre les biens neufs (dont la valeur cadastrale est ajustée par les services fiscaux) et les biens anciens (dont les travaux d'amélioration peuvent rester méconnus des services fiscaux).

[49] Une démarche de révision des valeurs locatives cadastrales est actuellement en cours. Après une expérimentation conduite dans cinq départements, la DGFIP a rendu un rapport préconisant de retenir une grille unique pour le parc privé et le parc social et d'opérer une correction des taux d'imposition permettant de prendre en compte les nouvelles valeurs locatives en maintenant des recettes constantes pour les collectivités.

[50] Une alternative à une simple révision des bases locatives, plus ambitieuse et plus durable, pourrait consister à recourir à la valeur vénale, éventuellement moyennée pour éviter les fluctuations : les services fiscaux pourraient par exemple utiliser la base de données des transactions immobilières et recourir à des méthodes économétriques pour déterminer ces valeurs vénales³⁰.

2.3.2.2. D'un point de vue économique, il apparaît plus pertinent de taxer la détention plutôt que les transactions

[51] D'après une étude de l'OCDE de 2011, les coûts de transaction totaux (incluant les droits de mutation à titre onéreux – DMTO – et autres frais, y compris à la charge du vendeur) étaient, à hauteur de 14 %, les plus élevés de l'OCDE après la Belgique. Les DMTO en France renchérissent le coût des transactions immobilières de près de 5,8 % du prix de vente d'un bien immobilier (les autres frais, notamment d'agence, constituent plus de la moitié des frais de transaction). Par ailleurs, la fiscalité pesant sur la détention (TFPB) apparaît à un niveau modéré en France.

[52] Or, d'un point de vue économique, il apparaît plus pertinent de réduire la fiscalité pesant sur les transactions et d'augmenter la fiscalité pesant sur la détention :

³⁰ Cf. rapport de M. Dominique Figeat, portant sur la mobilisation du foncier privé et rédigé avec l'appui d'un groupe de travail en mars 2016.

- ◆ en facilitant les transactions, l'appariement sur le marché du logement sera amélioré, permettant notamment une augmentation de la mobilité professionnelle mais aussi une meilleure adaptation de la taille du logement aux besoins du ménage (notamment risque de sous-occupation pour les couples dont les enfants ont quitté le domicile familial) ;
- ◆ d'un point de vue économique, la terre est le bien taxable le moins mobile et le moins élastique à l'impôt. Les impôts fonciers ont donc un coût économique très faible ;
- ◆ la fiscalité sur la détention procure aux collectivités locales des ressources plus stables que les DMTO.

[53] **Ainsi, il est régulièrement émis l'idée, dans le débat public, de supprimer les DMTO** pour diminuer les coûts de transaction et faciliter la mobilité. Dans sa note de décembre 2016, France Stratégie propose ainsi de compenser cette suppression par une **augmentation de la TFPB**. Une augmentation du rendement de la TFPB de 30 % à 40 % serait toutefois nécessaire pour absorber totalement la suppression des DMTO. La mise en œuvre de cette proposition se traduirait en outre, sauf dispositions spécifiques, par des transferts significatifs (plus de 10 Md€) entre les affectataires actuels de ces impôts.

[54] Cette proposition d'un surcroît de fiscalité annuelle serait économiquement plus efficace, mais elle susciterait sans doute plus de réserves de la part des ménages que l'imposition à l'occasion des cessions.

[55] En 2013, le CAE³¹ formulait une proposition similaire : « *supprimer graduellement les droits de mutation à titre onéreux, asseoir la taxe foncière sur la valeur vénale nette des propriétés bâties et en augmenter progressivement le barème à mesure que les DMTO diminuent. Le basculement serait étalé sur une dizaine d'années* ».

[56] Une alternative moins ambitieuse pourrait consister à instaurer des taux de DMTO progressifs en fonction de la valeur du bien³². Toutefois, pour les ménages aisés, les DMTO resteraient un frein à la mobilité, et ce d'autant plus si les taux qui leur sont applicables sont supérieurs au taux actuel.

Constat n° 3 : D'un point de vue économique, la fiscalité pesant sur les transactions (DMTO) présente plus d'effets défavorables que la fiscalité pesant sur la détention (TFPB).

2.3.2.3. Pour les accédants à la propriété, les DMTO paraissent plus injustes qu'une taxation des PVI

[57] Depuis le début des années 2000, les prix de cession des logements connaissent une évolution déconnectée de celle des revenus : alors que, de 1965 à 2000, le prix de logements et le revenu par ménage ont progressé au même rythme, le premier a augmenté de 70 % de plus que le second entre 2000 et 2010. Après de nouvelles fluctuations, le prix des logements anciens rapporté au revenu des ménages est revenu, en 2016, au niveau de 2010. Le phénomène a été encore plus marqué en Île de France où l'augmentation des prix rapportés aux revenus, entre 2000 et 2016, a été de 90 % (+ 140 % à Paris).

³¹ Note n° 2, « *Comment modérer les prix de l'immobilier ?* », Alain Trannoy et Etienne Wassmer, février 2013.

³² Cf. rapport de l'Institut Montaigne cité *supra*.

- [58] L'envolée des prix de l'immobilier au cours des années 2000 a ainsi entraîné un enrichissement important des propriétaires ayant acquis leur logement antérieurement³³. À l'inverse, la stagnation des prix depuis 10 ans, en province, est susceptible d'entraîner des moins-values pour les propriétaires revendant leur logement.
- [59] À l'heure actuelle, la seule fiscalité frappant les transactions immobilières, pour les propriétaires occupants, réside dans les DMTO, dont le taux est compris entre 5,09 % et 5,81 % de la valeur d'acquisition. Il convient de rappeler que, d'un point de vue économique, le fait que les DMTO soient payés par l'acquéreur ne signifie pas que le poids de cet impôt réside exclusivement sur lui : l'incidence des DMTO est partagée entre acquéreur et vendeur. En l'absence des DMTO, il peut être supposé que les prix de vente s'ajusteraient à la hausse dans une fourchette comprise entre 0 % et 5 %.
- [60] En revanche, les propriétaires occupants sont exonérés de taxation sur la plus-value immobilière réalisée à l'occasion de la revente de la résidence principale.
- [61] Ainsi, la fiscalité applicable lors des transactions frappe uniformément l'ensemble des propriétaires occupants, indépendamment de l'enrichissement ou de l'appauvrissement résultant de l'évolution de la valeur de leurs logements. Cela est illustré par les simulations effectuées : pour le ménage de la classe moyenne, la valeur actualisée totale de la fiscalité est la même quel que soit l'évolution des prix de l'immobilier³⁴. **Il en résulte que le différentiel de TRI entre les scénarios de stagnation et de hausse des prix n'est pas impacté par la fiscalité et reste égal à 2,6 points** (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Évolution de la fiscalité selon l'évolution des prix de l'immobilier pour un projet d'accession à la propriété

Accession à la propriété (résidence principale)	Classe moyenne		Ménage aisé	
	Stagnation des prix	Hausse des prix	Stagnation des prix	Hausse des prix
TRI avant fiscalité	5,8 %	8,4 %	5,8 %	8,4 %
TRI après fiscalité	4,0 %	6,6 %	3,1 %	5,7 %
VAN du total de la fiscalité	20 878 €	20 878 €	33 012 €	34 740 €

Source : Modèle de simulation des rapporteurs.

- [62] L'introduction d'une forme d'imposition des plus-values immobilières pour les résidences principales, parallèlement à une diminution voire à une suppression des DMTO pourrait ainsi apparaître plus juste, dans le sens où elle favoriserait les primo-accédants et les ménages revendant un logement à perte. Une solution intermédiaire, permettant de limiter le risque de frein à la mobilité, pourrait consister à n'imposer que la part de la plus-value non réinvestie dans une nouvelle résidence principale.

Constat n° 4 : L'extension aux résidences principales d'une forme d'imposition des plus-values immobilières (le cas échéant limitée à la seule part de la revente non consacrée à l'acquisition d'une nouvelle résidence principale), parallèlement à une diminution voire une suppression des DMTO, permettrait d'opérer de la redistribution entre ceux ayant bénéficié d'une augmentation de la valeur de leur logement et ceux pour lesquels cela n'aura pas été le cas.

³³ Source : travaux de M. Jacques Friggit, économiste au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

³⁴ Pour le ménage aisé, la légère augmentation de la fiscalité en cas d'augmentation des prix résulte de l'augmentation plus rapide de l'assiette de l'ISF.

2.3.2.4. Les abattements pour durée de détention dans la taxation des PVI peuvent encourager la rétention

[63] Les plus-values immobilières (PVI) sont taxées après application d'abattements pour durée de détention. Ces abattements sont distincts pour le calcul des prélèvements sociaux et pour le calcul de l'impôt sur le revenu (cf. rapport particulier n° 1, partie 4.1).

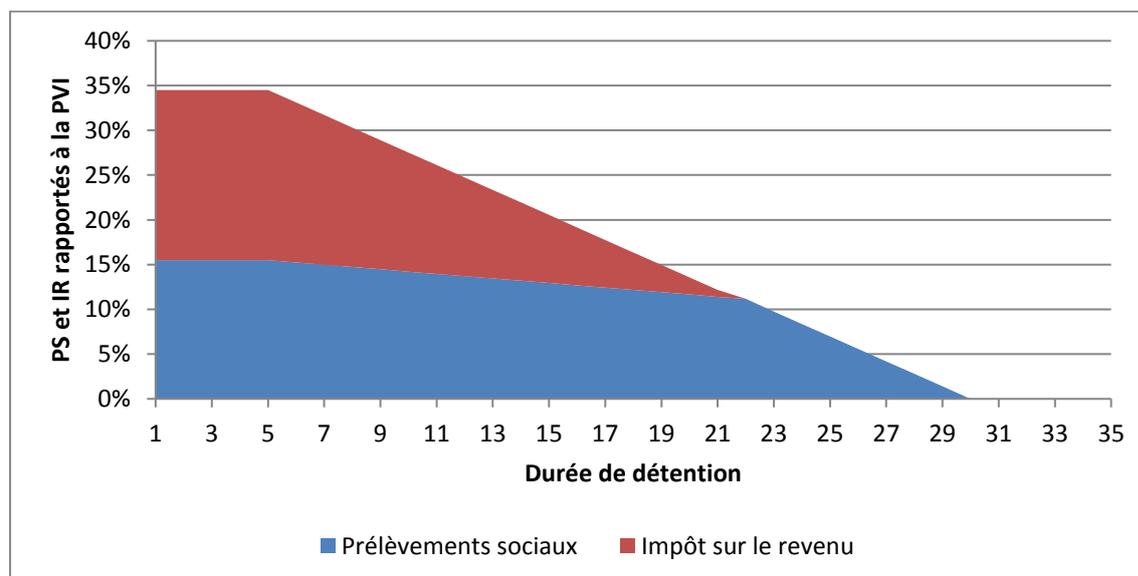
[64] Ces abattements constituent un moyen de prendre en compte le phénomène d'érosion monétaire : une plus-value calculée en euros courants (c'est-à-dire sans prise en compte de l'inflation) ne reflète pas véritablement l'enrichissement du propriétaire et ne peut constituer l'assiette de l'impôt. Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé inconstitutionnelle l'imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu du montant brut de plus-values de cession de terrains à bâtir, sans aucun dispositif d'abattement pour durée de détention ni prise en compte de l'érosion monétaire (cf. rapport particulier n° 2, partie 1.3.4).

[65] L'application d'abattements pour durée de détention ne parvient néanmoins pas toujours à compenser le phénomène d'érosion monétaire :

- ◆ si la valeur du logement augmente moins vite que l'inflation, signifiant un appauvrissement relatif du propriétaire, la plus-value sera néanmoins taxée après abattements (sauf si la revente intervient après 30 ans) ;
- ◆ si la valeur du logement augmente plus vite que l'inflation mais que la revente intervient rapidement, l'application d'abattements à la plus-value brute ne suffit pas nécessairement à compenser l'érosion monétaire.

[66] Par ailleurs, le principal inconvénient de l'application d'abattements pour durée de détention est qu'il peut inciter les propriétaires à retarder la revente, afin de réduire leur assiette de taxation des PVI. En effet, du fait des abattements pour durée de détention, entre la cinquième et la trentième année, le taux d'imposition global de la PVI diminue de 1,4 % par an³⁵ (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Évolution du taux global d'imposition (PS + IR) de la PVI en fonction de la durée de détention du logement

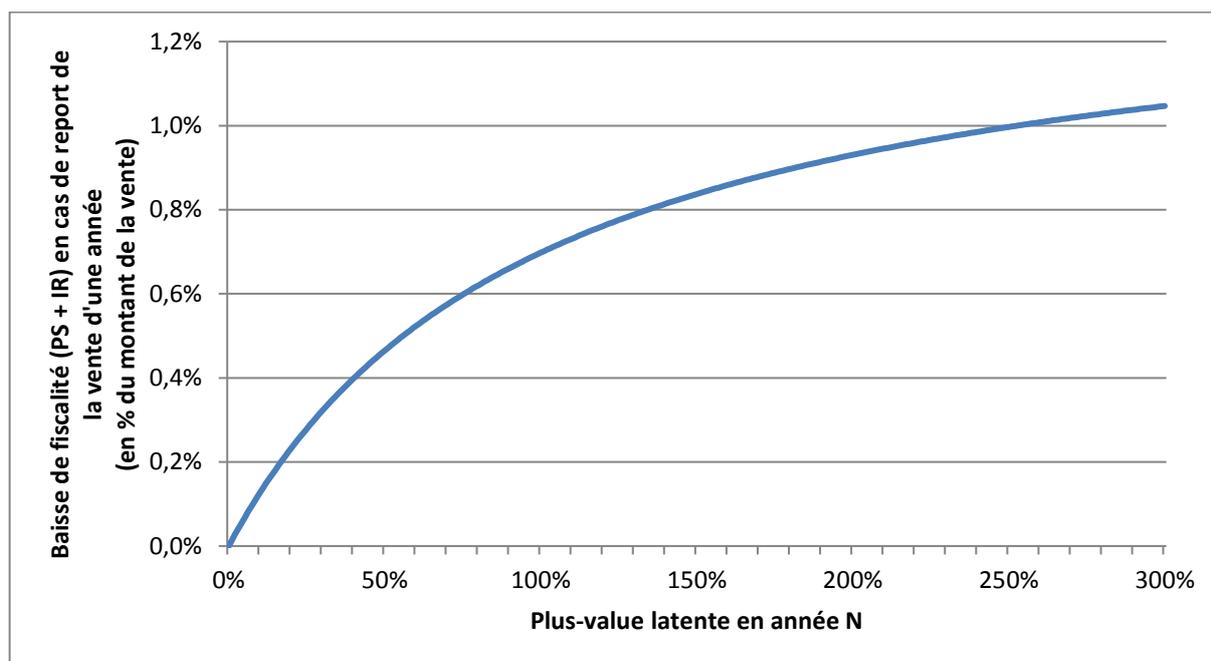


Source : Rapporteurs.

³⁵ Sauf au cours de la vingt-deuxième année durant laquelle le taux global d'imposition diminue de 1,0 %.

[67] En fonction de la plus-value latente, le report d'une année de la vente peut entraîner une diminution de fiscalité significative (cf. graphique 4). Ainsi, si la plus-value latente sur le logement est de 50 %, le report de la vente d'une année permettra de réaliser une économie de prélèvements obligatoires (prélèvements sociaux et impôt sur le revenu) égale à 0,47 % de la valeur du logement³⁶. **Le gain de fiscalité en cas de report de la vente peut ainsi couvrir les charges attachées au logement ou une éventuelle moins-value, ce qui est susceptible de générer des comportements d'attentisme.**

Graphique 4 : Économie de prélèvements obligatoires (PS + IR) en cas de report de la vente d'une année (économie rapportée au montant de la vente)³⁷



Source : Rapporteurs.

[68] Cette distorsion fiscale en faveur du report temporel de la vente du logement peut générer des phénomènes de rétention et nuire à la fluidité du marché du logement. En particulier, **cette distorsion est particulièrement dommageable pour les terrains constructibles** : les propriétaires fonciers peuvent être incités à reporter la vente de leur terrain et donc à freiner des projets de construction.

[69] Pour assurer une neutralité fiscale entre les durées de détention, tout en protégeant le propriétaire du phénomène d'érosion monétaire, **la plus-value pourrait être calculée nette d'inflation**. Il s'agirait de calculer l'assiette taxable comme la différence entre le prix de cession et le prix d'acquisition corrigé d'un facteur d'inflation, selon un indice à déterminer. Le cas échéant, un dispositif de plafonnement pourrait être prévu. Cette proposition a été formulée notamment par le rapport de M. Dominique Figeat, relatif à la mobilisation du foncier privé (recommandation n° 25).

³⁶ Dans le cas où la plus-value latente est de 50 %, le report de la vente d'une année engendrera une économie totale de fiscalité égale à 1,4 % de la plus-value, soit 0,7 % de la valeur initiale du logement, ou encore 0,47 % (= 0,7%/(1+50%)) de la valeur de revente du logement.

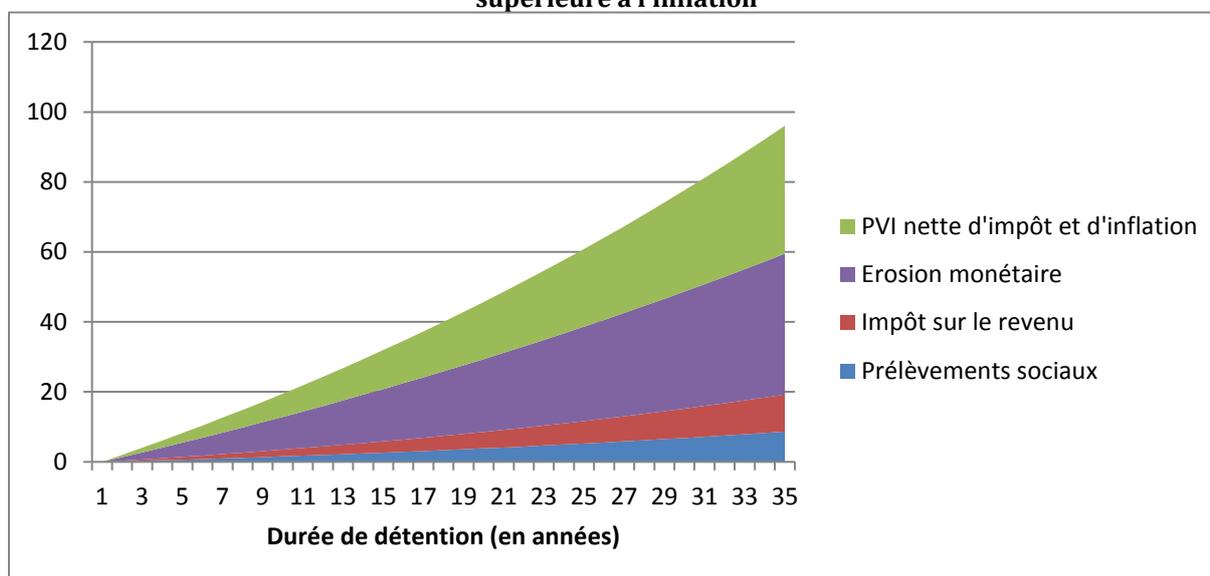
³⁷ En cas de report intervenu entre la cinquième et la vingt-et-unième année ou entre la vingt-deuxième et la trentième année.

[70] Avec un tel mécanisme, les propriétaires ne seraient pas incités à reporter une vente. Il conviendrait toutefois de porter une attention particulière à la fiscalité applicable lors des successions, afin que les propriétaires ne soient pas incités à conserver leur bien jusqu'au décès, en vue d'éviter la fiscalisation de leur PVI. Par ailleurs, en cas de valorisation du logement inférieure à l'inflation, le propriétaire ne serait pas imposé.

[71] **La prise en compte de l'inflation dans la détermination de la PVI imposable ne présente pas d'obstacle du point de vue de la faisabilité** : elle correspond au régime en vigueur jusqu'en 2004, la détermination de la plus-value immobilière se faisant jusqu'à cette date après que le prix d'acquisition ait été revalorisé comme l'indice moyen des prix à la consommation³⁸. Un coefficient d'érosion monétaire est aujourd'hui toujours appliqué lors de la cession de terrains nus rendus constructibles³⁹.

[72] En simulant le scénario d'une augmentation de la valeur du logement de 2 % par an, avec une inflation générale de 1 %, on peut constater que le propriétaire bénéficie d'une plus-value nette plus régulière avec le mécanisme proposé (cf. graphique 5) qu'avec le système actuel (cf. graphique 6).

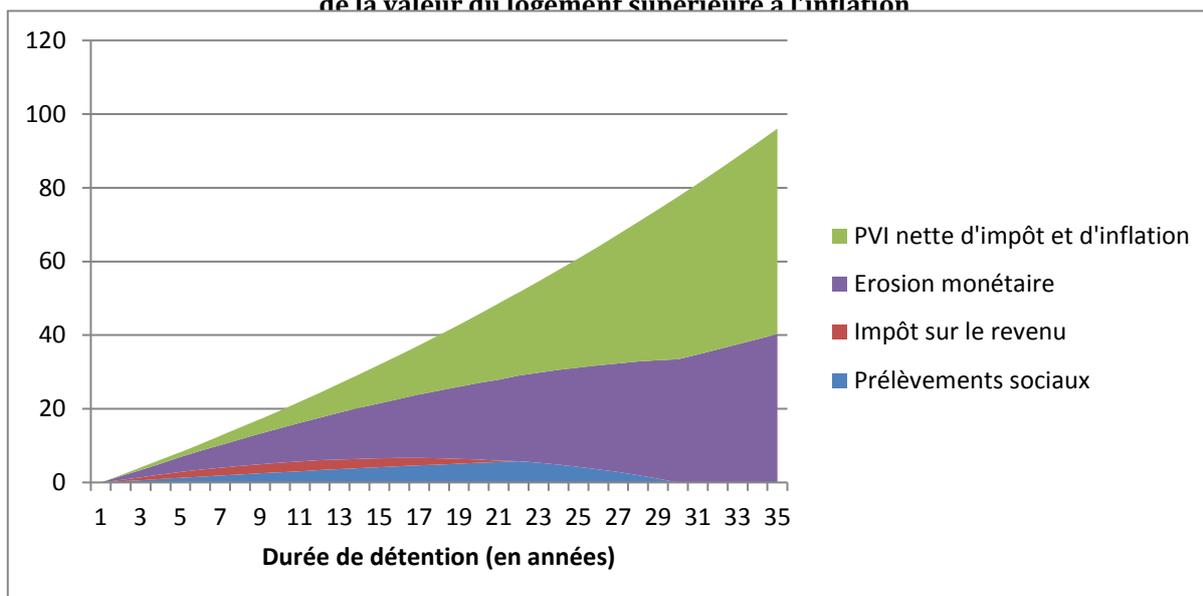
Graphique 5 : Taxation des PVI nettes d'inflation, en cas d'augmentation de la valeur du logement supérieure à l'inflation



Source : Rapporteurs.

³⁸ Article 150 K du CGI, dans sa rédaction antérieure à l'article 10 de la loi n° 2003-1311 du 31 décembre 2003.

³⁹ Article 1529 du CGI. Voir BOFIP pour la détermination de la plus-value. BOI-RFPI-TDC-10-20-20160902.

Graphique 6 : Taxation des PVI après abattements pour durée de détention, en cas d'augmentation de la valeur du logement supérieure à l'inflation

Source : Rapporteurs.

Constat n° 5 : Le mécanisme des abattements pour durée de détention, dans la détermination de l'assiette des prélèvements pesant sur les PVI, est source de comportements d'attentisme. La suppression de ces abattements, en calculant directement une plus-value nette d'inflation pourrait corriger ces effets néfastes.

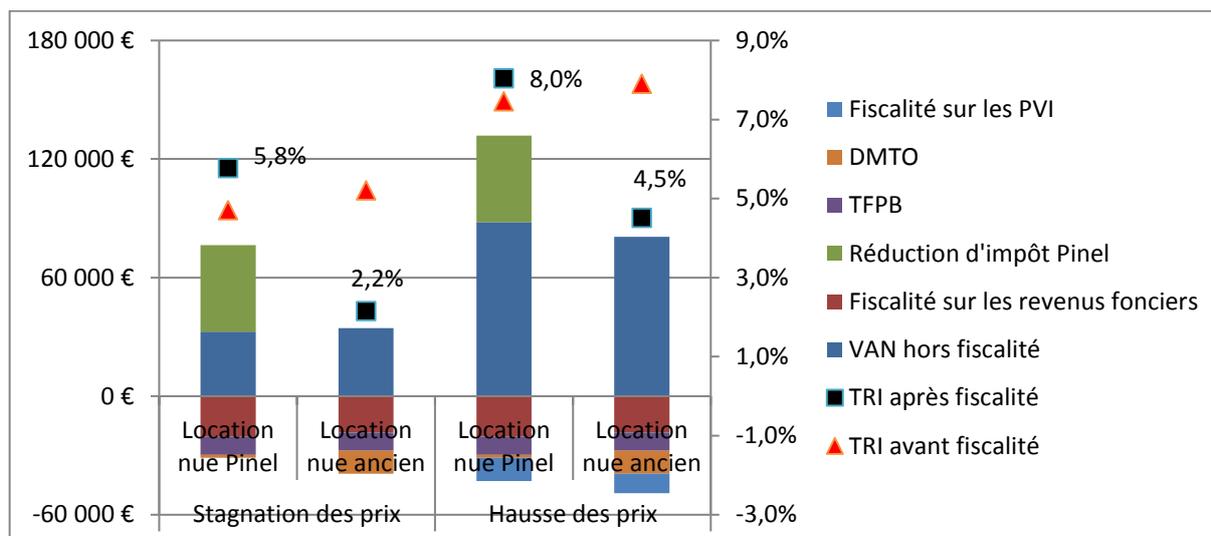
2.3.3. Depuis près de 30 ans, l'investissement locatif nu dans le neuf est soutenu par des dispositifs fiscaux *ad hoc*

[73] Depuis les années 1980, il existe des dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement locatif neuf. Ces dispositifs consistent soit en une possibilité d'amortissement partiel du logement, soit en une réduction d'impôt. Ces distorsions fiscales entre neuf et ancien ont été justifiées par la volonté de soutenir la construction neuve⁴⁰. Toutefois, ces dispositifs fiscaux peuvent être porteurs de risque pour le contribuable, du fait de la perte de l'avantage fiscal en cas de non-occupation du logement.

[74] Le dispositif actuel (Pinel) consiste en une réduction d'impôt de 12 %, 18 % ou 21 %, selon que l'engagement de location sous plafonds est pris pour 6, 9 ou 12 ans.

[75] Selon le modèle de simulation exposé *supra*, avec un engagement de location de 12 ans, l'investissement locatif neuf avec le dispositif Pinel est significativement plus rentable que l'investissement locatif dans l'ancien (cf. graphique 7). Toutefois, il convient de souligner que **les résultats de ces simulations sont fortement dépendants des hypothèses prises**. En particulier, il conviendrait d'examiner de façon plus fine ces investissements dans des zones ne comprenant pas les mêmes prix de cession et loyers de marché.

⁴⁰ En outre, les rendements locatifs dans le neuf sont plutôt plus faibles que dans l'ancien (l'écart de prix étant plus important que l'écart de loyer).

Graphique 7 : Comparaison de la fiscalité et du TRI pour un investissement locatif dans l'ancien et un investissement locatif Pinel, pour un ménage de la classe moyenne⁴¹

Source : Modèle de simulation des rapporteurs.

[76] D'après une thèse publiée en 2014⁴², qui s'appuie sur un sondage IFOP de 2011, parmi des ménages réalisant un investissement locatif dans le neuf :

- ◆ 32,0 % n'ont pas bénéficié du dispositif Scellier, en vigueur à l'époque, pour des raisons diverses (ménage non imposable, souhait de louer à un membre de la famille⁴³, souhait de louer pour une durée plus courte ou un loyer plus élevé, etc.) ;
- ◆ 38,5 % des investisseurs, qui déclarent avoir bénéficié d'un dispositif fiscal et qu'ils n'auraient pas fait leur premier investissement sans celui-ci ;
- ◆ 29,4 % des personnes interrogées déclarent qu'elles auraient fait leur premier investissement locatif dans le neuf même en l'absence de dispositif fiscal.

[77] Ainsi, l'effet d'aubaine, mesuré comme la proportion d'investisseurs bénéficiaires qui auraient réalisé leur investissement même en l'absence d'aide, serait de 43 %. Sur la base de ce sondage, l'effet déclencheur de ces dispositifs fiscaux peut être jugé relativement bon.

[78] L'examen des séries des ventes de logements à investisseur semblent confirmer l'impact que peuvent jouer les dispositifs fiscaux. Selon le centre d'études techniques de l'équipement (CETE) Nord-Picardie, « ces dispositifs ont fortement contribué au maintien d'un parc locatif privé important en France et donc permis la préservation d'une offre diversifiée de logements, au moment où les investisseurs institutionnels se retiraient de ce marché »⁴⁴.

⁴¹ Les différences seraient similaires pour le cas d'un ménage aisé, dont la fiscalité sur les revenus fonciers et l'ISF seraient plus élevés.

⁴² « La ville fiscalisée : politiques d'aide à l'investissement locatif, nouvelle filière de production du logement et recomposition de l'action publique locale en France (1985-2012) », Patrice Vergriete.

⁴³ Le dispositif Scellier ne permettait pas la location à un ascendant ou à un descendant, contrairement au dispositif Pinel.

⁴⁴ « Étude exploratoire : les logements produits grâce à l'investissement locatif fiscalement aidé des ménages. Rapport phase 5 : réactualisation avec FILOCOM 2011 – dénombrements, localisation, caractéristiques », janvier 2013.

[79] Une étude de 2012⁴⁵ a démontré que **le dispositif Scellier avait un effet inflationniste** : « *Le dispositif issu de la loi dite Scellier impacte bien le prix des terrains à bâtir. Nous avons montré que cet impact pouvait varier de 5 euros à 30 euros supplémentaires au mètre carré* ». Au-delà de cet effet inflationniste général, le bénéfice du dispositif fiscal peut conduire des investisseurs à « surpayer » leur logement⁴⁶.

[80] Le dispositif actuel se caractérise par des plafonds de loyers et de ressources destinés à en faire un outil de soutien au « *logement intermédiaire* ». En particulier, les plafonds de loyers sont supposés être fixés à un niveau inférieur de 20 % aux loyers de marché. Toutefois, après la révision du zonage ABC en 2014, **les plafonds de loyer du dispositif Pinel sont supérieurs aux loyers de marché dans de très nombreuses agglomérations** et ne jouent donc plus aucun effet.

[81] La fixation de plafonds de loyers véritablement sous les loyers de marché suppose d'ajuster finement ces plafonds, et d'abandonner une fixation uniforme au sein de quatre zones géographiques⁴⁷. Les plafonds de loyer du dispositif Pinel peuvent être modulés à la baisse, commune par commune, par le Préfet de région. Néanmoins, en pratique, ces modulations à la baisse se heurtent à des difficultés politiques et opérationnelles.

[82] Enfin, **les plafonds de loyers ont peu de sens dans le cas d'une location à un proche** (le Pinel est actuellement ouvert à la location aux ascendants et descendants).

Constat n° 6 : Pour éviter les effets d'aubaine, et si l'on souhaite conserver une contrepartie sociale aux dispositifs fiscaux en faveur de l'investissement locatif neuf, les plafonds de loyers applicables devraient être fixés finement, en fonction des loyers de marché. En outre, l'éligibilité à l'avantage fiscal des propriétaires louant le logement à un ascendant ou à un descendant peut poser question.

2.3.4. L'investissement locatif meublé est fiscalement plus intéressant que l'investissement locatif nu

[83] Le modèle de simulation décrit *supra* montre que **l'investissement locatif meublé est sensiblement plus rentable que l'investissement locatif dans l'ancien**, essentiellement en raison de la différence de régime fiscal. Après fiscalité, le différentiel de TRI est ainsi compris entre 0,9 et 2,4 points selon les scénarios simulés (cf. tableau 4).

Tableau 4 : Impact de la fiscalité sur le TRI d'opérations d'investissement locatif dans l'ancien nu et meublé

		Classe moyenne		Ménage aisé	
		Stagnation des prix	Hausse des prix	Stagnation des prix	Hausse des prix
TRI avant fiscalité	Locatif nu dans l'ancien	5,2 %	7,9 %	5,2 %	7,9 %
	Locatif meublé	4,8 %	7,5 %	4,8 %	7,5 %

⁴⁵ Pierre-Henri Bono, Alain Trannoy, « *Évaluation de l'Impact du Dispositif Scellier sur les Prix Fonciers* », 2012.

⁴⁶ Cf. http://www.lemonde.fr/argent/article/2017/04/22/immobilier-les-dangers-du-regime-pinel_5115496_1657007.html?xtmc=logement&xtcr=22.

⁴⁷ La fixation de plafonds de loyers uniformes selon trois ou quatre zones géographiques conduit inévitablement à ce que les plafonds sont défavorables dans les territoires les plus tendus de chaque zone et peu impactants dans les territoires les moins tendus. Ainsi, ils peuvent conduire les investisseurs à privilégier les territoires les moins tendus de chaque zone, ce qui est contraire à l'objectif recherché. Or un excès d'investissements locatifs dans des territoires ne connaissant pas de déficit marqué dans l'offre de logements peut avoir des effets très défavorables, notamment en augmentant la vacance (notamment dans les centres-bourgs) et en entraînant une perte de valeur pour les habitants en place.

		Classe moyenne		Ménage aisé	
		Stagnation des prix	Hausse des prix	Stagnation des prix	Hausse des prix
TRI après fiscalité	Locatif nu dans l'ancien	2,2 %	4,5 %	-0,4 %	2,1 %
	Locatif meublé	3,2 %	5,4 %	2,0 %	4,1 %
VAN du total de la fiscalité	Locatif nu dans l'ancien	39 298 €	49 109 €	75 456 €	87 736 €
	Locatif meublé	21 169 €	31 226 €	38 936 €	51 523 €

Source : Modèle de simulation des rapporteurs.

- [84] Ces constats rejoignent ceux formulés par la mission d'évaluation de la politique du logement locatif meublé, en janvier 2016⁴⁸. Selon la mission, « *le régime fiscal des revenus de la location meublée est à l'origine d'un surcroît de rentabilité par rapport à la location nue qui peut influencer les choix des propriétaires* ». Ainsi, la mission évaluait que la rentabilité du nu et du meublé était pratiquement égale avant fiscalité mais que la fiscalité induisait une distorsion en faveur du meublé de 1,26 point à Paris, 0,76 point à Toulouse et 0,80 point à Nice.
- [85] **Le caractère favorable de la fiscalité du logement meublé réside dans la possibilité d'amortir le logement** (ce qui est impossible pour un logement nu). Cette différence majeure, fruit de l'histoire, conduit à ce que les revenus tirés d'un logement meublé ne soient souvent pas fiscalisés durant de nombreuses années (cf. le modèle de simulation exposé *supra*, où les revenus tirés du logement meublé ne sont pas fiscalisés durant les 15 ans).
- [86] En outre, **la non prise en compte, dans le calcul de la plus-value en régime réel non professionnel, des amortissements déduits antérieurement du revenu imposable constitue une anomalie** sans fondement économique et source de perte de recettes fiscales.
- [87] Dans une logique de neutralité fiscale et de simplification, il pourrait être proposé de **conserver un unique régime fiscal pour l'activité de location, tout en tenant compte des spécificités de la location meublée**, en soumettant désormais les revenus de la location meublée à un régime foncier adapté.
- [88] La mission d'évaluation de la politique du logement locatif meublé proposait ainsi que :
- ◆ les revenus de la location meublée inférieurs à un plafond révisé régulièrement bénéficient en régime micro d'un taux d'abattement de 40 % (reflet des charges supportées par le bailleur en meublé) s'appliquant à une assiette composée des seuls loyers ;
 - ◆ la cotisation foncière des entreprises sur la location meublée soit supprimée ;
 - ◆ en régime réel, la déduction des revenus locatifs d'un amortissement du bien mis en location meublée soit restreinte aux seuls meubles ;
 - ◆ les déficits constatés (notamment à la suite de la réalisation de travaux) soient imputables sur l'ensemble des revenus du contribuable (et non plus sur les seuls revenus de l'activité de location), dans la limite du plafond actuellement prévu par le régime foncier.

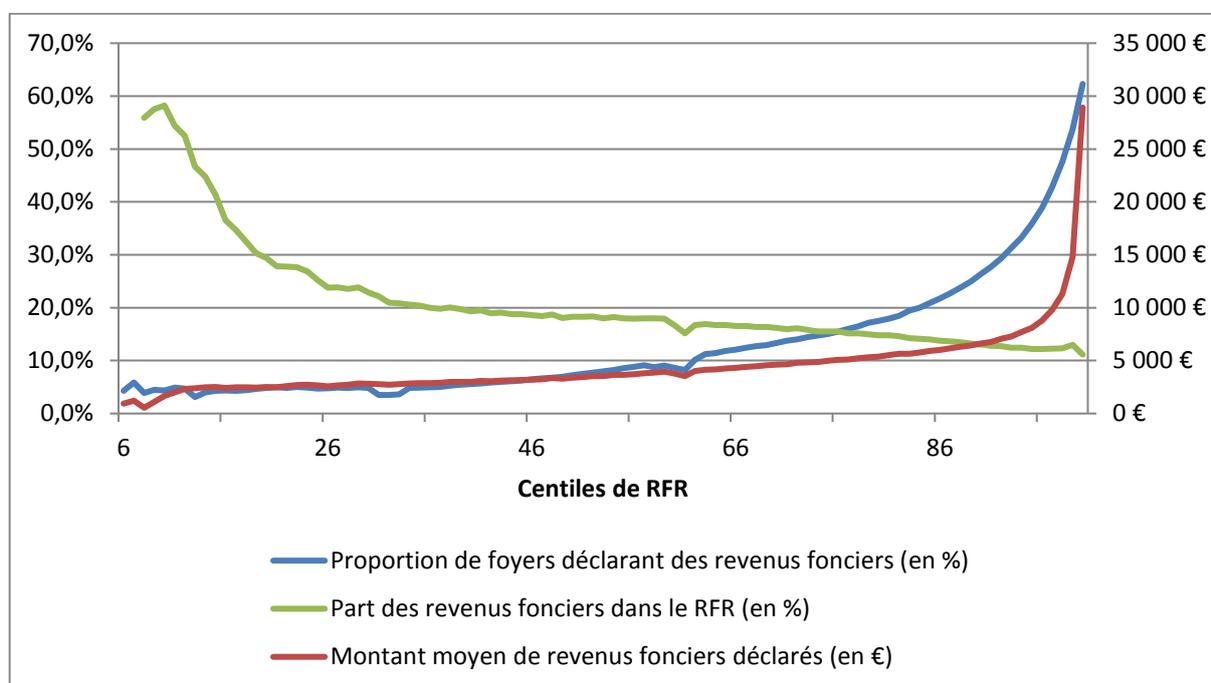
Constat n° 7 : Le régime fiscal de la location meublée est sensiblement plus avantageux que celui applicable à la location nue, du fait de l'amortissement du montant d'acquisition du logement, sans que cela paraisse justifié d'un point de vue économique.

