CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LE CAPITAL DES MÉNAGES

Janvier 2018

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

Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) est « chargé d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires *» (loi du 20 avril 2005 créant le CPO, codifiée aux articles L.351-1 et suivants du code des juridictions financières).*

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

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

Le CPO peut être chargé, à la demande du Premier ministre ou des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ou des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des affaires sociales, de réaliser des études relatives à toute question relevant de sa compétence.

L'organisation des travaux
du Conseil des prélèvements obligatoires

Le CPO est ***indépendant****. A cette fin, les membres du Conseil jouissent d'un mandat de deux ans, renouvelable une fois. Ils «* ne peuvent solliciter ou recevoir aucune instruction du Gouvernement ou de toute autre personne publique ou privée *» (article L.351-11 du CJF). Le secret professionnel s'impose à eux (article L.351-11 du CJF).*

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

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

L'élaboration des rapports du Conseil des prélèvements obligatoires

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

Les agents de ces services, établissements, institutions et organismes sont déliés du secret professionnel à l'égard du CPO, à l'occasion des études qu'il réalise.

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

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

Les rapports du Conseil des prélèvements obligatoires

Janvier 2017	*Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte*
Décembre 2015	*La taxe sur la valeur ajoutée*
Février 2015	*Impôt sur le revenu, CSG, quelles réformes ?*
Mai 2014	*Fiscalité locale et entreprises*
Juillet 2013	*La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes*
Janvier 2013	*Les prélèvements obligatoires et les entreprises du secteur financier*
Février 201	*Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*
Novembre 2011	*L'activité du Conseil des prélèvements obligatoires pour les années 2006 à 2011*
Mai 2011	*Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*
Octobre 2010	*Entreprises et "niches" fiscales et sociales – Des dispositifs dérogatoires nombreux*
Mai 2010	*La fiscalité locale*
Octobre 2009	*Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée*
Mars 2009	*Le patrimoine des ménages*
Novembre 2008	*La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle*
Mars 2008	*Sens et limites de la comparaison des prélèvements obligatoires entre pays développés*
Mars 2008	*Les prélèvements obligatoires des indépendants*
Mars 2007	*La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle*

Le Conseil des prélèvements obligatoires est présidé par M. Didier MIGAUD, Premier président de la Cour des comptes.

Il comprend :

M. Patrick LEFAS, président de chambre maintenu à la Cour des comptes, suppléant le Premier président de la Cour des comptes.

En sont membres :

M. Martin MALVY, ancien ministre, ancien député, président du Grand Figeac,

M. Alain LAMBERT, ancien ministre, ancien sénateur, conseiller maître honoraire à la Cour des comptes, vice-président du Conseil départemental de l'Orne,*

M. Augustin BONREPAUX, ancien député, ancien président de la commission chargée des finances de l'Assemblée nationale,

M. Guillaume GOULARD, conseiller d'État,

M. Jean-Pierre LABOUREIX, conseiller maître à la Cour des comptes,

Mme Elisabeth PICHON, conseiller référendaire à la Cour de cassation,

M. Olivier LE GALL, inspecteur général des finances,

Mme Mireille ELBAUM, inspectrice générale des affaires sociales, présidente du Haut Conseil pour le financement de la protection sociale,

M. Pierre JOLY, inspecteur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques,

M. Étienne LEHMANN, professeur à l'université Panthéon Assas (Paris II),

M. Martin COLLET, professeur à l'université Panthéon Assas (Paris II),

M. Stéphane AUSTRY, avocat associé en droit fiscal, professeur associé à l'École de droit de la Sorbonne (Université Paris-1),

M. Daniel GUTMANN, avocat associé en droit fiscal, professeur à l'École de droit de la Sorbonne (Université Paris-1),

Mme Hélène PERIVIER, économiste au département des études de l'Observatoire des conjonctures économiques,

M. Yves DUBIEF, président-directeur général de Tenthorey, président de l'Union des industries textile,

M. Benjamin FERRAS, inspecteur des affaires sociales.

** Démissionnaire depuis le 30 novembre 2017*

Le secrétariat du Conseil des prélèvements obligatoires est assuré par Mme Catherine PÉRIN, conseillère maître à la Cour des comptes, secrétaire générale du Conseil des prélèvements obligatoires.

Le rapport, présenté par Mme Camille HERODY, inspectrice des finances, et M. Bastien LIGNEREUX, maître des requêtes au Conseil d'État, a été délibéré et arrêté au cours de la séance du 14 décembre 2017.

Les études préliminaires au rapport ont été effectuées par :

Isabelle BENOTEAU, administratrice de l'Insee,

Ophélie CHAMPEAUX, magistrate, maître des requêtes en service extraordinaire au Conseil d'État,

Clément DHERBECOURT, docteur en économie de l'école d'économie de Paris, chef de projets à France Stratégie,

Camille FREPPEL, attaché statisticien de l'Insee, inspecteur adjoint des finances,

Aloïs KIRCHNER, ingénieur des mines,

Benjamin LANCAR, auditeur à la Cour des comptes,

Julien MARCHAL, auditeur à la Cour des comptes,

Olivier MESLIN, administrateur de l'Insee,

Lucile POIVERT, administratrice civile à la Direction de la législation fiscale,

Rémi TARDIVO, ingénieur des ponts, des eaux et forêts.

Par ailleurs, ont été auditionnés par le Conseil pour les travaux relatifs aux prélèvements sur le capital :

Mme Cécilia GARCIA-PENALOSA, directeur de recherche au CNRS et membre de l'École d'économie d'Aix-Marseille, membre du Conseil d'analyse économique ;

Me Luc JAILLAIS et Me Marc BORNHAUSER, avocats, membres de l'Institut des avocats conseils fiscalistes ;

Me Damien BRAC de la PERRIERE, directeur des affaires juridiques du Conseil supérieur du Notariat, Me Alain DELFOSSE et Me Rémy GENTILHOMME, membres du Conseil supérieur du notariat ;

M. Alain TRANNOY, directeur d'études à l'École des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS) et directeur de l'AMSE (Aix-Marseille School of Economics), membre du Conseil d'analyse économique ;

M. Pascal SAINT-AMANS, directeur du Centre de politique et d'administration fiscale de l'OCDE, Mme Giorgia MAFFINI, cheffe de division adjointe ;

M. Pierre de LAUZUN, Président de l'Association française des marchés financiers (AMAFI), M. Bertrand de SAINT MARS, délégué général et M. Eric VACHER, conseiller fiscal de l'AMAFI.

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

Sommaire

INTRODUCTION 1

I - Un ensemble de six prélèvements principaux centrés sur la détention du patrimoine et sa composante immobilière 5

A - Une hausse du niveau des prélèvements portant sur le patrimoine des ménages sur la dernière décennie, parallèlement à la hausse du patrimoine détenu 5
B - Des prélèvements plus lourds sur la détention du patrimoine et sur l'immobilier que dans le reste de l'Union européenne 20
C - Un système de prélèvements complexe et sans logique explicite... 31

II - Des enjeux économiques et sociaux insuffisamment pris en compte par le système de prélèvements..... 47

A - Un système de prélèvement globalement progressif qui peine toutefois à atténuer la dynamique de concentration du patrimoine..... 47
B - Des prélèvements peu adaptés aux évolutions du contexte économique, démographique et social..... 61
C - L'imposition du patrimoine à l'heure de la mobilité internationale du capital 76
D - Des prélèvements soumis à un cadre juridique contraint..... 86

III - Une adaptation souhaitable des prélèvements sur le capital..... 91

A - Veiller à la cohérence et à la prévisibilité des règles..... 93
B - Améliorer la cohérence économique des prélèvements obligatoires portant sur le capital immobilier..... 98
C - Favoriser une plus grande neutralité fiscale en reconsidérant les régimes dérogatoires applicables à l'épargne dont l'impact économique est contestable..... 114
D - Adapter le régime des transmissions aux évolutions de la société 119

CONCLUSION GÉNÉRALE.....133

ORIENTATIONS PROPOSEES 137

Introduction

Huit ans après avoir publié un rapport intitulé « *Le patrimoine des ménages* » (2009), le Conseil des prélèvements obligatoires a décidé de consacrer ses travaux de l'année 2017 aux prélèvements sur le capital des ménages[1]. Il s'agit pour lui d'étudier l'ensemble des prélèvements fiscaux et sociaux portant sur la détention, les revenus et la transmission d'éléments de capital des ménages. Les prélèvements acquittés par les entreprises sur leur capital sont exclus du champ de l'analyse. L'ambition de ce rapport est de proposer un ensemble d'orientations à même de mieux répondre aux enjeux économiques, sociaux, financiers et internationaux auxquels est confronté le système de prélèvements sur le capital des ménages.

Fin 2015, le capital net des ménages représente près de 11 000 milliards d'euros alors qu'il approchait 5 000 milliards d'euros en 2000, soit une augmentation de près de 71 % hors inflation. Depuis l'an 2000, le patrimoine a progressé plus vite que les revenus des ménages, qui n'ont augmenté que de 17 %. Leur patrimoine net est ainsi passé de 5,6 années de revenu disponible à 8,3 années en 2015.

La capacité contributive que confèrent la détention du patrimoine et les revenus qu'il génère fait l'objet de prélèvements obligatoires depuis plusieurs siècles, à commencer par la taxe foncière. Au 31 décembre 2017, ils se sont articulés aujourd'hui autour de **six impôts principaux** prélevés tant à l'occasion de la détention de patrimoine – taxe foncière et impôt de solidarité sur la fortune –, de la perception des revenus qu'il génère – taxation à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux – que de sa transmission, à titre gratuit (droits de succession et de donation) ou onéreux.

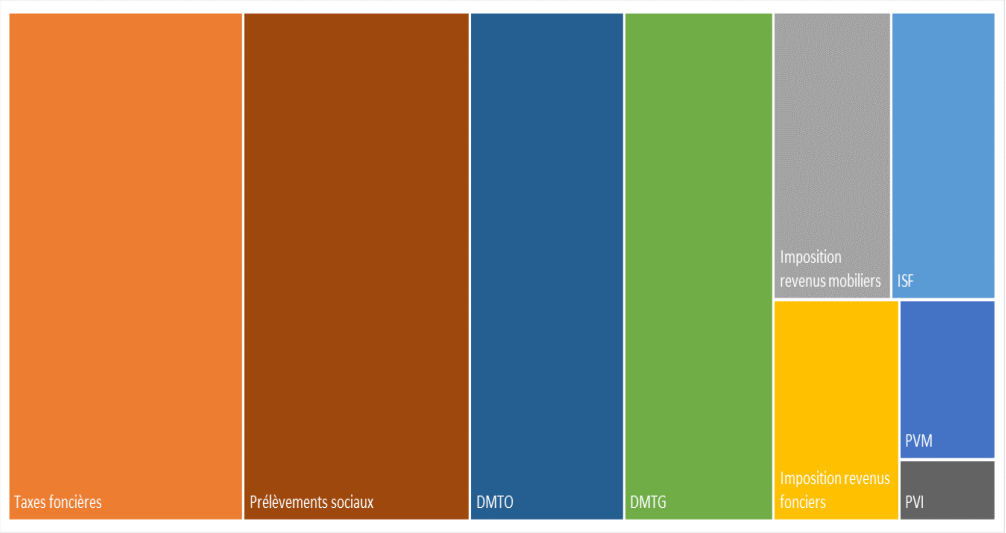
Le rapport analyse ce système de prélèvements sous plusieurs angles.

En premier lieu, il étudie le **rendement budgétaire** de ces prélèvements, qui s'élève à **80 Md€ en 2016, soit 3,6 points de PIB** selon la répartition par prélèvement retracée par le graphique ci-dessous. Il s'agit, d'une part, de saisir l'évolution de ce niveau d'imposition sur la

[1] Le terme de « capital des ménages » est utilisé dans le présent rapport pour désigner l'ensemble du patrimoine dont ils sont propriétaires.

décennie écoulée, par rapport à 2006 (dernière année sous étude dans le précédent rapport de CPO sur le sujet, publié en 2009) et, d'autre part, de le comparer au niveau appliqué dans les autres États de l'Union européenne et de l'OCDE. Cette analyse comparée dans le temps et dans l'espace inclut un examen de la répartition des prélèvements étudiés entre les différentes assiettes imposées (stock / revenus du patrimoine ; capital immobilier / capital financier).

Graphique n° 1 : Répartition du rendement des prélèvements sur le capital des ménages (80 Md€ au total)



Source : DSS, DLF et DB. Données 2016. PVI : plus-values immobilières ; PVM : plus-values mobilières

En deuxième lieu, le rapport s'interroge sur la **cohérence** du système de prélèvements sur le capital des ménages, **au regard des objectifs qu'il poursuit**. Il identifie ces objectifs, nombreux et parfois non explicites, et tente de déterminer s'ils peuvent agir de manière contradictoire. En effet, si ces prélèvements se voient traditionnellement assigner un objectif combiné de rendement et d'équité par la voie de mécanismes de redistribution, les modalités d'imposition ont été rendues plus complexes par la poursuite d'autres objectifs tels que l'incitation au financement des entreprises, la protection de l'épargne populaire, l'aide à l'accession à la propriété immobilière, le soutien à l'investissement locatif, l'attraction des capitaux étrangers ou encore la transmission familiale des entreprises. Ceci conduit en particulier à une analyse des **dispositifs dérogatoires** (dépenses fiscales et sociales) et de la complexité des règles d'imposition.

L'étude s'inscrit dans le prolongement du rapport publié par le CPO en 2009[2], dont les orientations principales visaient à rechercher davantage de lisibilité des règles fiscales, à porter attention à la cohérence des réformes par rapport au cadre global de l'imposition du patrimoine et à réfléchir aux objectifs assignés à ces prélèvements.

Enfin, le rapport tente d'analyser les **défis auxquels doit faire face le système d'imposition du patrimoine**.

À cet égard, il examine d'abord la **capacité de ces prélèvements à orienter l'épargne des ménages vers les entreprises**, notamment l'investissement en fonds propres. L'incidence des différentes régimes fiscaux et sociaux applicables à l'épargne (livrets réglementés, assurance-vie, plans d'épargne, etc.) est étudiée à l'aune de cet objectif. Les conséquences de la mobilité internationale des capitaux sur l'imposition du capital des ménages sont également prises en compte. En effet, celle-ci soulève l'enjeu de l'attraction des capitaux étrangers[3].

Le rapport tente également de déterminer si les prélèvements sur le capital des ménages prennent en compte **l'accroissement important des inégalités patrimoniales** intervenu dans les dernières décennies. Le patrimoine détenu par les 1 % de ménages les plus dotés dans le patrimoine total est passée de 16 % au milieu des années 1980 à 24 % au début des années 2010 ; celle du dernier décile de 49 % à 55 %. La hausse du rendement réel du capital, dans un contexte de relative atonie de la croissance du PIB, des salaires et des prix – l'inflation faible voire quasi nulle renforçant le rendement réel de l'épargne – a favorisé la concentration du capital et des revenus qu'il génère, au bénéfice des ménages ayant déjà accumulé une épargne. Il s'agit donc de déterminer dans quelle mesure la fiscalité du patrimoine prend en compte cette dynamique et contribue, le cas échéant, à l'atténuer.

Enfin, les prélèvements sur le capital ne peuvent ignorer une autre dynamique de long terme : les **évolutions démographiques, au premier rang desquelles l'allongement de la durée de vie**. D'une part, le vieillissement appelle à s'interroger sur le traitement fiscal de l'épargne de long terme. D'autre part, il retarde l'âge auquel les ménages bénéficient de la transmission du patrimoine de leurs aînés et participe à l'appauvrissement relatif des jeunes générations par rapport aux

[2] Sur saisine du Président de la commission chargée des finances de l'Assemblée nationale.
[3] Une fiscalité appliquée aux placements des non-résidents en France plus élevée qu'à l'étranger risque de conduire à des arbitrages défavorables à l'investissement dans l'économie française chez les investisseurs internationaux.

générations plus âgées : en 1986, le patrimoine net médian des trentenaires était 45 % plus élevé que celui des plus de 70 ans ; en 2015, il est trois fois et demie plus faible. Le rapport s'interroge donc sur la nécessité d'adapter ces prélèvements à ces évolutions.

Compte tenu des mesures importantes intégrées dans la loi de finances pour 2018 sur la fiscalité du patrimoine des ménages (prélèvement forfaitaire unique, impôt sur la fortune immobilière), par souci de neutralité, le CPO a choisi de ne pas formuler d'orientations relatives à ces impositions et se borne à évoquer, de manière factuelle, chaque fois que nécessaire, ces éléments nouveaux. Du point de vue du périmètre, le rapport ne traite pas de la taxe d'habitation ni spécifiquement des prélèvements obligatoires sur les travailleurs indépendants[4].

* *

*

Dans une première partie, le rapport dresse un état de lieux du système français d'imposition du capital des ménages. Il le confronte à la fiscalité de nos partenaires européens au regard tant du niveau des prélèvements que de leur structure (imposition du patrimoine immobilier ou financier, du stock ou des revenus).

Dans une deuxième partie, le rapport examine dans quelle mesure ces prélèvements parviennent à répondre aux enjeux économiques et sociaux auxquels ils doivent faire face, s'agissant tant de la concentration du patrimoine, des objectifs d'orientation de l'épargne poursuivis et de l'adaptation au contexte de mobilité internationale croissante du capital.

Enfin, dans une dernière partie, il formule dix orientations visant à simplifier ce système de prélèvements et à l'adapter aux enjeux économiques, sociaux et démographiques d'aujourd'hui. Leur ambition n'est pas de formuler des recommandations détaillées mais plutôt, sans préjuger des choix démocratiques qui n'appartiennent qu'au Parlement et au Gouvernement, de dessiner une évolution cohérente avec les différents objectifs que l'on peut assigner à ces prélèvements.

[4] Cf. Rapport du CPO de mars 2008 *« Les prélèvements obligatoires des travailleurs indépendants »*.