⁴⁸ Mission conduite par l'IGF et le CGEDD et dont le rapport a fait l'objet d'une publication.

2.4. Les revenus fonciers, pour les bailleurs personnes physiques, sont assez fortement concentrés dans les plus hauts déciles

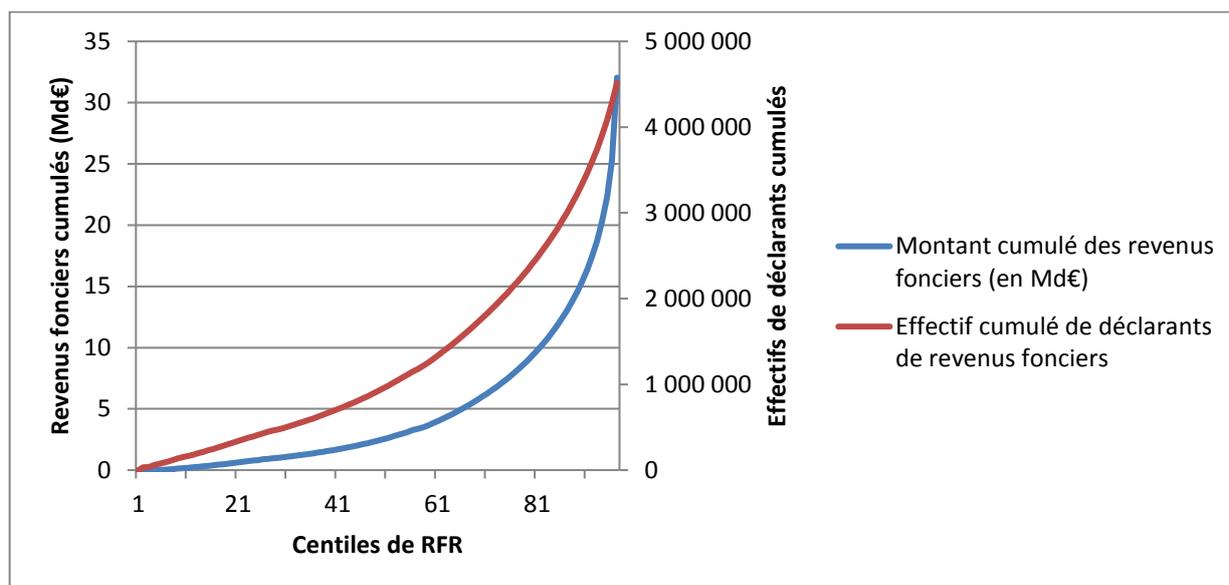
- [89] Selon l'INSEE, les ménages bailleurs personnes physiques sont plus aisés que les ménages qui ne le sont pas ; leurs revenus annuels médians s'élèvent à 59 200 € contre 30 400 € pour les ménages non bailleurs, soit presque deux fois plus.
- [90] Un ménage bailleur sur trois a des revenus supérieurs au 9^{ème} décile des revenus de la population globale (soit 72 600 €). Les bailleurs qui ont des ressources supérieures à ce 9^{ème} décile détiennent près de 40 % du parc de logements loués par des particuliers. À l'inverse, seuls 18 % des ménages bailleurs ont des revenus inférieurs au revenu médian de la population globale (soit 31 900 €).
- [91] L'examen des déclarations des revenus de l'année 2015, au titre de l'impôt sur le revenu de 2016, montre que la part de foyers fiscaux déclarant des revenus fonciers augmente avec le centile de revenu fiscal de référence (RFR). Seuls 1,5 % des foyers fiscaux dont le RFR est nul déclare des revenus fonciers tandis que 62,3 % des foyers fiscaux du dernier centile en déclare (cf. graphique 8).
- [92] Le montant moyen des revenus fonciers déclarés, pour les foyers fiscaux concernés, augmente également avec le centile de RFR. En particulier, les revenus fonciers atteignent en moyenne 28 918 € pour les foyers fiscaux déclarant du dernier centile.
- [93] En revanche, la part des revenus fonciers dans le RFR des foyers fiscaux déclarants décroît avec le centile de RFR. Pour les ménages du premier décile déclarant des revenus fonciers, ceux-ci représentent près de la moitié du RFR. En revanche, pour les foyers fiscaux déclarants du dernier centile, les revenus fonciers ne représentent que 11,1 % du RFR.

Graphique 8 : Montant et proportion des revenus fonciers de 2015 déclarés par les foyers fiscaux à partir du cinquième centile de revenu fiscal de référence (RFR)



Source : Rapporteurs, à partir des données statistiques de la DGFIP portant sur les revenus de 2015 déclarés en 2016 au titre de l'impôt sur le revenu.

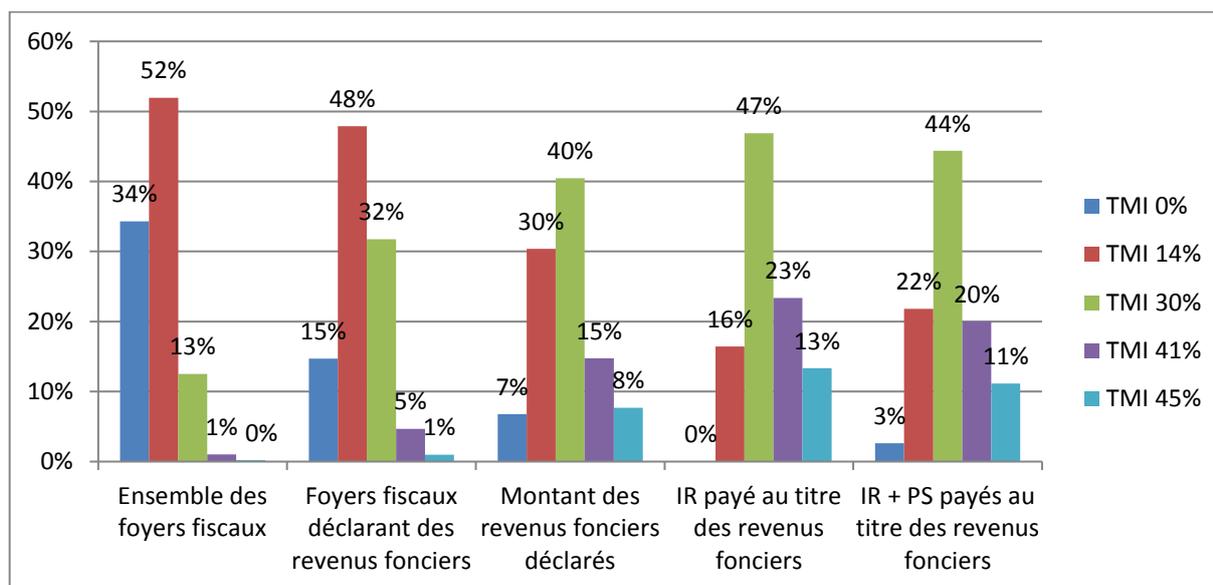
- [94] La distribution cumulée des foyers fiscaux déclarant des revenus fonciers et du montant de ces derniers est représentée dans le graphique 9. Elle fait apparaître un coefficient de Gini de 31,2 % pour la distribution des revenus fonciers au sein de la population des foyers fiscaux.

Graphique 9 : Distribution des revenus fonciers et des foyers fiscaux déclarants cumulés en fonction des centiles de RFR

Source : Rapporteurs, à partir des données statistiques de la DGFIP portant sur les revenus de 2015 déclarés en 2016 au titre de l'impôt sur le revenu.

[95] En décomposant le montant des revenus fonciers déclarés par les foyers fiscaux selon leur taux marginal d'imposition, il est possible de calculer la distribution de l'impôt sur le revenu payé sur les revenus fonciers (en considérant que l'impôt payé, toutes choses égales par ailleurs, est égal au produit de l'assiette des revenus fonciers par le taux marginal d'imposition⁴⁹). Les foyers fiscaux dont le taux marginal est de 14 % représentent la part la plus importante des foyers déclarant des revenus fonciers (cf. graphique 10). Toutefois, ce sont les foyers fiscaux dont le taux marginal est de 30 % qui représentent la part la plus importante du montant de revenus fonciers déclarés et d'impôt sur le revenu payé à ce titre. Les foyers fiscaux de la tranche d'imposition supérieure représentent 1 % des foyers fiscaux déclarant des revenus fonciers mais 11 % des prélèvements pesant sur les revenus fonciers (prélèvements sociaux et impôt sur le revenu).

⁴⁹ Cette méthode repose sur l'hypothèse simplificatrice selon laquelle l'addition de revenus fonciers au revenu imposable est sans effet sur la tranche de taux marginal d'imposition. Pour les foyers fiscaux situés en limite supérieure de tranche, la méthode utilisée a donc pour effet de surestimer le montant de l'impôt payé au titre des revenus fonciers, toutes choses égales par ailleurs. Par ailleurs, les mécanismes de la décote et de la réduction d'impôt de 20 %, qui ne s'appliquent que pour les ménages modestes, ne sont pas pris en compte dans le calcul.

Graphique 10 : Répartition des revenus fonciers et des prélèvements obligatoires pesant sur ces revenus selon le taux marginal d'imposition (TMI) des contribuables

Source : Rapporteurs, à partir des données statistiques de la DGFIP portant sur les revenus de 2015 déclarés en 2016 au titre de l'impôt sur le revenu.

Lecture : Les foyers fiscaux dont le taux marginal d'imposition est de 14 % représentent 52 % de l'ensemble des foyers fiscaux, 48 % des foyers fiscaux déclarant des revenus fonciers, 30 % du montant total des revenus fonciers déclarés, 16 % de l'impôt sur le revenu payé au titre des revenus fonciers et 22 % des prélèvements pesant sur les revenus fonciers (impôt sur le revenu + prélèvements sociaux).

[96] Les contribuables ont la faculté de recourir au régime du micro-foncier, qui leur permet d'appliquer un abattement forfaitaire de 30 % à leurs revenus fonciers sans nécessité de déterminer leurs charges. Il ne peut être recouru au régime du micro-foncier que pour les recettes brutes inférieures à 15 000 €. En pratique, plus le foyer fiscal est aisé, moins le régime du micro-foncier est utilisé. Au total, 37 % des foyers fiscaux, correspondant à 16 % des revenus fonciers, recourent au régime du micro-foncier (cf. tableau 5).

Tableau 5 : Part des foyers fiscaux recourant au régime du micro-foncier

Taux marginal d'imposition	Part des foyers fiscaux recourant au micro-foncier parmi l'ensemble des foyers déclarant des revenus fonciers	Part des revenus fonciers nets déclarés en micro-foncier ⁵⁰ parmi l'ensemble des revenus fonciers
0 %	52 %	38 %
14 %	44 %	30 %
30 %	24 %	9 %
41 %	9 %	2 %
45 %	6 %	0,4 %
Ensemble	37 %	16 %

Source : Rapporteurs, à partir des données statistiques de la DGFIP portant sur les revenus de 2015 déclarés en 2016 au titre de l'impôt sur le revenu.

⁵⁰ Après application de l'abattement de 30 %.

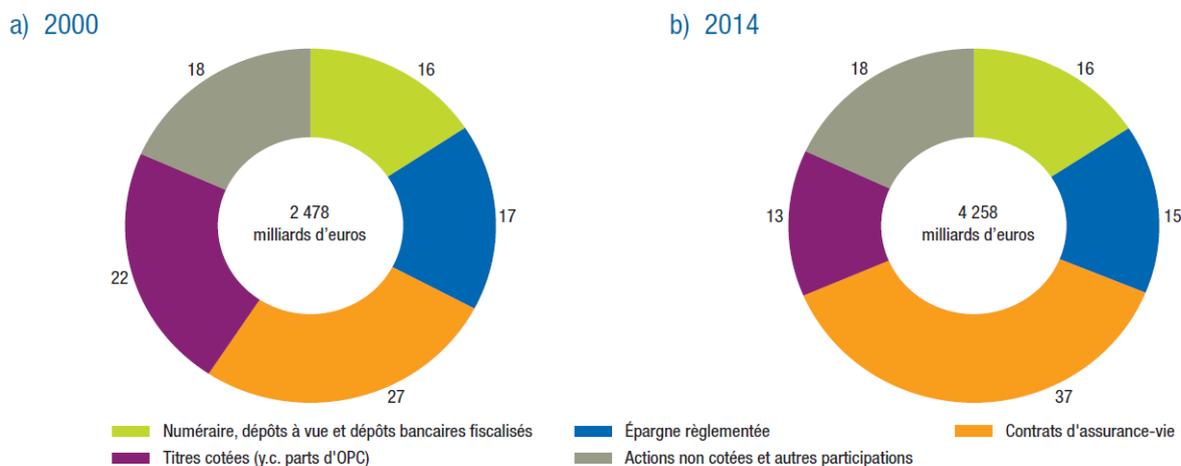
3. Le patrimoine financier des ménages représentait 4 258 Md€ en 2014, majoritairement sur des supports liquides peu fiscalisés

En 2014, l'épargne financière représentait 4 258 Md€ dont (cf. graphique 11) :

- ◆ 31,5 %, soit 1 320 Md€ sous forme d'épargne bancaire (numéraire, dépôts et épargne réglementée (3.1) ;
- ◆ 31,5 %, soit 1 320 Md€, sous forme de titres cotés ou non cotés (3.2) ;
- ◆ 37 %, soit 1 575 Md€ sous forme d'assurance vie (3.3).

[97] Cette répartition a notablement évolué depuis 2000, avec une augmentation de la part de l'assurance vie (passage de 27 % à 37 %) et une baisse de la part des titres cotés (passage de 22 % à 13 %), qui peut vraisemblablement être attribuée à la performance moyenne des marchés boursiers sur la période, incitant les particuliers à réallouer leur épargne.

Graphique 11 : répartition par type d'instrument des placements financiers des ménages français (en %)



Source : Banque de France - Focus - n° 14 - 21 juillet 2015.

Tableau 6 : Flux nets d'épargne financière des ménages (par année et par produit, 2006-2016)

(en Md€)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Encours à fin juin 2016
Actifs liquides et non risqués	39	48,6	62,7	10,9	15,3	39,1	38,6	24,4	8,8	31,4	37,6	1 076,3
<i>Numéraire</i>	3,6	3,2	4,3	3,2	3	6	5,3	4,3	4,0	2,7	3,7	69,8
<i>Dépôts à vue</i>	8,9	7,6	-3,1	18,6	16	3,3	-4,8	17	18,9	35,5	33	400,3
<i>Livrets et CEL</i>	25,2	22,6	52,6	8,3	15	38,5	46,4	8,6	-9,9	-10	3,9	595,5
<i>Titres d'OPC monétaires</i>	1,3	15,2	8,9	-19,2	-18,7	-8,7	-8,3	-5,5	-4,2	3,2	-3	10,7
Autres actifs non risqués	53,4	68,3	44,3	62,9	84,8	40,1	34,9	38,7	57,7	49,1	46,4	1 742,3
<i>Comptes à terme</i>	9,2	24,7	16,5	-18,6	-4,8	9,8	8,8	-5,2	-3,2	-6,4	-2,6	71,5
<i>Épargne contractuelle (PEL, PEP)</i>	-23,3	-18,2	-25	4,8	6,1	2,2	1,1	8,4	17,4	23,2	18,3	270
<i>Assurance-vie en supports euros</i>	67,5	61,8	52,8	76,7	83,5	28,1	25	35,5	43,5	32,3	30,7	1 400,8
Actifs liquides et risqués	13,2	-12,1	-21,7	11,7	-7,8	11,6	-1,1	-17,7	-1,1	5,1	0,3	579,9
<i>Titres de créances</i>	2,2	7,9	0,8	7,9	-7,5	2,5	4,2	-12,2	-10,4	-3,9	-3	66,3
<i>Actions cotées</i>	-1,7	-4	-10,6	1,1	6,2	6,3	-6,4	-8,6	3,8	-0,5	-3,6	198,5
<i>Titres d'OPC non monétaires</i>	12,7	-16	-11,9	2,7	-6,5	2,8	1,1	3,1	5,5	9,5	6,9	315,1
Autres actifs risqués	35,6	27,8	9,9	7,8	16	9,6	18,6	29,8	24,1	23,3	26,5	1 085,5
<i>Actions non cotées</i>	9,3	9,1	17,4	7,7	13,9	11,8	22,8	26,5	17,6	7,2	14,8	803
<i>Assurance-vie en supports UC</i>	26,3	18,7	-7,5	0,1	2,1	-2,2	-4,2	3,3	6,5	16,1	11,7	282,5
Total des placements financiers	141,2	132,6	95,2	93,3	108,3	100,4	91	75,2	89,5	108,90	110,8	4 484

Source : Banque de France.

3.1. Les supports liquides d'épargne bancaire bénéficient de la fiscalité la plus favorable, pour des plafonds de dépôt qui peuvent sembler supérieurs aux besoins d'épargne de précaution

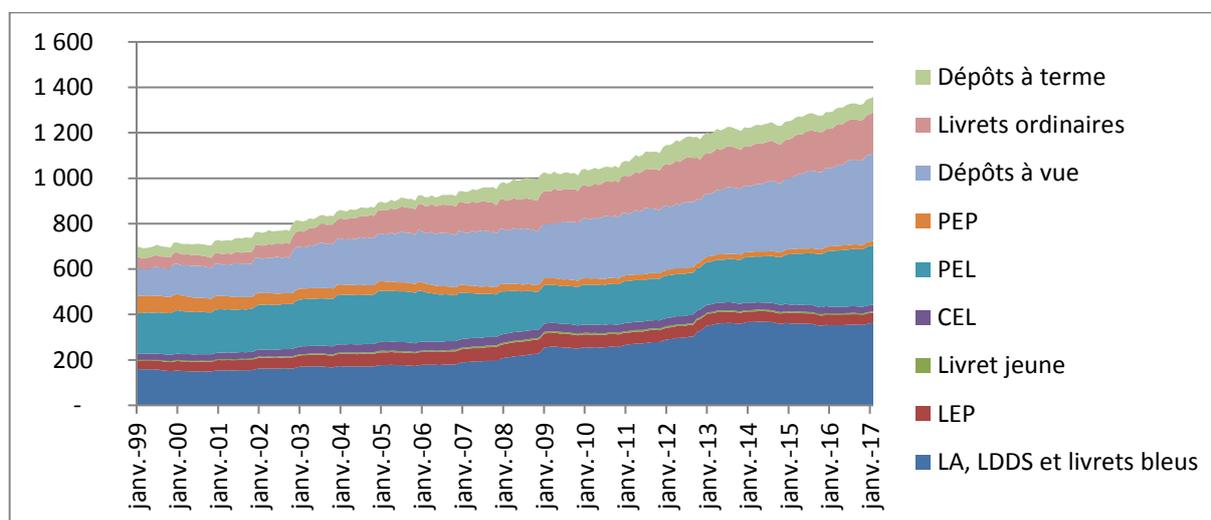
3.1.1. L'épargne bancaire se compose de livrets d'épargne contractuelle liquides et totalement exonérés, d'autres produits d'épargne contractuelle partiellement exonérés et de placements libres fiscalisés

[98] L'épargne bancaire se caractérise en France par le poids important des produits réglementés :

- ◆ livrets d'épargne contractuelle, centralisés partiellement à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) totalement exonérés de prélèvements sociaux (PS) et d'impôt sur le revenu (IR) : livret A (LA), livret bleu, livret de développement durable et solidaire (LDDS), livret d'épargne populaire (LEP), livret jeune⁵¹ ;
- ◆ produits d'épargne contractuelle conservés totalement au bilan des banques et partiellement exonérés de PS et d'IR : plan d'épargne-logement (PEL), compte d'épargne-logement (CEL), plan d'épargne populaire (PEP) ;
- ◆ placements libres fiscalisés selon le régime de droit commun : dépôts à vue, livrets ordinaires et dépôts à terme.

[99] L'évolution des encours de ces différents supports d'épargne bancaire depuis 1999 est représentée dans le graphique 12.

Graphique 12 : Évolution des encours d'épargne bancaire des ménages depuis 1999 (en Md€)



Source : Rapporteurs, à partir des données Banque de France.

[100] Depuis 1999, les encours de placements libres (fiscalisés) ont progressé à un rythme plus rapide que les supports d'épargne contractuelle (non fiscalisés ou partiellement fiscalisés) (cf. tableau 7).

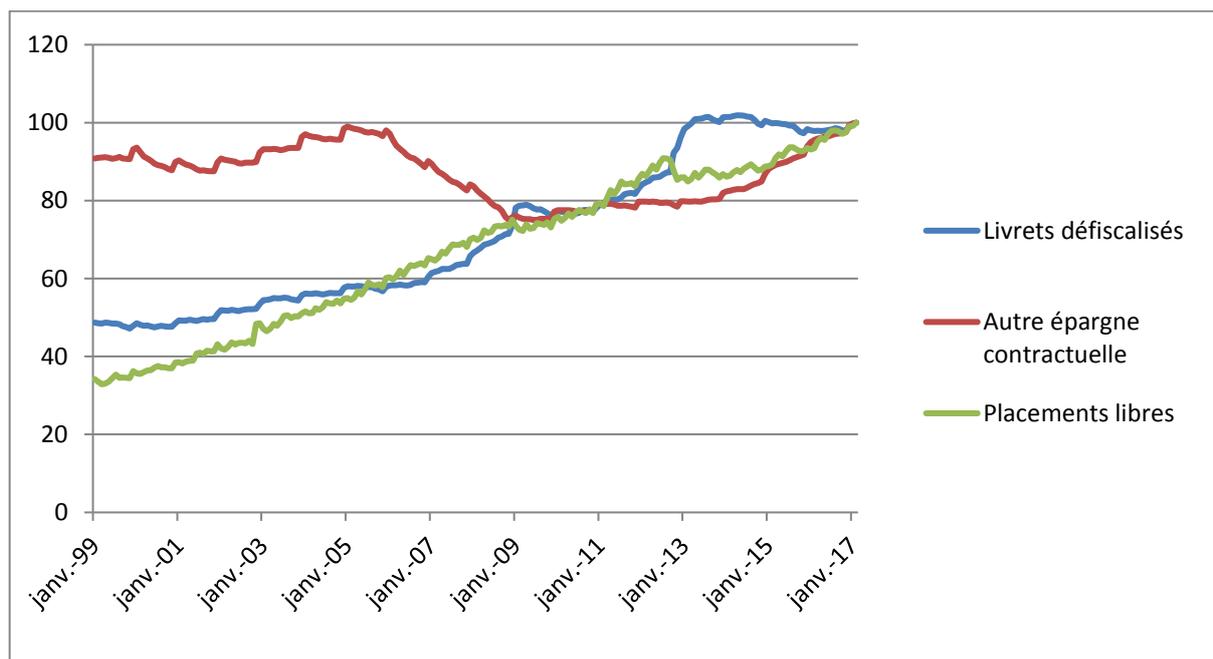
⁵¹ Le livret jeune ne fait pas l'objet d'une centralisation au fonds d'épargne de la CDC. Toutefois, son fonctionnement ainsi que son exonération totale de prélèvements sociaux et d'impôt sur le revenu le rapproche des livrets d'épargne partiellement centralisés à la CDC. Cf. partie 3.1.2.1.

Tableau 7 : Évolution annuelle moyenne des encours d'épargne bancaire entre 1999 et 2017

Catégories de supports d'épargne bancaire	Évolution annuelle moyenne entre 1999 et 2017	Supports d'épargne bancaire	Évolution annuelle moyenne entre 1999 et 2017
Livrets d'épargne centralisés partiellement à la CDC (non fiscalisés)	+ 4,1%	LA, LDDS et livrets bleus	+ 4,6%
		LEP	+ 1,1%
		Livret jeune	+ 1,4%
Autre épargne contractuelle (partiellement fiscalisée)	+ 0,5%	CEL	+ 0,6%
		PEL	+ 2,1%
		PEP	- 7,2%
Placements libres (fiscalisés)	+ 6,1%	Dépôts à vue	+ 6,5%
		Livrets ordinaires	+ 7,4%
		Dépôts à terme	+ 2,4%

Source : Rapporteurs, à partir des données Banque de France.

[101] De 1999 à 2012, l'encours des placements libres a progressé de façon régulière, plus rapidement que les encours d'épargne contractuelle (cf. graphique 13). Depuis 2012, l'augmentation de l'encours des placements libres a ralenti, au profit des livrets partiellement centralisés à la CDC (en 2012 et 2013) puis des autres supports d'épargne contractuelle (en 2014 et 2015).

Graphique 13 : Évolution de l'encours des différentes catégories d'épargne bancaire (base 100 en février 2017)

Source : Rapporteurs, à partir des données Banque de France.

3.1.2. L'exonération totale des livrets d'épargne réglementée, centralisés en partie au fonds d'épargne, conduit à attirer 420 Md€ soit 10 % de l'épargne des ménages

3.1.2.1. Les livrets réglementés permettent la transformation d'une épargne liquide en prêts de long terme pour le logement social et des projets locaux

[102] Depuis le début du XIX^{ème} siècle, les épargnants français disposent de livrets d'épargne réglementée. Cette épargne est totalement liquide, fait l'objet d'une garantie de la part de l'État, voit son taux de rémunération fixé par voie réglementaire et est exonérée de prélèvements sociaux et d'impôt sur le revenu.

[103] **Ces livrets constituent ainsi des supports adaptés pour une épargne de précaution, liquide et protégée de l'inflation.** En revanche, ils se révèlent moins adaptés à une épargne de long terme (rendement limité par rapport à des placements de long terme⁵² et limitation du montant d'épargne par des plafonds de dépôt).

[104] Les livrets d'épargne réglementée sont au nombre de quatre et présentent des caractéristiques différentes (cf. tableau 8). Le livret historique, qui présente l'encours le plus important, est le livret A dont le taux de détention au sein de la population française est de 91,7 %⁵³.

⁵² À titre d'exemple, le TRI d'un placement en actions, entre 2004 et 2014, était de 5,8 %, contre 2,2 % pour le livret A. Source : institut de l'épargne immobilière et foncière (IEIF) in « 40 ans de performances comparées : 1974-2014 ».

⁵³ La lutte contre la multi-détention de livrets A a conduit à une baisse de ce taux de détention (égal à 95,8 % en 2013).

Tableau 8 : Caractéristiques des livrets d'épargne réglementée totalement exonérés de PS et d'IR

Livrets d'épargne réglementée	Année de création	Conditions d'ouverture	Plafond des dépôts (hors intérêts capitalisés)	Taux à la date du 1 ^{er} mai 2017	Nombre de livrets au 31 décembre 2015 (en millions)	Encours au 1 ^{er} février 2017
Livret A et bleu ⁵⁴ (LA)	1818	Un par personne physique, majeure ou mineure ⁵⁵	22 950 €	Fixé à partir d'une formule, avec possibilité de dérogation par le Gouvernement (0,75 %)	61,1	261 Md€
Livret développement durable et solidaire (LDDS)	1983	Un par personne physique majeure ayant son domicile fiscal en France ⁵⁶	12 000 €	Égal au taux du livret A (0,75 %)	24,7	102 Md€
Livret d'épargne populaire (LEP)	1982	Un par personne physique sous condition de ressources	7 700 €	Égal au taux du livret A + 0,50 % (1,25 %)	8,9	45 Md€
Livret jeune	1996	Un par personne physique âgée entre 12 et 25 ans	1 600 €	Taux librement fixé par la banque, au moins au niveau du taux du livret A	Non connu	11 Md€ ⁵⁷

Source : Rapporteurs, à partir des données de la Banque de France.

⁵⁴ Le livret bleu correspond au livret A tel que commercialisé par le groupe Crédit mutuel.

⁵⁵ Certaines personnes morales peuvent également ouvrir un livret A, sous conditions.

⁵⁶ Ou personne mineure disposant de ressources personnelles et ayant demandé une imposition séparée.

⁵⁷ En incluant les intérêts courus et non échus, qui sont les intérêts générés par les livrets et qui ne sont pas encore versés (Cf. rapport de l'Observatoire de l'épargne réglementée 2015). Au sens strict, l'encours est de 6,1 Md€ au 1^{er} février 2017 (cf. série Banque de France).

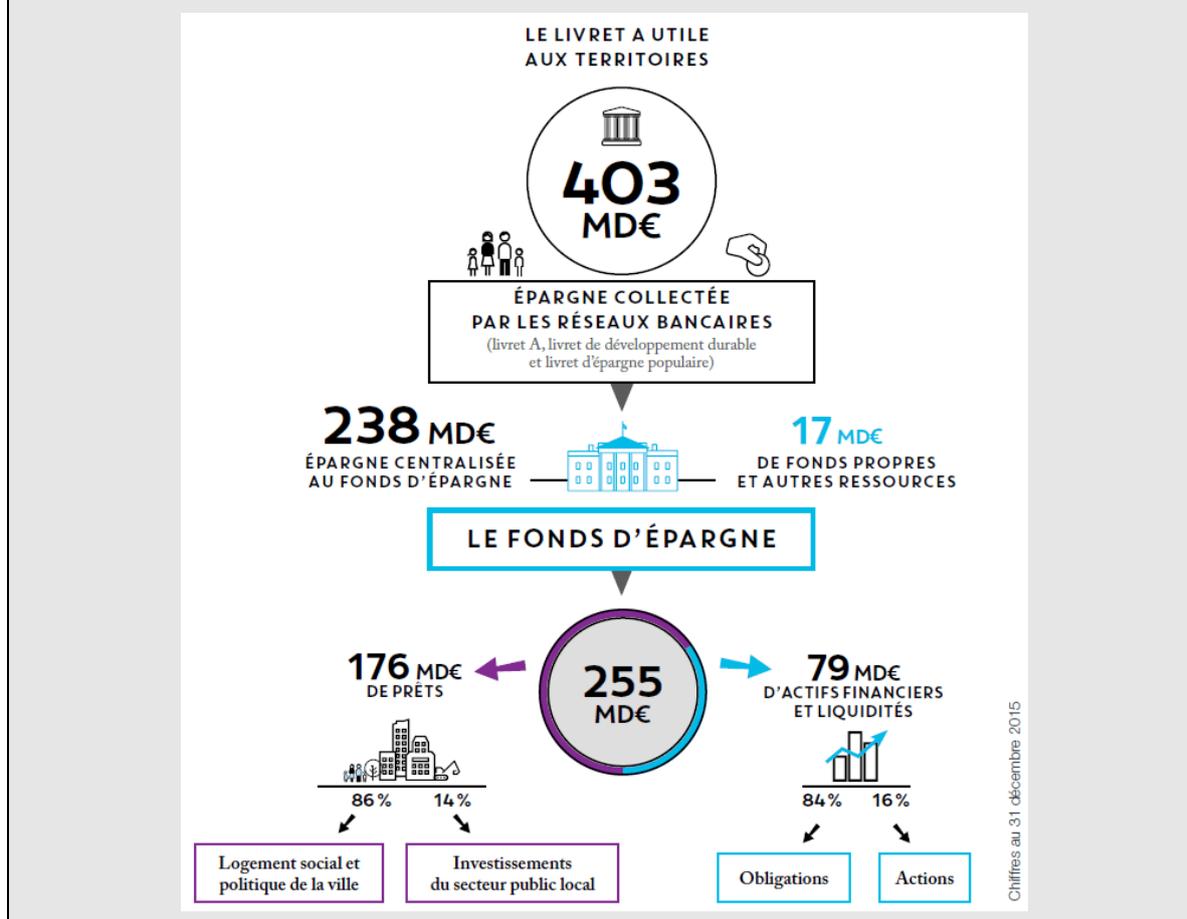
[105] Parmi ces quatre types de livrets d'épargne réglementée, trois font l'objet d'une centralisation partielle au fonds d'épargne de la CDC : le livret A/bleu, le LDDS et le LEP. En revanche, le livret jeune ne fait pas l'objet de centralisation au fonds d'épargne et est conservé au bilan des banques. La centralisation au fonds d'épargne d'une partie de l'épargne réglementée permet à la CDC d'octroyer des prêts de très long terme pour le logement social ainsi que pour des projets locaux (cf. encadré 4).

Encadré 4 : Emplois des ressources du fonds d'épargne

Premier financeur du logement social en France, le fonds d'épargne de la Caisse des Dépôts finance la construction et la réhabilitation des logements sociaux, des structures d'hébergement pour les publics fragilisés. Il finance également les investissements des collectivités locales, tels que les projets de renouvellement urbain, les infrastructures de transport (LGV, tramways, etc.), les universités, les hôpitaux ainsi que le très haut débit numérique, les réseaux d'eau ou encore la rénovation des bâtiments publics et les projets territoriaux qui contribuent à la transition écologique et énergétique.

Pour gérer l'équilibre entre une épargne de court terme et des prêts de long terme, le fonds d'épargne dispose d'un portefeuille d'actifs financiers assurant la solidité à long terme de son système unique de transformation garantissant la sécurité et la liquidité de l'épargne qui lui est confiée.

La ressource collectée sur le livret A/bleu, le LDDS et le LEP est ainsi utilisée :



Source : Caisse des dépôts et consignations.

[106] Dans le secteur du logement social, le mécanisme du fonds d'épargne permet à la CDC d'octroyer des prêts de très long terme, pouvant atteindre 60 ans sous certaines conditions. Ces très longues maturités contribuent à équilibrer les opérations financées.

[107] En outre, le fonds d'épargne opère une forme de mutualisation en faisant varier le taux d'intérêt des prêts octroyés au type de projet financé. Ainsi, les logements les plus sociaux bénéficient d'un taux inférieur de 0,20 % au taux du livret A (prêt locatif aidé d'intégration, PLAI) tandis que les logements intermédiaires bénéficient d'un taux supérieur de 1,40 % au taux du livret A (prêt locatif intermédiaire, PLI). Grâce au taux d'intérêt minoré pour les projets les plus sociaux, le fonds d'épargne constitue une forme d'aide publique.

[108] Enfin, en contrepartie de la garantie apportée par l'État aux dépôts des livrets d'épargne réglementée, **un prélèvement est opéré chaque année sur le résultat du fonds d'épargne, au bénéfice de l'État**. Le montant de ce prélèvement s'est élevé à 764 M€⁵⁸, contre 805 M€ en 2015 et 733 M€ en 2014. En revanche, le montant de la dépense sociale résultant de l'exonération de prélèvements sociaux pour les livrets d'épargne réglementée était estimé en 2015 à 617 M€⁵⁹ tandis que la dépense fiscale était estimée au total à 755 M€⁶⁰.

[109] Le modèle du fonds d'épargne, alimenté par les livrets d'épargne réglementée, permet l'octroi de financements stables et de longue durée à des projets de très long terme (notamment la construction de logements sociaux). Par ailleurs, les livrets d'épargne réglementée permettent aux ménages de disposer d'une épargne sûre et bien rémunérée pour lisser leur consommation.

3.1.2.2. L'encours des livrets d'épargne réglementée a connu une augmentation importante entre 2008 et 2013, notamment sous l'effet de l'augmentation des plafonds de dépôt

[110] Depuis une dizaine d'année, les livrets d'épargne réglementée ont fait l'objet d'évolutions significatives :

- ◆ depuis le 1^{er} janvier 2009, l'ensemble des établissements bancaires peuvent proposer la souscription d'un livret A à leurs clients. Auparavant, le livret A/bleu n'était distribué que par les réseaux dits « historiques » (La Banque Postale, Caisse d'épargne, Crédit mutuel) ;
- ◆ le 1^{er} octobre 2012, le plafond des dépôts du livret A est rehaussé de 15 300 € à 19 125 € tandis que celui du LDDS est rehaussé de 6 000 € à 12 000 €. Le 1^{er} janvier 2013, le plafond des dépôts du livret A est à nouveau rehaussé, de 19 125 € à 22 950 €.

[111] Suite au relèvement des plafonds des dépôts, les ménages français ont désormais la possibilité de bénéficier d'une épargne liquide, sans risque et défiscalisée de montant important. En particulier, **la possibilité pour un mineur d'ouvrir un livret A permet aux familles de quatre personnes ou plus de bénéficier d'un plafond total supérieur à 100 000 €** (cf. tableau 9).

Tableau 9 : Plafond total des dépôts sur les livrets d'épargne réglementée, selon le type de ménage

	Un célibataire aux revenus modestes	Un célibataire aisé	Un couple aux revenus modestes avec trois enfants de plus de 12 ans	Un couple aisé avec trois enfants de plus de 12 ans
Livret A ou bleu	22 950 €	22 950 €	114 750 €	114 750 €
LDDS	12 000 €	12 000 €	24 000 €	24 000 €

⁵⁸ Décret n° 2016-1572 du 22 novembre 2016 fixant pour l'année 2016 le montant des crédits nécessaires à la rémunération de la garantie de l'État en application de l'article R. 221-11 du code monétaire et financier.

⁵⁹ Source : Annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale 2017.

⁶⁰ Soit 484 M€ pour les livrets A et bleus, 194 M€ pour le LDDS, 53 M€ pour le LEP et 24 M€ pour le livret jeune. En raison de la baisse des taux de rémunération, le montant de la dépense fiscale diminue sensiblement en 2017 (estimation de 479 M€ au total). Source : Présentation des crédits et des dépenses fiscales du programme 145 « Épargne », projet de loi de finances pour 2017.

	Un célibataire aux revenus modestes	Un célibataire aisé	Un couple aux revenus modestes avec trois enfants de plus de 12 ans	Un couple aisé avec trois enfants de plus de 12 ans
LEP	7 700 €	-	15 400 €	-
Livret jeune	-	-	4 800 €	4 800 €
Total	42 650 €	34 950 €	158 950 €	143 550 €

Source : Rapporteurs.