I - Un ensemble de six prélèvements principaux centrés sur la détention du patrimoine et sa composante immobilière

A - Une hausse du niveau des prélèvements portant sur le patrimoine des ménages sur la dernière décennie, parallèlement à la hausse du patrimoine détenu

1 - Un rendement global de 80 Md€ par an

A la fin de 2017, le système français d'imposition du capital des ménages est constitué de six prélèvements principaux :

- prélèvements sociaux (PS) et impôt sur le revenu (IR) pour les revenus du capital ;
- droits de mutation à titre gratuit (DMTG) sur les successions et donations et à titre onéreux (DMTO) sur les ventes d'immeubles et de certains biens meubles[5] ;
- taxes foncières sur le bâti et le non-bâti ;
- et impôt de solidarité sur la fortune (ISF).

La plupart sont assis exclusivement sur le capital des ménages, tandis que d'autres – taxes foncières, DMTO, et au titre de l'impôt sur le revenu, retenues à la source mises à la charge des non-résidents sur leurs revenus distribués (dividendes notamment) et plus-values immobilières de source française[6] – sont acquittés également par les entreprises.

Le schéma ci-dessous retrace l'ensemble des prélèvements applicables par type d'assiette.

[5] Les DMTO peuvent porter sur des biens meubles qui relèvent du patrimoine professionnel des ménages (par exemple, cession d'un fonds de commerce acquis par un travailleur indépendant) ou de leur patrimoine privé (par exemple, achat de parts sociales d'une société à des fins de placement privé).

[6] Il s'agit des retenues instituées par les articles 119 *bis* et 244 *bis* A du code général des impôts.

Graphique n° 2 : Schéma simplifié de l'architecture des prélèvements sur le capital des ménages

		Assiette	Modalités d'imposition	Rendement 2016 Impôts	Rendement 2016 PS
Détention	Patrimoine total	Patrimoine total avec abattement	ISF	4,6 Md€	
	Patrimoine Immobilier	Valeur locative cadastrale des biens meublés	TFPB et TFPNB	20,1 Md€*	
Revenus et plus-values	Revenus immobiliers	Loyers effectifs	PS + IR ou régime spécifique	12,7 Md€	19,4 Md€
	Revenus mobiliers	Dividendes et produits distribués	PS + IR		
		Intérêts, coupons et autres produits de placements à revenu fixe	PS + IR ou PS + PFL (si intérêts < 2000 €)		
		Livrets d'épargne réglementée (Livret A, LDD, PEL, Livret jeune, CEL, LEP)	Exonération (seul PS pour les PEL et CEL)		
		Revenus des assurances-vie	PS + IR ou PFL selon date de souscription		
		Revenus des PEA	PS + PFL selon date de souscription		
		Revenus des FIP, FCPI et FCPR	PS puis exonération si durée de détention > 5 ans		
		Revenus issus de l'épargne salariale	PS puis exonération si placé sur PEE, PEI > 5 ans et PERCO jusqu'à la retraite		
		Revenus issus de l'actionnariat salarié	PS + IR ou PFL selon la date d'attribution		
	Cessions mobilières	Plus-values de cession nettes de frais (PVM latentes pour l'Exit tax)	• Pour les valeurs mobilières : PS + IR après abattement • Pour les cessions d'entreprises : PS + IR après abattement renforcé		
	Cessions immobilières	Plus-values (hors résidence principale)	PS + IR après abattement selon durée de détention		
Transmission	Mutations à titre onéreux	Prix d'achat du bien	Pour l'acquéreur : DMTO	10,6 Md€ (DMTO)	
	Donations et successions	Patrimoine transmis par héritier	• Pour les donations et successions : DMTG après abattement • Pour les assurances vie : exonération ou taux forfaitaire après abattement ou droits de succession après abattement	12,8 Md€ (DMTG)	

Source : Rapporteurs particuliers d'après DLF et direction du budget. Rendement 2016 sauf taxes foncières (TFPB et TFPNB) : rendement 2015. Le rendement de l'ISF et des DMTG relève d'une estimation pour 2016.
Lecture : Les plus-values de cession de valeurs mobilières sont imposées à la fois aux prélèvements sociaux et à l'impôt sur le revenu. « TFPB » : taxe foncière sur les propriétés bâties ; « TFPNB » : taxe foncière sur les propriétés non-bâties ; « IR » : impôt sur le revenu : « PS » : prélèvements sociaux ; « PEL » : plan d'épargne logement » ; « CEL » : compte épargne logement » ; « PFL » : prélèvement forfaitaire libératoire.

Les prélèvements sur le capital des ménages ont un rendement de 80 Md€ en 2016, soit 3,6 % du PIB[7] (en ne prenant en compte que la part payée par les ménages, pour les taxes foncières, les DMTO et les retenues à la source[8]). Ils représentent près de 40 % des 10,8 points de PIB prélevés sur l'ensemble du capital, ménages et entreprises confondus[9].Les deux plus importants en rendement sont les taxes foncières, perçues par les collectivités territoriales, et les prélèvements sociaux qui financent la sécurité sociale.

Tableau n° 1 : Rendement des principaux prélèvements sur le capital des ménages en 2016 (en Md€)

Prélèvement	IR[10]	PS	DMTG	DMTO[11]	TF[12]	ISF[13]	Total
Rendement	12,7	19,4	12,8	10,6	20,1[14]	4,6	80

Source : DGFIP et CPO.

2 - Une part plus importante des prélèvements obligatoires que la moyenne européenne

Les données comparatives publiées par la Commission européenne distinguent ménages et entreprises s'agissant des prélèvements sur les revenus

[7] Estimation calculée en appliquant, s'agissant de l'impôt sur le revenu, le taux moyen d'imposition de chaque foyer fiscal aux revenus du capital qu'il perçoit soumis au barème (par opposition au taux marginal) ; cf. Rapport particulier n° 1.

[8] S'agissant des taxes foncières, les données dont dispose la DGFIP permettent de connaître la répartition entre ménages et entreprises, à l'aide des fichiers fonciers utilisés pour l'imposition à la TF (fichiers CARDIF). S'agissant des DMTO, il est fait l'hypothèse, comme dans le rapport du CPO de 2009, que les ménages paient 80 % du total (soit 10,6 Md€ sur 13,2 Md€), cette répartition 80/20 correspondant à la répartition observée en 1999, dernière année lors de laquelle les taux de DMTO payés par les ménages et par les entreprises différaient. S'agissant des retenues à la source, aucun élément ne permet de connaître la répartition du rendement entre ce qui est mis à la charge de particuliers et de sociétés. Dans ces conditions, il est fait l'hypothèse d'une répartition à 50 % / 50 %.

[9] En faisant l'hypothèse que la part des prélèvements sur le capital en 2016, qui ne sera connue qu'avec la publication des *Tendances de la fiscalité dans l'UE 2018*, sera égale à son niveau de 2015.

[10] Rendement total de l'IR sur les revenus fonciers, les revenus de capitaux mobiliers, les plus-values immobilières (y compris retenues à la source) et les plus-values mobilières, en calculant, s'agissant des revenus du capital soumis au barème de l'IR, le rendement par application de la méthode du taux moyen.

[11] Estimation de la part acquittée par les ménages.

[12] Part acquittée par les ménages (la part acquittée par les entreprises étant de 13,5 Md€). Données de l'année 2015.

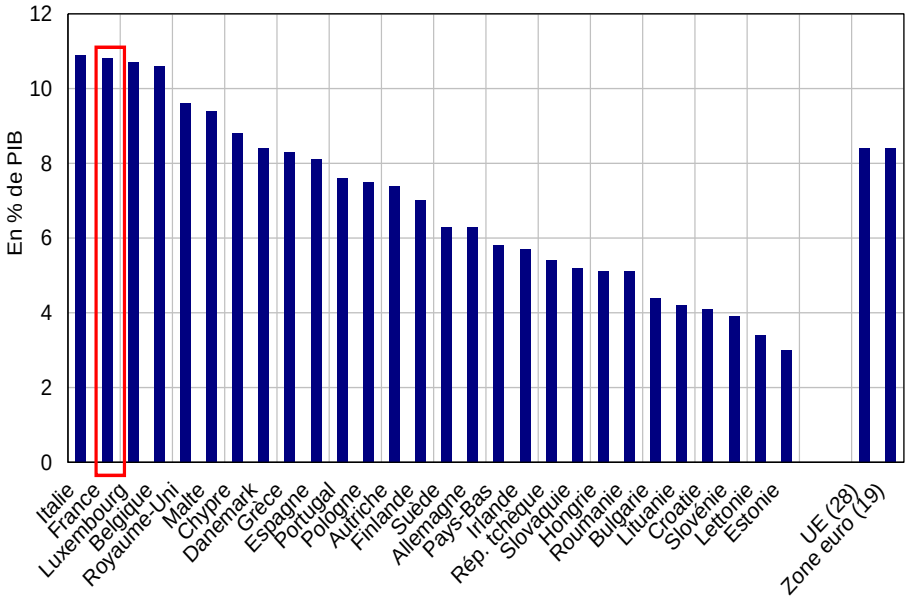
[13] Sans compter les droits acquittés sur la base d'une déclaration déposée au service de traitement des déclarations rectificatives (STDR). Avec le STDR : 5,1 Md€.

[14] 19,0 Md€ au titre du foncier bâti et 1,1 Md€ au titre du foncier non-bâti.

du capital mais n'opèrent pas cette distinction pour les prélèvements sur le stock de capital. S'agissant de la France, cette seconde catégorie regroupe non seulement les droits de mutation, l'ISF et la taxe foncière payée par les ménages, mais aussi la taxe foncière acquittée par les entreprises, la cotisation foncière des entreprises (CFE), la contribution sociale de solidarité et de petites taxes (taxe sur les surfaces commerciales, imposition forfaitaire des entreprises de réseau, taxe sur les transactions financières, taxe sur les locaux à usage de bureaux en Ile-de-France, etc.).

Sur ces bases les prélèvements sur le capital - ménages et entreprises confondus – représentent, en France, 23,5 % des prélèvements obligatoires, contre 21,6 % en moyenne européenne. Ils se stabilisent autour de 11 % du PIB, soit 2,4 points de PIB au-dessus de la moyenne européenne (10,8 % contre 8,4 % en moyenne UE)[15].

Graphique n° 3 : Part des prélèvements sur le capital –ménages et entreprises - dans le PIB au sein de l'UE, 2015



Source : Commission européenne. Tendances de la fiscalité dans l'Union européenne 2017

Après l'Italie, la France est le deuxième État membre où ces prélèvements sont les plus élevés. L'écart avec l'Allemagne (6,3 % du PIB) s'élève à 4,5 points de PIB et celui avec le Royaume-Uni (9,5 % du PIB) à 1,3 point de PIB.

[15] Commission européenne, *Tendances de la fiscalité dans l'Union européenne 2017*.

Plus précisément, les prélèvements sur les revenus du patrimoine des ménages s'élèvent à 1,8 % du PIB français (soit moitié plus que la moyenne de l'UE à 1,1 %) et ceux sur le stock de capital à 4,3 % du PIB (moitié plus également que la moyenne européenne à 2,8 %). S'agissant du stock de capital, la France figure parmi les quatre États-membres qui pratiquent la taxation la plus élevée, avec le Royaume-Uni (4,4 % du PIB), l'Espagne et la Belgique (4,3 %). S'agissant des revenus du patrimoine des ménages, le niveau de taxation que connaît la France est inégalé dans l'UE (plusieurs États membres– Suède, Danemark, Italie et Grèce – se situant toutefois à 1,5 % du PIB voire à 1,6 % pour le Royaume-Uni).

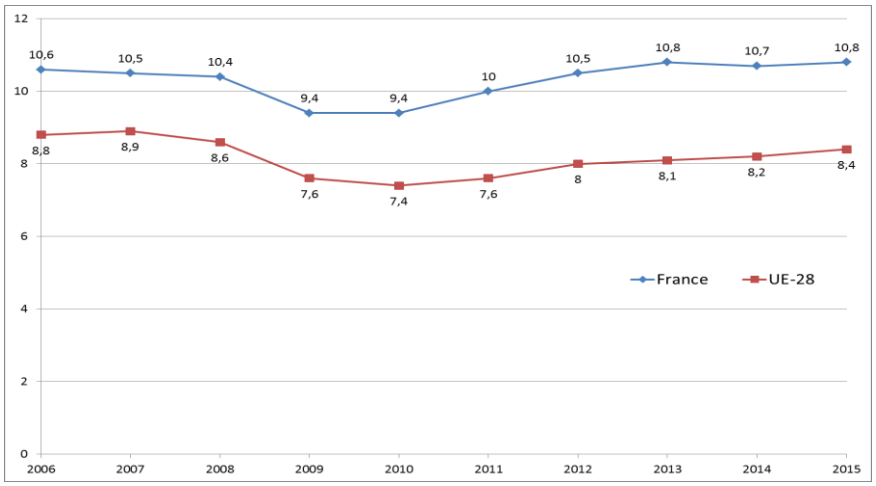
Selon certains auteurs, ceci traduit à la fois une mobilisation plus forte de l'assiette patrimoniale en France et une richesse patrimoniale des ménages plus grande. Selon certaines estimations le patrimoine privé représente près de 600 % du PIB en France, contre 400 % du PIB en Allemagne et 500 % au Royaume-Uni[16]. A taux implicite identique, il est logique que le rendement de l'imposition du patrimoine occupe une part de PIB de moitié plus élevée en France qu'en Allemagne. On constate toutefois que l'écart entre les deux États est plus proche de 70 % que de 50 %.

Sur la décennie écoulée (2006-2015), la part des prélèvements sur le capital dans le PIB est restée relativement stable, après une hausse marquée sur la décennie 1995-2006. En 2006, dernière année documentée du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2009 consacré au patrimoine des ménages, ces prélèvements atteignaient 10,6 % du PIB selon les données de la Commission européenne[17]. Sur la décennie 2006-2015, leur part dans le PIB a d'abord connu une baisse importante jusqu'en 2009 (année au cours de laquelle elle a été ramenée à 9,4 %), avant d'augmenter de manière tout aussi marquée sur la période 2010-2013, pour atteindre leur niveau actuel. La relative stabilisation de la part des prélèvements sur le capital sur cette même décennie (+ 0,2 point de PIB) contraste avec la décennie précédente, lors de laquelle ils ont augmenté de plus de 1,5 point de PIB en France (8 % en 1995).

[16] Cf. T. Piketty, *Le Capital au XXIe siècle*, Seuil, 2013. En revanche en Italie, le patrimoine privé représente près de 7 fois le revenu national, ce qui explique en partie que la part des prélèvements sur le capital y soit plus élevée qu'en France.

[17] Cf. CPO, *Le patrimoine des ménages*, mars 2009, p. 248 : le rapport mentionne une part de 10,0 % en 2006, correspondant aux données alors publiées par la Commission européenne, mais sur le périmètre actuel l'évaluation pour 2006 a été revue à 10,6 % du PIB (cf. *Tendances de la fiscalité dans l'Union européenne 2016*).

Graphique n° 4 : Part des prélèvements sur le capital –ménages et entreprises -dans le PIB sur la décennie écoulée



Source : Commission européenne, Tendances de la fiscalité dans l'Union européenne 2017.

La moyenne européenne a connu une évolution similaire : de 8,8 % du PIB en 2006 sur le périmètre des 28 États membres de l'Union, elle est passée à 7,4 % en 2010 avant d'augmenter à nouveau, sans toutefois dépasser son niveau de 2006 (8,4 % en 2015).

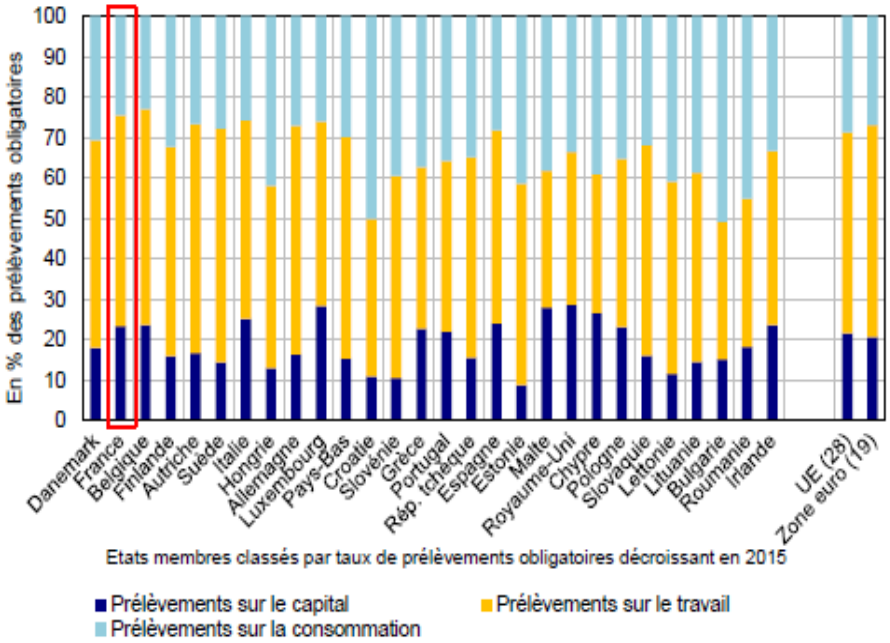
L'écart par rapport à nos voisins européens s'explique cependant en partie par un niveau plus important de l'ensemble des prélèvements obligatoires dans le PIB. Le caractère élevé de la part des prélèvements sur le capital dans le PIB en France n'est en effet pas propre à cette catégorie de prélèvements et reflète avant tout le constat plus général d'un taux élevé de prélèvements obligatoires en France (45,9 % du PIB en 2015 contre 38,7 % pour la moyenne de l'Union européenne[18]. Ainsi, les prélèvements sur le capital représentent 23,5 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires en 2015 en France, pour 21,6 % en moyenne dans l'UE-28. Cette part est plus élevée dans huit États membres, dont le Royaume-Uni (28,7 %), le Luxembourg (28,4 %), l'Italie (25,2 %) et l'Espagne (24 %). Elle n'est toutefois que de 16,4 % en Allemagne.