[112] L'examen des soldes créditeurs des livrets d'épargne réglementée montre que **l'encours est assez fortement concentré**. En particulier, les livrets dont le solde créditeur est supérieur au plafond des dépôts (grâce à la capitalisation des intérêts) représentent, selon le type de livret entre 22,0 % et 68,5 % de l'encours total (cf. tableau 10).

Tableau 10 : Répartition des livrets réglementés selon le solde créditeur, au 31 décembre 2015

	Solde créditeur inférieur à 150€		Solde créditeur supérieur au plafond des dépôts	
	Proportion en nombre	Proportion en encours	Proportion en nombre	Proportion en encours
Livret A	45,1%	0,3%	3,7%	22,0%
LDDS	31,1%	0,3%	14,5%	43,4%
LEP	16,3%	0,1%	37,3%	68,5%

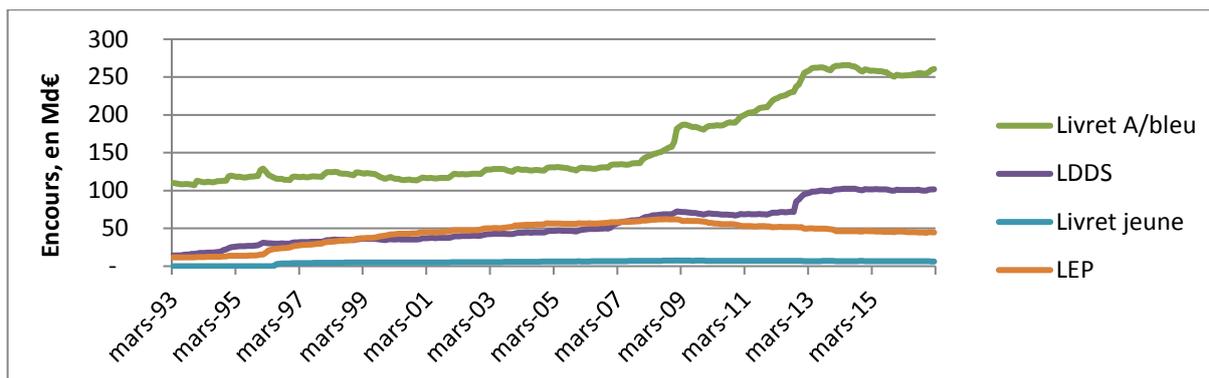
Source : Observatoire de l'épargne réglementée, rapport annuel 2015.

[113] Par ailleurs, le nombre moyen, par tranche d'encours, de mouvements sur livret A au cours de l'année 2015 décroît à partir d'un encours de 1 500 €⁶¹ : on compte environ 6 versements et 5 retraits pour les livrets A dont l'encours est compris entre 1 500 € et 3 000 €, contre environ 3 versements et 2 retraits pour les livrets A dont l'encours est compris entre 19 125 € et 22 950 € (les livrets A dont l'encours est supérieur au plafond de dépôt connaissent moins de un versement et un retrait par an en moyenne). Ainsi, **on peut supposer que les livrets d'épargne réglementée, notamment ceux à encours élevé, sont utilisés en partie pour de l'épargne relativement longue**.

[114] D'un point de vue plus général, la libéralisation de la distribution du livret A ainsi que l'augmentation des plafonds de dépôts du livret A et du LDDS ont contribué à une **accélération de la hausse des encours des livrets d'épargne réglementée entre 2008 et 2013** (+ 70 % d'encours total). Depuis mi-2013, l'encours total est stabilisé à environ 400 Md€ (cf. graphique 14).

⁶¹ Source : Observatoire de l'épargne réglementée, rapport annuel 2015.

Graphique 14 : Évolution de l'encours des quatre livrets d'épargne réglementée

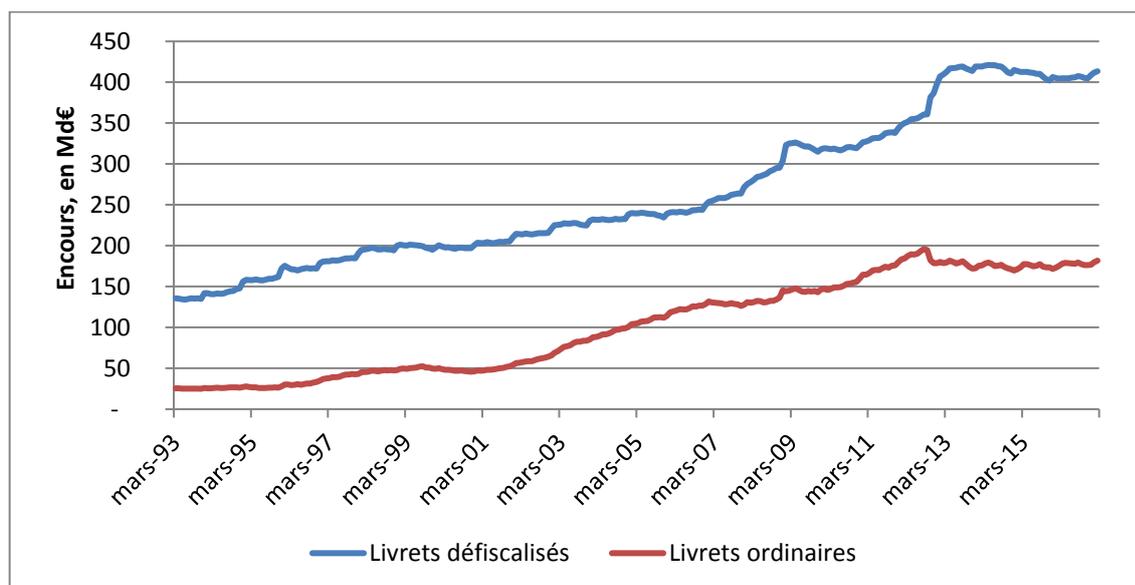


Source : Rapporteurs, à partir des données Banque de France.

[115] Or, dans son référé S2016-3834 relatif à la gestion du fonds d'épargne entre 2012 et 2015, daté du 12 décembre 2016, la Cour des Comptes souligne que **l'augmentation des plafonds de dépôts présente « un bilan très mitigé »**, du fait que « *le fonds d'épargne répondait en fait, dès avant le relèvement des plafonds, aux besoins de financement des organismes de logement social* ». Par conséquent, les ressources supplémentaires collectées par le fonds d'épargne (estimées à 30 Md€) ont été en grande partie restituées aux banques par l'intermédiaire d'une diminution du taux de centralisation⁶². Or **cette augmentation des plafonds de dépôts a entraîné une augmentation du coût des exonérations de prélèvements sociaux et d'impôt sur le revenu attachées aux livrets d'épargne réglementée.**

[116] L'augmentation des plafonds de dépôt de l'épargne réglementée a eu pour effet de stopper la hausse de l'encours des livrets ordinaires (dont l'encours n'a pas retrouvé le point haut du mois d'août 2012, cf. graphique 15). On peut néanmoins observer que malgré l'augmentation significative de l'encours d'épargne réglementée entre 2008 et 2013, l'encours de l'épargne conservée totalement au bilan des banques (livrets ordinaires, dépôts à terme, épargne contractuelle hors livrets et dépôts à vue) reste en augmentation (cf. graphique 13). Ainsi, le ratio crédits/dépôts (hors ressources centralisées au fonds d'épargne), qui permet de mesurer le degré d'indépendance des banques à des ressources de financement externes, a pu progresser entre 2008 et 2015 (cf. encadré 5), malgré l'augmentation des plafonds de dépôt des livrets d'épargne réglementée.

⁶² Fin 2015, l'encours centralisé du livret A, du LDDS et du LEP est de 238 Md€, sur un total de collecte de 403 Md€, soit un taux de centralisation moyen de 59 %.

Graphique 15 : Comparaison de l'encours des livrets d'épargne réglementée et des livrets ordinaires

Source : Rapporteurs, à partir des données Banque de France.

Constat n° 8 : L'augmentation récente des plafonds de dépôt des livrets d'épargne réglementée, ainsi que la possibilité pour tout mineur de disposer d'un livret A, conduisent, pour certains ménages, à des plafonds de dépôts très élevés, qui paraissent excessifs au regard des besoins d'épargne de précaution. Dans un référé du 12 décembre 2016, la Cour des Comptes juge « mitigé » le bilan de cette augmentation des plafonds des dépôts.

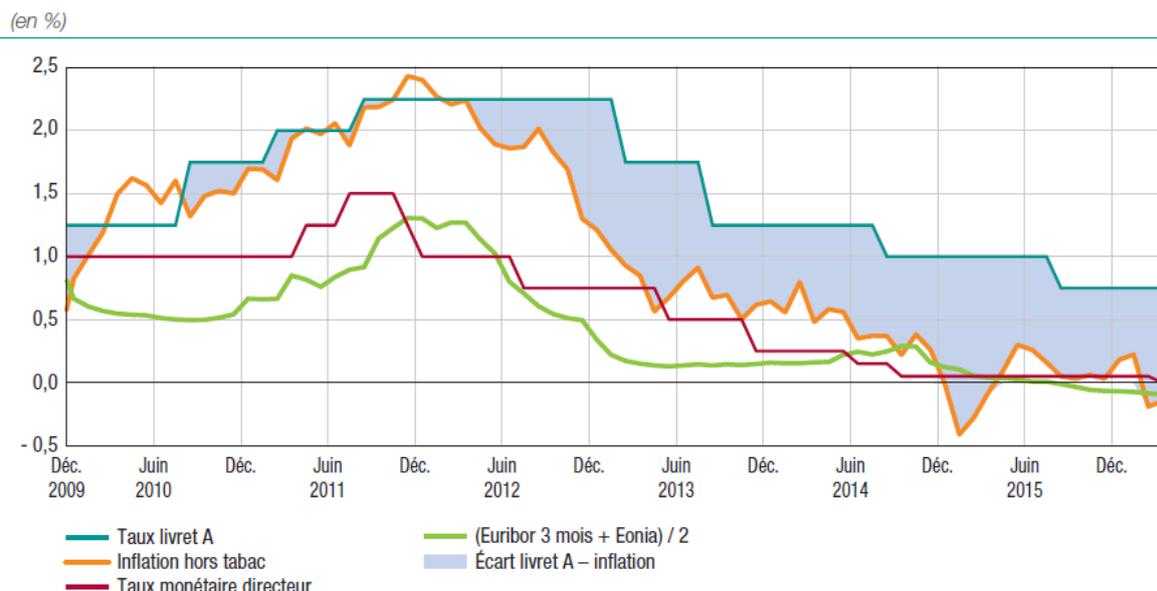
3.1.2.3. La fixation du taux du livret A à un niveau plus élevé que celui résultant de la formule de calcul fait des livrets d'épargne réglementée des supports d'épargne assez rémunérateurs

[117] Après des évolutions en 2004, 2008 et 2016, la formule de calcul du taux du livret A est dorénavant égale à la plus grande des valeurs entre l'inflation majorée de 0,25 point⁶³ de pourcentage et la moyenne entre l'inflation et la moyenne (lissée sur six mois) de l'Eonia⁶⁴ et de l'Euribor 3 mois⁶⁵. Toutefois, le Gouvernement a la faculté de déroger à l'application de cette formule, sur proposition ou non du Gouverneur de la Banque de France. Ainsi, **du fait des dérogations à la formule de calcul, l'écart entre taux de rémunération du livret A et inflation est en augmentation depuis début 2012** (cf. graphique 16).

⁶³ La majoration de 0,25 point de pourcentage par rapport à l'inflation est suspendue dans certaines circonstances exceptionnelles : lorsque l'écart entre l'inflation et les taux monétaires est supérieur ou égal à 0,25 point de pourcentage.

⁶⁴ L'EONIA (Euro OverNight Index Average) représente la moyenne des taux d'intérêt des prêts interbancaires à échéance d'une journée.

⁶⁵ L'Euribor 3 mois est le taux de marché interbancaire à maturité 3 mois.

Graphique 16 : Évolution du taux du livret A et du taux d'inflation

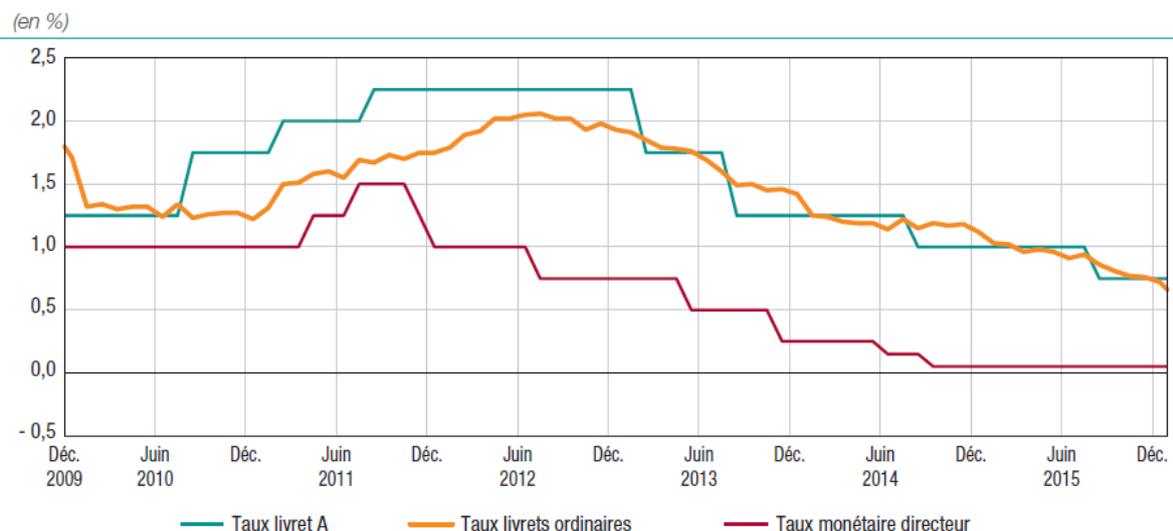
Source : Observatoire de l'épargne réglementée, rapport annuel 2015.

[118] Il en résulte que, avec un taux d'intérêt réel de 0,55 % en décembre 2016, et du fait de l'exonération totale de prélèvements sociaux et d'impôt sur le revenu, le livret A et le LDDS constituent des produits d'épargne relativement rémunérateurs, malgré leur liquidité et leur caractère sans risque.

[119] Or le maintien à un niveau relativement élevé du taux du livret A a pour effet de renchérir d'autant le coût de financement du logement social et des divers projets financés par le fonds d'épargne. Selon l'Observatoire de l'épargne réglementée⁶⁶, « le supplément de rémunération du livret A et du livret de développement durable par rapport au taux qui résulterait de l'application de la formule réglementaire a renchéri en 2014 le coût du financement du logement social et de la politique de la ville de l'ordre de 600 millions d'euros ».

[120] Par ailleurs, comme le souligne l'Observatoire de l'épargne réglementée, dans son rapport annuel 2015, « les taux de l'épargne réglementée agissent comme une contrainte à l'ajustement de la rémunération des autres dépôts bancaires aux taux de marché, avec les conséquences que cela emporte en termes de transmission de la politique monétaire ». Malgré l'abaissement à un niveau quasi-nul du taux monétaire directeur, on constate ainsi que le taux de rémunération des livrets d'épargne ordinaires était supérieur à 0,7 % fin 2015 (cf. graphique 17).

⁶⁶ Communiqué de presse du 6 juillet 2015, relatif à la publication du rapport annuel 2014.

Graphique 17 : Évolution du taux du livret A et du taux des livrets d'épargne ordinaires

Note : Dernière valeur : mars 2016.

Source : Observatoire de l'épargne réglementée, rapport annuel 2015.

Constat n° 9 : Plusieurs dérogations à la formule de calcul du taux du livret A ont été faites par le Gouvernement au cours des dernières années. Ainsi, l'objectif d'offrir une rémunération relativement élevée à l'épargnant semble avoir été privilégié, au détriment de l'objectif d'offrir des taux faibles aux projets financés par le fonds d'épargne et de l'objectif de limiter les distorsions de marché entre livrets réglementés et autres types de placements financiers.

3.1.3. Bien qu'un encouragement à des dépôts de moyen terme paraisse opportun, l'articulation actuelle des produits d'épargne contractuelle et du régime fiscal applicable peut interroger

[121] Le régime de l'épargne-logement vise à permettre aux épargnants de constituer une épargne partiellement défiscalisée, en vue de la réalisation d'un projet immobilier. L'épargne-logement est constituée de deux produits aux caractéristiques différentes (cf. tableau 11) :

- ◆ le compte épargne-logement (CEL), compte sur livret totalement liquide, dont le taux est variable ;
- ◆ le plan d'épargne-logement (PEL), support d'épargne bloquée, dont le taux est fixé à la souscription.

Tableau 11 : Caractéristiques du PEL et du CEL

	PEL	CEL
Conditions d'ouverture	Un par personne physique, majeure ou mineure	Un par personne physique, majeure ou mineure
Versement initial minimal	225 €	300 €
Versements annuels minimaux	540 €	Aucun
Plafond des dépôts	61 200 € (hors intérêts capitalisés)	15 300 € (y compris intérêts capitalisés)
Durée minimale	Tout retrait avant 4 ans entraîne la clôture avec pénalités	Aucune
Durée maximale	Après 10 ans, aucun versement n'est possible	Aucune

	PEL	CEL
Taux de rémunération	Fixé à l'ouverture du plan 1 % pour les PEL ouverts depuis le 1 ^{er} août 2016	Taux variable, égale à 2/3 du taux du livret A (0,50 % depuis le 1 ^{er} août 2015)
Prélèvements sociaux	Prélèvements sociaux sur les intérêts perçus chaque année	Prélèvements sociaux sur les intérêts perçus chaque année
Fiscalité	Exonération d'impôt sur le revenu pendant 12 ans Imposition au droit commun des placements à revenu fixe ensuite	Exonération d'impôt sur le revenu sans limitation de durée
Conditions d'éligibilité au prêt et à la prime d'État	Construction, acquisition ou réalisation de travaux dans l'habitation principale	Construction, acquisition ou réalisation de travaux dans l'habitation principale
Taux d'intérêt du prêt à la clôture	Taux de rémunération du PEL majoré de 1,2 % (soit 2,2 % pour les PEL ouverts depuis le 1 ^{er} août 2016)	Fixé en fonction de la période d'épargne
Montant maximal du prêt à la clôture	92 000 €	23 000 €
Montant de la prime d'État	Égal aux intérêts perçus pour les PEL ouverts depuis le 1 ^{er} août 2016, dans la limite de 5 000 €	Égal à 50 % des intérêts perçus, dans la limite de 1 144 €

Source : Rapporteurs.

3.1.3.1. Les caractéristiques du compte d'épargne logement (CEL) le rapprochent des livrets d'épargne réglementée, ce qui pose la question de l'opportunité de l'exonération d'impôt associée

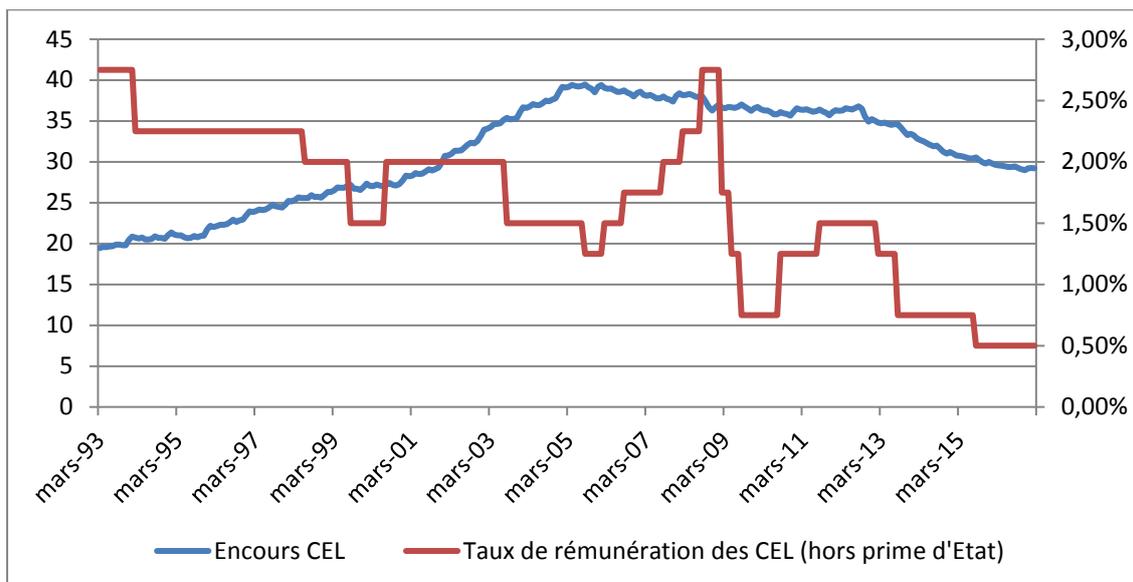
[122] Le CEL constitue un livret totalement liquide, dont le taux est variable, fixé en fonction du taux du livret A. Ainsi, **du point de vue de l'épargnant, le CEL constitue un produit très proche des livrets d'épargne réglementée (livret A et LDDS)**. Les différences majeures entre le CEL et les livrets d'épargne réglementée sont les suivantes :

- ◆ le taux brut du CEL, hors prime d'État, est inférieur au taux du livret A. Seul le bénéfice de la prime permet au taux brut du CEL d'être au niveau du taux du livret A ;
- ◆ les intérêts produits par le CEL font l'objet de prélèvements sociaux, contrairement à ceux produits par les livrets d'épargne réglementée. Il en résulte que même en bénéficiant de la prime d'État, le taux net du CEL est inférieur au taux du livret A ;
- ◆ le CEL permet de bénéficier de droits à prêt, ce que ne permettent pas les livrets d'épargne réglementée. Toutefois, le taux du prêt est fixé en fonction du taux pratiqué lors de la période d'épargne. L'épargnant dispose ainsi de peu de visibilité pour anticiper le taux qui lui sera applicable lors de sa phase de prêt ;
- ◆ les fonds collectés sur le CEL ne sont pas centralisés au fonds d'épargne.

[123] En définitive, **il semblerait que le CEL soit moins intéressant pour l'épargnant que peuvent l'être les livrets d'épargne réglementée** (ce qui se retrouve dans l'évolution de l'encours, cf. graphique 18).

[124] Or le CEL bénéficie également d'un régime fiscal favorable puisque, bien que soumis aux prélèvements sociaux, les intérêts générés par le CEL sont exonérés d'impôt sur le revenu, et ce sans limitation de durée.

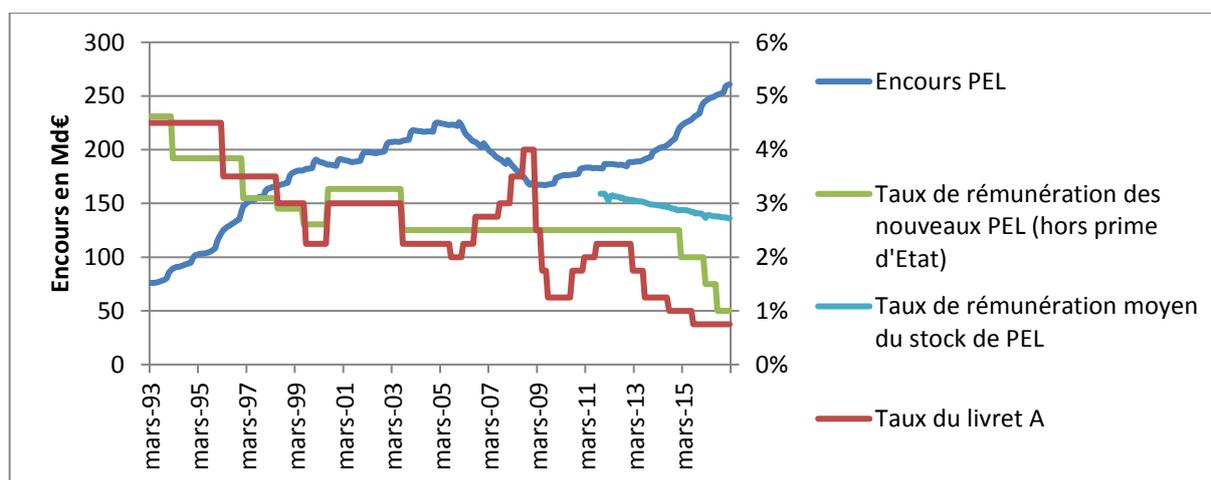
Constat n° 10 : Dans l'optique de réduire le nombre d'exonération à l'impôt sur le revenu, de réduire les incitations à l'épargne sans risque et de réduire les distorsions de marché, la fiscalisation des intérêts produits par le CEL pourrait être envisagée.

Graphique 18 : Évolution de l'encours (en Md€) et du taux du CEL

Source : Rapporteurs, à partir des données Banque de France.

3.1.3.2. Le Plan d'épargne logement (PEL) permet aux banques de disposer de ressources longues mais cet objectif pourrait éventuellement être également atteint par d'autres types de placements

[125] Le plan d'épargne logement (PEL) présente la particularité d'offrir à l'épargnant un taux fixé à l'ouverture du plan. De 2003 à 2015, le taux du PEL est resté fixé à 2,50 %. L'augmentation rapide du taux du livret A au cours des années 2006 à 2008, jusqu'à 4 %, a réduit l'attractivité du PEL. Depuis 2014, l'encours de PEL est en hausse (cf. graphique 19).

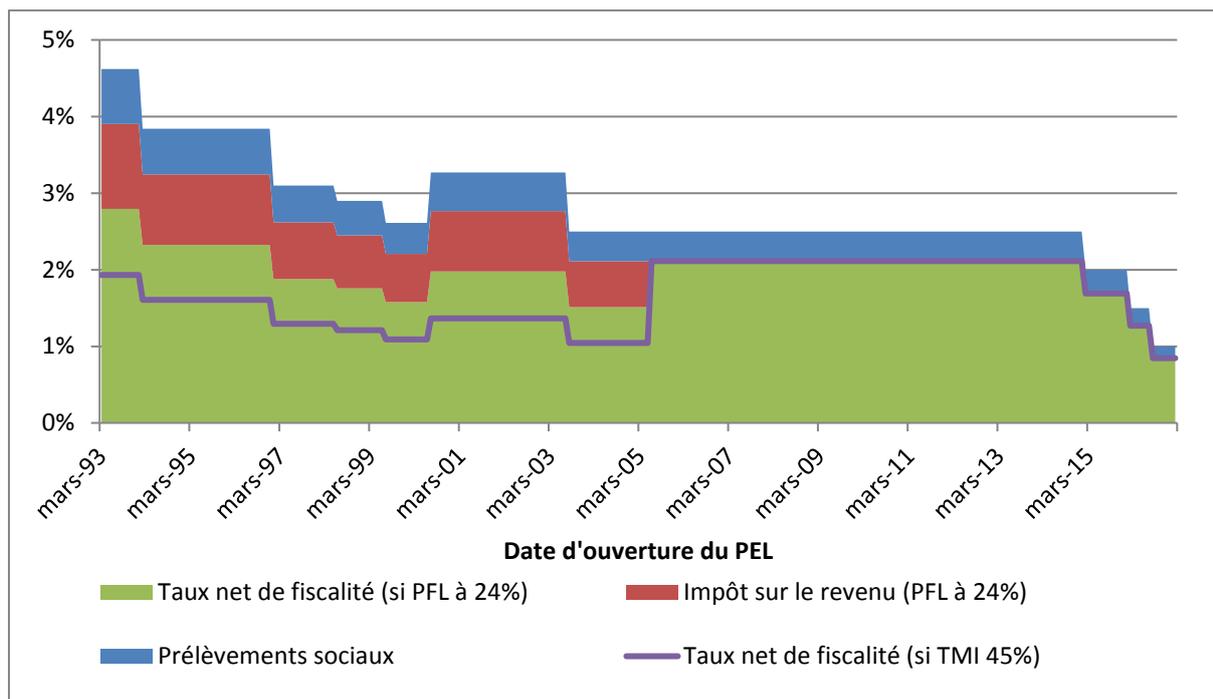
Graphique 19 : Évolution de l'encours et du taux du PEL

Source : Rapporteurs, à partir des données Banque de France.

[126] Le fait que le taux de rémunération du PEL soit fixe présente l'intérêt pour les établissements bancaires de faciliter l'octroi de crédits à taux fixe, notamment pour les ménages accédant à la propriété. Toutefois, l'existence d'un stock important de PEL ouverts il y a plus de 20 ans, avec des taux contractuels très élevés (supérieurs à 4 %) a pour conséquence que **le taux de rémunération du stock de PEL reste à un niveau assez élevé (2,72 % en février 2017)**, ce qui renchérit d'autant le coût de la ressource pour les banques.

[127] Ainsi, même pour un ménage dont le taux marginal d'imposition est de 45 % et qui ne peut bénéficier du prélèvement forfaitaire libératoire (cf. partie 3.1.4), le taux de rémunération d'un PEL ouvert avant août 2016 est de plus de 1 % après fiscalité (cf. graphique 20). Pour les ménages pouvant bénéficier du prélèvement forfaitaire à 24 %, la rémunération, après fiscalité, d'un PEL ouvert en mars 1993 est de 2,8 %. Ces PEL très anciens sont aujourd'hui fortement rémunérateurs en comparaison d'autres placements et leurs détenteurs ont donc *a priori* tout intérêt à les conserver. Toutefois, **la fiscalité leur étant applicable étant déjà celle de droit commun, il ne paraît pas envisageable d'utiliser le levier fiscal pour inciter à la réorientation de cette épargne.**

Graphique 20 : Rémunération d'un PEL en mai 2017, en fonction de sa date d'ouverture



Source : Rapporteurs, à partir des données Banque de France.

[128] Par ailleurs, tout retrait du PEL avant 4 ans entraîne des pénalités. Il s'agit ainsi d'un support d'épargne sensiblement moins liquide que les livrets d'épargne réglementée et que le CEL. **La moindre liquidité du PEL permet aux établissements bancaires d'appliquer des ratios prudentiels de liquidité plus favorables**⁶⁷.

[129] Bien que soumis aux prélèvements sociaux, les intérêts générés par le PEL sont exonérés d'impôt sur le revenu, durant les 12 années qui suivent l'ouverture du plan. L'existence d'une incitation aux dépôts de moyen terme peut présenter un caractère favorable pour le financement de l'économie et la stabilité financière. **Une trop grande différence entre les prélèvements obligatoires applicables aux dépôts bancaires et à l'assurance-vie risquerait de conduire à des déséquilibres macro-économiques** (cf. encadré 5).

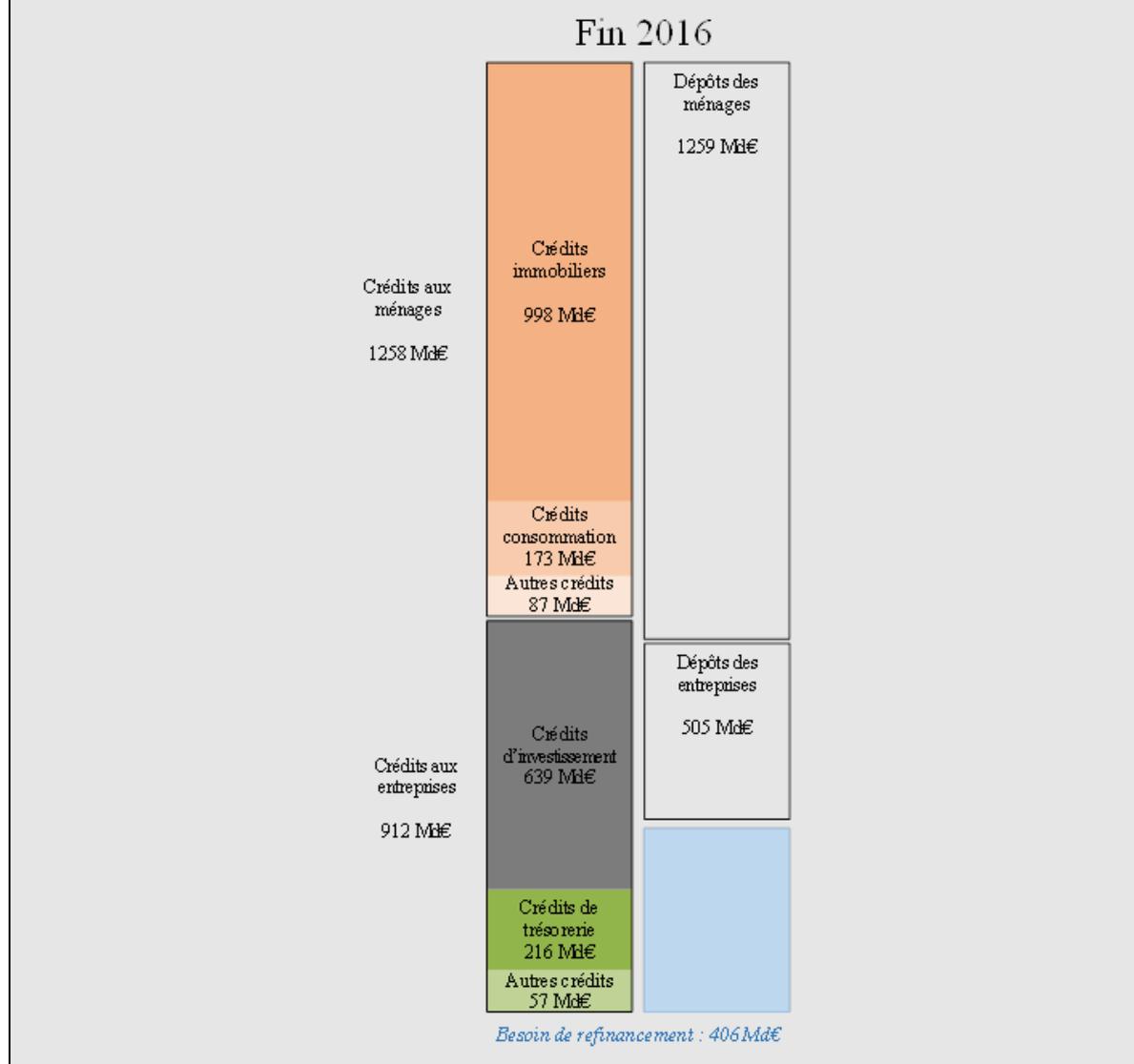
⁶⁷ Les normes prudentielles imposent de retenir des taux de sortie, à horizons 30 jours et 1 an, pour tenir compte des sorties de trésorerie envisageables. Moins l'épargne est liquide, moins le taux de sortie est élevé et plus les ratios de liquidité sont favorables.

Encadré 5 : Besoin de financement des établissements de crédit

À l'échelle de l'ensemble des crédits et des dépôts (c'est-à-dire y compris avec des contreparties financières comme des investisseurs institutionnels ou des fonds), le ratio crédits sur dépôts s'établissait à 107 % fin 2015 (hors ressources centralisées à la CDC). Ce ratio s'est sensiblement amélioré depuis 2008 où ce ratio atteignait 146 %. Afin de faire baisser ce ratio, les institutions financières françaises ont en effet cherché à renforcer leur collecte de dépôts et réduire ainsi le risque de liquidité qui pesait sur leur bilan (même si les dépôts collectés auprès de la clientèle financière sont réputés moins stables dans le calcul des ratios prudentiels).

Toutefois, le constat est assez différent sur le champ des agents non financiers résidents puisque le ratio est encore à plus de 120 % (y compris les ressources centralisées à la CDC), soit un « trou de financement » de l'ordre de 400 Md€ fin 2016 (cf. graphique *infra*). C'est cet écart qui correspond au besoin structurel de refinancement de marché du financement en crédit de l'économie française.

Ce sont d'autres acteurs institutionnels (assureurs, fonds, autres banques), français ou étrangers, qui comblent le manque de dépôts d'agents non-financiers résidents. Les assureurs, à travers les fonds collectés par l'assurance-vie jouent ainsi un rôle important dans le refinancement du secteur bancaire. Selon la Banque de France, fin 2016, 29 % de leurs placements sont alloués aux institutions financières (après mise en transparence).



Source : Direction générale du Trésor ; rapporteurs.

[130] Bien que le PEL présente des avantages (produit bien connu des Français, incitation à la constitution d'un apport personnel en vue de la réalisation d'un projet immobilier), la question d'une dissociation du régime fiscal de l'objet réglementaire du PEL pourrait se poser, d'autres dépôts à terme pouvant présenter des bénéfices pour le financement de l'économie.

[131] En particulier, le cumul du régime fiscal et du bénéfice d'une prime d'État pourrait apparaître comme un double avantage pour l'épargnant. En effet, la prime d'État, d'un montant relativement limité (plafonné à 1 525 € pour les nouveaux PEL), ne paraît pas en mesure de constituer un véritable effet déclencheur dans la réalisation d'un projet immobilier.

Constat n° 11 : L'existence d'une incitation aux dépôts de moyen terme peut présenter un caractère favorable pour le financement de l'économie et la stabilité financière. L'alignement du régime fiscal sur le produit spécifique du PEL peut toutefois être interrogé. En outre, le bénéfice de la prime d'État pour les détenteurs du PEL apparaît comme un double avantage et sa suppression (pour les futurs PEL) pourrait être étudiée.

3.1.3.3. Le Plan d'épargne populaire (PEP) dont la souscription n'est plus possible depuis 2003, constitue pour ses bénéficiaires un produit fiscalement très intéressant

[132] Les plans d'épargne populaire (PEP), qui pouvaient être souscrits jusqu'au 24 septembre 2003, constituent des placements exonérés d'impôt sur le revenu (cf. rapport particulier n° 1, partie 3.2.8). Ces PEP pouvaient être bancaires (encours de 19,9 Md€ en février 2017⁶⁸) ou assurances (encours de 47,6 Md€ fin 2015⁶⁹). La rémunération des PEP n'est pas fixée réglementairement.

[133] Une personne ne peut être titulaire que d'un seul PEP, dans un seul établissement financier. Le plan ne pouvait être souscrit qu'à titre individuel par un contribuable isolé ou par chacun des conjoints pour les couples soumis à imposition commune.

[134] Les versements sur le PEP sont libres, sans versement minimum, dans la limite d'un plafond de versements de 92 000 €. Le capital acquis n'est, lui, pas limité : la capitalisation des intérêts ou la génération de plus-values pouvant porter le solde au-delà des 92 000 €.

[135] Bien que les PEP ne soient plus ouverts à la souscription, ils peuvent toujours être alimentés, dans la limite du plafond de versements, et bénéficier de l'exonération d'impôt sur le revenu sans limitation de durée.