Sur l'ensemble de la décennie, cette part qui était de 24,5 % en 2006 a enregistré un infléchissement jusque 2009 (22,3 %) avant de remonter légèrement et de stabiliser à son niveau actuel depuis 2012.

[18] Commission européenne, *Tendances de la fiscalité dans l'Union européenne 2017*.

Si les prélèvements sur le capital sont d'un poids comparable à celui des prélèvements sur la consommation (24,4 % du total des prélèvements obligatoires en 2015), ils sont deux fois plus faibles que les prélèvements sur les revenus du travail (52,1 % du total). Cette caractéristique, qui se retrouve dans la majorité des autres pays européens, tient essentiellement au choix d'un système de protection sociale principalement assis sur les revenus du travail.

Graphique n° 5 : Part des prélèvements sur le capital – ménages et entreprises - dans les prélèvements obligatoires au sein de l'UE, 2015



Source : Commission européenne, Tendances de la fiscalité dans l'Union européenne 2017
Lecture : les prélèvements obligatoires portant sur le travail représentent 51,3 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires au Danemark en 2015.

La spécificité de la France tient surtout à la faiblesse de ses prélèvements sur la consommation (qui représentent 28,7 % du total en moyenne dans l'UE en 2015, soit quatre points de plus), qui est compensée en partie par des prélèvements sur le capital plus importants (23,5 % contre 21,6 %) mais aussi par un niveau plus élevé des prélèvements sur le travail (49,7 % en moyenne européenne, soit près de 2,5 points de moins qu'en France)[19].

[19] Commission européenne, *Tendances de la fiscalité dans l'Union européenne 2017*.

3 - Des prélèvements qui représentent 0,8 % du patrimoine net des ménages et 46 % des revenus effectivement perçus à ce titre

Rapportés à l'ensemble du patrimoine détenu par les ménages, net de leurs dettes, qui s'élevait à 10 692 Md€ fin 2015 selon l'Insee[20], les prélèvements portant sur cette assiette en représentent 0,75 %.

Encadré n° 1 : Composition du patrimoine des ménages

Le patrimoine net des ménages en euros courants est passé de 4 928 Md€ en 2000 à 10 692 Md€ fin 2015, soit une augmentation de 117 % en valeur nominale et de près de 71 % en valeur corrigée du taux d'inflation[21]. Le capital net moyen par ménage en euros courants est passé de 202 000 € en 2000 à 361 000 € en 2013[22].

Sur la même période**,** le revenu disponible net des ménages en euros constants est passé de 1 092 Md€ à 1 275 Md€, soit une augmentation de 17 %. **Le capital net des ménages rapporté au revenu disponible net représente donc 8,3 années en 2015 contre 5,6 années en 2000 [23].**

L'augmentation du niveau du capital accumulé dans l'économie est étayée par des travaux universitaires conduits sur longue période (depuis 1870), qui démontrent, sur données françaises, une phase d'accélération de ce phénomène depuis le début des années 2000.

Cette évolution s'explique essentiellement par **la forte hausse des prix de l'immobilier.** En effet, l'essentiel de la croissance du patrimoine a eu lieu entre 1995 et 2007[24], qui correspond à la phase d'expansion du marché de l'immobilier[25] (+13 % par an en moyenne entre 2000 et 2007, +6 % entre 2009 et 2011, +3 % entre 2012 et 2014, +1,2 % depuis 2015).

[20] Insee, *Tableaux de l'économie française, édition 2017*, mars 2017, p. 121.

[21] L'évolution réelle peut être en soi contestée, car l'évolution du patrimoine net ne dépend pas que des prix à la consommation (par construction de l'IPC). En prenant en compte un indice des prix construit sur l'investissement, l'évolution réelle serait alors de 39 % (cf. Rapport particulier n°3).

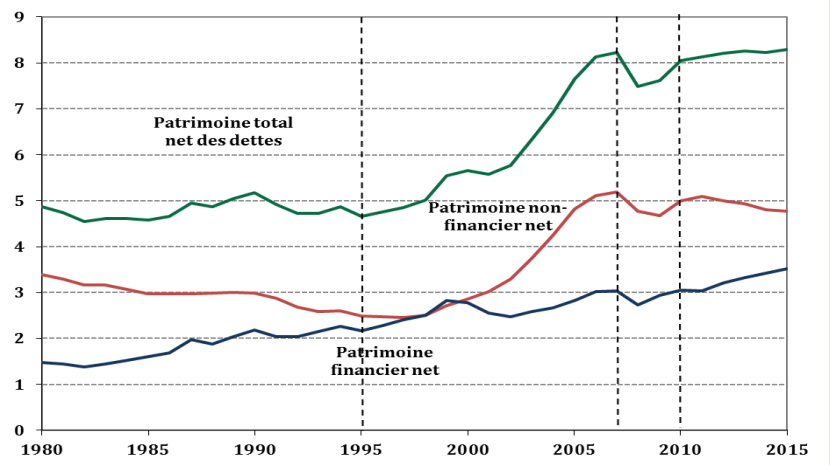
[22] Dernière donnée disponible par l'Insee. En conservant cette donnée et en la rapportant au patrimoine net de 2015, le patrimoine moyen par ménage serait de 371 000 €.

[23] En euros courants de chaque année de référence.

[24] Période pendant laquelle le capital net passe de 4,8 années à 8,2 années de revenu disponible net. *Source : France Stratégie, Note de d'analyse n°51 de janvier 2017, Clément Dherbécourt.*

[25] Le patrimoine non financier a été multiplié par 2,3 entre 2000 et 2007, passant de 2 946 Md€ à 6 789 Md€. La forte croissance des actifs non financiers observée sur la période 2000-2007 est due principalement à un effet prix. En effet, l'étude de la contribution des flux (effet volume) et des effets de valorisation (effet prix) à l'augmentation du patrimoine des ménages montre que la contribution de l'effet prix entre 2000 et 2015 est de 61 %, et celle de l'effet volume de 39 %. *Source : Insee, comptes nationaux. Rapport particulier n°3.*

Graphique n° 6 : Évolution du patrimoine exprimé en années de revenu disponible net



Source : France stratégie, à partir des comptes nationaux Insee. Rapporteurs particuliers.

Cette évolution est d'autant plus notable qu'elle s'inscrit dans un contexte de moindre progression des prix et des salaires. Les prix des logements anciens ont ainsi progressé de +70 % entre 2002 et 2016[26], le salaire par tête a progressé deux fois moins vite sur la même période (+34 % depuis 2003)[27].

Ces prélèvements représentent 46,3 % des revenus effectivement perçus par les ménages sur leur patrimoine en excluant les loyers fictifs[28]. C'est autant que le taux implicite d'imposition des revenus du travail qui, selon qu'on inclut ou non la fiscalité sur les transferts sociaux, se situe entre 40 et 50 %. En effet, la Commission européenne évalue à 41,3 % le taux implicite de taxation du travail en France en 2015 dans sa publication *Tendances de la fiscalité dans*

[26] *Source : INSEE, évolution entre le T4 2002 et le T2 2016. https://www.bdm.insee.fr/bdm2/affichageSeries?bouton=OK&idbank=001587579&codeGroupe=1292*

[27] *Source : ACOSS. Salaire moyen par tête brute (SMPT). Le SMPT d'un trimestre est calculé en rapportant la masse salariale du trimestre à l'effectif.*

[28] Ce taux implicite d'imposition se rapporte à des revenus du capital en valeur réelle de 173,6 Md€. Sur la base des conventions de comptabilité nationale, en prenant en compte les loyers implicites imputables aux propriétaires occupants, le taux est de 25,2 %.
De manière plus précise, selon les comptes nationaux annuels « Ménages » publiés par l'Insee (https://insee.fr/fr/statistiques/2832688?sommaire=2832834), les « revenus de la propriété » (revenus distribués de sociétés, intérêts, autres revenus d'investissement) s'élèvent à 119,7 Md€ en 2016, et l' « excédent brut d'exploitation », correspondant aux revenus fonciers, à 179,8 Md€, auxquels il faut ajouter 20,1 Md€ de taxe foncière puisque la série « excédent brut d'exploitation » de la comptabilité nationale est nette de la taxe foncière. Cette série intègre les loyers fictifs imputés aux propriétaires occupant leur propre logement, qui s'élèvent à 146 Md€ en 2016 (contre 33,8 Md€ au titre des loyers réels).

l'UE 2017, hors charge fiscale sur les transferts sociaux (pensions notamment). En les incluant, les prélèvements sur le travail au sens large représentent 52,1 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires, soit 533 Md€, et 50,2 % des 1 060,6 Md€ de revenus salariaux et sociaux perçus, selon l'Insee, par les ménages en 2015.

Enfin, si l'on prend en compte l'ensemble des prélèvements sur le capital, qu'ils soient acquittés par les ménages ou par les entreprises, le taux implicite de taxation du capital est de 46,9 % (2012), contre 37 % en Italie, 35,7 % au Royaume-Uni, 25,3 % en Espagne et 22,2 % en Allemagne[29].

Les fragilités méthodologiques qui entourent le calcul des taux implicites d'imposition du capital (cf. encadré *infra*) ont toutefois conduit la Commission européenne à suspendre leur publication depuis 2015.