[136] Pour les ménages ayant pu en ouvrir un, le PEP constitue ainsi un produit de placement à fiscalité avantageuse. On constate ainsi que, malgré la clôture des souscriptions, l'encours des PEP bancaires n'a diminué que de 5,6 % en 2016 (il avait diminué de 4,0 % en 2015). L'encours des PEP assurances a lui diminué de 2,8 % en 2015. Le montant de la dépense fiscale attachée à l'exonération d'impôt sur le revenu pour les PEP ne diminue que faiblement et est de 260 M€ en 2016 (cf. rapport particulier n° 1, partie 3.2.8).

Constat n° 12 : Les PEP bénéficient d'une exonération totale d'impôt sur le revenu, sans limitation de durée. Afin de diminuer le montant de la dépense fiscale et réduire la distorsion avec d'autres types de placement, l'interdiction de nouveaux versements, voire la fiscalisation des intérêts produits à l'avenir, pourraient être étudiées.

⁶⁸ Source : Banque de France.

⁶⁹ Source : Fédération française de l'assurance (FFA).

3.1.4. La possibilité de recourir à un prélèvement forfaitaire libératoire sur les intérêts produits par les placements bancaires libres paraît très largement méconnue des contribuables

[137] Les intérêts des placements bancaires non exonérés d'impôt sur le revenu (PEL de plus de 12 ans, comptes de dépôts et dépôts à terme, livrets ordinaires) font l'objet d'un prélèvement forfaitaire de 24 %, directement opéré par l'établissement bancaire, parallèlement aux prélèvements sociaux. Les ménages situés sous plafonds de ressources (25 000 € pour une personne seule, 50 000 € pour un couple soumis à imposition commune) peuvent toutefois être dispensés de ce prélèvement.

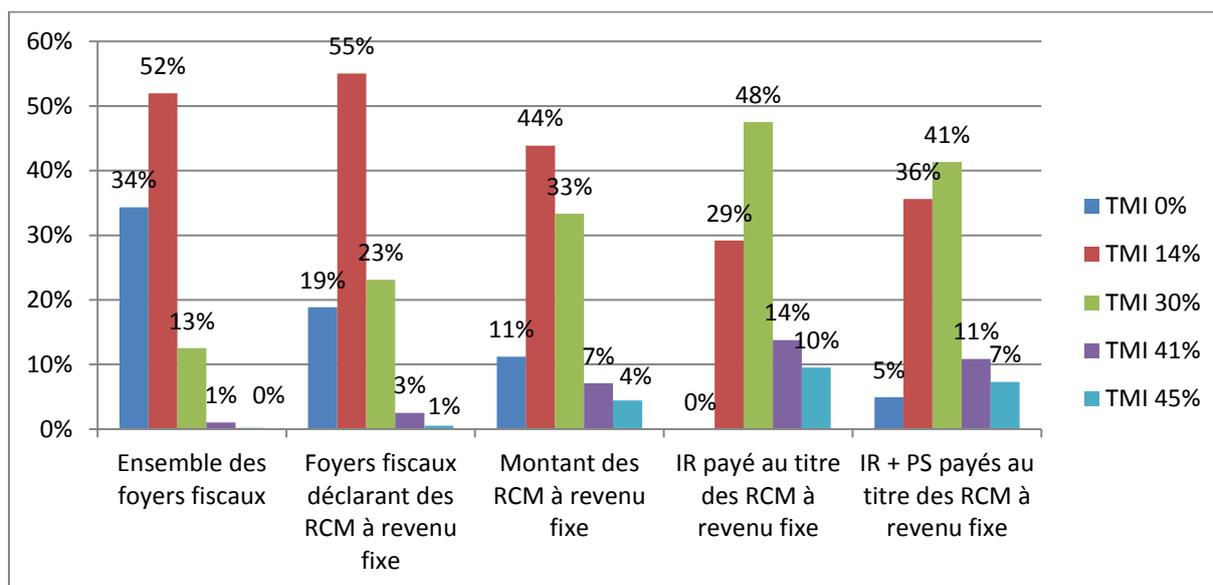
[138] Lors de la déclaration des revenus au titre de l'impôt sur le revenu, le prélèvement forfaitaire est restitué sous la forme d'un crédit d'impôt. Parallèlement, le contribuable déclare ses intérêts perçus selon deux modalités alternatives :

- ◆ par défaut, les intérêts sont réintégrés dans le revenu imposable, pour être imposés au barème (après déduction de 5,1 points de CSG) ;
- ◆ si les intérêts sont inférieurs à 2 000 €, le contribuable peut faire le choix de recourir au prélèvement forfaitaire libératoire de 24 % (sans déduction de CSG).

[139] Du fait de l'existence de nombreux supports d'épargne bancaire défiscalisée, **seuls 29 % des foyers fiscaux déclarent des intérêts et autres produits de placement à revenu fixe**⁷⁰ (ci-après, revenu de capitaux mobiliers – RCM – à revenu fixe). Cette proportion est croissante avec le taux marginal d'imposition (respectivement 16 %, 30 %, 53 %, 71 % et 81 % pour les cinq tranches du barème).

[140] Les RCM à revenu fixe sont toutefois plus équitablement répartis que les revenus fonciers. Les foyers fiscaux appartenant aux tranches d'imposition de TMI 14 % ou 30 % concentrent ainsi 77 % des RCM à revenu fixe déclarés et 77 % de la fiscalité (IR + PS) payée à ce titre (cf. graphique 21).

⁷⁰ Outre l'épargne bancaire, les statistiques recouvrent également les revenus tirés des comptes courants et associés créances, dépôts, cautionnements, comptes courants d'associés, des obligations et autres titres d'emprunt négociables, des fonds communs de créances, des bons du Trésor, bons de caisse et autres titres de créances négociables. L'ensemble de ces revenus sont déclarés dans les cases 2TR et 2FA de la déclaration de revenus n° 2042.

Graphique 21 : Répartition des RCM à revenu fixe et des prélèvements obligatoires pesant sur ces revenus selon le taux marginal d'imposition (TMI) des contribuables

Source : Rapporteurs, à partir des données statistiques de la DGFIP portant sur les revenus de 2015 déclarés en 2016 au titre de l'impôt sur le revenu.

Lecture : Les foyers fiscaux dont le taux marginal d'imposition est de 14 % représentent 52 % de l'ensemble des foyers fiscaux, 55 % des foyers fiscaux déclarant des RCM à revenu fixe, 44 % du montant total des RCM à revenu fixe, 29 % de l'impôt sur le revenu payé au titre des RCM à revenu fixe et 36 % des prélèvements pesant sur les RCM à revenu fixe (impôt sur le revenu + prélèvements sociaux).

[141] Pour les contribuables ayant perçu moins de 2 000 € de RCM à revenu fixe, le choix du prélèvement forfaitaire libératoire ou de l'intégration au barème dépend du taux marginal d'imposition. Pour les foyers fiscaux ayant un taux marginal d'imposition de 0 % ou 14 %, il est plus avantageux de choisir la réintégration au barème. Pour les foyers fiscaux ayant un taux marginal d'imposition supérieur ou égal à 30 %, le recours au PFL permet de faire diminuer l'impôt dû.

[142] Près de 10 millions de foyers fiscaux déclarant moins de 2 000 € de RCM à revenu fixe choisissent l'intégration au barème (cf. tableau 12) :

- ◆ les foyers fiscaux dont le TMI est nul ou égal à 14 % sont 7,5 millions à y recourir, pour un gain théorique moyen, par rapport à l'application du PFL, de 35 € ;
- ◆ les foyers fiscaux dont le TMI est supérieur ou égal à 30 % sont 2,4 millions à y recourir, pour une perte théorique moyenne, par rapport au choix du PFL, de 18 €⁷¹.

[143] Seuls 21 184 foyers fiscaux ont eu recours au PFL, soit 0,2 % des contribuables déclarant moins de 2 000 € de RCM à revenu fixe :

- ◆ les foyers fiscaux dont le TMI est nul ou égal à 14 % sont 2 261 à y recourir, pour une perte théorique moyenne, par rapport à l'intégration au barème, de 56 €⁷² ;

⁷¹ En théorie, la perte maximale, pour un foyer fiscal de TMI 45 % déclarant 2 000 € de RCM à revenu fixe, est de 374 €.

⁷² En théorie, la perte maximale, pour un foyer fiscal de TMI nul déclarant 2 000 € de RCM à revenu fixe, est de 480 €. Les effets de la décote et de la réduction d'impôt de 20 % dont bénéficient les contribuables modestes ne sont pas ici pris en compte. Or ces mécanismes peuvent conduire, pour certains contribuables appartenant à la tranche d'imposition à 14 %, à un taux marginal effectif supérieur à 24 %.

- ◆ les foyers fiscaux dont le TMI est supérieur ou égal à 30 % sont 18 923 à y recourir, pour un gain théorique moyen, par rapport à l'intégration au barème, de 44 € ;
- ◆ globalement, le PFL engendre une diminution des recettes fiscales d'environ 0,7 M€.

Constat n° 13 :L'option du PFL à 24 %, pour les intérêts d'un montant inférieur à 2 000 €, n'est utilisée que par 0,8 % des foyers fiscaux qui y auraient *a priori* intérêt. Cette option présente un coût pour les finances publiques de 0,7 M€ alors que son coût théorique (si tous les foyers y ayant intérêt y avaient recours) serait d'environ 45 M€.

[144] Ainsi, on peut s'interroger sur l'accès des contribuables à l'information sur la possibilité de recourir au prélèvement forfaitaire libératoire.

Tableau 12 : Choix des foyers fiscaux déclarant moins de 2 000 € de RCM à revenu fixe

Taux marginal d'imposition	Taux d'imposition (en tenant compte de la déduction de CSG)		Choix du PFL (case 2FA)			Choix de l'intégration au barème (case 2TR)		
	PFL	Intégration au barème ⁷³	Effectifs	Moyenne des RCM à revenu fixe déclarés	Différentiel d'IR par rapport à l'intégration au barème	Effectifs	Moyenne des RCM à revenu fixe déclarés	Différentiel d'IR par rapport au PFL
TMI 0%	24%	0,0%	665	364 €	58 k€	1 949 285	238 €	- 111 186 k€
TMI 14%	24%	13,3%	1 596	401 €	69 k€	5 540 939	255 €	- 151 271 k€
TMI 30%	24%	28,5%	13 956	599 €	- 373 k€	2 169 517	298 €	28 884 k€
TMI 41%	24%	38,9%	3 765	553 €	- 310 k€	216 758	367 €	11 855 k€
TMI 45%	24%	42,7%	1 202	638 €	- 144 k€	37 126	474 €	3 291 k€
Total			21 184	571 €	- 701 k€	9 913 625	264 €	- 218 426 k€

Source : Rapporteurs, à partir des données statistiques de la DGFIP portant sur les revenus de 2015 déclarés en 2016 au titre de l'impôt sur le revenu.

Lecture : Les cases vertes représentent l'option a priori la plus favorable au contribuable, tandis que les cases orange représentent l'option a priori la plus défavorable. Les 665 foyers fiscaux dont le TMI est nul et qui recourent au PFL, pour un montant déclaré moyen de 364 €, perdent au total 58 k€ par rapport au choix d'une intégration au barème. À l'inverse, les 37 126 foyers fiscaux dont le TMI est égal à 45 % et qui choisissent l'intégration au barème paient au total 3 291 k€ d'IR en plus que s'ils avaient eu recours au barème.

⁷³ Les effets de la décote et de la réduction d'impôt de 20 % dont bénéficient les contribuables modestes ne sont pas ici pris en compte.

[145] Pour les ménages percevant plus de 2 000 € de RCM à revenu fixe, la réintégration au barème est obligatoire. **L'interdiction de recourir au PFL de 24 % pour ces foyers fiscaux permet un accroissement théorique de recettes fiscales de 193 M€** (cf. tableau 13).

Tableau 13 : Foyers fiscaux déclarant plus de 2 000 € de RCM à revenu fixe

Taux marginal d'imposition	Effectifs	Moyenne des RCM à revenu fixe déclarés	IR moyen payé sur ces revenus	Surplus d'IR moyen par rapport à un hypothétique PFL à 24 %	Surplus théorique de recettes fiscales résultant de l'absence de PFL
TMI 0%	90 541	3 605 €	0 €	0 €	0 €
TMI 14%	412 468	4 063 €	540 €	0 €	0 €
TMI 30%	316 590	5 350 €	1 523 €	239 €	76 M€
TMI 41%	53 242	7 841 €	3 051 €	1 169 €	62 M€
TMI 45%	18 193	16 207 €	6 921 €	3 032 €	55 M€
Ensemble	891 034	4 947 €	1 115 €	217 €	193 M€

Source : Rapporteurs, à partir des données statistiques de la DGFIP portant sur les revenus de 2015 déclarés en 2016 au titre de l'impôt sur le revenu.

3.2. En 2014, les ménages détenaient en direct des valeurs mobilières à hauteur de 1 320 Md€ (soit 31 % de leur épargne financière), essentiellement sur des supports n'ayant pas une fiscalité préférentielle

[146] Les ménages détiennent en direct 1 320 Md€ de valeurs mobilières (actions, obligations, parts de fonds), soit environ 31 % de leur patrimoine financier. Ce patrimoine se décompose en :

- ◆ 553 Md€ de titres cotés (soit 13 % ; actions, obligations, parts de fonds) ;
- ◆ 766 Md€ d'actions non cotées et autres participations (soit 18 %, notamment liées à la détention de l'outil professionnel).

[147] Environ 80 Md€ sont détenus sur des **plans d'épargne en actions** (PEA – cf. 3.2.2) et 90 Md€ sont sous forme **d'épargne salariale** (3.2.3).

3.2.1. Le régime d'imposition de droit commun des valeurs mobilières favorise une durée de détention allongée et privilégie la détention d'actions par rapport aux obligations

[148] Depuis 2012 les revenus de capitaux mobiliers sont soumis à des prélèvements sociaux de 15,5 % et au barème de l'impôt sur le revenu. Pour l'impôt, des abattements⁷⁴ existent, dans le cas d'actions de sociétés françaises ou européennes (ou titres équivalents, ou parts de fonds constitués majoritairement de tels titres) ; notamment les obligations ne sont pas concernées par ces abattements :

- ◆ pour les plus-values, abattement pour durée de détention de 50 % entre deux et huit ans, et de 65 % au-delà de huit ans ;
- ◆ pour les dividendes (mais pas les coupons d'obligations), abattement de 40 % pour les actions de sociétés soumises à l'IS.

⁷⁴ Articles 150-0 A à D du code général des impôts.

[149] Des régimes d'imposition spécifiques existent cependant en fonction du support de détention.

3.2.2. Avec 80 Md€ d'encours, le PEA est un support relativement peu populaire malgré son important avantage fiscal

[150] Le plan d'épargne en actions (PEA –cf. 3.2.2 du rapport particulier n° 1) constitue un support d'épargne plafonné à 150 000 € par titulaire (deux titulaires par foyer fiscal au maximum). Il ne peut accueillir que des actions ou titres assimilés (parts de fonds notamment) de sociétés établies dans l'UE ou au sein de l'EEE et assujetties à l'impôt sur les sociétés. Le titulaire du PEA ne peut détenir plus de 25 % d'une société donnée.

[151] Tant qu'ils demeurent sur le plan, les revenus et plus-values de cession de titres éligibles sont exonérés d'impôts et de prélèvements sociaux. Cinq ans après son ouverture, les retraits partiels ou totaux du PEA sont exonérés d'impôt sur le revenu, mais soumis à prélèvements sociaux au taux de 15,5 %. Des versements de numéraire peuvent intervenir à tout stade de la vie du plan. Il existe une option de sortie en rente viagère, exonérée d'impôts (mais pas de prélèvements sociaux) au bout de huit ans de détention.

[152] C'est la durée de vie du plan, et non la durée de détention des titres qui y sont logés, qui conditionnent la fiscalité. Il est donc tout à fait possible de « *prendre date* » en ouvrant un PEA à l'avance, quitte à ne l'utiliser que quelques années plus tard. En revanche, il devient impossible, une fois le premier retrait effectué, de faire de nouveaux versements.

[153] D'après la Banque de France, 4,53 millions de PEA étaient ouverts à la mi-2016, contre 7,3 millions lors du sommet enregistré en 2003. **Les encours s'établissaient à environ 80 Md€, contre 120 Md€ en 2007.** Le PEA-PME, version spécifique plafonnée à 75 000 € du PEA créée en août 2013 et pouvant uniquement accueillir des actions de PME, représente quant à lui des encours modestes (de l'ordre de 580 M€ en juin 2016).

Constat n° 14 : Malgré une fiscalité particulièrement avantageuse, l'encours du PEA a décliné entre 2003 et 2016, passant de 120 à 80 Md€, dénotant un faible goût des épargnants pour l'investissement en actions européennes.

3.2.3. L'épargne salariale bénéficie d'un avantage à l'entrée significatif qui en fait un mode alternatif de rémunération plus qu'un instrument d'épargne finançant utilement l'économie

[154] Les plans d'épargne entreprise (PEE, ou autres supports assimilés, cf. 3.2.6 du RP n° 1) sont des supports d'épargne pour lesquels peuvent opter les salariés des entreprises qui les proposent. Ils sont gérés par les gestionnaires d'actifs habituels. Ils sont donc à distinguer de l'actionnariat salarié, qui est un simple mode de rémunération complémentaire des salariés consistant à leur distribuer gratuitement ou à tarif préférentiel des actions ou *stock-options* (avec un régime fiscal et social spécifique – cf. rapport particulier n° 1). Leur encours était de l'ordre de 90 Md€ en 2013.

[155] Les salariés y versent volontairement une part de leurs revenus (par exemple leur intéressement ou leur participation). L'entreprise peut alors choisir d'abonder ces versements volontaires. Cet abondement est uniquement soumis, pour le salarié, à prélèvements sociaux de 8 % (plus charges employeur). Il en va de même pour les versements sous forme d'intéressement et de participation. Le contenu de ces PEE est libre : les salariés peuvent affecter leur épargne comme bon leur semble (et pas forcément en actions de l'entreprise dont ils sont salariés), dans la limite des options offertes par les gestionnaires d'actifs.

[156] Après cinq ans, les versements de l'entreprise et les gains sont exonérés d'impôt sur le revenu. Les gains sont en revanche soumis à prélèvements sociaux de 15,5 %.

[157] Il s'agit donc d'une incitation forte à l'épargne, puisque l'entreprise offre, par l'abondement, un gain à l'entrée immédiat, peu fiscalisé. Il existe vraisemblablement des effets de substitution⁷⁵ significatifs entre abondement à l'épargne salariale et augmentations de salaires (la loi interdit la simple substitution d'une composante de rémunération et d'un abondement d'épargne salariale).

[158] De plus, il semble⁷⁶ qu'une part très significative de cette épargne soit investie sur des fonds monétaires au rendement aujourd'hui devenu très faible, voire négatif en termes réels (ces fonds sont en effet indexés sur l'EONIA⁷⁷, qui évolue autour de - 0,4 % par an à fin 2016). Une explication possible se situerait dans une très faible appétence au risque des épargnants concernés : ces derniers **profitent de l'avantage à l'entrée** offert par la fiscalité avantageuse et les abondements de l'entreprise, **et visent une prise de risque nulle** pendant les cinq années de blocage obligatoire de cette épargne.

[159] Les données quant à l'emploi des fonds de l'épargne salariale ne sont pas aisément disponibles. Il semble néanmoins que, quelle que soit l'appétence au risque des épargnants, des mécanismes adaptés pourraient être mis en place pour leur offrir un rendement plus élevé tout en maintenant une garantie du capital investi à l'échéance.

Constat n° 15 : L'avantage fiscal de l'épargne salariale en fait un mode avantageux de rémunération, dont l'impact sur le financement de l'économie et le rendement pour les épargnants pourraient vraisemblablement être optimisés.

3.2.4. Des avantages spécifiques favorisent la détention et la transmission d'entreprises familiales (titres non cotés notamment)

[160] La détention et les revenus issus de titres non cotés représente un montant significatif, évalué par la Banque de France à 766 Md€ en 2014. ne bénéficie pas d'avantage fiscal spécifique. Une fiscalité spécifique est néanmoins prévue pour les personnes investissant dans des entreprises familiales, notamment afin de favoriser leur transmission et le départ en retraite des entrepreneurs.

[161] L'investissement dans les PME et les entreprises innovantes (généralement non cotées sur les marchés) fait également l'objet d'incitations spécifiques (cf. 3.2.5).

3.2.4.1. Les plus-values de cession d'entreprises familiales bénéficient d'un régime plus favorable

[162] Notamment ces cessions peuvent bénéficier d'un abattement dérogatoire sur les plus-values, plus favorable que le régime de droit commun (cf. 3.2.1 – article 150-0 D du code général des impôts) :

- ◆ 50 % d'abattement entre un et quatre ans de détention ;
- ◆ 65 % d'abattement entre quatre et huit ans (contre 50 % dans le régime de droit commun) ;

⁷⁵ Voir par exemple : Sylvie Mabile, Intéressement et salaires : complémentarité ou substitution ?, 1998.

⁷⁶ http://abonnes.lemonde.fr/economie/article/2017/03/31/epargne-salariale-amundi-change-les-regles-du-jeu_5104078_3234.html

⁷⁷ L'EONIA (Euro OverNight Index Average) est le taux de référence quotidien des dépôts interbancaires en blanc (c'est-à-dire sans être gagés par des titres) effectués au jour-le-jour dans la zone euro.

- ◆ 85 % au-delà (contre 65 % dans le régime de droit commun).

[163] Cet abattement dérogatoire est ouvert, sous conditions, dans les cas suivants :

- ◆ entreprises nouvelles créées depuis moins de dix ans (encouragement à la création d'entreprises) ;
- ◆ vente de l'entreprise à un membre de la famille (encouragement à la détention familiale d'entreprises (cf. 4.2) ;
- ◆ départ en retraite du chef d'entreprise (dans ce cas, un abattement de 500 000 € de la base de plus-values taxables s'applique également – soutien à la retraite des chefs d'entreprises).

3.2.4.2. Le Pacte Dutreil encourage la détention d'entreprises familiales par un régime avantageux de DMTG

[164] Des exonérations partielles de droits de mutation à titre gratuit (DMTG) sont accordées en cas de transmission d'entreprise ou de parts sociales faisant l'objet d'un engagement collectif de conservation (« pacte Dutreil »). L'article 787 B du CGI prévoit ainsi que « *sont exonérées de droit de mutation, à concurrence de 75 % de leur valeur, les parts ou les actions d'une société ayant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale transmises par décès ou entre vifs* » sous certaines conditions :

- ◆ engagement de conservation d'une durée minimale de deux ans ;
- ◆ exercice par l'un des héritiers de son activité principale ou d'une fonction de direction dans la société, pendant les deux ans de conservation puis pendant les trois années suivantes.

[165] Les titres inclus dans un pacte Dutreil sont également exclus de l'assiette de l'ISF des personnes concernées pour 75 % de leur valeur (article 885 I bis du CGI). Son coût s'élève à 190 M€ (+20 M€ depuis 2015). L'efficacité de ce dispositif est discutée dans le cadre plus large des règles de taxation des transmissions à titre gracieux (cf. 4.2)

3.2.4.3. Une fiscalité ad hoc incite les entrepreneurs à réinvestir les gains issus de la cession de leur entreprise (compte PME innovation)

[166] Le compte PME Innovation (PMI – voir RP n°1 – 3.2.5) a été créé par la loi de finances rectificative pour 2016 (article 31) et vise à promouvoir le capital-risque, c'est-à-dire l'investissement en capital dans de jeunes PME ou entreprises innovantes par des *business angels*.

[167] Le PMI fonctionne selon les mêmes modalités qu'un plan d'épargne en actions : le titulaire d'un compte PME innovation peut déposer sur ce compte des parts ou actions d'une société soumise à l'impôt sur les sociétés qu'il a acquises ou souscrites en dehors de ce compte sous réserve du respect de certaines conditions⁷⁸. En particulier, il permet d'être imposé sur les plus-values à la date du retrait des liquidités du compte, et non à la date de cession des titres. Les plus et moins-values peuvent alors se compenser dans la durée. Ces plus-values demeurent toutefois soumises aux prélèvements sociaux au moment où elles sont réalisées, et non uniquement à la date de retrait ou de clôture du PMI.

[168] Le résultat se rapproche essentiellement de celui qui aurait été obtenu grâce à une holding personnelle, certes plus lourde à créer et à gérer. La popularité de ce dispositif n'est pas encore connue.

⁷⁸ Voir article L. 221-32-4 du CoMoFi et les articles 150-0 A et suivants du CGI.

3.2.4.4. Pour les dirigeants propriétaires d'entreprises, les possibilités d'optimisation fiscale entre revenus du travail et revenu du capital sont limitées au cas des dirigeants salariés

- [169] Le propriétaire d'une entreprise qui y exerce l'essentiel de son activité professionnelle peut en répartir librement sa rémunération entre dividendes (qui lui reviennent intégralement s'il possède 100 % des parts) et salaires (ou assimilés, dans le cas de travailleurs non-salariés), pour bénéficier de la fiscalité la plus favorable. Dans la pratique, cet arbitrage est contraint par un certain nombre de règles et dispositifs anti-abus, et les règles de fiscalité et prélèvements sociaux limitent les avantages pouvant être obtenus.
- [170] D'une part, les revenus du capital sont, depuis 2013, imposés au barème de l'impôt sur le revenu ; les avantages pouvant être obtenus se limitent donc à la question des prélèvements sociaux.
- [171] Il existe plusieurs statuts sociaux pour les dirigeants :
- ◆ les entrepreneurs individuels, associés gérants d'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL), gérants majoritaires de sociétés à responsabilité limitée (SARL) ou associés de sociétés en nom collectif (SNC) sont travailleurs non-salariés (TNS) assujettis au régime social des indépendants (RSI) ;
 - ◆ les gérants non associés d'EURL, gérants minoritaires ou égalitaires de SARL, présidents et directeurs généraux de sociétés par actions simplifiées (SAS), dirigeants de sociétés anonymes (SA) sont assimilés salariés et cotisent donc au régime général.
- [172] Le taux global de cotisations sociales des dirigeants assimilés salariés est de l'ordre de 55 % de leur salaire « super-brut » (incluant les cotisations patronales). Le taux global de cotisations sociales des travailleurs non-salariés est quant à lui compris entre 22 % (au-delà du plafond annuel de la sécurité sociale) et 34 % (en deçà de ce plafond). Le niveau de protection sociale des TNS est naturellement inférieur à celui des salariés.
- [173] Les dividendes ne sont, quant à eux, soumis qu'à un prélèvement social de 15,5 %. Les dividendes bénéficient d'un abattement de 40 % avant impôt sur le revenu, mais sont soumis à l'impôt sur les sociétés (s'agissant d'un bénéfice distribué).
- [174] Enfin, dans le cas des TNS, des dispositifs anti-abus existent, limitant le montant des dividendes distribuables : depuis le 1^{er} janvier 2013, si les dividendes versés au gérant dépassent le seuil de 10 % du capital social, la loi (article L.131-6 du code de la sécurité sociale) prévoit que l'excédent sera considéré comme un revenu d'activité et non plus un revenu du capital et sera soumis à cotisations sociales.
- [175] Pour les dirigeants non-salariés, une simulation simplifiée (cf. tableau 14) suggère que dans deux cas types, correspondant à une rémunération faible, légèrement supérieure au SMIC, et une rémunération élevée, supérieure à 10 000 € nets mensuels, il est toujours plus intéressant de verser la rémunération via le régime du travailleur non salarié, et non via des dividendes. Le seul cas plus favorable est celui de l'entreprise réalisant un résultat faible, imposé à un taux d'IS de 15% et non de 33,3 %.

[176] Le calcul est naturellement différent dans le cas de dirigeants assimilés salariés, dont le taux de charges sociales est nettement plus élevé, et pour lesquels il est quasiment toujours plus intéressant de se verser des dividendes (qui ne sont pas plafonnés par le dispositif anti-abus évoqué *supra*) plutôt que des salaires. Un rapport de l'Inspection générale des finances de juillet 2016 portant sur l'évolution de l'assiette et des modalités de calcul et de recouvrement des cotisations sociales des travailleurs indépendants confirme cette analyse et propose d'étendre le dispositif anti-abus évoqué *supra* au cas des dirigeants assimilés salariés. Un rapport d'octobre 2016 du Haut conseil de financement de la sécurité sociale (HCFiPS) sur la protection sociale des non-salariés et son financement confirme que le principal enjeu se situe dans la grande hétérogénéité du coût de la protection sociale en fonction du statut des dirigeants d'entreprises ou indépendants (avec sur les cas types étudiés, des rapports entre revenu net et revenu super-brut compris entre 55 % et 77 % pour un même niveau de revenu).

[177] En résumé, l'imposition des dividendes au barème de l'impôt sur le revenu semble donc avoir globalement eu l'effet souhaité d'alignement de la fiscalité du travail et du capital dans le cas d'un gérant majoritaire. En revanche les dirigeants salariés conservent des possibilités d'optimisation fiscale.

Constat n° 16 : Les possibilités réelles d'optimisation entre fiscalité des revenus du travail et du capital pour les indépendants semblent limitées. L'enjeu principal se situe dans l'hétérogénéité des statuts sociaux des indépendants

Tableau 14 : Comparaison du montant disponible après impôts et charge de 100 € distribués sous forme de dividendes ou de rémunération TNS

	Taux ou calcul	Dividendes (SAS ou SARL)		Rémunération directe (travailleur non salarié commerçant ou artisan)	
		Résultat < 38 120 €	Résultat > 38 120 €	Coût total employeur de 25 000 € annuel	Coût total employeur de 200 000 € annuel
Montant disponible dans la société (1)	-	100 €	100 €	100 €	100 €
Impôt sur les sociétés (2)	15% pour les petites entreprises, 33,3% sinon	15 €	33 €	-	-
Montant disponible après IS (3)	(1) - (2)	85 €	67 €	100 €	100 €
Cotisations ou prélèvements sociaux (4)	15,5% sur les dividendes, 20 ou 40 % sur les revenus TNS	13 €	10 €	40 €	20 €
dont cotisations non déductibles (5)	5,1 % de CSG déductible, sur des prélèvements de 15,5 % pour les dividendes et 8 % pour le travail (CSG+CRDS)	9 €	7 €	3 €	3 €
Base imposable IR avant abattements (6)	(3) - (4) + (5)	81 €	63 €	63 €	83 €

	Taux ou calcul	Dividendes (SAS ou SARL)		Rémunération directe (travailleur non salarié commerçant ou artisan)	
		Résultat < 38 120 €	Résultat > 38 120 €	Coût total employeur de 25 000 € annuel	Coût total employeur de 200 000 € annuel
Base imposable IR après abattements (7)	40 % d'abattement pour les dividendes ; 10 % forfaitaires pour les salaires (frais professionnels),	48 €	38 €	57 €	75 €
Impôt sur le revenu (selon TMI) (8)	45 %	22 €	17 €	25 €	34 €
	41 %	20 €	16 €	23 €	31 €
	30 %	15 €	11 €	17 €	22 €
Rémunération supplémentaire après impôts et prélèvements = (3)-(4)-(8)	45 %	50 €	39 €	35 €	46 €
	41 %	52 €	41 €	37 €	49 €
	30 %	57 €	45 €	43 €	58 €

Source : Calcul des rapporteurs, sur la base des textes applicables pour l'année fiscale 2016.

3.2.5. L'investissement dans les PME et dans l'innovation bénéficie d'avantages fiscaux à hauteur de 745 M€ en 2017 ; l'avantage consenti aux redevables de l'ISF est nettement plus important que celui consenti aux autres contribuables, sans justification économique claire

[178] Les **fonds communs de placement à risque** (FCPR - L. 214-28 du CoMoFi), dont les fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI) et les fonds d'investissement de proximité (FIP) sont soumis à certaines règles quant aux actifs qu'ils peuvent porter. Les principales règles sont les suivantes :

- ◆ pour les FCPR, au moins 50 % de titres de sociétés non cotées ;
- ◆ pour les FCPI, au moins 70 % de titres de sociétés innovantes non cotées ;
- ◆ pour les FIP : au moins 70 % de titres de PME situées dans au plus quatre régions limitrophes données.

[179] Pour ces trois types de fonds, si la durée de détention des parts est supérieure à cinq ans, leur détenteur bénéficie d'une exonération d'IR sur les gains, avec des prélèvements sociaux de 15,5 %.

[180] Pour les FCPI et les FIP s'ajoutent une réduction d'ISF de 50 % des montants investis dans des titres de PME éligibles (les FCPI adaptés précisent quelle part des fonds sont investis en titres éligibles) ou d'IR de 18 % des montants totaux investis. Cet avantage est plafonné à 12 000 € par personne (dans la limite de deux personnes par foyer fiscal). Pour l'assujettissement aux prélèvements sociaux, la plus-value est calculée en prenant en compte le prix d'achat net des éventuelles réductions d'impôt. Les FIP dédiés aux entreprises localisées en Corse permettent de bénéficier d'un avantage de 38 % à l'impôt sur le revenu.

[181] À fin 2013, l'encours du portefeuille titres des fonds de capital investissement (FCPR, FCPI, FIP) s'élevait à 35 Md€, soit 3 % des encours d'organismes de placement en commun français détenus par des Français⁷⁹.

[182] Il existe un dispositif analogue pour **l'investissement en direct dans des PME⁸⁰**, soumis à un plafonnement différent :

- ◆ les investissements directs dans des PME permettent de bénéficier d'une réduction d'IR de 18 % de leur montant (réduction dite « Madelin »), ou d'une réduction d'ISF de 50 % de ce montant ;
- ◆ cet investissement doit intervenir moins de sept ans après leur premier exercice commercial dépassant un chiffre d'affaire de 250 000 €, sauf dans des cas spécifiques ;
- ◆ l'avantage est limité à un investissement de 50 000 € pour une personne seule et du double pour un couple ;
- ◆ les titres ainsi acquis doivent être détenus au moins cinq ans.

[183] Enfin les titres de PME ou des diverses formes de FCPR sont exclus de l'assiette de l'ISF.

[184] Au global, les **flux d'investissements annuels dans des PME et entreprises innovantes correspondant à ces divers dispositifs (FCPR et investissements direct) sont estimés en 2017 à 1,1 Md€ pour l'ISF et 0,8 Md€ pour l'IR**, soit un total de 1,9 Md€.

[185] Le coût global des avantages fiscaux consentis est évalué pour 2017 à 745 M€ (cf. tableau 15).

Tableau 15 : Dépenses fiscales en faveur de l'investissement dans les PME et dans l'innovation (prévisions pour 2017).

Intitulé de la dépense fiscale	Montant (M€)	Numéro de la dépense
Réduction d'IRPP au titre des souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital de PME [européennes]	72	110216
Réduction d'IRPP au titre de la souscription de parts de fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI)	32	110218
Réduction d'IRPP au titre de la souscription de parts de fonds d'investissement de proximité (FIP)	24	110228
Réduction d'IRPP au titre de la souscription de parts de fonds d'investissement de proximité (FIP) investis dans les entreprises corses	28	110245
Exonération d'IRPP, sous certaines conditions, des revenus des parts de fonds communs de placement à risques (FCPR) et des produits distribués des sociétés de capital-risque (SCR)	11	140122
Exonération d'IRPP des plus-values réalisées à l'occasion de la cession ou du rachat de parts de fonds communs de placement à risques sous certaines conditions	ε	150706
Exonération d'ISF des titres reçus en contrepartie de la souscription au capital de certaines petites et moyennes entreprises	23	400110

⁷⁹https://www.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/bulletin-de-la-banque-de-france_196_2014-t2.pdf

⁸⁰ Au sens communautaire, c'est-à-dire employant moins de 250 personnes, réalisant un chiffre d'affaire de moins de 50 M€ et ayant un bilan total de moins de 43 M€.

Intitulé de la dépense fiscale	Montant (M€)	Numéro de la dépense
Réduction d'ISF au titre des investissements au capital des PME	555 (dont 64 % en direct, 22 % via des FIP et 14 % via des FCPI – répartition 2013)	400202
Total	745	-

Source : Voies et moyens 2017 (tome II) et référé de la Cour des comptes du 26 novembre 2015 sur la dépense fiscale ISF PME..

[186] Dans son référé rendu public le 26 novembre 2015 portant sur cette dépense fiscale, **la Cour des comptes critique le dispositif ISF-PME** à plusieurs titres :

- ◆ l'objectif poursuivi par cet ensemble de mesures serait double et partiellement bien ciblé :
 - améliorer le financement en capital des entreprises petites et/ou innovantes : s'il existe potentiellement une faille de marché dans le financement en fonds propres des entreprises innovantes, il n'est pas démontré qu'il en aille de même pour les PME ;
 - et alléger le poids de l'ISF : cet objectif semble atteint ;
- ◆ le dispositif serait insuffisamment évalué et de manière isolée (alors qu'il mériterait d'être traité comme une partie d'un ensemble de mesures poursuivant le même objectif de financement de l'innovation et des PME (dispositifs portés par Bpifrance, PEA-PME...) ;
- ◆ l'efficacité économique du dispositif serait incertaine, car une bonne partie de l'avantage fiscal serait capté par les sociétés de gestion, qui pratiquent des frais de gestion (4,5 % par an en moyenne) plus élevés que ceux pratiqués par les fonds de capital-investissement s'adressant à des professionnels (2 à 2,5 % par an).

[187] Dans la pratique l'avantage fiscal est indispensable à la viabilité de ces fonds, puisque leur taux de rendement interne frais de gestion inclus, pour les fonds examinés par la Cour (échantillon de 41 fonds clôturés), est en moyenne de - 5,1 % par an. Ces mauvaises performances peuvent être le reflet de la période d'investissement étudiée par la Cour, d'un manque de compétence des gestionnaires de fonds, et/ou de l'existence de frais de gestion trop élevés. On ne peut dès lors exclure que ce contexte crée une moindre exigence dans le choix des investissements réalisés, de la part des épargnants comme de celle des gestionnaires.

Constat n° 17 : Les avantages accordés pour l'investissement dans l'innovation et les petites entreprises varient significativement en fonction de la situation fiscale de l'investisseur (assujéti ou non à l'ISF), sans justification économique claire.