Encadré n° 2 : Enjeux méthodologiques relatifs aux taux implicites d'imposition sur le capital

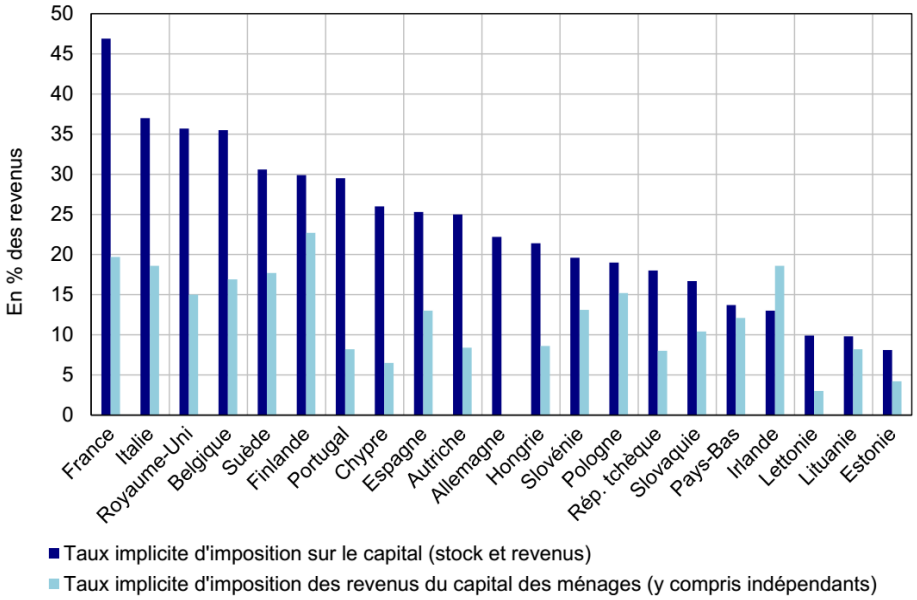
Le taux implicite d'imposition sur le capital rapporte les prélèvements assis sur le capital aux assiettes de ces prélèvements, telles qu'elles peuvent être mesurées par la comptabilité nationale. Cet indicateur peut être calculé sur plusieurs champs (revenus totaux du capital, revenus du capital des entreprises ou revenus du capital des ménages). Ainsi, le taux implicite d'imposition des revenus du capital des ménages est défini comme le rapport des recettes fiscales totales assises sur ces revenus au total de ces revenus.

L'estimation du dénominateur se heurte en pratique à un certain nombre d'obstacles. Le total des revenus du capital tel qu'il est estimé par la comptabilité nationale présente une importante marge d'erreur et ne comprend pas les plus-values (qui ne sont pas traitées comme des revenus par la comptabilité nationale). Par ailleurs, en l'absence de données harmonisées relatives au stock de capital en comptabilité nationale, seuls les revenus du capital sont inclus dans le dénominateur alors que les impôts assis sur les stocks de capital, les gains en capital, les héritages et les transactions financières ou immobilières sont inclus dans le numérateur.

La Commission européenne a suspendu en 2015 la publication des taux implicites d'imposition du capital par catégorie de revenus (ménages, entreprises, stock, revenus, etc.). La méthodologie est en cours de refonte. Dans l'attente de nouveaux indicateurs, seuls les taux implicites sur l'ensemble du capital ont été actualisés dans la dernière publication de la Commission européenne.

[29] Eurostat, *Implicit tax rates by economic function*, 2014. Les données ne sont disponibles que jusqu'à 2012. http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/tGk0WCXwVNxiOx3rYKOQ

Graphique n° 7 : Taux implicite d'imposition du capital (ménages et entreprises) en 2012, en pourcentage des revenus du capital



Source : Eurostat, 2014.

Encadré n° 3 : Faut-il taxer le capital ?
Enseignements de la théorie économique

Plusieurs travaux « fondateurs » qui concluaient qu'il était optimal de ne pas imposer le capital ont eu un retentissement important en économie et ont influencé le discours sur les défauts de telles taxes[30]. Le point de départ de ces travaux consiste à établir une équivalence entre l'imposition du capital et une taxe sur la consommation : l'épargne étant un moyen de différer de la consommation, l'imposition du capital revient à imposer la consommation différée à un taux plus élevé que la consommation immédiate.

L'imposition distord ainsi les décisions de consommation des ménages en faveur de la consommation immédiate, et ce d'autant plus que l'horizon de détention de l'épargne est long et que la sensibilité à long terme du niveau de l'épargne aux incitations fiscales est élevée.

[30] Cf. notamment A. B. Atkinson et J. E. Stiglitz, *The design of tax structure: direct versus indirect taxation*, Journal of Public Economics, 1976.

Dans des modèles théoriques où cette sensibilité est très élevée, le taux optimal d'imposition sur les revenus du capital est nul à long terme[31]. Toutefois, les études économiques empiriques peinent à mesurer cette sensibilité à long terme, qui reste mal connue, et pourrait être moins forte que dans ces modèles théoriques.

Un autre argument en défaveur de l'imposition du capital repose sur la prise en compte de l'inflation : le fait d'imposer des revenus nominaux en présence d'inflation conduit à une imposition des revenus réels supérieure au taux nominal d'imposition.

Si l'optimalité de la non-imposition des revenus du capital a marqué les esprits, ce résultat théorique ne saurait servir de référence opérationnelle compte tenu des conditions restrictives sous lesquelles il a été obtenu[32]. En outre, de nombreux travaux plus récents se démarquent de ces travaux « fondateurs » et conduisent à nuancer leurs conclusions :

- Il peut être souhaitable d'imposer les revenus du capital afin de corriger les inégalités de revenus, car les revenus du capital sont souvent concentrés chez les ménages aux revenus les plus élevés et peuvent en outre être issus d'un patrimoine hérité[33]. Peu prégnant dans une économie en forte croissance, cet argument peut le devenir si l'économie se contracte ou stagne et que le rendement réel du capital augmente, et avec lui le poids des patrimoines hérités[34] ;
- Si les revenus du travail représentent en partie le fruit d'investissements en capital humain, il semble difficile de justifier qu'ils soient imposés à un niveau différent des revenus d'investissement dans du capital physique, car cela induirait un effet dissuasif sur l'accumulation de capital humain. De plus, les revenus du capital et du travail sont relativement fongibles pour une partie des contribuables (entrepreneurs individuels, dirigeants d'entreprise, etc.), si bien que tout écart de taxation peut donner lieu à des comportements d'optimisation[35].

[31] Cf. K. L. Judd, *Redistributive taxation in a simple perfect foresight model*, Journal of Public Economics, 1985 ; C. Chamley, *Optimal taxation of capital income in general equilibrium with infinite lives*, Econometrica, 1986).

[32] Ces modèles supposent notamment que le capital est entièrement issu de l'épargne des individus (qui ne reçoivent donc pas d'héritage), que la durée de vie des agents est infinie, que les marchés financiers sont parfaits et qu'il n'y a pas d'incertitude. Par ailleurs, le taux d'imposition optimal du capital n'est nul qu'à l'état stationnaire (à très long terme). Enfin, ce résultat a été partiellement invalidé sur le plan méthodologique par les travaux récents de Straub et Werning (2015).

[33] H. Cremer, P. Pestieau, J.-C. Rochet, "Capital income taxation when inherited wealth is not observable", *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 87(11), pages 2475-2490, octobre 2003.

[34] Cf. F. Alvaredo, L. Chancel, T. Piketty, E. Saez, G. Zucman, "Global inequality dynamics: new findings from wid.world", *NBER*, 2017.

[35] L.E. Jones, 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 différents[36] ;
- Enfin, considérant que le capital procure non seulement des revenus de taux mais aussi des rentes[37] (revenu d'aubaine), les partisans de l'imposition du capital mettent en avant le rôle positif de l'imposition de la rente, notamment foncière.

4 - Un rendement et une part relative en hausse portés par l'augmentation de la taxe foncière et des prélèvements sociaux

Le rendement des prélèvements sur le capital des ménages est passé, entre 2006 et 2016, de 3,0 % à 3,6 % du PIB. En valeur, il a augmenté de 55,7 à 71,7 Md€ en euros constants (80 Md€ en euros courants), soit une progression de 29 % après prise en compte de l'inflation (+43 % en montant nominal). Il a augmenté plus rapidement que le reste des prélèvements obligatoires. Leur part dans l'ensemble des prélèvements obligatoires est ainsi passée de 7,0 % à 8,1 %.

Les hausses de la taxe foncière (+9 Md€ sur la période, soit +82 %), des prélèvements sociaux (+6,3 Md€, soit +48 %) et des DMTG (+4,5 Md€, soit +55 %) expliquent à elles seules les quatre cinquièmes de l'accroissement du rendement constaté entre 2006 et 2016.

Le reste résulte de la hausse des DMTO (+1,8 Md€, soit +20 %) et de l'ISF (+1,7 Md€, soit +52 %[38]).