3.3. L'assurance vie représente 1 575 Md€ d'actifs en 2014, soit 37 % de l'épargne financière des ménages, et bénéficie d'un régime fiscal favorable dépendant uniquement de la durée de détention des contrats

3.3.1. L'assurance-vie, « placement préféré des Français », bénéficie d'un régime fiscal spécifique

[188] Les contrats d'assurance vie ne font juridiquement pas partie du patrimoine successoral et bénéficient donc d'un avantage sur la transmission par rapport au barème usuel :

- ◆ pour les primes versées avant 70 ans : abattement de 200 000 € par bénéficiaire, puis taux de taxation de 20 % jusqu'à 700 000 €, puis taux de 31,25 %
- ◆ pas d'abattement pour les primes versées après 70 ans ;

- ◆ les contrats en unité de compte vie génération bénéficient d'un abattement supplémentaire de 20 % sans plafond, à condition que leur encours soit investi à hauteur du tiers au profit de l'économie sociale et solidaire, au capital de PME ou ETI, ou en capital risque.

[189] L'assurance vie bénéficie également d'une taxation avantageuse de ses revenus, en fonction de la durée de détention des contrats (sans tenir compte de la date des versements) :

- ◆ prélèvements sociaux de 15,5 %, au fil de l'eau pour les contrats en euros (dont le capital est garanti par l'assureur à chaque instant), au dénouement pour les unités de compte (capital non garanti par l'assureur) ou euro-croissance (capital garanti à un terme fixe) ;
- ◆ impôt sur le revenu au barème ou prélèvement forfaitaire libératoire en fonction de l'âge du contrat (entre 7,5 et 35 %).

[190] Il s'agit d'un support d'épargne très populaire, souvent qualifié de placement préféré des Français. Les actifs concernés s'élèvent à 1 632 Md€ fin 2016, correspondant à :

- ◆ 17 millions de détenteurs ;
- ◆ 37 millions de bénéficiaires ;
- ◆ 54 millions de contrats.

3.3.2. L'assurance vie est généralement un placement de long terme, même si la pratique consistant à « prendre date » pour s'assurer d'un avantage fiscal est répandue

[191] Le taux du prélèvement libératoire applicable aux gains obtenus sur des contrats d'assurance-vie varie en fonction de l'âge du contrat :

- ◆ 35 % entre zéro et quatre ans ;
- ◆ 15 % entre quatre et huit ans ;
- ◆ 7,5 % au-delà, après abattement de 4 600 € par an pour un célibataire ou 9 200 € par an pour un couple.

[192] L'incitation fiscale porte donc sur l'âge du contrat et non sur la durée de détention effective des actifs sous-jacents. Cette incitation semble se vérifier en pratique, puisque la durée moyenne des contrats était de onze ans en 2016⁸¹. Cela ne reflète au demeurant pas nécessairement une durée de détention longue des actifs : il suffit en effet de « prendre date » en ouvrant un contrat sans nécessairement y investir beaucoup d'argent, pour immédiatement bénéficier de l'avantage fiscal lorsque l'on décide d'investir.

[193] Une part significative des contrats ouverts correspond potentiellement à ce profil d'attente d'un investissement significatif, puisque **30 % des contrats ouverts ont un encours inférieur à 2 000 €** (et 45 % inférieur à 5 000 € - cf. tableau 16). Les contrats ayant un encours supérieur à 5 000 € représentent néanmoins 97,7 % des montants en jeu. De plus, d'autres facteurs peuvent expliquer une proportion significative de contrats de relativement faibles montants, puisque 66 % des ménages détenteurs gagnent moins de 3 500 € par mois.

[194] Les motivations exprimées de la détention de contrats d'assurance-vie correspondent néanmoins à des projets de long terme, puisque les trois premiers motifs cités⁸² par les détenteurs d'assurance-vie sont :

- ◆ le fait de préparer leur retraite (23 %) ;

⁸¹ Source : Fédération française de l'assurance (FFA) « L'assurance-vie : préserver le contrat de confiance avec les Français » ; idem pour les autres chiffres présentés infra.

⁸² Sondage IPSOS pour la FFA « les Français, l'épargne et l'assurance vie » - 30 mars 2017.

- ◆ la transmission de leur patrimoine (19 % - ce qui est aussi lié à l'avantage successoral de l'assurance-vie – cf. 4.1) ;
- ◆ s'assurer contre la perte d'autonomie (16 %).

Tableau 16 : Encours des contrats d'assurance vie
(provisions mathématiques 2015)

Tranche d'encours	Nombre de contrats	Montant	Provisions mathématiques moyennes (en €)
Moins de 500 €	17,36 %	0,09 %	150
De 500 € à moins de 2 000 €	13,47 %	0,55 %	1 164
De 2 000 € à moins de 5 000 €	14,43 %	1,66 %	3 302
De 5 000 € à moins de 10 000 €	11,98 %	3,10 %	7 427
De 10 000 € à moins de 15 000 €	7,51 %	3,17 %	12 115
De 15 000 € à moins de 50 000 €	20,94 %	20,35 %	27 906
De 50 000 € à moins de 70 000 €	4,64 %	10,50 %	64 961
De 70 000 € à moins de 100 000 €	3,37 %	9,72 %	82 773
De 100 000 € à moins de 500 000 €	5,95 %	37,48 %	181 036
De 500 000 € à moins de 1 000 000 €	0,26 %	5,94 %	653 425
De 1 000 000 € à moins de 1 300 000 €	0,04 %	1,44 %	1 104 382
De 1 300 000 € à moins de 1 500 000 €	0,01 %	0,63 %	1 393 551
De 1 500 000 € à moins de 3 000 000 €	0,03 %	2,14 %	1 980 994
De 3 000 000 € à moins de 5 000 000 €	0,01 %	1,04 %	2 930 151
5 000 000 € et plus	0,01 %	2,21 %	11 430 011
Ensemble	100,00 %	100,00 %	28 717

Source : Fédération française de l'assurance (FFA) – données 2015

3.3.3. La détention indirecte d'actifs plus risqués via l'assurance vie, qui ne dispose pas d'avantage fiscal spécifique, se rétablit lentement depuis 2011 mais demeure modeste

[195] En 2015, les assureurs détenaient globalement 2 188 Md€ d'actifs. Sur cette somme, 90,1 %, soit 1 971 Md€ correspondent à des actifs détenus en représentation de contrats d'assurance vie.

[196] Par ailleurs en 2016 :

- ◆ 59 % des placements des assureurs sont investis dans les entreprises (soit 1 349 Md€) ;
 - dont 890 Md€ sous forme d'obligations ;
 - dont 390 Md€ sous forme d'actions ;
 - dont 69 Md€ sous forme d'immobilier d'entreprise ;
 - parmi tous ces investissements, 56 % concernent des entreprises françaises (756 Md€), dont 63 Md€ sont investis dans les PME et ETI françaises (à part égale en dette et en capital ; multiplication par trois en six ans) ;
- ◆ les 41 % restants des placements (soit 937 Md€) sont essentiellement investis en dettes d'États, dont 292 Md€ de dette de l'État français.

[197] S'agissant plus particulièrement des actifs détenus en représentation des contrats, on constate une disparité nette entre supports en euros (dont le capital est garanti) et supports en unités de compte : les supports en euros sont investis à hauteur de 13 % en actions, contre 41 % pour les unités de compte ; ces proportions sont stables au cours du temps (cf. tableau 17).

Tableau 17 : Actifs portés par les assureurs en représentation des contrats
(tous détenteurs, après mise en transparence des OPC, 2009-2015)

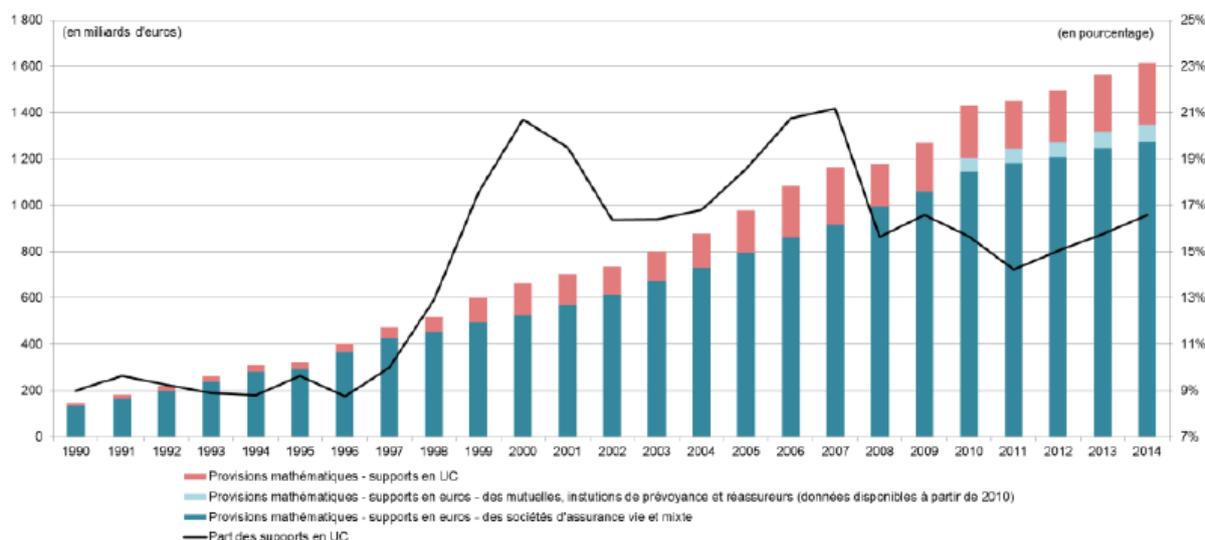
Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Placement des supports euros (en Md€)	1 198	1 281	1 282	1 445	1 499	1 669	1 695
dont actions	12 %	11 %	11 %	11 %	12 %	13 %	13 %
dont actions d'entreprises françaises	9 %	8 %	7 %	6 %	7 %	7 %	7 %
dont actions d'entreprises étrangères	3 %	3 %	5 %	4 %	5 %	6 %	6 %
Placement des supports UC (en Md€)	209	222	205	223	245	266	276
dont actions	42 %	41 %	43 %	40 %	40 %	40 %	41 %
dont actions d'entreprises françaises	22 %	21 %	23 %	21 %	21 %	20 %	21 %
dont actions d'entreprises étrangères	20 %	20 %	20 %	19 %	19 %	20 %	20 %

Source : Fédération française de l'assurance.

[198] La part des supports en unités de compte évolue beaucoup au cours du temps (cf. graphique 22). De 9 % en 1990, elle passe à 21 % en 2000, baisse après la crise, remonte à ce même niveau en 2007, baisse à nouveau suite à la crise jusqu'en 2011 (point bas à 14 %) et remonte progressivement depuis.

[199] L'appétence générale au risque des détenteurs de contrats semble relativement limitée, puisque 56 % d'entre eux⁸³ retireraient tout ou partie de leur épargne si la loi imposait la détention de plus d'actifs risqués. Il n'est au demeurant pas certains que ces 56 % représentent l'essentiel des encours, puisque les détenteurs des contrats les plus importants sont vraisemblablement moins averses au risque.

Graphique 22 : Volume des provisions mathématiques d'assurance vie depuis 1990 (en Md€)



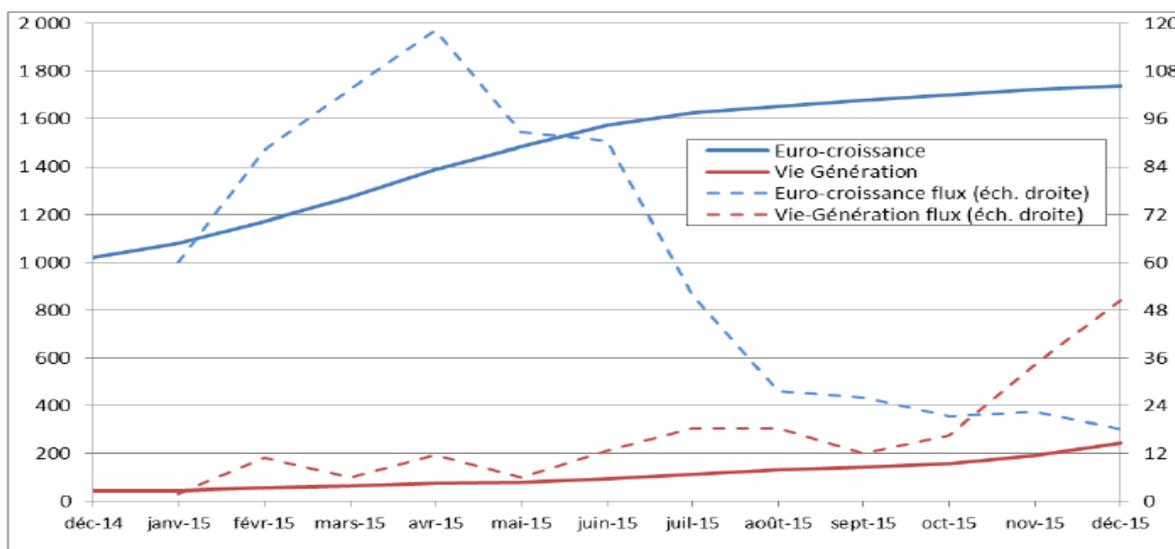
Source : ACPR, les différentes composantes de l'assurance vie et leur évolution, mai 2016. (https://acpr.banque-france.fr/fileadmin/user_upload/acpr/publications/analyses-syntheses/201605-AS65-differentes-composantes-assurance-vie-evolution.pdf)

[200] La **collecte nette sur les supports rachetables** (c'est-à-dire sur lesquels des retraits sont possibles) s'établit autour de 20 Md€ par an ces dernières années (21,8 Md€ en 2015, dont 11,4 Md€ en unités de compte et 10,4 Md€ en euros).

⁸³ Sondage IPSOS pour FFA (idem supra) : « Si la loi imposait un fléchage d'une partie de l'épargne investie en assurance-vie vers certains actifs risqués comme les PME, que feriez-vous ? » (échantillon : 530 personnes détentrices d'un contrat).

[201] La collecte concernant les **nouveaux produits** euro-croissance et vie génération demeure modeste (encours de l'ordre de 1,8 Md€ un an après leur création, dont 0,8 Md€ de collecte nette et 1 Md€ issu de les conversions de contrats en euros - cf. graphique 23).

Graphique 23 : Encours et flux des nouveaux produits d'assurance vie (en M€)



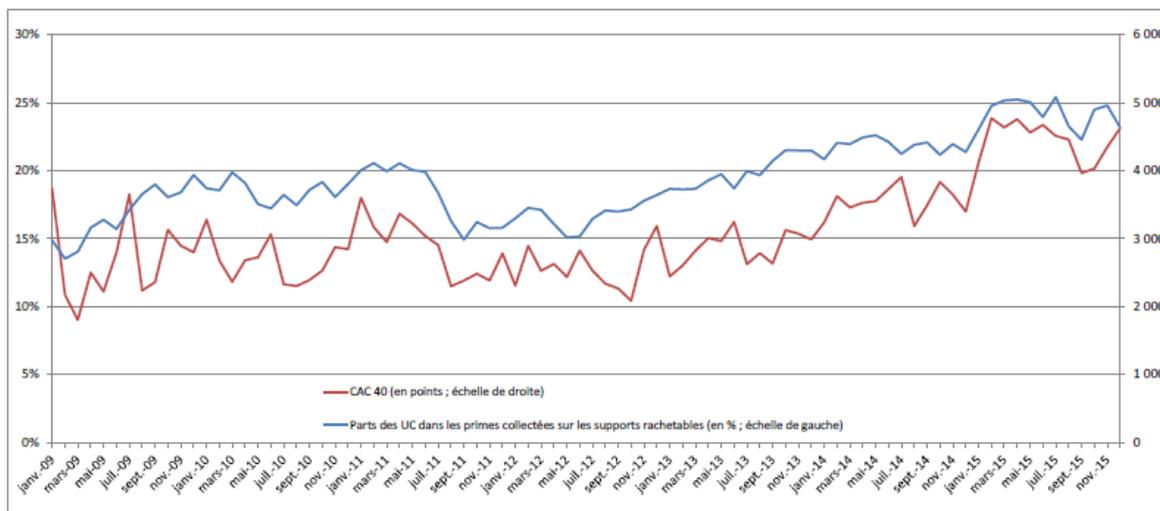
Source : ACPR, les différentes composantes de l'assurance vie et leur évolution, mai 2016. (https://acpr.banque-france.fr/fileadmin/user_upload/acp/publications/analyses-syntheses/201605-AS65-differentes-composantes-assurance-vie-evolution.pdf)

3.3.4. Les choix des épargnants varient fortement en fonction de la conjoncture

3.3.4.1. Les investissements en unité de compte sont corrélés au cours du CAC40

[202] Une analyse plus rigoureuse démontre que ces évolutions sont corrélées à l'évolution des marchés boursiers, et pas uniquement à cause de l'effet de valorisation des contrats. Il existe en effet une **corrélation positive et significative entre la collecte d'assurance vie en unités de compte et la performance de la bourse** de Paris ($R^2 = 0,67^{84}$, cf. graphique 24). Les épargnants semblent donc sensibles à une perception déformée du couple risque-rendement, directement indexée sur le cours de la bourse.

⁸⁴ ACPR, les différentes composantes de l'assurance vie et leur évolution, mai 2016.

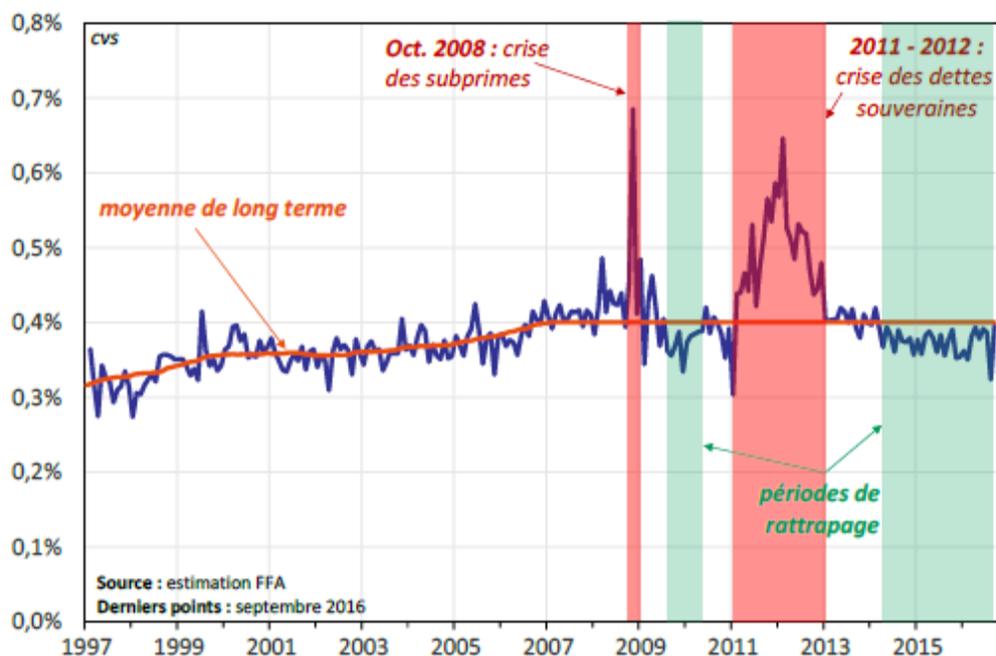
Graphique 24 : Part des unités de compte dans les primes collectées et performance du CAC 40 (2009-2015).

Source : ACPR, les différentes composantes de l'assurance vie et leur évolution, mai 2016. (https://acpr.banque-france.fr/fileadmin/user_upload/acp/publications/analyses-syntheses/201605-AS65-differentes-composantes-assurance-vie-evolution.pdf)

3.3.4.2. Les épisodes de stress sur les marchés coïncident avec des retraits nettement plus importants

[203] En moyenne de long terme, les rachats (c'est-à-dire les retraits) représentent annuellement entre 0,3 et 0,4 % des encours des contrats (cf. graphique 25). Sur la période récente (1997-2016), on constate deux épisodes de retraits plus élevés, qui coïncident avec des crises sur les marchés : en octobre 2008 la crise des *subprimes* et en 2011-2012, la crise des dettes souveraines.

[204] Ces épisodes de retraits plus massifs touchent vraisemblablement aussi bien les fonds en euros que les fonds en unité de compte (notamment en 2011-2012, où la part des fonds en unités de compte reste stable voire progresse ; cf. graphique 22). Cela suggère que les épargnants en assurance-vie sont particulièrement attachés à la liquidité de leurs placements.

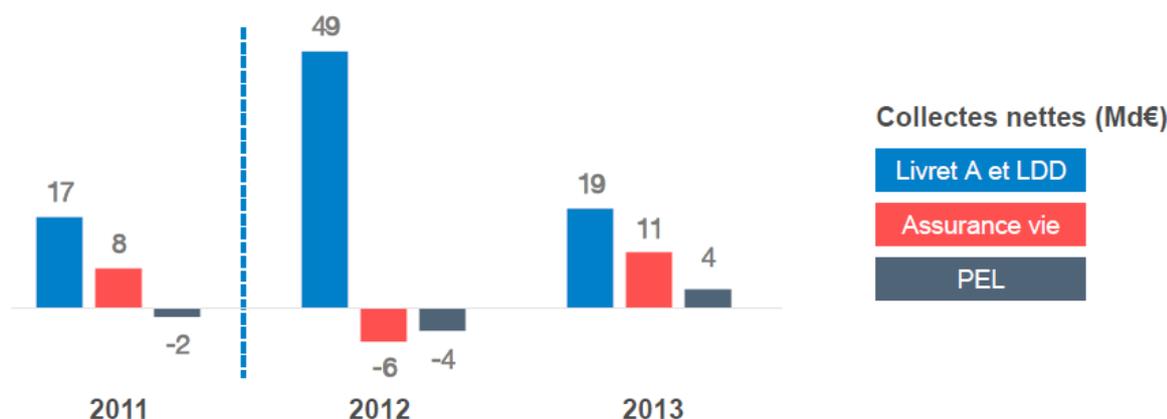
Graphique 25 : Taux mensuel de rachats sur contrats (1997-2016)

Source : Fédération française de l'assurance.

3.3.4.3. Les décisions en matière d'épargne réglementée peuvent avoir un impact important sur l'assurance-vie

[205] La collecte d'assurance-vie est sensible aux options alternatives de placement et à l'évolution de leur rentabilité ou de leur fiscalité. Ainsi, on constate simultanément en 2012 une augmentation significative de la collecte du Livret A (concomitante à l'augmentation de son plafond) et une décollecte nette d'assurance vie (alors que le contexte économique ne varie pas significativement sur la période 2011-2013 ; cf. graphique 26).

[206] Il s'agit d'une illustration supplémentaire de la nécessité de penser de manière globale les politiques publiques en matière d'épargne, les arbitrages des ménages dépendant naturellement de la situation relative des divers produits d'épargne qui leur sont offerts. En l'occurrence cette décollecte a vraisemblablement principalement impacté les fonds en euros, ce qui a néanmoins eu un impact direct sur le financement de l'économie (59 % des placements concernent les entreprises – dettes et actions).

Graphique 26 : Impact de l'augmentation du plafond du livret A sur la collecte nette de quelques produits d'épargne (2011-2013)

Source : Fédération française des sociétés d'assurance, Assurance vie : préserver le contrat de confiance avec les Français, mars 2017. La collecte d'assurance vie ne comprend pas les intérêts versés sur le capital déjà collecté. Les données ne sont pas corrigées des variations saisonnières.

3.4. D'autres incitations portant sur la fiscalité patrimoniale semblent avant tout poursuivre un objectif des objectifs de politiques sectorielles, et sont parfois mal ciblées ou mal calibrées

[207] Ces divers dispositifs ne semblent pas avoir un caractère structurant dans les comportements et choix d'allocation d'épargne des Français ni avoir d'effet économique mesurable, mais être conçus avant tout pour réduire significativement le taux d'imposition effectif des contribuables en bénéficiant.

3.4.1. Certaines exonérations d'ISF semblent mal ciblées ou justifiées par des objectifs autres qu'économiques

[208] La base des biens taxables à l'ISF est très large. En sont néanmoins exclus les biens professionnels, les titres de société lorsque le détenteur y exerce son activité professionnelle ou dans le cas d'un pacte « Dutreil » (à hauteur de 75 %), les œuvres d'art, les droits d'auteurs et brevets (lorsqu'ils sont détenus par leur auteur ou inventeur) et les forêts (exonération à 75 %).

[209] S'agissant des biens professionnels et titres de société, l'analyse économique (cf. 4.2.2) suggère qu'il existe une logique à encourager la détention familiale d'entreprises (c'est-à-dire le contrôle d'un bloc majoritaire de droits de vote par une famille), mais pas forcément la gestion de ces entreprises par des héritiers. Il est donc vraisemblable que cet avantage fiscal soit partiellement mal ciblé.

[210] S'agissant des œuvres d'art et des forêts, les objectifs semblent liés à des politiques sectorielles, et le fait d'utiliser une exonération d'ISF comme levier ne semble pas avoir de justification économique évidente. Enfin l'exonération des droits de propriété artistique et intellectuelle répond vraisemblablement à la volonté de maintenir en France artistes et inventeurs, ce qui peut être justifié économiquement.

3.4.2. Les avantages fiscaux à l'entrée doivent être maniés avec précaution

[211] Un ensemble d'actifs, qui représentent individuellement des volumes d'épargne limités, bénéficient de conditions fiscales particulièrement avantageuses. Il s'agit alors plus d'aides sectorielles que de fiscalité incitative de l'épargne à proprement parler. On peut notamment penser à :

- ◆ l'incitation à l'investissement outre-mer (Girardin industriel ou Girardin logement social), qui bénéficient de réductions d'impôt immédiates pouvant aller jusqu'à 125 % de l'investissement réalisé, l'épargnant ne récupérant jamais son investissement ; le gain immédiat réalisé grâce à l'avantage fiscal rémunère donc alors essentiellement le risque que l'investissement soit incorrectement réalisé et génère ultérieurement un redressement ;
- ◆ l'incitation à l'investissement en Corse (FIP Corse : 38 % de réduction d'IR pour l'investissement dans les PME corses, contre 18 % pour le dispositif équivalent sur le continent) ;
- ◆ l'incitation fiscale à l'achat de parts de sociétés de financement du cinéma (SOFICA), qui permet de bénéficier d'une réduction d'impôt de 36 % du montant investi, avec une épargne bloquée cinq à dix ans et un rendement hors réduction d'impôt négatif (80 à 90 % des montants investis en général) ;
- ◆ l'incitation à l'achat et à l'amélioration de forêts, qui permet de bénéficier d'une réduction d'impôt de 18 % des sommes ainsi dépensées ;
- ◆ l'investissement dans les petites entreprises et dans l'innovation (voir 3.2.5 pour l'analyse concernant ce point)
- ◆ les divers dispositifs de la politique du logement (notamment le Pinel, cf. partie 2.3.3).

[212] Plus les avantages fiscaux à l'entrée sont élevés, plus ce type de dispositif génère l'apparition d'intermédiaires qui captent tout ou partie de l'avantage fiscal. Ils pourraient alors vraisemblablement être avantageusement remplacés par des dispositifs de subvention ou de garantie s'appuyant sur des acteurs professionnels de l'investissement, afin de minimiser les coûts de transaction inutiles.

3.5. Les prélèvements obligatoires créent actuellement des différences significatives de taxations pour de mêmes classes actifs ou entre classes d'actifs, dont la justification économique n'est pas toujours claire

[213] Le panorama dressé *supra*, qui analyse les plus grandes masses de la fiscalité de la détention et des revenus du capital, est particulièrement foisonnant, tant en termes d'objectifs poursuivis que d'outils employés pour les atteindre. Quelques grandes tendances se dégagent néanmoins :

- ◆ l'encouragement de l'épargne de longue durée (abattements ou exonérations pour durée de détention), utile pour favoriser l'investissement dans des actifs risqués (nécessaires au bon financement de l'économie)
- ◆ en parallèle, l'encouragement à une épargne de précaution, défiscalisée et liquide (dont le niveau peut être discuté) ;
- ◆ l'encouragement de la transmission des entreprises, et de leur détention familiale ;
- ◆ l'encouragement de l'accession à la propriété immobilière, mais aussi de l'investissement locatif dans le neuf.

[214] L'analyse transverse de la fiscalité pour les différentes classes d'actifs et supports de détention (tableau 18) permet de dégager certaines incohérences :

- ◆ les obligations sont fortement taxées lorsqu'elles sont détenues en direct, alors qu'elles bénéficient d'une fiscalité relativement douce lorsqu'elles sont détenues sous forme d'assurance-vie en unités de compte ; il est même plus intéressant d'investir dans de l'épargne absolument sans risque : livret A ou assurance-vie en euros ;
- ◆ la détention en direct d'actions est moins favorable que celle des mêmes actifs sous forme d'assurance-vie en unités de comptes, sans justification économique ;
- ◆ FIP et FCPI n'ont de sens qu'en tant que produits de défiscalisation, pour les contribuables soumis à l'ISF uniquement (du fait des règles de fiscalité ils sont sans intérêt pour les contribuables uniquement redevables de l'IR).

Tableau 18 : Impact de la fiscalité sur le rendement de diverses classes d'actifs, par mode de détention

(NB : rendements avant impôt et volatilité dépendent fortement de la période observée pour certains actifs les plus risqués (actions et immobilier notamment) ; les valeurs proposées ici le sont donc à titre illustratif, afin de permettre de saisir l'impact de la fiscalité, et non pour guider des choix d'investissement)

Actif	Mode de détention	Durée d'investissement (années)	Rendement réel annuel avant impôt ⁸⁵	Volatilité de la performance ⁸⁶	Rendement réel annuel après impôt ⁸⁵
Livret A	-	1	0,2 %	0,3 %	0,2 %
Livret d'épargne ordinaire	-	1	0,2 %	0,3 %	- 0,5 %
PEL	-	4	1 %	0 %	0,7 %
Dépôt à terme	-	2	1 %	0 %	0,0 %
Assurance vie en euros	-	8	2 %	0,2 %	1,4 %
Obligations françaises	Assurance-vie en unités de compte	10	3 %	5 %	2,2 %
Obligations françaises	Compte titre	10	3 %	5 %	0,8 %
Actions françaises	Assurance vie en unités de comptes	10	7 %	22 %	5,6 %
Actions françaises	PEA	10	7 %	22 %	6,1 %
Actions françaises	Compte titre	10	7 %	22 %	5,1 %
Titres de sociétés innovantes	FCPI/détenteur non assujetti à l'ISF	10	- 2,5 % ⁸⁷	ND	- 0,6 %
Titres de sociétés innovantes	FCPI/détenteur assujetti à l'ISF	10	- 2,5 % ⁸⁷	ND	1,4 %

⁸⁵ Taux de rendement interne. On suppose une inflation de l'ordre de 1 % sur la période considérée. L'investisseur est dans la tranche d'IR marginale à 45 % ; l'ISF n'est pas pris en compte en dehors des avantages à l'entrée spécifiques.

⁸⁶ La volatilité est définie ici comme l'écart-type des rentabilités annuelles de l'actif, calculée sur une période de dix ans ; source : institut de l'épargne immobilière et foncière (IEIF) in « 40 ans de performances comparées : 1974-2014 ».

⁸⁷ Calculs des rapporteurs sur 113 FCPI et 38 FIP clôturés entre 2010 et 2016. On suppose que les fonds sont constitués à 70 % de titres éligibles à la réduction ISF-PME.

Actif	Mode de détention	Durée d'investissement (années)	Rendement réel annuel avant impôt ⁸⁵	Volatilité de la performance ⁸⁶	Rendement réel annuel après impôt ⁸⁵
Titres de PME	FIP/détenteur non assujetti à l'ISF	10	- 0,9 % ⁸⁷	ND	0,8 %
Titres de PME	FIP/détenteur assujetti à l'ISF	10	- 0,9 % ⁸⁷	ND	2,9 %
SOFICA	-	6	- 7 % ⁸⁸	ND	0,3 %

Source : Calculs des rapporteurs sur base de données de marché (cf. notes de bas de page).

4. La fiscalité des donations et héritages poursuit plusieurs objectifs, dont certains influent de manière contreproductive sur les comportements des ménages

[215] En théorie, **la taxation des transmissions, et notamment des héritages, est un bon impôt**. Il contribue en effet à réduire les inégalités de patrimoine, tant entre générations qu'entre personnes d'origines sociales plus ou moins favorisées. De plus, il ne distord pas significativement les comportements tant qu'il demeure à un taux relativement modéré (le principal risque se situant dans une expatriation pour échapper à l'impôt), et encourage le risque par rapport à la rente.

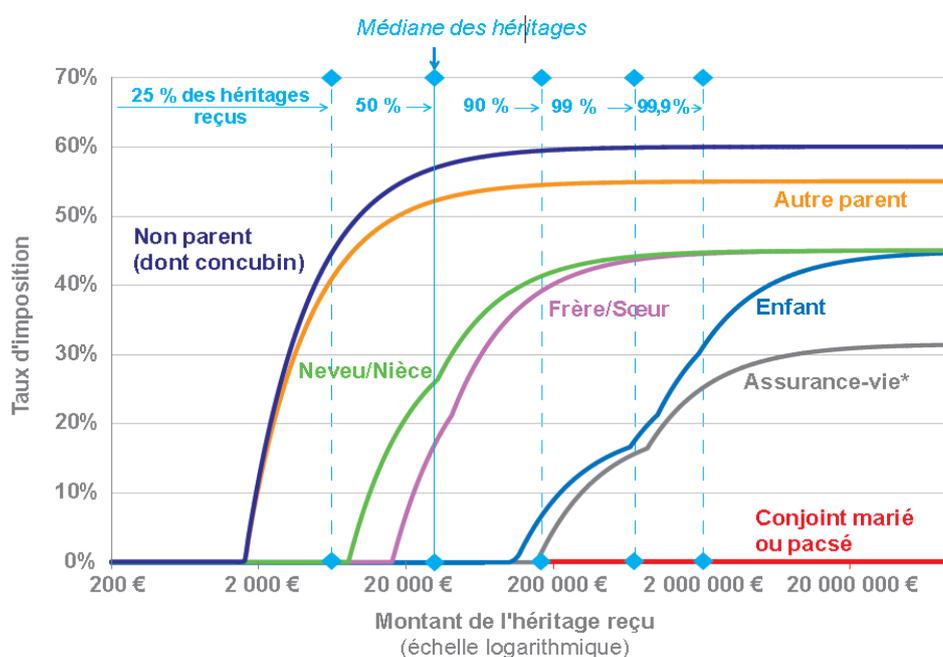
[216] Il n'en est pas moins un impôt particulièrement impopulaire, « *taxant la mort* » (la taxation se produisant au moment d'un événement triste : le décès d'un membre de la famille), « *taxant la vertu* » (l'accumulation d'un patrimoine pour ses enfants étant perçu comme vertueux, et sa taxation comme une prime à la dilapidation dudit patrimoine). Il aurait également pour effet négatif de parfois forcer la vente de la maison ou de l'entreprise familiale.

[217] Ces considérations permettent en partie de comprendre le système français de taxation des transmissions, qui comporte des taux élevés de taxation en dehors du cercle familial, mais des taux plus favorables et/ou des abattements significatifs dans certaines circonstances, notamment :

- ◆ transmissions en ligne directe (cet objectif répond au souhait exprimé par la société de permettre au sein d'un couple à un conjoint d'assurer la subsistance de l'autre, et aux parents d'assurer dans une certaine mesure l'avenir de leurs enfants ; le barème mis en place apparaît cependant complexe au-delà de ces deux cas – cf. graphique 27) ;
- ◆ transmissions entre vifs (cf. 4.1) ;
- ◆ transmissions de biens professionnels (entreprises ; cf. 4.2) ;
- ◆ transmission via l'assurance-vie (cf. 4.3).

[218] Il n'en demeure pas moins que ce système est complexe, et ne prend pas pleinement en compte les capacités contributives de chacun, en étant notamment basé sur le donateur et non sur le donataire (cf. rapports particuliers n° 1 et 3).

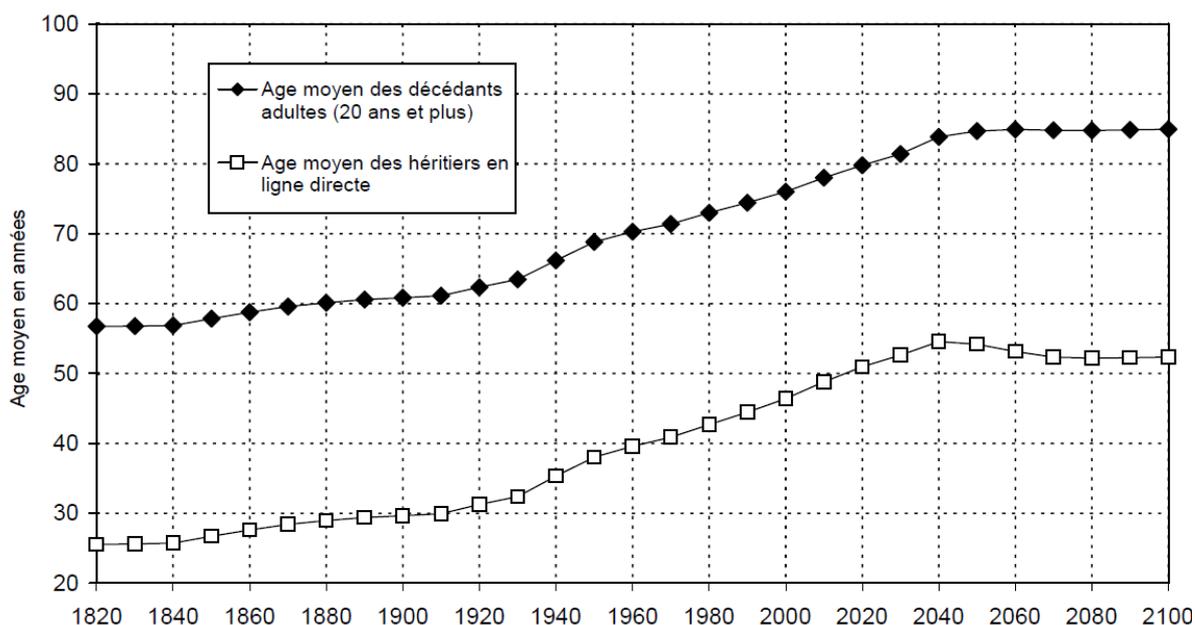
⁸⁸ Calcul des rapporteurs sur la base des taux de remboursement de 44 SOFICA ouvertes entre 2002 et 2009, en supposant une durée conventionnelle d'investissement de six ans.

Graphique 27 : Taux d'imposition des héritages reçus, par montant reçu et degré de parenté

Source : France stratégie 2017

4.1. Les transmissions entre vifs sont encouragées du fait de la hausse de l'âge moyen à l'héritage et pour limiter les inégalités intergénérationnelles

Sous l'effet de la hausse de l'espérance de vie, l'âge moyen de l'héritage est passé de 35 ans en 1940 à 50 ans en 2010, et devrait atteindre 55 ans en 2040 (cf. graphique 28). Les donations entre vifs concernent des publics plus jeunes : en 2006, les donateurs étaient âgés en moyenne de 70 ans et les donataires de 37 ans (source : Notaires de France). Les donations constituent plus de 40 % des sommes taxables depuis le début des années 2000, contre 22 % en 1984. Alors que l'âge moyen du donateur a augmenté entre 1984 et 2006, celui du donataire baissait légèrement (de 39 à 37 ans).

Graphique 28 : Âge moyen au décès et à l'héritage, France, 1820-2100

Source : Thomas Piketty, *le capital au XXIème siècle* ; 2013.

[219] Il est possible d'effectuer des dons entre vifs, qui sont taxés de la même manière que les héritages, en fonction du lien de parenté unissant le donateur au donataire. Seules les sommes données durant les quinze années précédant la donation sont prises en compte pour le calcul du taux applicable. Un parent peut ainsi donner à chacun de ses enfants la somme de 100 000 € tous les quinze ans en franchise de droits. Cela constitue un encouragement à anticiper les donations qui est justifié par la hausse de l'âge des héritages et l'intérêt de limiter les inégalités intergénérationnelles.

[220] Les transmissions entre vifs sont également encouragées par l'existence d'un barème fiscal favorable s'agissant de la répartition de la valeur d'un bien entre nue-propriété et usufruit (ce dernier étant automatiquement transmis au détenteur de la nue-propriété au décès de l'usufruitier). Ce type de stratégie d'optimisation concerne tant les biens immobiliers que la plupart des valeurs mobilières. Plus la donation intervient tôt, plus le barème fiscal est favorable (cf. tableau 19). Pourtant le patrimoine ainsi transmis est largement improductif pour le donataire, le donateur conservant l'intégralité de la gestion et des produits.

Constat n° 18 : Les règles du rappel fiscal favorisent les donations entre vifs, ce qui contribue à réduire les inégalités intergénérationnelles. Certaines stratégies d'optimisation (donations en nue-propriété notamment) viennent néanmoins perturber l'atteinte de cet objectif justifié.

Tableau 19 : Barème fiscal de la nue-propriété

Age de l'usufruitier	Valeur fiscale de la nue-propriété
20 ans ou moins	10 %
21-30 ans	20 %
31-40 ans	30 %
41-50 ans	40 %
51-60 ans	50 %
61-70 ans	60 %
71-80 ans	70 %
81-90 ans	80 %
91 ans et plus	90 %

Source : Article 669 du code général des impôts.

[221] Les donations entre vifs rapportent de l'ordre de 14 % du produit annuel des DMTG.

Tableau 20 : Rendement des droits de mutation à titre gratuit (DMTG)

(en M€)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (e)	2017 (e)
DMTG « donation entre vifs »	601	931	1 627	1 416	1 116	1 462	1 656	1 753	1 804
DMTG « successions »	6 873	6 906	7 013	7 662	8 534	8 870	10 630	10 999	11 474
Total	7 474	7 837	8 640	9 078	9 650	10 332	12 286	12 752	13 278
Part des DMTG issus de dons entre vifs	8 %	12 %	19 %	16 %	12 %	14 %	13 %	14 %	14 %

Source : Évaluation des voies et moyens (Tome II) PLF 2011 à 2017

4.2. Les règles de taxation encouragent fortement la transmission d'entreprises familiales, avec des effets économiques ambigus

4.2.1. Des avantages fiscaux importants sont consentis en cas de transmission de parts de sociétés familiales, notamment lorsqu'elles constituent l'outil de travail de membres de la famille ou sont transmises entre vifs

[222] Les transmissions de sociétés bénéficient d'une réduction de 50 % de droits de mutation (article 790 du CGI) en cas de donation en pleine propriété de parts de société ou de la totalité ou quote-part indivise de l'ensemble des droits meubles ou immeubles affectés à l'exercice d'une entreprise individuelle, sous réserve :

- ◆ que cette société ou cette entreprise ait une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale,
- ◆ que le donateur soit âgé de moins de 70 ans.

[223] Cumulativement, des exonérations partielles spécifiques sont accordées en cas de transmission d'entreprise ou de parts sociales faisant l'objet d'un engagement collectif de conservation (« *pacte Dutreil* » - cf. 3.2.4.2).

4.2.2. Il existe vraisemblablement un avantage économique à encourager la détention familiale d'entreprises, mais pas leur gestion par des héritiers

[224] L'avantage successoral accordé à la transmission d'entreprises familiales pourrait trouver sa justification dans une meilleure performance de telles sociétés, qui bénéficierait à l'économie toute entière. De nombreuses études tentent d'appréhender ce surcroît de performance, avec des résultats ambigus.

[225] Sur données françaises, Sraer et Thesmar⁸⁹ suggèrent ainsi que, entre 1994 et 2000, les entreprises cotées contrôlées par une famille (qui représentent 60 % de l'échantillon de 1 000 entreprises étudié) ont présenté une performance nettement supérieure à celle de leurs homologues au capital plus éclaté, et expliquent cette performance par :

- ◆ des salaires moins élevés à niveau de compétence égale (en période de crise les entreprises familiales licencient moins, et leurs salariés acceptent des rémunérations plus basses du fait de ce contrat implicite d'assurance) ;
- ◆ les entreprises gérées par leur fondateur ont les meilleures performances, suivies par les entreprises gérées par un dirigeant externe ; dans cette étude, les entreprises gérées par un héritier sont toujours plus rentables que les entreprises au capital éclaté ;
- ◆ en particulier dans les entreprises gérées par un dirigeant extérieur à la famille : un usage plus parcimonieux du capital, un endettement mieux maîtrisé, des acquisitions plus rentables, et une utilisation accrue de travail peu qualifié.

[226] Cette performance supérieure des entreprises contrôlées par une famille s'expliquerait notamment par la limitation des coûts d'agence (coûts de transaction et différence d'incitations entre des actionnaires trop dispersés et le management de la société⁹⁰).

[227] Des études empiriques⁹¹ suggèrent néanmoins que transmettre la direction d'une entreprise à un descendant plutôt qu'à un tiers est préjudiciable à la fois en termes de rentabilité et de pérennité de l'entreprise (données françaises sur la période 1997-2002). Le résultat serait aussi moins favorable dans le cas des très petites entreprises (données françaises ; même période)⁹². D'un point de vue théorique, Grossmann et Strulik⁹³ suggèrent qu'une incitation fiscale incitant les héritiers à se maintenir à la tête de leur entreprise est inefficace voire contreproductive.

[228] En résumé, si maintenir le contrôle d'une entreprise au sein de la famille semble économiquement positif, confier le management à un héritier semble en moyenne contreproductif, ce qui milite contre certaines conditions imposées au Pacte Dutreil (notamment le fait qu'au moins un donataire exerce son activité professionnelle dans la société).

⁸⁹ Performance and behavior of family firms: evidence from the french stock market, Journal of the European Economic Association, 2007.

⁹⁰ Gersick et al., Generation to Generation: Life Cycles of the Family Business, 1997.

⁹¹ Bach, Les transmissions d'entreprise héréditaires sont-elles moins efficaces ? Le cas de la France entre 1997 et 2002, Revue Économique, 2009.

⁹² Voir notamment « Faut-il favoriser la transmission d'entreprise à la famille ou aux salariés ? », Ferrero et de Loubens, Les Cahiers de la DG Trésor – n° 2013-06 – Novembre 2013 : la reprise par la famille est moins favorable au développement de l'entreprise (mesurée par le nombre d'employés), mais est favorable à la pérennité de l'entreprise (taux de survie à 5 ans supérieur de 1 point à la moyenne).

⁹³ Grossmann et Strulik, Should continued family firms face lower taxes than other estates?, Journal of Public Economics, 2010.

Constat n° 19 : Les arguments justifiant un avantage fiscal à la transmission d'entreprises familiales sont ambigus, particulièrement s'agissant du fait de favoriser le management par les héritiers. Ce point bénéficierait d'analyses complémentaires (comparaisons internationales notamment).

4.3. L'avantage successoral de l'assurance-vie n'est justifié que par son histoire

[229] Ne faisant juridiquement pas partie de l'actif à partager en cas de succession (et n'étant pas soumise aux règles du rapport), l'assurance-vie n'était historiquement pas taxée au moment du décès du titulaire et du versement du capital ou d'une rente à un tiers, quel que soit leur lien de parenté. Ce régime a été durci pour aboutir au système présenté au tableau 21 infra.

Tableau 21 : Fiscalité des capitaux versés en cas de décès de l'assuré

Date de souscription du contrat	Primes versées avant le 13 octobre 1998		Primes versées depuis le 13 octobre 1998	
	Avant les 70 ans de l'assuré	Après les 70 ans de l'assuré	Avant les 70 ans de l'assuré	Après les 70 ans de l'assuré
Avant le 20 novembre 1991	Exonération	Exonération	Application d'un abattement de 152.500 € puis prélèvement de 20 % jusqu'à 700 000 € et de 31,25 % au-delà	Application d'un abattement de 152.500 € puis prélèvement de 20 % jusqu'à 700 000 € et de 31,25 % au-delà
Après le 20 novembre 1991	Exonération	Droits de succession dus sur la fraction des primes excédant 30.500 €	Application d'un abattement de 152.500 € puis prélèvement de 20 % jusqu'à 700 000 € et de 31,25 % au-delà	Droits de succession dus sur la fraction des primes excédant 30.500 €

Source : BOFIP, via rapport particulier n° 1.

[230] L'assurance-vie n'en présente pas moins un avantage successoral spécifique, très favorable y compris dans les cas de succession en ligne directe (cf. graphique 27 supra), qui n'intervient de plus qu'au décès du titulaire et décourage donc l'anticipation des successions.

[231] Cet avantage retrouverait une justification économique forte s'il était limité aux actifs risqués, (par exemple les contrats en unités de compte) dans l'objectif d'inciter les personnes âgées, souvent davantage averses au risque, à détenir de tels actifs (puisque'ils auraient la certitude que ceux-ci seraient transmis à leurs héritiers en franchise de droits).

Constat n° 20 : L'avantage successoral de l'assurance vie n'apparaît justifié par aucun élément autre que son histoire juridique.

5. L'expatriation de ménages fortunés est en hausse depuis 2010 sans que l'impact de la fiscalité sur le patrimoine soit évident

5.1. Plus de 1,7 million de Français résident à l'étranger, pour des raisons qui peuvent être diverses

[232] En 2015, plus de 1,7 million de Français sont enregistrés sur le registre mondial des Français établis hors de France. D'après le ministère des affaires étrangères (MAE), s'ajoutent à ce nombre environ 500 000 personnes non inscrites au registre mais établies hors de France.

[233] La direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (MAE) a réalisé une enquête en mai 2013 sur l'expatriation des Français⁹⁴. Cette enquête, réalisée auprès de près de 8 937 expatriés, comporte quelques biais de sélection (notamment population plus masculine et moins jeune que la population inscrite au registre).

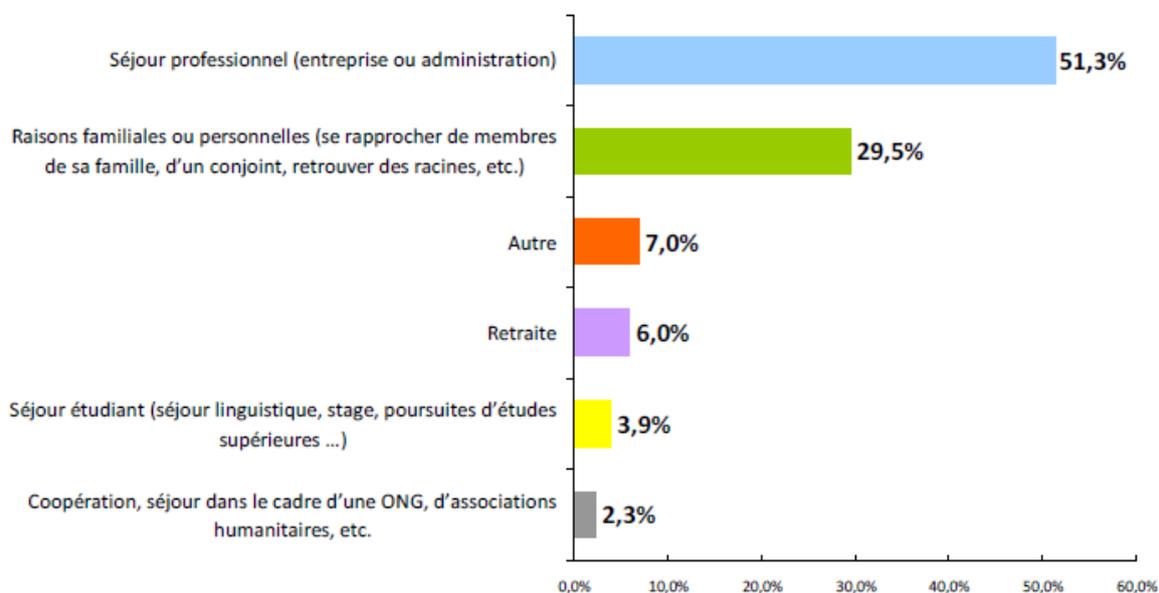
[234] Les résultats de l'enquête dessinent une population très insérée professionnellement et dont le revenu salarial est relativement élevé. Ainsi, au sein de l'échantillon, 57 % des personnes interrogées gagnent plus de 30 000 € nets par an (28 % au-delà de 60 000 €).

[235] L'expatriation représente par ailleurs, pour les personnes ayant répondu à l'enquête, une riche expérience, dans le temps comme dans l'espace, et apparaît plus comme un véritable et durable projet de vie qu'une expérience ponctuelle et limitée. La durée moyenne d'expatriation des personnes interrogées, à la fin 2012, était de 9 années, tandis que 57 % d'entre elles pouvaient déjà se prévaloir d'une ou plusieurs expériences précédentes d'expatriation de plus de 6 mois.

[236] En outre si 34 % des expatriés prévoient un retour en France à plus ou moins long terme (dont la majeure partie dans les 5 ans à venir), 17 % n'envisagent pas de revenir, tandis qu'une nette majorité (47 %) reste indécise et indique n'avoir pas pris de décision à ce stade. Parallèlement, plus de 88 % déclarent entretenir un lien actif ou très actif avec la société française (attaches familiales, liens professionnels, biens immobiliers, etc.), tandis que seuls 2 % n'entretiennent aucun lien. 91 % se tiennent informés très régulièrement de l'actualité française (politique, culturelle, économique), dont 70 % de façon quotidienne.

[237] L'expatriation des Français répond en premier lieu à des motivations d'ordre professionnel avec 51 % des réponses (cf. graphique 29), contre 55 % en 2010. 29 % des personnes interrogées expliquent leur séjour par des raisons familiales ou personnelles (27 % en 2010).

Graphique 29 : Réponses à la question « Comment caractérisez-vous votre séjour ? » (une seule réponse possible)

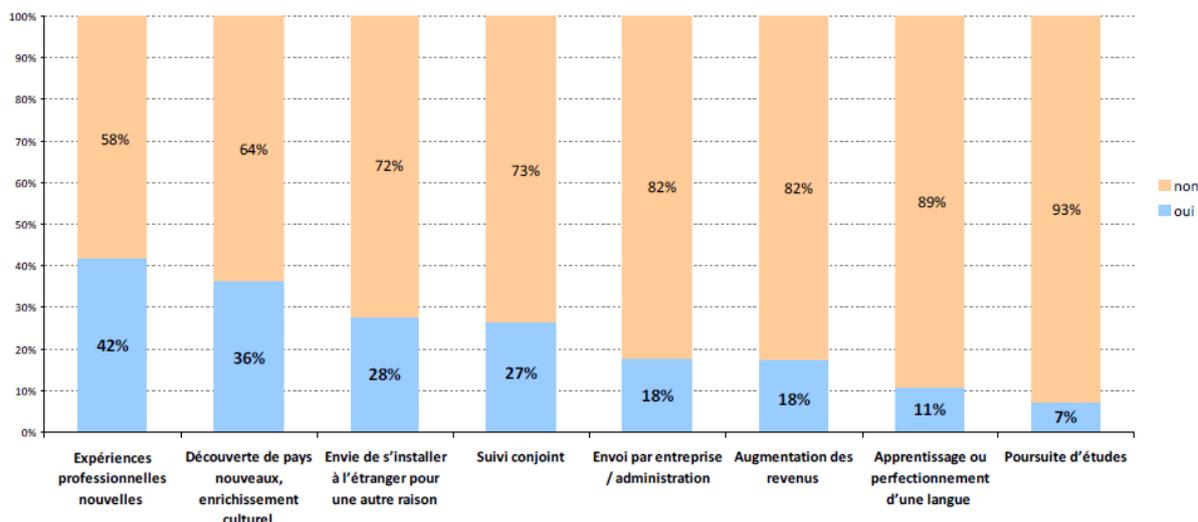


Source : Enquête sur l'expatriation des Français, direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (MAE), mai 2013.

⁹⁴ Document publié sur le site du MAE.

[238] Parmi les différentes raisons ayant motivé leur départ, 42 % citent la recherche d'une nouvelle expérience professionnelle (cf. graphique 30), 18 % une expatriation par leur entreprise ou leur administration, et enfin l'augmentation des revenus pour 18 % des réponses (23 % en 2010). Prépondérant, l'intérêt économique ne détermine pourtant pas à lui seul le choix de s'établir à l'étranger. 36 % des expatriés mettent en avant des motivations d'enrichissement culturel ou le désir d'apprendre une langue étrangère (11 %). L'expatriation pour raisons familiales concerne 26 % des personnes interrogées (suivi de conjoint/parent), loin devant les séjours étudiants (7 %).

Graphique 30 : Réponses à la question « Quelles ont été les raisons de votre expatriation ? » (plusieurs réponses possibles)



Source : Enquête sur l'expatriation des Français, direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (MAE), mai 2013.

[239] La différence de régime fiscal entre la France et le pays d'expatriation ne constitue pas l'une des réponses proposées par l'enquête dans les motivations de l'expatriation. Toutefois, les personnes interrogées expriment dans une autre question leur avis sur la différence de qualité de vie entre la France et leur pays d'accueil. **Pour 42 % d'entre eux, le pays d'accueil offre une fiscalité plus favorable, 37 % la trouvant équivalente et 21 % la trouvant plus défavorable que la fiscalité française.** C'est au Proche et Moyen-Orient que l'on compte la plus grande proportion d'expatriés jugeant « meilleure » la fiscalité locale (62 %). Viennent ensuite l'Asie-Océanie (51,5 %), devant les pays d'Europe de l'Est (50,3 %), mais s'agissant des autres zones géographiques, les Français expatriés jugeant le système fiscal français d'un niveau meilleur ou équivalent sont majoritaires. À noter enfin, 44,4 % des Français établis en Amérique du Nord y préfèrent les systèmes fiscaux.

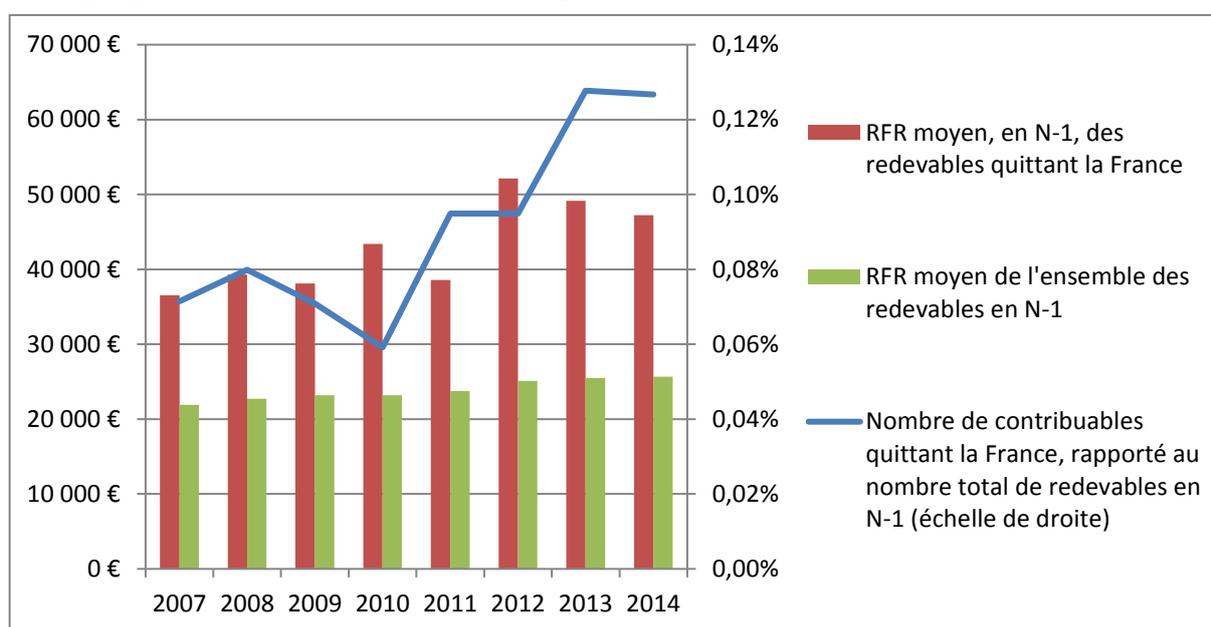
[240] Par ailleurs, **un sondage réalisé par l'IPSOS en mars 2014⁹⁵ indiquait que, pour 9 % des Français envisageant de s'installer à l'étranger, les raisons fiscales constituaient le premier motif d'expatriation** (motif cité au total par 36 % des répondants).

⁹⁵ Les Français et l'expatriation, Enquête Ipsos pour la Banque Transatlantique, mars 2014.

5.2. Le nombre de départs de redevables de l'IRPP est en augmentation depuis 2010, en particulier pour les redevables à hauts revenus

- [241] En application de l'article 29 de la troisième loi de finances rectificative pour 2012, « le Gouvernement adresse chaque année au Parlement un rapport lui permettant de suivre l'évolution des départs et retours de contribuables français ainsi que l'évolution du nombre de résidents fiscaux ».
- [242] Ce rapport, élaboré à partir des informations collectées jusqu'au 30 avril 2016, comprend des données sur le départ de contribuables de l'impôt sur le revenu (IRPP).
- [243] Un contribuable ayant quitté le territoire français au cours d'une année N est identifié grâce aux déclarations des revenus de l'année N déposées au cours de l'année N+1. Ces déclarations indiquent le changement d'adresse intervenu au cours de l'année N avec une nouvelle adresse à l'étranger.
- [244] Le nombre de départs intervenus au cours d'une année N est connu au début de l'année N+2, compte tenu des délais nécessaires au dépôt et au traitement des déclarations des revenus de l'année N, ainsi qu'à l'alimentation et au croisement des fichiers informatiques exploités pour le recensement.
- [245] Depuis 2010, le nombre de redevables de l'IRPP quittant la France est en hausse significative, passant de 21 646 en 2010 (0,06 % de l'ensemble des redevables de l'IRPP) à 47 033 en 2014 (0,13 %, cf. graphique 31). En outre, le RFR moyen des redevables quittant la France est sensiblement plus élevé que le RFR moyen de l'ensemble des redevables de l'IRPP (47 235 € contre 25 653 € en 2014).

Graphique 31 : Évolution du nombre de départs de redevables de l'IRPP et de leur RFR moyen



Source : Rapporteurs, à partir de données DGFIP.

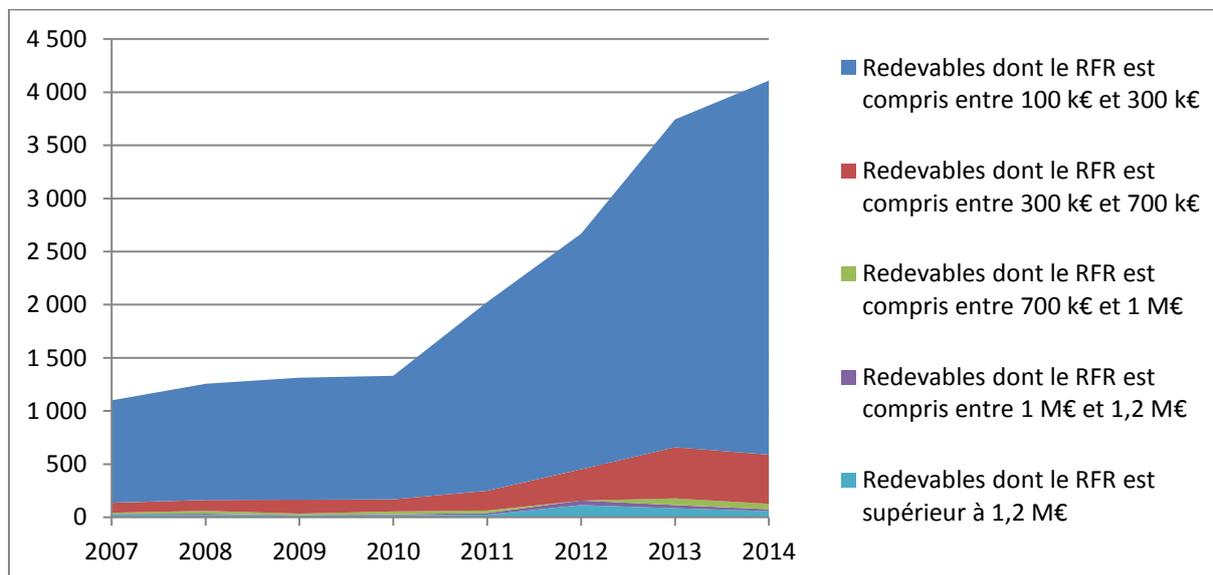
- [246] Les redevables de l'IRPP quittant la France tirent l'essentiel de leurs revenus de leurs traitements et salaires (78,3 % du RFR total des redevables quittant la France, cf. tableau 24). La somme des revenus des capitaux recensés (revenus fonciers, RCM et plus-values de cession de valeurs mobilières) représentent, en 2014, un total de 235 M€. On peut toutefois remarquer que **les plus-values de cession de valeurs mobilières représentent un montant significatif réparti sur un petit nombre de redevables quittant la France** : 106 k€ en moyenne pour 1 032 redevables (et même 504 k€ pour les 206 redevables du dernier quintile).

Tableau 22 : Structure des revenus des redevables de l'IRPP quittant la France en 2014

Revenus de 2013 déclarés au titre de l'IRPP	Nombre de redevables quittant la France et déclarant ces revenus		Montant total des revenus des redevables quittant la France	
	Nombre	En proportion de l'ensemble des redevables quittant la France	En M€	En proportion du RFR total des redevables quittant la France
Traitements et salaires	38 827	82,6%	1 739	78,3%
Revenus fonciers	4 992	10,6%	63	2,8%
RCM soumis au barème	21 527	45,8%	52	2,3%
RCM soumis au PFL	1 808	3,8%	11	0,5%
Plus-values de cession de valeurs mobilières	1 032	2,2%	109	4,9%

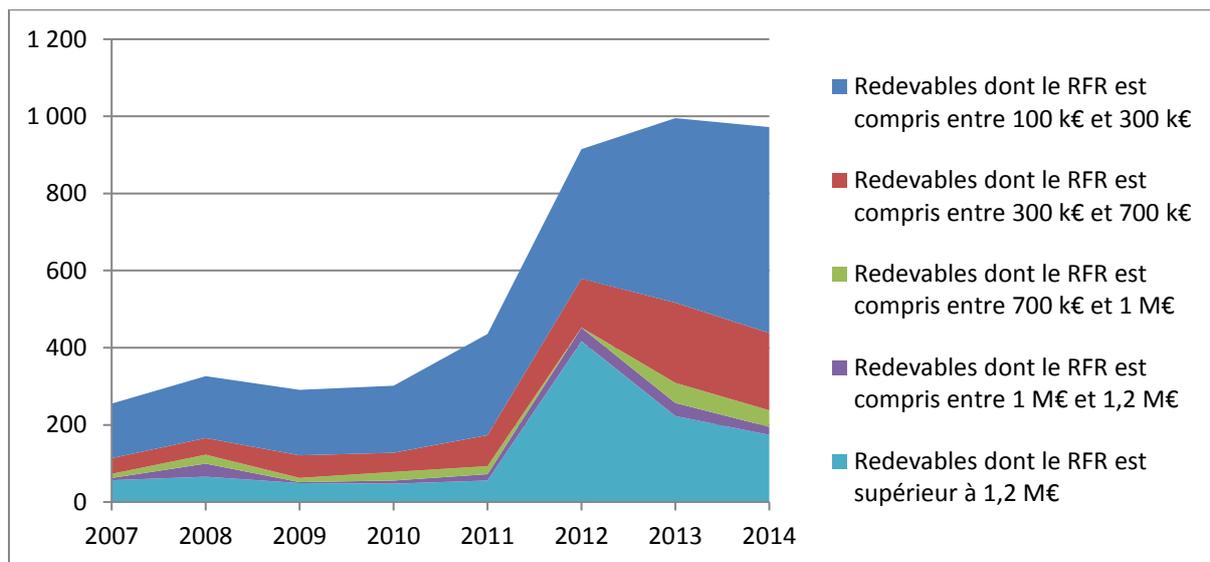
Source : Rapporteurs, à partir de données DGFIP.

[247] Le nombre de départs de redevables de l'IRPP dont le RFR est supérieur à 100 k€ a connu une forte augmentation entre 2010 et 2014 (+ 209 %, cf. graphique 32). Ainsi, **l'augmentation du nombre de départs des redevables de l'IRPP à hauts revenus a été plus rapide que celle du nombre de départs de l'ensemble des redevables de l'IRPP** (pour lesquels la hausse du nombre de départs a été de 86 % entre 2010 et 2014).

Graphique 32 : Évolution du nombre de départs de redevables de l'IRPP à hauts revenus

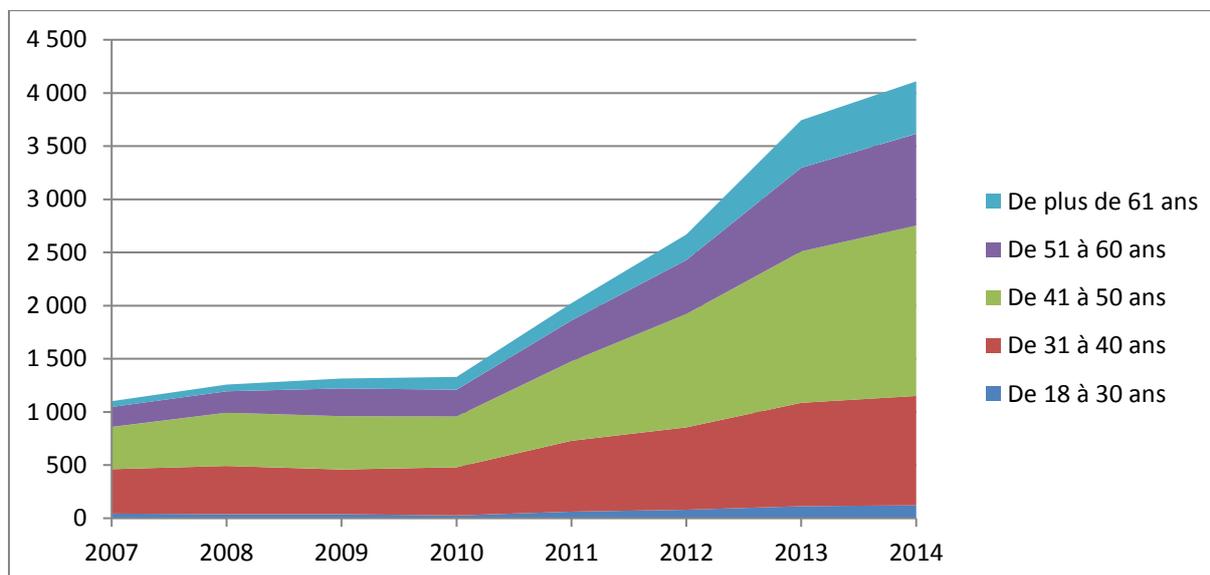
Source : Rapporteurs, à partir de données DGFIP.

[248] Le RFR total des redevables quittant la France et dont le RFR est supérieur à 100 k€ a connu également une forte augmentation entre 2010 et 2014 (+ 223 %, cf. graphique 33). Cette augmentation est plus rapide que celle du RFR total de l'ensemble des redevables de l'IRPP quittant la France (pour lesquels la hausse du RFR total a été de 139 %).

Graphique 33 : Évolution du RFR total des redevables de l'IRPP à hauts revenus (en M€)

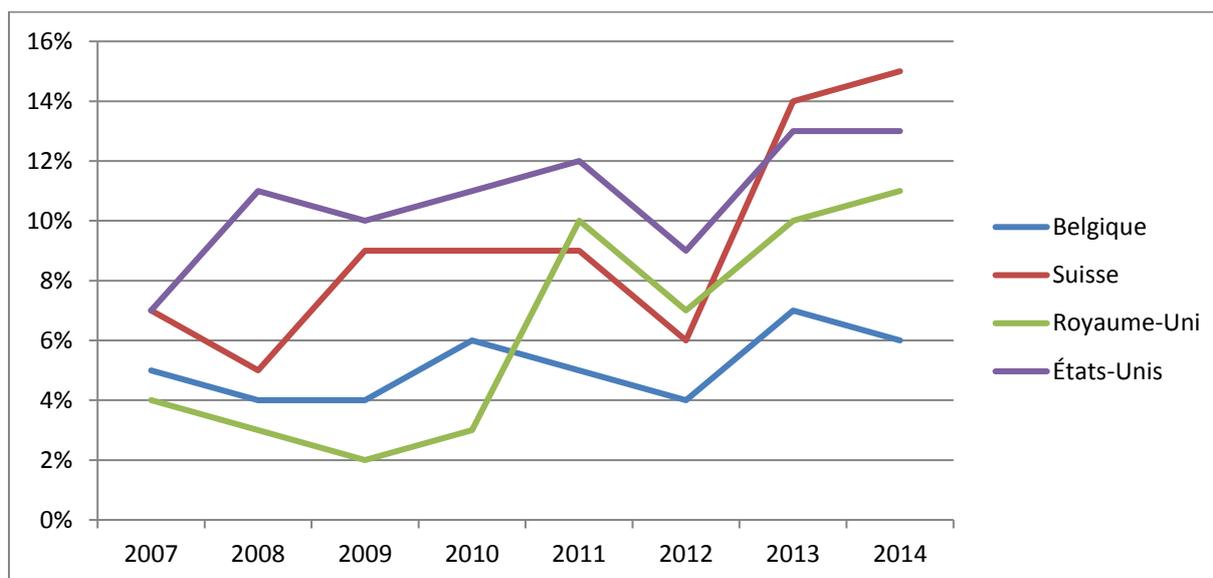
Source : Rapporteurs, à partir de données DGFIP.

[249] Par ailleurs, on constate que l'augmentation sensible du nombre de départs de redevables dont le RFR est supérieur à 100 k€ a été principalement alimentée par le départ de redevables dont l'âge excède 40 ans (+ 248 % d'augmentation pour les 41 ans ou plus contre + 140 % pour les 18-40 ans, cf. graphique 34).

Graphique 34 : Évolution du nombre de départs de redevables dont le RFR est supérieur à 100 k€, en fonction de l'âge du déclarant principal

Source : Rapporteurs, à partir de données DGFIP.

[250] Les quatre principaux pays de destination des redevables à l'IRPP dont le RFR est supérieur à 100 k€ sont respectivement la Suisse (15 %), les États-Unis (13 %), le Royaume-Uni (11 %) et la Belgique (6 %). Le nombre de départs pour le Royaume-Uni a fortement augmenté à partir de 2010, ainsi que le nombre de départs pour la Suisse depuis 2012 (cf. graphique 35).

Graphique 35 : Évolution des pays de destination des redevables de l'IRPP dont le RFR est supérieur à 100 k€

Source : Rapporteurs, à partir de données DGFIP.

[251] La structure des revenus des redevables à hauts revenus varie sensiblement selon le pays de destination (cf. annexe 2) :

- ◆ la répartition des salaires médians par pays de départ apparaît relativement homogène. D'une année à l'autre, les salaires les plus élevés sont perçus par les partants pour le Royaume-Uni ou les États-Unis ;
- ◆ la répartition des revenus de capitaux mobiliers médians par pays de destination apparaît extrêmement hétérogène. Depuis 2009, les revenus de capitaux mobiliers les plus élevés sont perçus par les partants pour la Belgique (à l'exception de 2013, année pour laquelle ce sont les partants pour l'Espagne) ;
- ◆ la répartition des revenus fonciers médians par pays de destination apparaît relativement hétérogène. Les partants en 2014 pour le Canada et la Belgique disposent de revenus fonciers les plus élevés ;
- ◆ la répartition des plus-values mobilières par pays de destination apparaît extrêmement hétérogène. En 2014, le Royaume-Uni se distingue par un niveau élevé de la plus-value mobilière médiane, alors qu'en 2013, ce sont les partants pour la Belgique qui déclaraient les plus-values mobilières les plus élevées.

[252] En tout état de cause, les variations importantes constatées d'une année à l'autre peuvent s'expliquer par le faible effectif des foyers concernés.

5.3. Le nombre annuel de départs de redevables de l'ISF, net du nombre de retours, représente en 2014 0,14 % du nombre total de contribuables de l'ISF

[253] Le rapport remis au Parlement en 2016 comprend en outre des informations portant sur les départs et les retours de redevables de l'ISF. Il s'appuie notamment sur les recensements effectués par l'observatoire interne des délocalisés assujettis à l'ISF (cf. encadré 6).

Encadré 6 : L'observatoire interne des délocalisés assujettis à l'ISF

Un « observatoire interne des délocalisés assujettis à l'ISF » a été mis en place par l'ex-Direction générale des impôts (actuelle DGFIP) en 1999 de manière à recenser le nombre de départs pour l'étranger de redevables de l'ISF. Les retours en France sont suivis depuis l'année 2006.