Le rendement de l'imposition des revenus du capital à l'IR a augmenté de 520 M€, soit +4,6 % : la forte hausse du rendement de l'IR sur les revenus fonciers (+1,4 Md€, soit +44 %) et sur les revenus de capitaux mobiliers[39] (+870 M€ soit +25 %) est compensée par la baisse de l'IR sur les plus-values mobilières (-1,2 Md€ soit –39 %) et immobilières (-640 M€, soit -40 %).

---

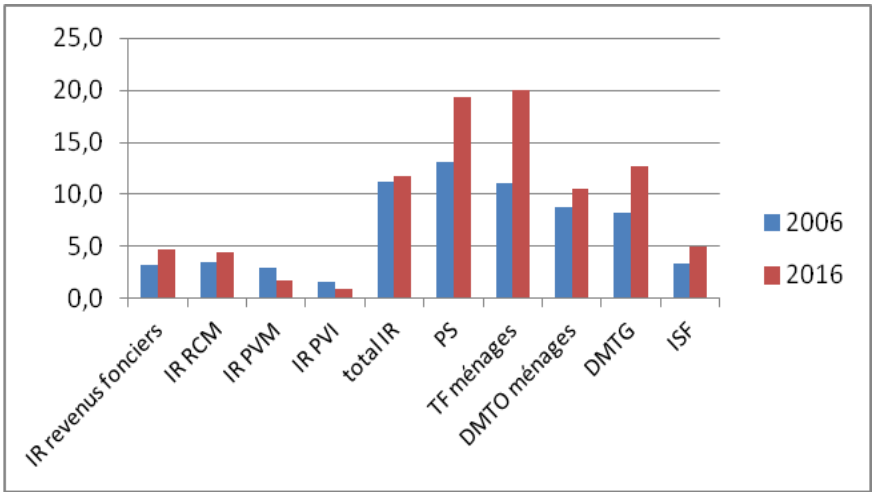
[36] A. Gerritsen, B. Jacobs, A. Rusu, K. Spiritus, *Optimal Taxation of Capital Income when Capital Returns are Heterogeneous*, version proviso ire, 2015.

[37] Les revenus du capital se décomposent en trois catégories de rendement : en premier lieu, la compensation reçue par un propriétaire en échange du fait qu'il diffère l'usage des fonds investis (plus la période de report est longue, plus la compensation est élevée) ; deuxièmement, la compensation reçue par un propriétaire en échange de la prise de risque (la rémunération exigée pour l'investissement dans des projets risqués est plus élevée en moyenne que celle exigée pour l'investissement dans des projets sûrs) ; enfin, la rente, conçue comme un rendement extraordinaire qui peut provenir d'un pouvoir de marché ou du hasard.

[38] Toutefois, sans prise en compte du STDR, le rendement de l'ISF n'est en hausse que de 730 M€ entre 2006 et 2016, soit + 22 %.

[39] Y compris retenue à la source sur les produits versés aux non-résidents, en faisant l'hypothèse que 50 % de son rendement est acquitté par les ménages (et le reste par les entreprises).

Graphique n° 8 : Évolution du rendement des prélèvements sur le capital des ménages entre 2006 et 2016 (en Md€)



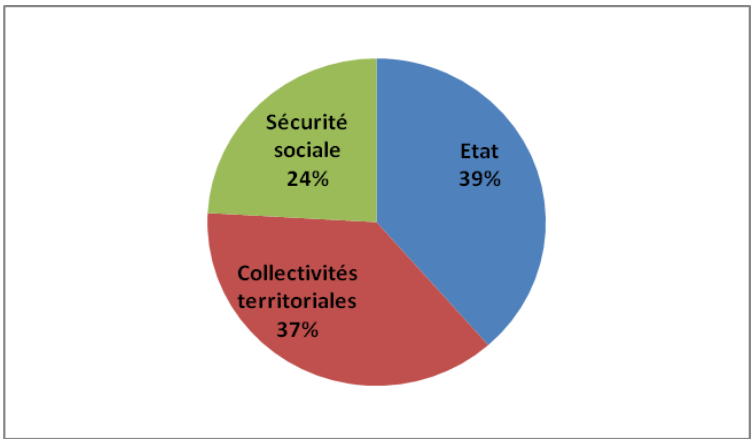
Source : CPO - Note de lecture : « RCM » : revenus de capitaux mobiliers ; « PVM » : plus-values mobilières ; « PVI » : plus-values immobilières. En 2016, le rendement de l'impôt sur le revenu généré par l'imposition des revenus de capitaux mobiliers s'élève à près de 5 Md€.

La hausse marquée du rendement des taxes foncières résulte à la fois d'un effet base et d'un effet taux (ce dernier étant plus sensible pour les départements que pour le bloc communal). Ainsi, entre 2010 et 2016, pour le foncier bâti, les bases nettes sont passées de 73 à 87 Md€, et le taux moyen a été porté de 19,6 % à 20,9 % pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale et de 10,1 % à 16,1 % pour les départements[40].

Au terme d'une forte hausse des prélèvements sociaux depuis 1990, les prélèvements sur le capital des ménages **sont affectés, à hauteur d'un quart, au financement des administrations de sécurité sociale**, les trois quarts restants finançant le budget de l'État (39 % du total) et celui des collectivités territoriales (37 %) en raison de la perception de la taxe foncière et de la plus grande partie des DMTO.

[40] Rapports annuels de l'Observatoire des finances locales.

Graphique n° 9 : Répartition par affectataires des prélèvements sur le capital des ménages en 2016



Source : CPO.

La part affectée aux collectivités territoriales, qui s'élevait à 35 % en 2006, a augmenté sur la décennie écoulée, au détriment de celle de l'État (42 % en 2006), résultat de la forte hausse du rendement de la taxe foncière. La part des prélèvements sociaux est restée relativement stable (23 % en 2006).

Encadré n° 4 : Les prélèvements sociaux sur les revenus du capital

Les prélèvements sociaux sont assis à la fois sur les revenus du travail et sur ceux du capital, dans une logique de mise à contribution du patrimoine aux dépenses de protection sociale auxquelles ils sont affectés, qui sont essentiellement des dépenses non-contributives ou de remboursement de la dette sociale[41]. Reposant sur le principe d'universalité et des taux proportionnels, ils s'appliquent à la plupart de ces revenus (immobilier comme mobilier), y compris lorsqu'ils font l'objet de traitements dérogatoires au regard de l'IR. Ils ne s'appliquent pas, en revanche, à la détention ni à la transmission du capital.

Les prélèvements sociaux sur les revenus du capital se composent de cinq prélèvements : la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), qui s'appliquent également aux revenus du travail (mais, depuis 2005, avec un taux de 8,2 % pour la CSG sur les revenus du capital contre 7,5 % sur ceux du travail[42]) ; le prélèvement social sur

[41] Ces prélèvements sont affectés au fonds de solidarité vieillesse, à la caisse d'amortissement de la dette sociale et à la caisse nationale de solidarité autonomie (Cf. Rapport particulier n° 1, tableau n° 2).

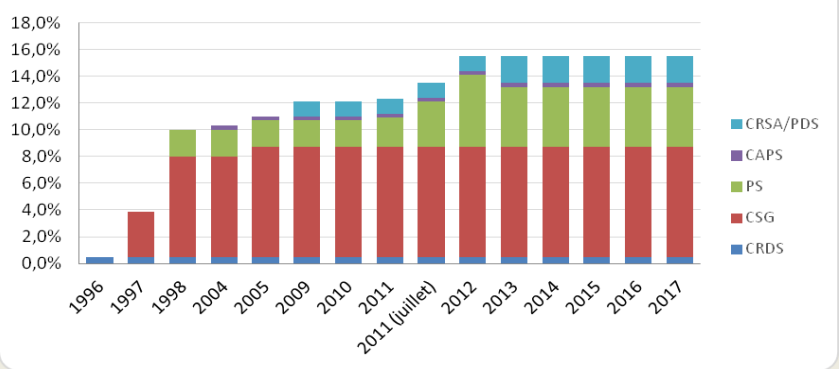
[42] Avant la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, le taux était de 7,5 %, identique aux revenus du travail.

les revenus du patrimoine et de placement, dont le taux est de 4,5 % depuis le 1er janvier 2013[43] ; la contribution additionnelle au prélèvement social, dont le taux est de 0,3 % ; enfin le prélèvement de solidarité dont le taux est fixé à 2 %.

L'augmentation des prélèvements sociaux sur les revenus du capital est constante depuis la création de la CRDS en 1996 et l'extension de la CSG aux revenus mobiliers en 1997[44]. Le taux global est ainsi passé de 0,5 % au début de 1996, à 10 % au début de1998, pour atteindre 15,5 % depuis le 1er janvier 2013. Seule la CRDS n'a pas connu d'augmentation de son taux.

La LFI pour 2018 porte ce taux global de prélèvements de 15,5 à 17,2 % du fait de l'augmentation de 1,7 point de CSG applicable aux revenus du capital en 2018.