Un contribuable ayant quitté le territoire français au cours d'une année N est identifié par l'observatoire :

- soit à l'occasion du dépôt de sa déclaration d'ISF auprès des services de la direction des résidents à l'étranger et des services généraux (DRESG) l'année suivant son départ, c'est-à-dire en année N+1, s'il dispose encore d'un patrimoine taxable à l'ISF en France en tant que non résident ;
- soit à partir du changement d'adresse indiqué dans sa déclaration de revenus déposée en année N+1 ;
- soit à l'occasion d'opérations de contrôle opérées par les services des impôts, permettant de détecter les défaillants et d'effectuer des régularisations de contribuables sur leur situation au regard de l'ISF.

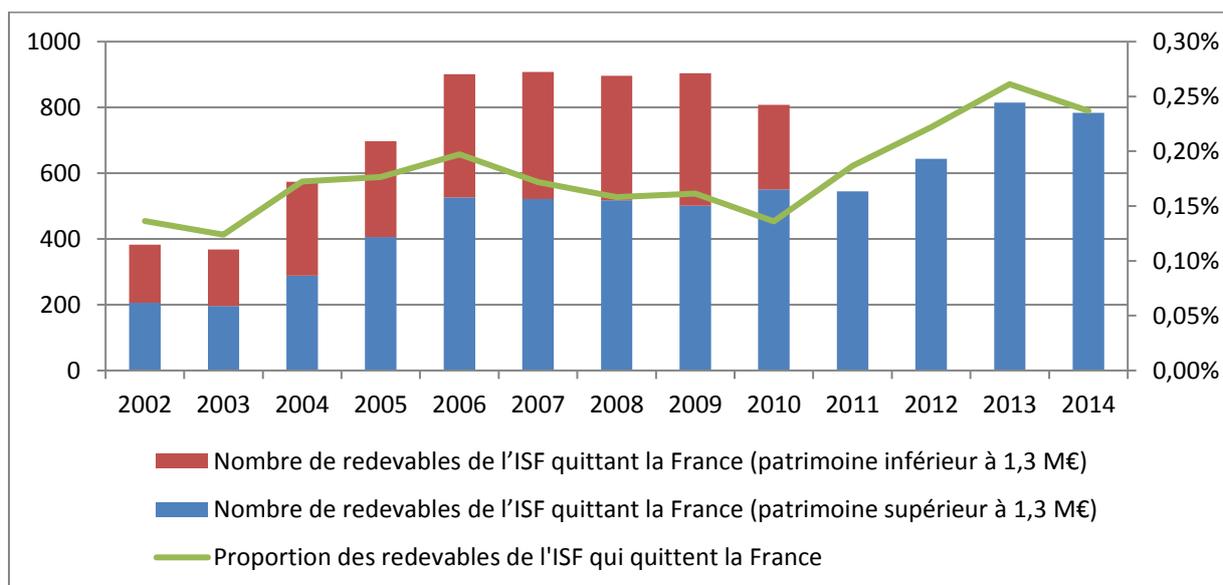
Ainsi, en raison du mode de recensement des départs et des retours de contribuables à l'ISF, il existe un décalage incontournable entre les flux et leur recensement. En effet, même si la plupart des départs intervenus au cours d'une année N sont connus au début de l'année N+2, le nombre de départs n'est pas définitivement stabilisé à cette date, d'autres départs étant détectés ultérieurement.

En outre, du fait de la taille réduite des populations concernées, les évolutions mesurées ne sont pas toujours statistiquement significatives.

Source : DGFIP.

[254] Après une augmentation sensible entre 2011 et 2014 (+ 44 %), **le nombre de redevables de l'ISF quittant le territoire national en 2014 est de 784** (cf. graphique 36). Entre 2006 et 2010, le nombre de départs de redevables de l'ISF était plus important du fait du plus grand nombre de redevables de l'ISF (le seuil d'imposition était alors fixé à 800 000 €, contre 1,3 M€ depuis 2011). **La part des redevables de l'ISF quittant le territoire national**, après être restée stable entre 0,14 % et 0,17 % entre 2004 et 2010 a augmenté entre 2011 et 2013, pour atteindre 0,26 % puis **0,24 % en 2014**.

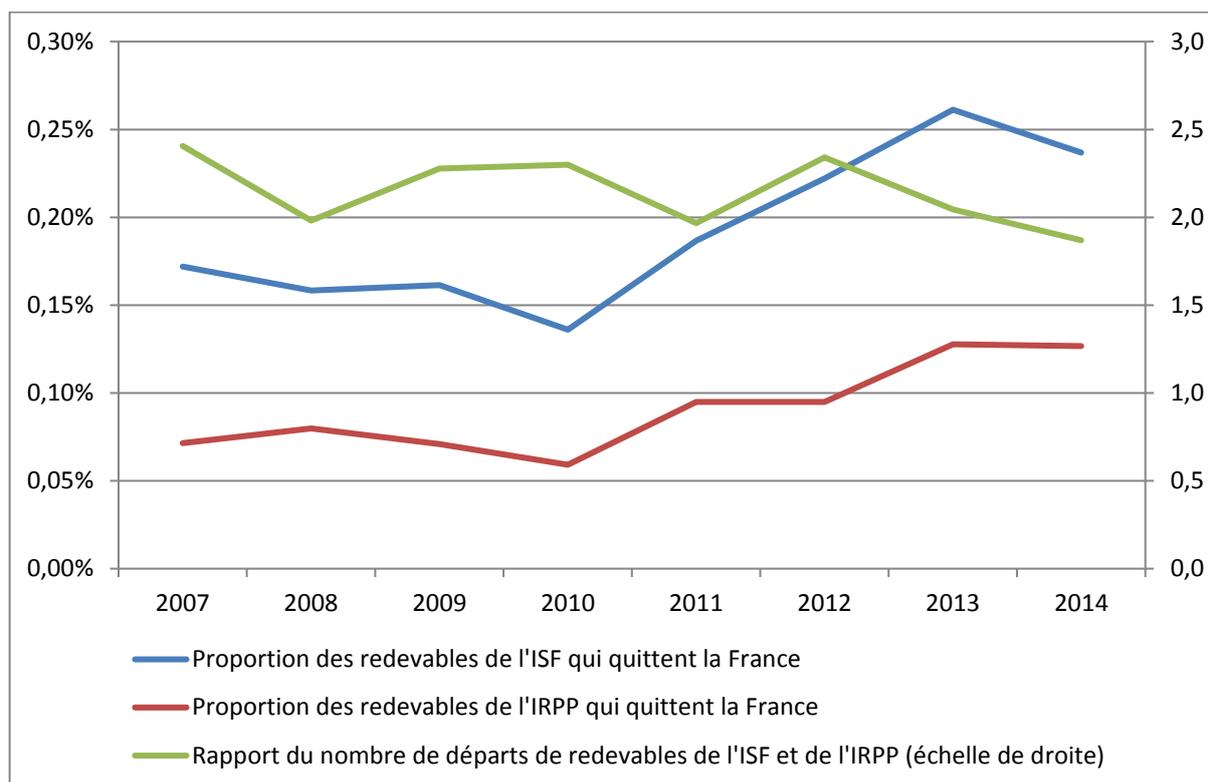
Graphique 36 : Évolution du nombre de départs de redevables de l'ISF



Source : Rapporteurs, à partir de données DGFIP.

[255] En proportion de l'ensemble des redevables de chacun de ces impôts, le nombre de départs de redevables de l'ISF est, en 2014, 1,9 fois plus élevé que le nombre de redevables de l'IRPP (cf. graphique 37). Il peut être constaté que ce ratio est relativement stable au cours du temps et reste compris entre 1,9 et 2,4 depuis 2007. **On ne constate donc pas une accélération du nombre de départs de redevables de l'ISF relativement au nombre total de départs de redevables de l'IRPP.** Le fait que les redevables de l'ISF soient, de façon durable, plus nombreux à quitter la France que l'ensemble des redevables de l'IRPP peut vraisemblablement s'expliquer par des raisons structurelles (meilleures opportunités professionnelles à l'étranger, etc.).

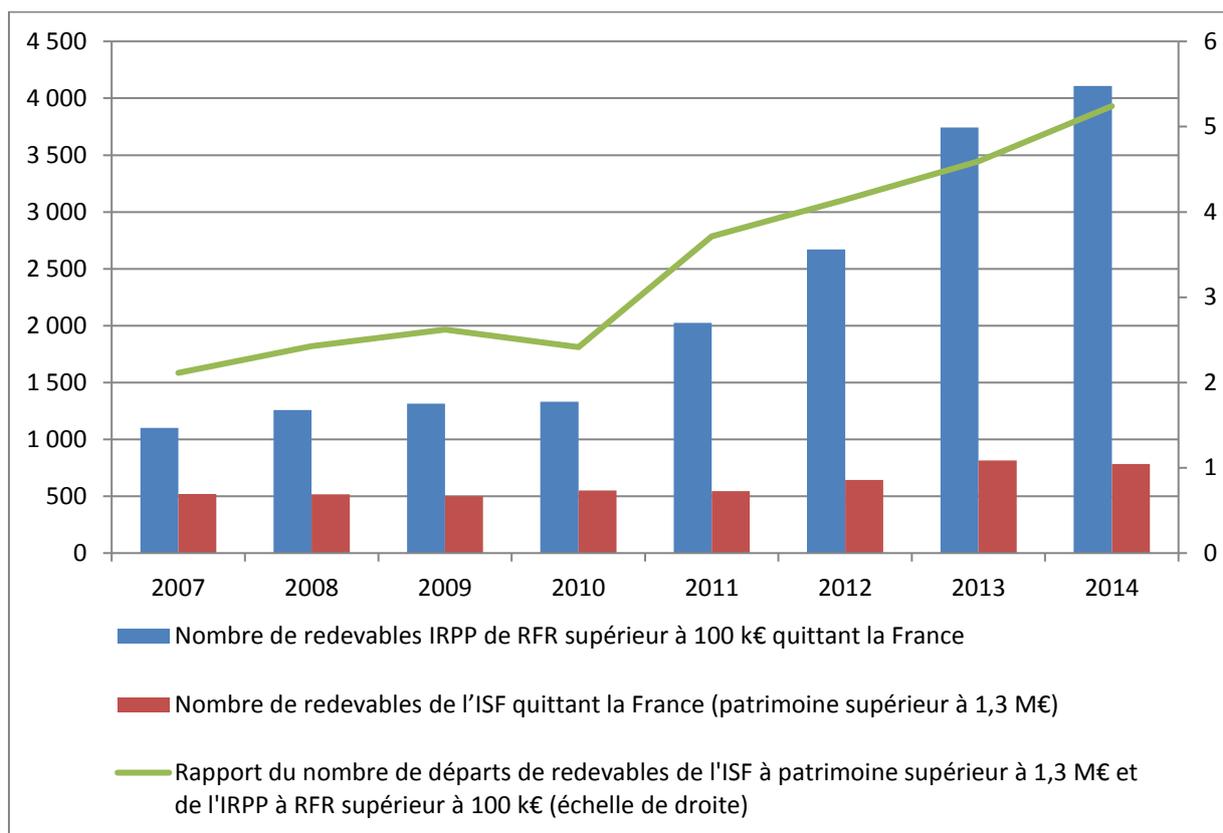
Graphique 37 : Comparaison du nombre de départs de redevables de l'IRPP et de l'ISF



Source : Rapporteurs, à partir de données DGFIP.

Lecture : En 2014, 0,24 % des redevables de l'ISF ont quitté la France, contre 0,13 % des redevables de l'IRPP. Ainsi, on compte 1,9 fois (soit 0,24 %/0,13 %) plus de départs de redevables de l'ISF que de départs de redevables de l'IRPP (en proportion de la population totale de chaque impôt).

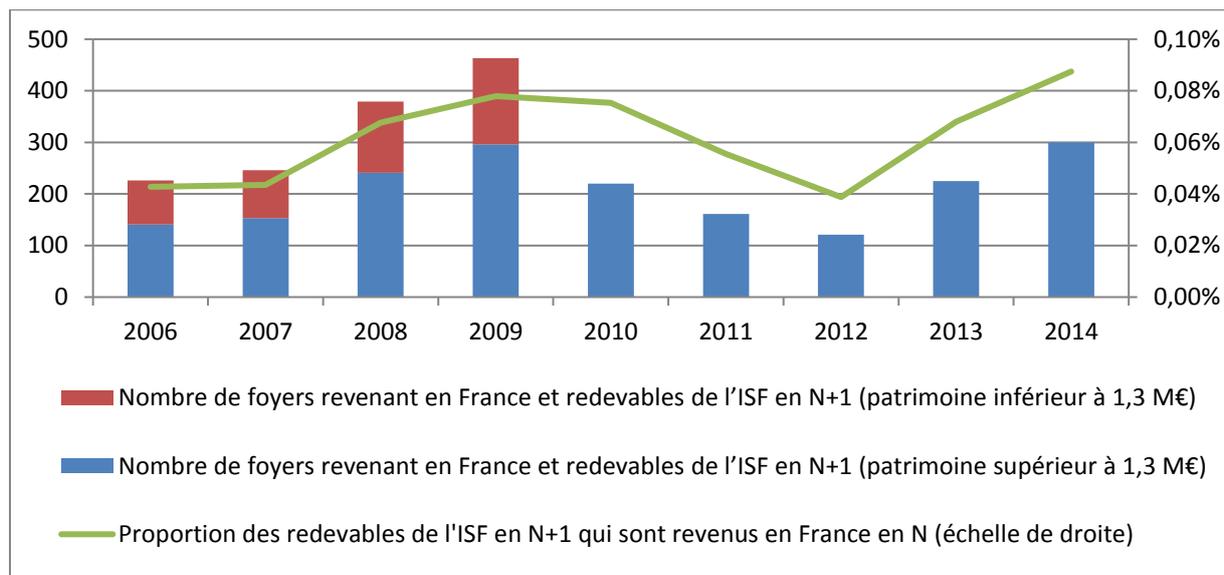
[256] En revanche, si l'on considère le départ des seuls redevables de l'IRPP dont le RFR excède 100 k€, on constate que, depuis 2010, leur nombre augmente sensiblement plus vite que, celui des départs de redevables de l'ISF dont le patrimoine est supérieur à 1,3 M€ (cf. graphique 38).

Graphique 38 : Comparaison du nombre de départs de redevables de l'IRPP à hauts revenus (RFR supérieur à 100 k€) et de l'ISF (patrimoine supérieur à 1,3 M€)

Source : Rapporteurs, à partir de données DGFIP.

Lecture : En 2014, 784 de redevables de l'ISF (patrimoine supérieur à 1,3 M€) ont quitté la France, contre 4 109 redevables de l'IRPP dont le RFR est supérieur à 100 k€. Ainsi, on compte 5,2 fois (soit 4 109/784) plus de départs de redevables de l'IRPP à hauts revenus que de départs de redevables de l'ISF.

[257] Des foyers redevables de l'ISF ayant quitté le territoire national peuvent revenir en France. En 2014, on compte ainsi 300 redevables de l'ISF qui sont revenus en France. Entre 2013 et 2015, la proportion de redevables de l'ISF qui étaient revenus sur le territoire national l'année précédente est passée de 0,04 % à 0,09 % (cf. graphique 39).

Graphique 39 : Évolution du nombre de retours de redevables de l'ISF

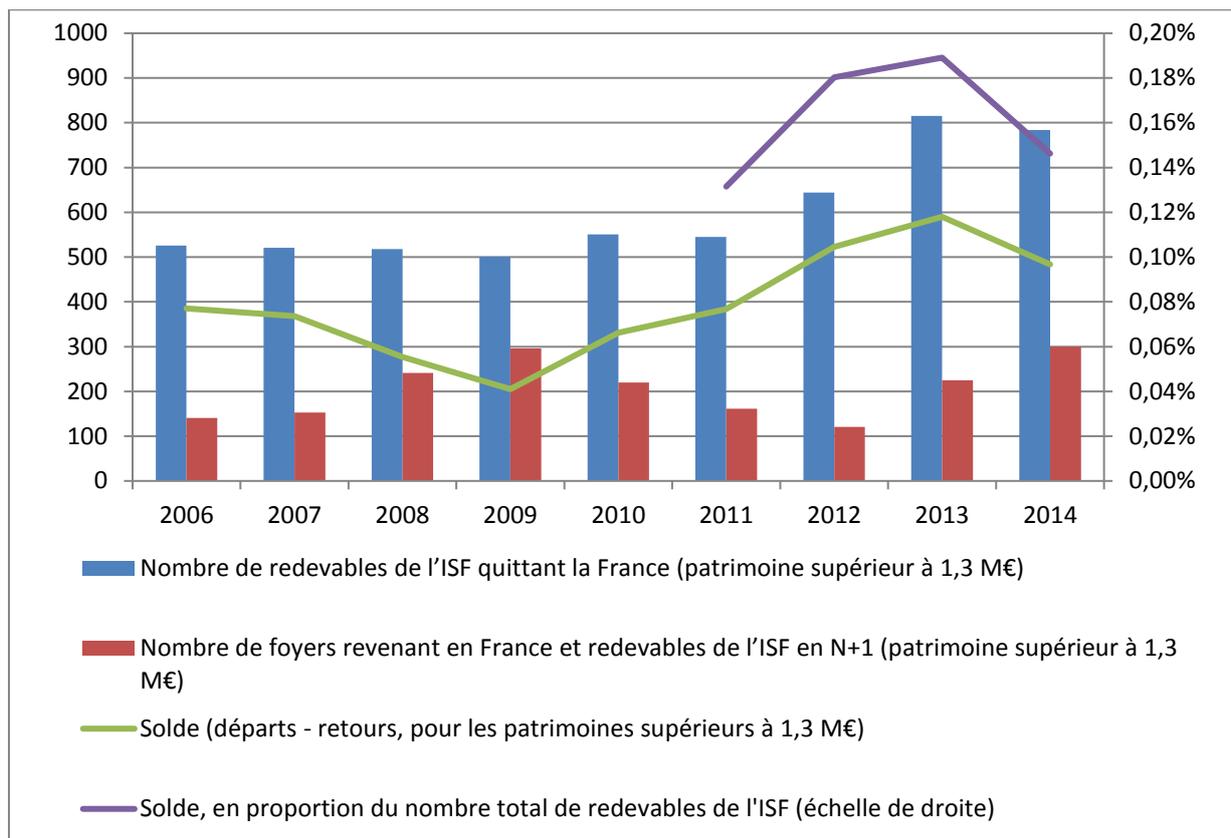
Source : Rapporteurs, à partir de données DGFIP.

[258] Si l'on considère le solde net de départs de redevables de l'ISF (en retranchant le nombre de redevables de l'ISF revenant en France), on constate une augmentation entre 2009 et 2013 (cf. graphique 40). En 2014, le solde net de départs de redevables de l'ISF est de 484, soit 0,14 % du nombre total de redevables de l'ISF en 2014. Il convient toutefois de noter que ce chiffre pourra évoluer quand les derniers départs et retours auront été recensés⁹⁶.

[259] **L'analyse du nombre de départs de redevables de l'ISF connaît toutefois des limites, dans la mesure où elle ne permet pas d'identifier les ménages qui peuvent quitter le territoire national avant leur entrée dans le barème de l'ISF (cas d'un entrepreneur ayant cédé son actif professionnel et quittant le territoire national la même année, etc.).**

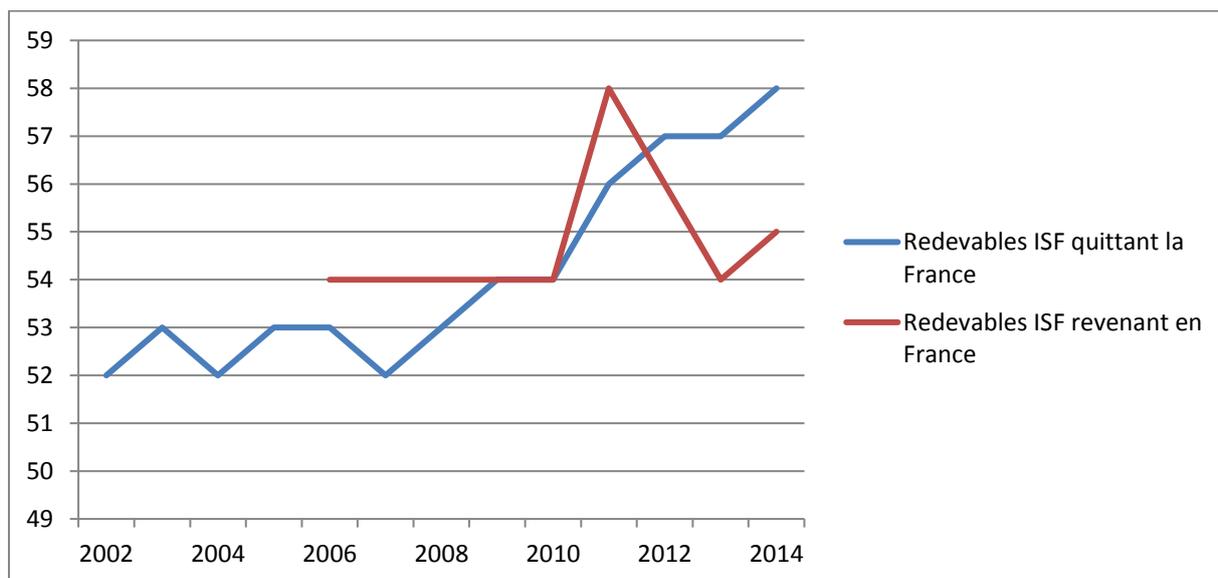
Constat n° 21 : Le renforcement du barème de l'ISF au 1^{er} janvier 2013 ne s'est pas traduit par une rupture de pente dans l'évolution du solde net de départs de redevables de l'ISF. En outre, l'augmentation du nombre de départs de redevables de l'ISF est moins rapide que celle du nombre de départs de redevables de l'IRPP à hauts revenus.

⁹⁶ Dans les rapports 2015 et 2016 de la DGFIP, le nombre de départs de redevables de l'ISF en 2013 a été comptabilisé respectivement à 714 puis à 815 tandis que le nombre de retours en 2013 a été comptabilisé respectivement à 74 puis à 225.

Graphique 40 : Évolution du solde du nombre de départs et de retours de redevables de l'ISF

Source : Rapporteurs, à partir de données DGFIP.

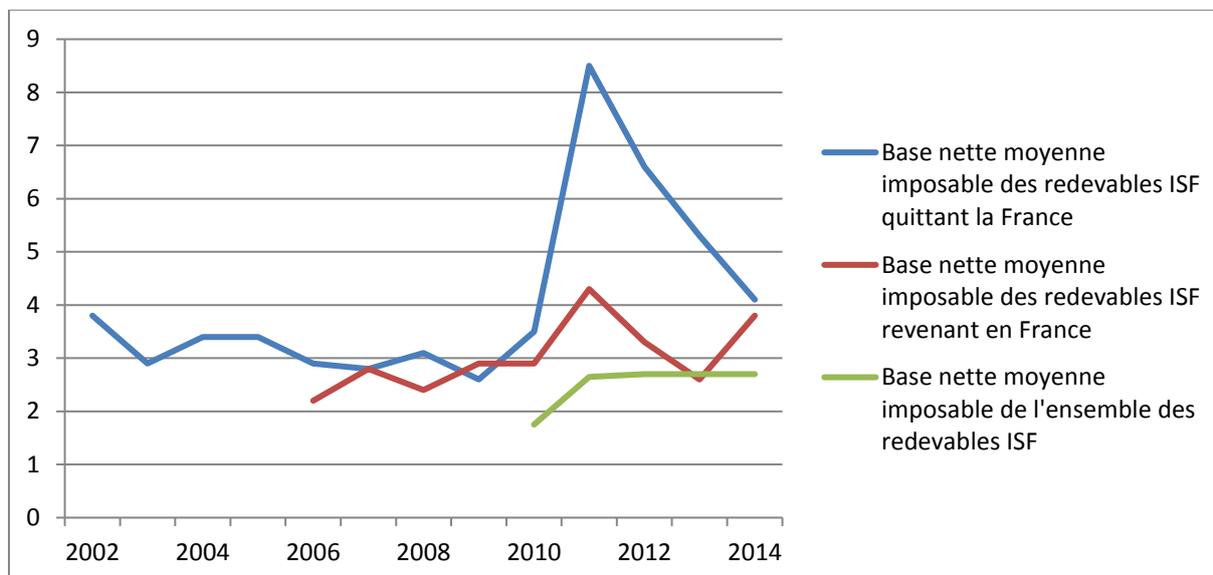
[260] L'âge moyen du déclarant principal des foyers redevables de l'ISF ayant quitté la France a augmenté entre 2007 (52 ans) et 2014 (58 ans), soit quasiment de un an chaque année en moyenne (cf. graphique 41). L'âge moyen des redevables de l'ISF de retour en France a lui oscillé entre 54 et 58 ans. Ainsi, **les redevables de l'ISF quittant la France ou y revenant sont sensiblement plus jeunes que la moyenne des redevables de l'ISF (68 ans).**

Graphique 41 : Âge moyen du déclarant principal des foyers redevables de l'ISF quittant ou revenant en France

Source : Rapporteurs, à partir de données DGFIP.

[261] Après être resté relativement stable entre 2002 et 2010, entre 2,6 M€ et 3,8 M€, la base nette moyenne imposable des redevables de l'ISF quittant la France a augmenté fortement en 2011, atteignant 8,5 M€ (cf. graphique 42). Depuis lors, la base nette moyenne imposable des expatriés diminue, pour atteindre 4,1 M€ en 2014. Depuis 2010, l'actif net moyen des redevables de l'ISF quittant la France est supérieur à celui des redevables revenant en France, lequel est lui-même supérieur à celui de l'ensemble des redevables de l'ISF.

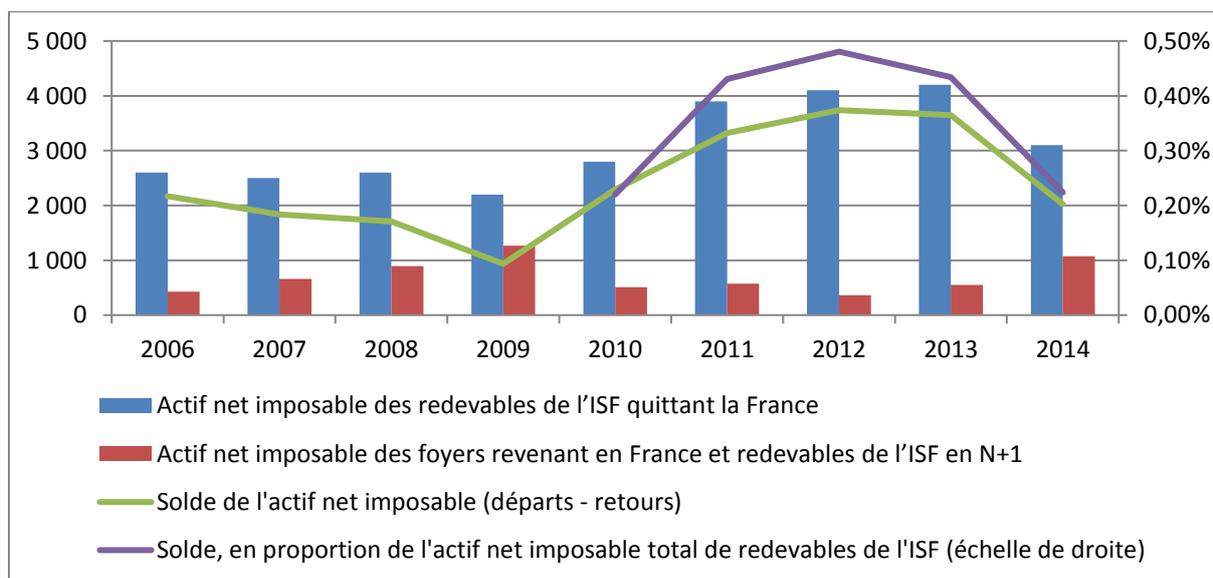
Graphique 42 : Évolution de la base nette moyenne imposable des redevables de l'ISF quittant ou revenant en France (en M€)



Source : Rapporteurs, à partir de données DGFIP.

[262] En conséquence, l'actif net imposable des redevables de l'ISF ayant quitté la France n'a que légèrement progressé entre 2011, passant de 3,9 Md€ à 4,2 Md€, avant de diminuer sensiblement en 2014 (3,1 Md€). En retranchant l'actif net imposable des redevables de l'ISF revenant en France, **l'actif net imposable du solde des départs est, en 2014, de 2 Md€, soit 0,22 % de l'actif net imposable total des redevables de l'ISF.**

Graphique 43 : Évolution de l'actif net imposable des redevables de l'ISF quittant ou revenant en France (en M€)



Source : Rapporteurs, à partir de données DGFIP.

[263] Pour les 287 redevables partis pour l'étranger et dont le patrimoine net taxable est supérieur à 3 M€, le patrimoine est composé à hauteur de 26 % en actifs immobiliers et à hauteur de 74 % en actifs mobiliers (parts sociales, actions, liquidités, meubles, etc.). **La part des actifs mobiliers dans le patrimoine des redevables quittant la France est donc supérieure à la part des actifs mobiliers dans le patrimoine de l'ensemble des redevables de l'ISF** (cf. rapport particulier n° 3, partie 2.1.2.7).

[264] Parmi les 784 redevables partis pour l'étranger en 2014, 341 sont restés redevables de l'ISF au titre de l'année 2015, en tant que non-résidents. Le patrimoine moyen imposable en 2015 de ces 341 redevables s'élève à 2,5 M€, étant rappelé que les non-résidents sont imposables à l'ISF sur leurs seuls immeubles situés en France.

[265] Enfin, les quatre premiers pays accueillant des redevables de l'ISF quittant la France sont le Royaume-Uni, la Suisse, la Belgique et les États-Unis. Ces pays constituent également les quatre premiers pays d'origine des redevables de l'ISF revenant en France.

Constat n° 22 : Les redevables de l'ISF quittant la France, ainsi que ceux revenant en France, se caractérisent par un âge sensiblement inférieur, un patrimoine supérieur et une part d'actifs mobiliers supérieure à l'ensemble des redevables de l'ISF.

5.4. En 2014, on compte 399 redevables de l'exit tax qui déclarent un montant total de plus-values de 2,6 Md€

[266] En 2011, un nouveau dispositif d'exit tax a été mis en œuvre en France (cf. encadré n° 12 du rapport particulier n° 1).

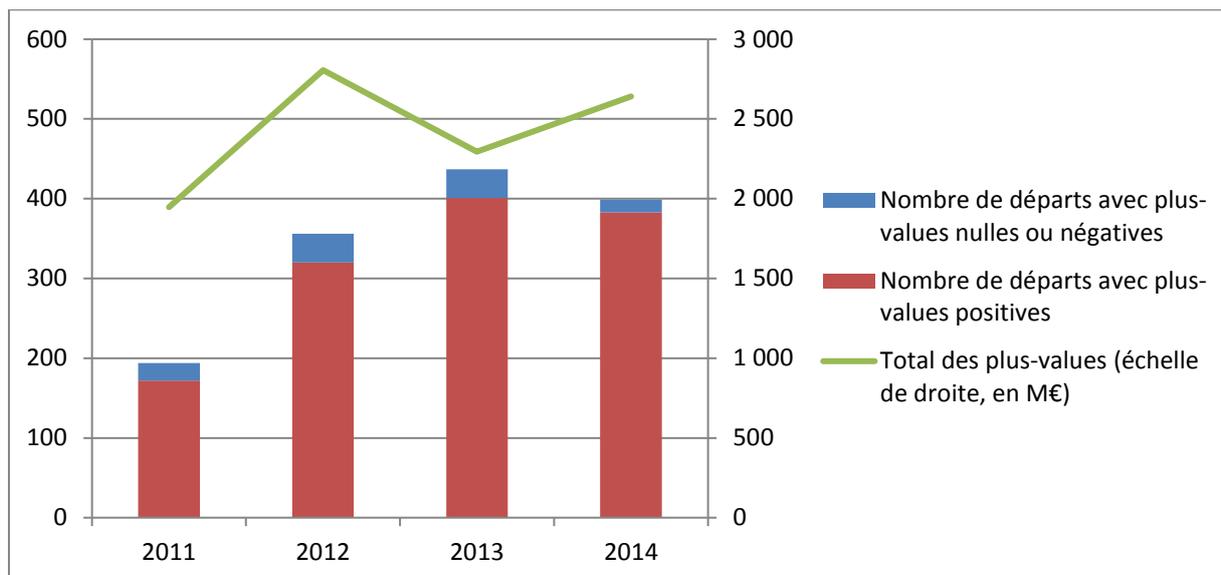
[267] Les transferts de domicile fiscal hors de France intervenus à compter du 1^{er} janvier 2014 entraînent l'imposition à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux des plus-values latentes constatées à la date du départ du contribuable sous condition de domiciliation fiscale en France pendant au moins six des dix années précédant ce départ et lorsque le contribuable, avec les membres de son foyer fiscal, détient :

- ◆ une participation d'au moins 50 % dans les bénéfices d'une société (contre 1 % du 3 mars 2011 au 31 décembre 2013) ;
- ◆ ou un patrimoine mobilier (valeurs mobilières, droits sociaux, titres démembrés, obligations, titres d'OPCVM et de certains placements collectifs) qui excède une valeur totale de 800 000 € (contre 1,3 M€ auparavant).

[268] Ainsi, les déclarations d'exit tax permettent de suivre le nombre de départs de foyers possédant un patrimoine mobilier important, certains d'entre eux n'étant pas nécessairement redevables de l'ISF (lorsqu'ils possèdent des actifs professionnels par exemple).

En 2014, 399 foyers ont effectué une déclaration d'exit tax (dont 383 avec une plus-value non nulle), pour un montant total de plus-values de 2,6 Md€, soit 6,9 M€ par foyer en moyenne (cf. graphique 44).

Graphique 44 : Évolution du nombre de déclarants à l'exit tax



Source : Rapporteurs, à partir de données DGFIP.

[269] Les plus-values déclarées sont en majorité (pour plus de 90 %) des plus-values latentes, les plus-values en report d'imposition et les compléments de prix représentant une très faible part des plus-values des partants.

[270] Par ailleurs, un peu plus de la moitié des partants quitte la France pour s'établir dans un pays de l'espace économique européen (EEE) - en particulier en Belgique et au Royaume-Uni - ou en Suisse.

[271] En outre, **les plus-values des partants apparaissent très concentrées**. En effet, les 35 foyers du dernier décile de plus-values représentent 64 % du montant total des plus-values déclarées (1,7 Md€ au total, soit 48,5 M€ en moyenne).

[272] En 2014, 373 redevables de l'exit tax ont également déclaré leurs revenus de l'année 2013 au titre de l'IRPP, soit 0,8 % de l'ensemble des redevables de l'IRPP ayant quitté la France en 2014. **Ces redevables concentrent une part importante des revenus du capital de l'ensemble des redevables de l'IRPP ayant quitté la France** (de 14,8 % des revenus fonciers à 63,2 % pour les plus-values mobilières, cf. tableau 23).

Tableau 23 : Structure des revenus des redevables de l'exit tax quittant la France en 2014

Revenus de 2013 déclarés au titre de l'IRPP	Nombre de redevables de l'exit tax quittant la France et déclarant ces revenus		Montant total des revenus des redevables de l'exit tax quittant la France	
	Nombre	En proportion de l'ensemble des redevables quittant la France et déclarant ces revenus	En M€	En proportion de l'ensemble des redevables quittant la France
Traitements et salaires	319	0,8%	Non disponible	Non disponible
Revenus fonciers	169	3,4%	9,4	14,8%
RCM soumis au barème	339	1,6%	15,5	30,0%
RCM soumis au PFL	71	3,9%	2,0	17,7%

Revenus de 2013 déclarés au titre de l'IRPP	Nombre de redevables de l'exit tax quittant la France et déclarant ces revenus		Montant total des revenus des redevables de l'exit tax quittant la France	
	Nombre	En proportion de l'ensemble des redevables quittant la France et déclarant ces revenus	En M€	En proportion de l'ensemble des redevables quittant la France
Plus-values de cession de valeurs mobilières	93	9,0%	68,9	63,2%

Source : Rapporteurs, à partir de données DGFIP.

Lecture : 169 redevables de l'exit tax ayant quitté la France en 2014 ont déclaré des revenus fonciers (soit 3,4 % de l'ensemble des redevables de l'IRPP ayant quitté la France et déclaré des revenus fonciers). Le montant total des revenus fonciers des redevables de l'exit tax s'élève à 9,4 M€, soit 14,8 % du montant total des revenus fonciers déclarés par les redevables de l'IRPP ayant quitté la France.

- [273] Enfin, pour les 200 redevables de l'exit tax également redevables de l'ISF en 2014, l'actif net est en moyenne de 7,1 M€.
- [274] Pour les 148 redevables de l'exit tax également redevables de l'ISF en 2014 et dont le patrimoine est supérieur à 2,57 M€, l'actif immobilier est en moyenne de 2,1 M€ tandis que l'actif mobilier est en moyenne de 8,0 M€.

Annexe 1 : Hypothèses retenues pour la simulation d'investissements immobiliers

Tableau 24 : Caractéristiques des quatre types d'investissements examinés, pour un logement aux caractéristiques similaires

Type d'investissement	Accession (résidence principale)	Pinel neuf	Ancien nu	Ancien meublé
Montant de l'acquisition	200 000 €	240 000 € ⁹⁷	200 000 €	205 000 € ⁹⁸
Revenus bruts pouvant être tirés annuellement du logement	10 000 € ⁹⁹	10 000 € ¹⁰⁰	10 000 € ¹⁰¹	11 100 € ¹⁰²
Taux de vacance locative ¹⁰³	0 %	3 %	5 %	8 %
Charges annuelles d'exploitation (hors TFPB) ¹⁰⁴	2 200 €	800 €	2 200 €	3 400 €
Régime fiscal	Résidence principale	Régime foncier au réel Réduction d'impôt Pinel : 2 % par an durant 9 ans puis 1 % par an durant 3 ans	Régime foncier au réel	Régime BIC au réel

Source : Rapporteurs.

Tableau 25 : Caractéristiques des deux types de propriétaires examinés

Type de propriétaire	Classe moyenne	Très aisé
Taux marginal d'imposition à l'IR	14 %	45 %
Taux marginal d'imposition à l'ISF	0 %	0,70 %
TFPB	Non exonéré	Non exonéré

⁹⁷ Hypothèse d'un surcoût de 20 % dans le neuf par rapport à l'ancien, pour un logement de caractéristiques similaires.

⁹⁸ Hypothèse d'un logement d'un montant de 200 000 € et d'un ameublement de 5 000 €.

⁹⁹ Il s'agit du montant de la valeur d'usage (loyer implicite ou fictif) tirée de la consommation du logement. Il est fait l'hypothèse que ce loyer fictif est égal au loyer qui serait payé par un locataire.

¹⁰⁰ Hypothèse d'un loyer identique au loyer applicable dans un logement ancien de mêmes caractéristiques. Dans un logement neuf, le loyer est théoriquement légèrement plus élevé que dans un logement ancien mais le plafond de loyer du Pinel s'applique. En pratique, le plafond du loyer du Pinel est peu impactant dans de nombreuses villes.

¹⁰¹ Hypothèse d'un rendement locatif brut de 5 %, constaté en moyenne dans les grandes métropoles régionales. Source : <https://www.challenges.fr/immobilier/immobilier-les-quartiers-les-plus-rentables-dans-chaque-grande-ville-42350>

¹⁰² Hypothèse d'un écart de 11 % entre nu et meublé. Source : rapport « évaluation de politique publique, logement locatif meublé », janvier 2016.

¹⁰³ Hypothèses reprises du rapport « évaluation de politique publique, logement locatif meublé ».

¹⁰⁴ Charges de copropriété non récupérables auprès du locataire et frais d'entretien et de réparation. Hypothèses reprises du rapport « évaluation de politique publique, logement locatif meublé ».

Source : Rapporteurs.

Tableau 26 : Caractéristiques des deux scénarios d'évolution des prix de l'immobilier

Scénario d'évolution des prix de l'immobilier	Stagnation des prix	Hausse des prix
Inflation des prix à la consommation et des loyers ¹⁰⁵	1 %	1 %
Évolution annuelle des prix de l'immobilier (en euros courants)	0 %	2 %
Évolution annuelle des prix de l'immobilier (en euros constants)	- 1 %	1 %

Source : Rapporteurs.

Tableau 27 : Hypothèses communes retenues dans l'ensemble des simulations

Hypothèses retenues		
Hypothèses macro-économiques	Taux d'actualisation	2,5 %
	Taux d'inflation (cf. <i>supra</i>)	1 %
Conditions de financement	Taux d'apport personnel	20 %
	Durée de l'emprunt	15 ans
	Taux d'intérêt de l'emprunt (assurance comprise)	2 %
Frais de transaction	Frais de transaction acquéreur (hors DMTO)	2 %
	Frais de transaction vendeur (hors imposition des PVI)	1,5 %
Fiscalité locale	Montant de la TFPB la première année	700 € ¹⁰⁶
	Taux de DMTO	5,81 % dans l'ancien 0,59 % dans le neuf

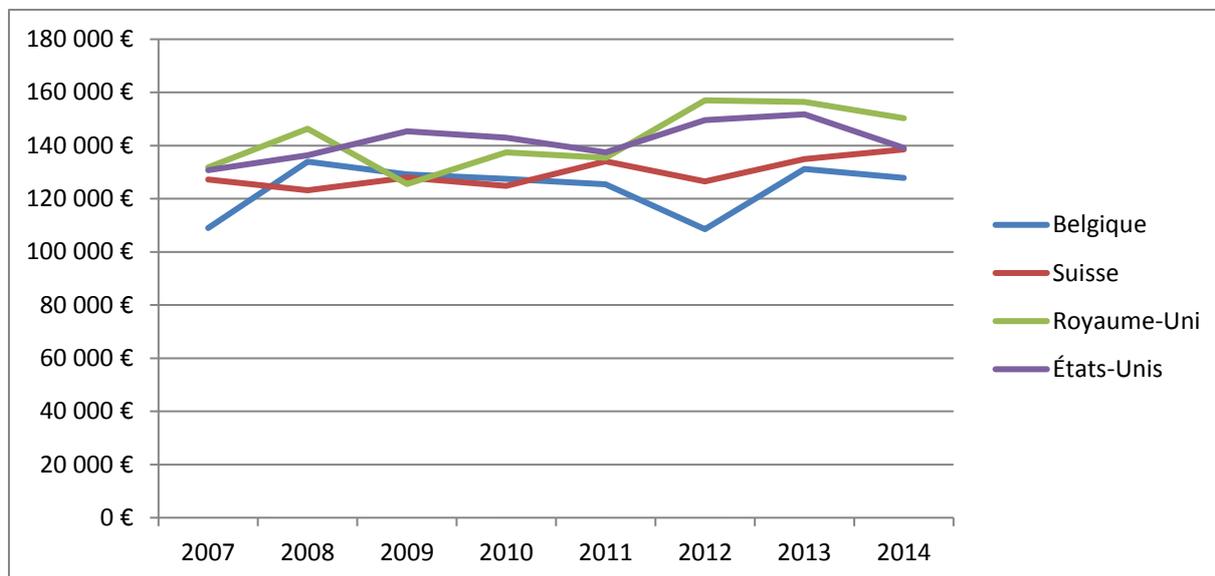
Source : Rapporteurs.

¹⁰⁵ Hypothèse reprise du rapport « évaluation de politique publique, logement locatif meublé ».

¹⁰⁶ Hypothèse d'un montant de 10 € par m² pour un logement de 70 m².

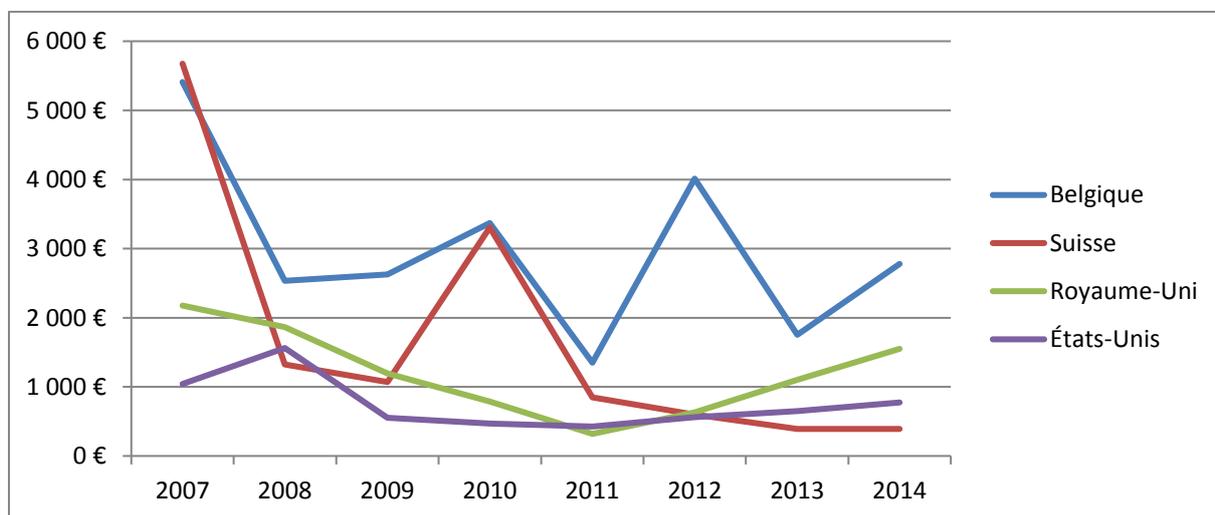
Annexe 2 : Différents revenus médians des redevables à l'IRPP à hauts revenus selon le pays de destination

Graphique 45 : Traitements et salaires médians pour les redevables dont le RFR est supérieur à 100 k€ en déclarant



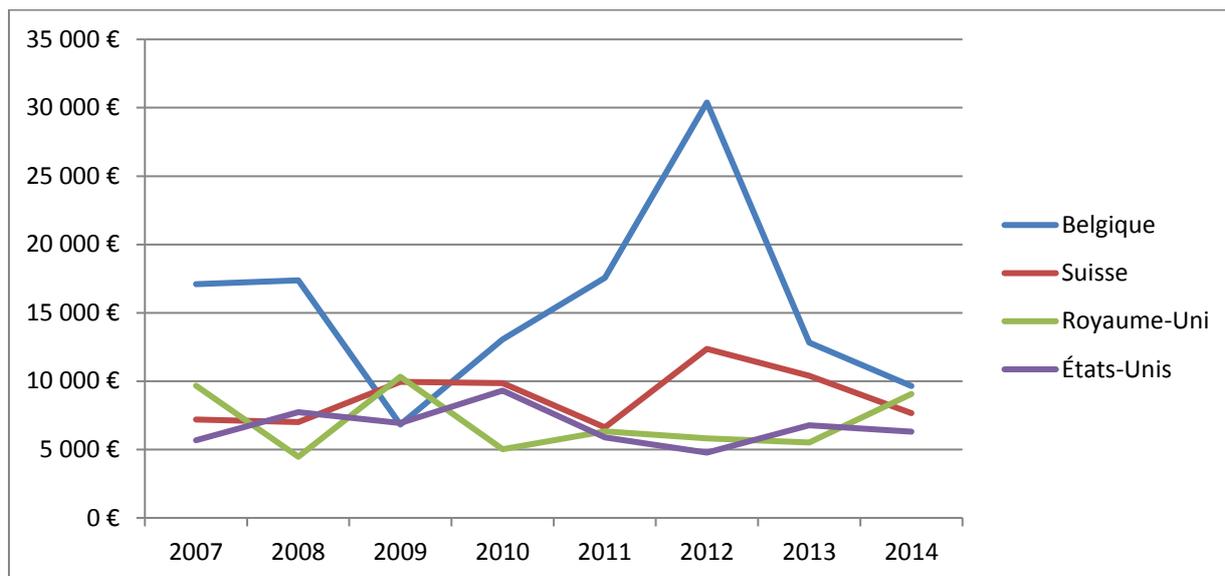
Source : Rapporteurs, à partir de données DGFIP.

Graphique 46 : Revenus de capitaux mobiliers médians pour les redevables dont le RFR est supérieur à 100 k€ en déclarant



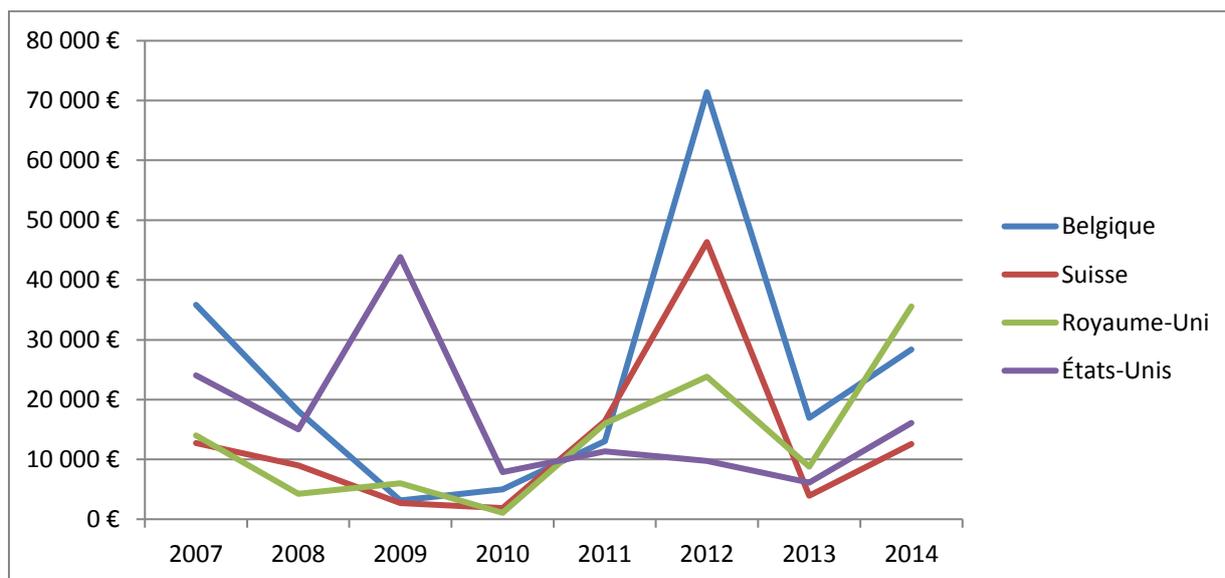
Source : Rapporteurs, à partir de données DGFIP.

Graphique 47 : Revenus fonciers médians pour les redevables dont le RFR est supérieur à 100 k€ en déclarant



Source : Rapporteurs, à partir de données DGFIP.

Graphique 48 : Plus-values mobilières médianes pour les redevables dont le RFR est supérieur à 100 k€ en déclarant



Source : Rapporteurs, à partir de données DGFIP.

Annexe 3 : Les prélèvements obligatoires sur les plus-values immobilières

La présente annexe synthétise l'état du droit applicable en matière de plus-values immobilières ainsi que les problématiques qui ont pu être soulevées à cet égard au long du présent rapport.

Définition

La plus-value immobilière est imposable, sauf s'il s'agit de la résidence principale d'un contribuable. Elle est codifiée sous l'article 1609 *nonies* G du code général des impôts. Les non-résidents sont aussi concernés – le prélèvement est prévu à l'article 244 *bis* A du CGI.

Calcul de la plus-value imposable

La plus-value brute est la différence entre le prix de vente corrigé¹⁰⁷ et le prix d'achat corrigé¹⁰⁸.

La plus-value nette, s'obtient en appliquant à la plus-value brute des abattements par année de détention. Plus le bien est détenu depuis longtemps, plus l'abattement est important, plus la plus-value nette diminue et par conséquent plus le montant d'impôt baisse.

Pour l'impôt sur le revenu, l'abattement pour durée de détention¹⁰⁹ s'établit de la manière suivante :

- 6 % pour chaque année de détention au-delà de la cinquième et jusqu'à la vingt-et-unième ;
- 4 % pour la vingt-deuxième année révolue de détention.

L'exonération totale des plus-values immobilières de l'impôt sur le revenu est ainsi acquise à l'issue d'un délai de détention de 22 ans, contre 30 ans précédemment.

En effet, la deuxième loi de finances rectificative pour 2011¹¹⁰ avait sensiblement modifié la fiscalité des plus-values immobilières. La loi avait en effet prévu une exonération totale au bout de 30 ans (contre 15 ans sous le régime précédent). Le même texte prévoyait une augmentation des prélèvements sociaux de 12,3 % à 13,5 %. Le montant de la dépense fiscale associée à l'abattement pour durée de détention des biens immobiliers s'élève à 1,74 Md€ en 2015.

Pour les prélèvements sociaux, l'abattement pour durée de détention s'établit comme indiqué *infra*. Le coût de l'abattement pour durée de détention aux prélèvements sociaux s'élève à 1,85 Md€.

Pour les prélèvements sociaux, l'abattement pour durée de détention s'établit de la manière suivante :

- 1,65 % pour chaque année de détention au-delà de la cinquième et jusqu'à la vingt-et-unième ;
- 1,60 % pour la vingt-deuxième année de détention ;

¹⁰⁷ Prix indiqué dans l'acte définitif de vente. Le prix de vente est majoré des charges et indemnités que l'acquéreur doit au vendeur – si elles sont mentionnées dans l'acte de vente. Le prix de vente est, toutefois, diminué des frais que le vendeur doit supporter au moment de la vente (coût des diagnostics obligatoires, frais de mainlevée d'hypothèque).

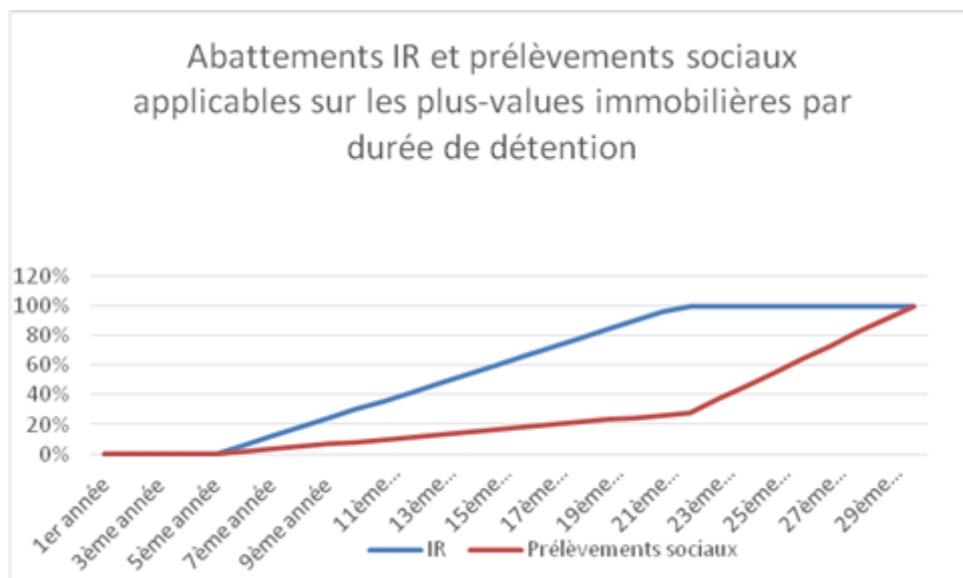
¹⁰⁸ Le prix d'achat ou d'acquisition est le prix indiqué dans l'acte définitif de vente. Ce montant est majoré par des frais d'acquisition qui peuvent être évalués forfaitairement à 7,5 % du prix et du montant des travaux réalisés sur le bien. De fait, pour un bien détenu depuis au moins 5 ans, le prix d'achat peut être majoré forfaitairement de 22,5 % (7,5 % + 15 %).

¹⁰⁹ Les années de détention se comptent en années pleines.

¹¹⁰ Loi n°2011-1117 du 19 septembre 2011.

- 9 % pour chaque année au-delà de la vingt-deuxième.

- **Graphique 1 : Abattements IR et prélèvements sociaux applicables sur les plus-values immobilières par durée de détention**



Source : DGFIP et DSS.

Depuis le 1er septembre 2014, les mêmes grilles d'abattement quel que soit le type de bien – immeuble bâti ou terrain à bâtir – s'appliquent.

Une fois la plus-value imposable déterminée, s'appliquent :

- Une taxation de 19 % au titre de l'impôt sur le revenu¹¹¹ ;
- Un prélèvement à proportion de 15,5 % au titre des prélèvements sociaux.

Encadré n° 1 : L'introduction d'une surtaxe pour les plus-values supérieures à 50 000 €

Depuis le 1er janvier 2013, une surtaxe est appliquée aux plus-values supérieures à 50 000 €. La surtaxe ne s'applique qu'à la vente de logements et non à la vente de terrains.

Le barème de la surtaxe est le suivant :

Tableau n° 1 : Taux d'imposition de la plus-value immobilière supérieure à 50 000€

Montant de la plus-value (PV) imposable	Taux d'imposition
50 001€ à 60 000€	2% x PV - 5 % x (60 000 - PV)
60 001€ à 100 000€	2 %
100 001€ à 110 000€	3% x PV - 10 % x (110 000 - PV)
110 001€ à 150 000€	3 %
150 001€ à 160 000€	4 % x PV - 15 % x (160 000 - PV)
160 001€ à 200 000€	4 %

¹¹¹ Il s'agit, de fait, d'un prélèvement forfaitaire libératoire, sans possibilité d'option pour le barème pour ceux qui seraient imposables à la tranche 14 % ou moins.

200 001€ à 210 000€	5 % x PV - 20 % x (210 000 - PV)
210 001€ à 250 000€	5 %
250 001€ à 260 000€	6 % x PV - 25 % x (260 000 - PV)
Supérieure à 260 000€	6 %

• Source : code général des impôts

Modalités de paiement

La déclaration et le paiement ont lieu au moment de la vente chez le notaire, et font l'objet d'une déclaration spécifique ultérieure par le notaire. Par conséquent, le vendeur reçoit le prix du bien, net d'impôt.

La rémunération du notaire pour la déclaration et le paiement de l'impôt sur la plus-value est de 69,23 €. Ces frais sont à la charge du vendeur.

Par ailleurs, le montant net de la plus-value doit être reporté par le cédant sur sa déclaration de revenus, afin de déterminer le revenu fiscal de référence.

Rendement

Les recettes fiscales issues des plus-values immobilières atteignent, en 2016, 993 M€ (*source : DLF*), en baisse de 37 % par rapport à 2006. Ce montant paraît particulièrement erratique et, par conséquent, très sensible aux évolutions normatives.

Tableau n° 2 : Rendement des plus-values immobilières

(en M€)	2006	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Recettes fiscales sur les PV immobilières	1 584	1 118	1 486	2 112	1 700	1 226	1 140	993

Sources : DGFIP (recettes Medoc codes R17 : V140, V145, V147, A110 et A120)

Le taux moyen d'imposition sur les plus-values immobilières n'a pu être fourni par la DLF.

S'agissant des prélèvements sociaux sur les plus-values immobilières, les rapporteurs n'ont pu obtenir que le montant estimé pour 2016, soit 1 557 M€. En 2006, ce rendement s'établissait à 823 M€.

Exonérations

Les transactions portant sur la résidence principale ou sur un bien dont le prix de vente n'excède pas 15 000 €, sont exonérées, à l'impôt sur le revenu comme aux prélèvements sociaux. Le montant du manque à gagner lié à l'exonération de prélèvements sur la résidence principale est estimé à 2,07 Md€ (dont 1,05 Md€ au titre de l'IR et 1,02 Md€ au titre des prélèvements sociaux¹¹²).

Les transactions portant sur les résidences secondaires entraînent des dépenses fiscales et sociales respectivement égales à 1,87 Md€ au titre de l'IR et de 1,85 Md€ au titre des prélèvements sociaux, soit un total de 3,72 Md€.

¹¹² Source : PLF 2017 et PLFSS 2017

Encadré n° 2 : Un abattement exceptionnel provisoire sur la plus-value immobilière

Conformément aux dispositions législatives issues des lois de finances pour 2014 et 2015¹¹³, des abattements exceptionnels s'appliquent, sous conditions et de manière temporaire, pour la détermination de la plus-value nette imposable, tant à l'impôt sur le revenu qu'aux prélèvements sociaux. Ainsi, les plus-values résultant de la cession d'immeubles bâtis destinés à la démolition en vue de la reconstruction de logements sont déterminées après application d'un abattement exceptionnel de :

- i) 25 % pour les cessions intervenues entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre 2014 et, à la condition qu'elles aient été engagées par une promesse de vente ayant acquis date certaine au plus tard le 31 décembre 2014, pour celles réalisées entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2016 ;
- ii) 30 % pour les cessions réalisées entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2017, à la condition qu'elles aient été engagées par une promesse de vente ayant acquis date certaine entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2015.

D'autres dispositifs d'abattement existent dans le cas de la première vente d'une résidence secondaire¹¹⁴, ou encore de la vente de l'ancienne résidence de retraités ou invalides, ou de ventes résultant d'une expropriation.

Au total, le coût de ces exonérations se révèle peu documenté. Il représente jusqu'à trois fois le montant du rendement de la fiscalité (IR) sur les plus-values immobilières.

Tableau n° 3 : Coût budgétaire des mesures (IR) affectant les plus-values immobilières (M€)

Mesure	2015	2016	2017
<i>Exonération des plus-values de cession des résidences principales</i>	1 000	1 000	1 050
<i>Exonération des plus-values de cession des biens expropriés sous condition de emploi de l'indemnité</i>	15	15	15
<i>Exonération des plus-values de cession de biens dont le prix de cession est inférieur à 15 000 €</i>	Nc	Nc	Nc
<i>Cessions aux collectivités publiques et apports aux sociétés civiles de construction : report de la taxation à la date de perception effective de l'indemnité ou de la dernière cession des immeubles</i>	Nc	Nc	Nc
<i>Report de la taxation des plus-values à la date de cession des biens reçus lors d'opérations de remembrements urbains et ruraux</i>	Nc	Nc	Nc
<i>Exonération de la première cession d'un logement en France par des personnes</i>	10	10	10

¹¹³ Dispositions issues du 2 du C du IV de l'article 27 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, modifié par l'article 7 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014, et des II et III de l'article 4 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

¹¹⁴ Applicable pour les contribuables non propriétaires de leur résidence principale.

Mesure	2015	2016	2017
<i>physiques non résidentes ressortissantes de l'EEE</i>			
<i>Exonération au titre des cessions d'immeubles à des organismes de logement social</i>	10	10	10
<i>Exonération au titre de la première cession d'un logement sous condition de réemploi pour acquisition résidence principale</i>	35	35	40
<i>Abattement de 25% ou 30% de biens destinés à la démolition pour reconstruire des logements</i>	10	20	Nc
<i>Abattement de 30% pour les terrains à bâtir</i>	-	40	30
<i>Abattement par année de détention, au-delà de la cinquième, applicable pour la détermination des plus-values de cession de biens ou droits immobiliers ou de titres de sociétés à prépondérance immobilière</i>	1 740	1 740	1 870
Total a minima	2 820	2 870	3 025

Source : Voies et moyens 2017 – Tome II

S'agissant des prélèvements sociaux, les mesures dérogatoires représentent, en 2017, un manque à gagner de 2,87 Md€ pour les finances publiques, soit près du double du rendement des prélèvements sociaux sur les plus-values immobilières.

Imputation des déficits fonciers¹¹⁵

Les dépenses admises en majoration du prix d'acquisition, dont l'imputation n'a pu être intégralement opérées sur le revenu foncier, du fait de la limitation prévue au 3° du I de l'article 156 du code général des impôts¹¹⁶, peuvent être prises en compte pour le calcul de la plus-value imposable. Dans cette hypothèse, le contribuable doit être en mesure d'apporter la preuve que ces dépenses n'ont pas été préalablement déduites de ses revenus imposables.

Par ailleurs, les dépenses de reconstruction, d'amélioration, d'agrandissement qui ont donné lieu à une déduction au titre de l'amortissement (dispositifs "Périssol", "Besson-neuf" et "Robien" prévus aux f, g ou h du 1° du I de l'article 31 du CGI), devraient normalement être exclues du prix de revient à prendre en compte pour le calcul de la plus-value. Toutefois, afin de ne pas pénaliser les contribuables qui ont fait construire un logement, acquis un logement inachevé ou acquis un local et qu'ils ont transformé en logement, par rapport à ceux qui ont acquis un logement neuf ou en l'état futur d'achèvement, il est admis que le montant des dépenses de reconstruction, d'agrandissement ou d'amélioration à prendre en compte pour le calcul de la plus-value ne soit diminué du montant des amortissements effectivement déduits que si de telles dépenses ont été réalisées postérieurement à la première mise en location du logement.

Cas des non-résidents

¹¹⁵ Source : BOI-RFPI-PVI-20-10-20-20-20131220.

¹¹⁶ Fraction du déficit imputable aux charges autres que les intérêts d'emprunts supérieure à 10 700 € ou imputation au-delà du délai de 10 ans.

Les Français et les ressortissants d'États membres de l'Union européenne, de la Norvège ou de l'Islande, installés à l'étranger, sont exonérés de l'impôt sur la plus-value lors de la cession de tout immeuble détenu en France. L'exonération peut porter sur tout logement et non pas seulement sur l'habitation en France des non-résidents. L'exonération porte sur les cessions réalisées : i) au plus tard le 31 décembre de la cinquième année suivant celle du transfert par le cédant de son domicile fiscal hors de France, ou ii) sans condition de délai, lorsque le cédant a la libre disposition du bien (c'est-à-dire que le bien n'est pas loué) au moins depuis le 1^{er} janvier de l'année précédant celle de la cession. L'exonération est limitée à une seule cession et ne peut concerner les contribuables ayant déjà bénéficié de l'exonération sur leur habitation en France.

Encadré n° 3 : Un abattement exceptionnel provisoire sur la plus-value immobilière

L'article 244 bis A du code général des impôts

Les plus-values réalisées par des non-résidents au titre de la cession de biens immobiliers situés en France, de droits portant sur de tels biens et de parts, d'actions ou d'autres droits dans des sociétés ou organismes, qu'elle qu'en soit la forme, à prépondérance immobilière française sont soumises au prélèvement prévu à l'article 244 bis A du code général des impôts (CGI).

L'arrêt du Conseil d'État n°367234 du 20 octobre 2014 a confirmé que le prélèvement de 33,33 % appliqué sur les plus-values immobilières des personnes physiques résidentes hors de l'EEE. (alors que ce taux n'est que de 19 % pour ceux établis dans l'UE ou l'EEE) était contraire au principe de liberté de circulation des capitaux.

La seconde loi de finances rectificative pour 2014 a modifié les articles 200 B et 244 bis B du CGI, harmonisant le taux d'imposition à 19 %, quel que soit l'État de résidence du non-résident fiscal. Le taux applicable aux personnes morales, fixé à 33,1/3 %, reste inchangé.

Toutefois, et sous réserve de ce qui précède, les non-résidents fiscaux ne peuvent bénéficier ni de l'exonération pour cession de leur résidence principale (art. 150 U-II 1° du code général des impôts), ni de celle pour première cession d'un logement autre que leur résidence principale (art. 150 U-II 1°bis du CGI), ni de celle en faveur des personnes qui résident dans un établissement d'accueil de personnes âgées ou d'adultes handicapés (art. 150 U-II 1°ter du CGI).

Éléments de problématique liés aux prélèvements obligatoires portant sur les plus-values immobilières

Depuis le début des années 2000, les prix de cession des logements connaissent une évolution déconnectée de celle des revenus : alors que, de 1965 à 2000, le prix de logements et le revenu par ménage ont progressé au même rythme, le premier a augmenté de 70 % de plus que le second entre 2000 et 2010. Après de nouvelles fluctuations, le prix des logements anciens rapporté au revenu des ménages est revenu, en 2016, au niveau de 2010. Le phénomène a été encore plus marqué en Île de France où l'augmentation des prix rapportés aux revenus, entre 2000 et 2016, a été de 90 % (+ 140 % à Paris).

L'envolée des prix de l'immobilier au cours des années 2000 a ainsi entraîné un enrichissement important des propriétaires ayant acquis leur logement antérieurement¹¹⁷. À l'inverse, la stagnation des prix depuis 10 ans, en province, est susceptible d'entraîner des moins-values pour les propriétaires revendant leur logement.

¹¹⁷ Source : travaux de M. Jacques Friggit, économiste au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

À l'heure actuelle, la seule fiscalité frappant les transactions immobilières, pour les propriétaires occupants, réside dans les DMTO, dont le taux est compris entre 5,09 % et 5,81 % de la valeur d'acquisition. Il convient de rappeler que, d'un point de vue économique, le fait que les DMTO soient payés par l'acquéreur ne signifie pas que cet impôt repose exclusivement sur lui : l'incidence des DMTO est partagée entre acquéreur et vendeur. En l'absence des DMTO, il peut être supposé que les prix de vente s'ajusteraient à la hausse dans une fourchette comprise entre 0 % et 5 %.

En revanche, les propriétaires occupants sont exonérés de taxation sur la plus-value immobilière réalisée à l'occasion de la revente de la résidence principale.

Ainsi, la fiscalité applicable lors des transactions frappe uniformément l'ensemble des propriétaires occupants, indépendamment de l'enrichissement ou de l'appauvrissement résultant de l'évolution de la valeur de leurs logements. Cela est illustré par les simulations effectuées : pour le ménage de la classe moyenne, la valeur actualisée totale de la fiscalité est la même quel que soit l'évolution des prix de l'immobilier¹¹⁸. **Il en résulte que le différentiel de TRI entre les scénarios de stagnation et de hausse des prix n'est pas modifié par la fiscalité et reste égal à 2,6 points** (cf. tableau 3).

Tableau 4 : Évolution de la fiscalité selon l'évolution des prix de l'immobilier pour un projet d'accession à la propriété

Accession à la propriété (résidence principale)	Classe moyenne		Ménage aisé	
	Stagnation des prix	Hausse des prix	Stagnation des prix	Hausse des prix
TRI avant fiscalité	5,8 %	8,4 %	5,8 %	8,4 %
TRI après fiscalité	4,0 %	6,6 %	3,1 %	5,7 %
VAN du total de la fiscalité	20 878 €	20 878 €	33 012 €	34 740 €

Source : Modèle de simulation des rapporteurs. Rapport particulier n°4.

Les plus-values immobilières (PVI) sont taxées après application d'abattements pour durée de détention. Ces abattements sont distincts pour le calcul des prélèvements sociaux et pour le calcul de l'impôt sur le revenu (cf. rapport particulier n° 1, partie 4.1).

Ces abattements constituent un moyen de prendre en compte le phénomène d'érosion monétaire : une plus-value calculée en euros courants (c'est-à-dire sans prise en compte de l'inflation) ne reflète pas véritablement l'enrichissement du propriétaire et ne peut constituer l'assiette de l'impôt. Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé inconstitutionnelle l'imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu du montant brut de plus-values de cession de terrains à bâtir, sans aucun dispositif d'abattement pour durée de détention ni prise en compte de l'érosion monétaire (cf. rapport particulier n° 2, partie 1.3.4).

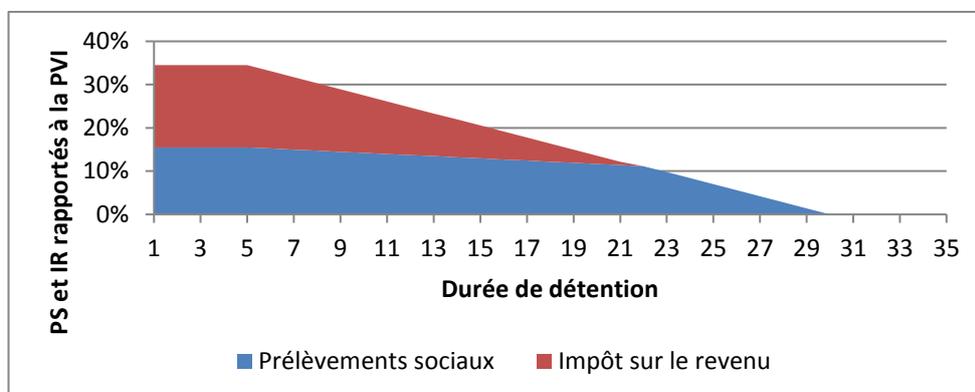
L'application d'abattements pour durée de détention ne parvient néanmoins pas toujours à compenser le phénomène d'érosion monétaire :

- ◆ si la valeur du logement augmente moins vite que l'inflation, signifiant un appauvrissement relatif du propriétaire, la plus-value sera néanmoins taxée après abattements (sauf si la revente intervient après 30 ans) ;
- ◆ si la valeur du logement augmente plus vite que l'inflation mais que la revente intervient rapidement, l'application d'abattements à la plus-value brute ne suffit pas nécessairement à compenser l'érosion monétaire.

¹¹⁸ Pour le ménage aisé, la légère augmentation de la fiscalité en cas d'augmentation des prix résulte de l'augmentation plus rapide de l'assiette de l'ISF.

Par ailleurs, le principal inconvénient de l'application d'abattements pour durée de détention est qu'il peut inciter les propriétaires à retarder la revente, afin de réduire leur assiette de taxation des PVI. En effet, du fait des abattements pour durée de détention, entre la cinquième et la trentième année, le taux d'imposition global de la PVI diminue de 1,4 % par an¹¹⁹ (cf. graphique 3).

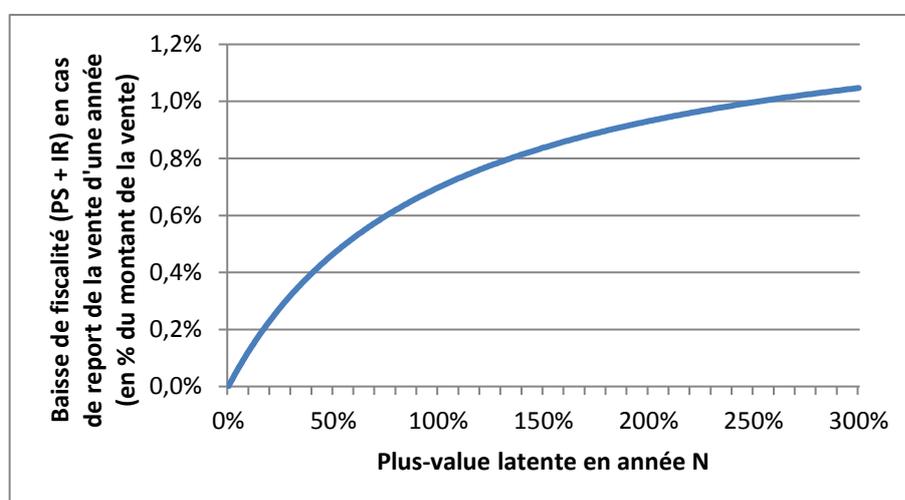
Graphique 2 : Évolution du taux global d'imposition (PS + IR) de la PVI en fonction de la durée de détention du logement



Source : Rapporteurs.

En fonction de la plus-value latente, le report d'une année de la vente peut entraîner une diminution de fiscalité significative (cf. graphique 4). Ainsi, si la plus-value latente sur le logement est de 50 %, le report de la vente d'une année permettra de réaliser une économie de prélèvements obligatoires (prélèvements sociaux et impôt sur le revenu) égale à 0,47 % de la valeur du logement¹²⁰. **Le gain de fiscalité en cas de report de la vente peut ainsi couvrir les charges attachées au logement ou une éventuelle moins-value, ce qui est susceptible de générer des comportements d'attentisme.**

Graphique 3 : Économie de prélèvements obligatoires (PS + IR) en cas de report de la vente d'une année (économie rapportée au montant de la vente)¹²¹



Source : Rapporteurs.

¹¹⁹ Sauf au cours de la vingt-deuxième année durant laquelle le taux global d'imposition diminue de 1,0 %.

¹²⁰ Dans le cas où la plus-value latente est de 50 %, le report de la vente d'une année engendrera une économie totale de fiscalité égale à 1,4 % de la plus-value, soit 0,7 % de la valeur initiale du logement, ou encore 0,47 % (= 0,7%/(1+50 %)) de la valeur de revente du logement.

¹²¹ En cas de report intervenu entre la cinquième et la vingt-et-unième année ou entre la vingt-deuxième et la trentième année.

Cette distorsion fiscale en faveur du report temporel de la vente du logement peut générer des phénomènes de rétention et nuire à la fluidité du marché du logement. En particulier, **cette distorsion est particulièrement dommageable pour les terrains constructibles** : les propriétaires fonciers peuvent être incités à reporter la vente de leur terrain et donc à freiner des projets de construction.