Graphique n° 10 : Évolution du taux des prélèvements sociaux sur les revenus du capital



Note de lecture : en 2017, le taux global des prélèvements sur le capital s'élève à 15,5 %

B - Des prélèvements plus lourds sur la détention du patrimoine et sur l'immobilier que dans le reste de l'Union européenne

1 - Des prélèvements portant davantage sur le stock de capital que sur ses revenus, du fait de l'importance de la taxe foncière

Les prélèvements sur le capital des ménages peuvent être répartis en trois catégories selon leur fait générateur : revenus, transmission ou détention

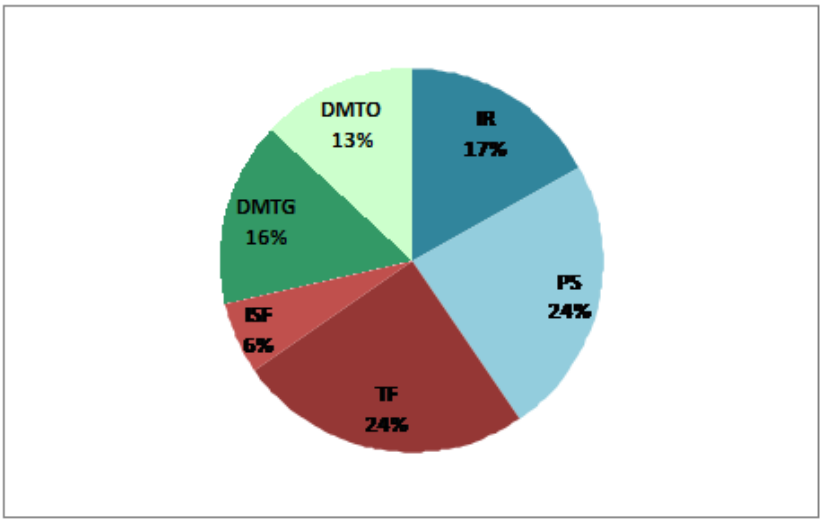
[43] Initialement de 2 %, il a été porté à 2,2 % par la LFI pour 2011, puis 3,4 % par la LFR du 19 septembre 2011 et 5,4 % par la LFR du 14 mars 2012, avant de redescendre à 4,5 % en LFSS pour 2013.

[44] A sa création par la loi de finances pour 1991, la CSG était applicable aux revenus fonciers mais non aux revenus mobiliers, auxquels elle a été étendue par la LFSS pour 1997.

du capital[45]. Chaque catégorie compte deux impôts distincts : respectivement IR et prélèvements sociaux ; DMTG et DMTO ; enfin, taxes foncières et ISF.

Les prélèvements portant sur les revenus du capital représentent 40 % du total (32 Md€)[46], **contre 31 % pour la détention** (25 Md€) et **29 % pour la transmission** (23 Md€). Entre 2006 et 2016, la part relative des prélèvements portant sur les revenus du capital a diminué de 43 % à 40 % et celle sur la transmission de 32 % à 30 %, alors que la part des prélèvements portant sur la détention a augmenté de 24 % à 30 %.

Graphique n° 11 : Répartition des prélèvements sur le capital entre revenus, transmission et détention



Source : CPO. Note de lecture : prélèvements obligatoires (PO) portant sur les revenus (bleu) ; PO portant sur la détention (rouge) ; PO portant sur la transmission (vert).

[45] Il est proposé de classer la fiscalité des plus-values de cession (tant immobilières que mobilières) dans les revenus du capital, même si elle s'apparente également aux prélèvements portant sur sa transmission.

[46] En calculant, s'agissant des revenus du capital soumis au barème de l'IR, le rendement de cet impôt par application de la méthode du taux moyen.

Le système fiscal français impose donc davantage le stock de capital des ménages que ses revenus. Les prélèvements sur les revenus du capital présentent un rendement de 32 Md€ au total en 2016, soit 1,5 % du PIB et 3,2 % des prélèvements obligatoires. Le produit des prélèvements sur le stock de capital des ménages (ISF, taxe foncière et DMTG) s'élève à 37,8 Md€ (soit 1,7 point de PIB) et même 48,4 Md€ (2,3 points de PIB) si l'on y intègre les DMTO. Le niveau élevé de l'imposition du stock de capital résulte principalement de l'**importance de la taxe foncière**, qui représente près d'un point de PIB à elle seule[47].

Le fait d'imposer plus le stock que les revenus du capital est une caractéristique partagée avec les autres États membres de l'Union européenne. La moyenne européenne est en effet à 1,1 % du PIB pour les prélèvements sur les revenus du patrimoine des ménages mais à 2,8 % du PIB pour ceux qui pèsent sur le stock de capital. Il convient de rappeler cependant que ces évaluations se fondent sur des périmètres différents puisque la catégorie des prélèvements sur le stock de capital intègre des sommes acquittées par les entreprises.

Encadré n° 5 : Faut-il imposer le stock de capital plutôt que ses revenus ?

Dans la littérature académique, des arguments économiques existent à la fois en faveur et en défaveur de l'imposition du stock de capital des ménages.

La taxation du stock présente l'inconvénient d'être disjointe de la solvabilité du contribuable et peut aboutir à un niveau d'imposition excessif au regard des revenus que les ménages tirent de ce capital, si le rendement des actifs est faible.

A l'inverse, imposer la détention de capital (plutôt que ses revenus) incite ses détenteurs à le faire fructifier et contribue donc à une utilisation efficace des ressources. Cet argument peut, par exemple, justifier d'imposer la valeur des logements plutôt que les loyers, afin d'encourager les propriétaires à ne pas laisser de logements vacants. En outre, un courant de la littérature académique souligne l'intérêt économique d'imposer les héritages afin de réduire les inégalités (d'autant plus que le décès n'est pas anticipé) et d'encourager la circulation du patrimoine si les donations bénéficient d'une fiscalité comparativement plus avantageuse[48]. Toutefois, les revenus du capital étant davantage concentrés que la détention du capital lui-même[49], leur taxation permet également d'atténuer ces inégalités.

[47] Et même 1,5 point de PIB en prenant en compte également la taxe foncière acquittée par les entreprises.

[48] Masson, A., « Comment justifier une augmentation impopulaire des droits de succession », *Revue de l'OFCE*, 2015.

[49] Cf. *Accounting for wealth inequality dynamics, methods, estimates and simulations for France 1800-2014* de B. Garbinti, J. Goupille-Lebret et T. Piketty (juillet 2016, actualisé en janvier 2017) et ses annexes.

2 - La part prépondérante de l'immobilier dans l'assiette des prélèvements sur le capital

Les données disponibles ne permettent pas aujourd'hui de connaître la répartition exacte du rendement total des prélèvements sur le capital entre la taxation de l'immobilier et du patrimoine mobilier (financier notamment). En effet, pour certains impôts, les données de l'administration fiscale sont agrégées : c'est le cas pour les droits de mutation à titre gratuit[50] et, dans une certaine mesure, pour l'ISF[51]. Les données qui suivent sont donc fondées sur des hypothèses conventionnelles pour ces deux impôts[52].

Pour l'IR, les prélèvements sociaux[53] et les DMTO, les données de la DGFIP permettent de distinguer l'assiette mobilière et immobilière, la distinction étant sans objet pour la taxe foncière par construction.

Sous ces réserves, il apparaît que les deux tiers des prélèvements sur le capital des ménages portent sur une assiette immobilière, soit environ 50 Md€ sur les 80 Md€ de rendement total. Les actifs financiers représentent le tiers restant.

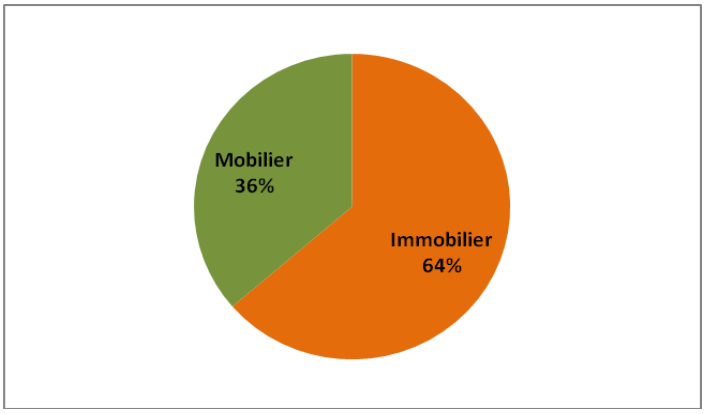
[50] Les notaires ne communiquent à l'administration fiscale que des données agrégées sur les droits de succession et de donation qu'ils ont perçus pour son compte.

[51] Les redevables dont le patrimoine est inférieur à 2,57 M€ portent le montant de leur patrimoine total directement sur leur déclaration de revenus, sans indiquer la ventilation entre les différents actifs détenus ; seuls ceux dont le patrimoine excède ce seuil doivent souscrire une déclaration détaillée des biens qui le composent.

[52] Pour les DMTG, dès lors que les petits patrimoines, plus fortement composés d'actifs immobiliers que les moyens et hauts patrimoines, sont exonérés du fait des abattements applicables, il est fait l'hypothèse que les patrimoines taxables sont répartis par moitié entre actifs immobiliers et actifs financiers (contre un partage 60,3 % immobilier / 39,7 % actifs financiers pour le patrimoine brut global des ménages en 2015). Pour l'ISF, il est fait l'hypothèse que le partage de l'assiette taxable entre immobilier et actifs financiers correspond à la composition du patrimoine moyen du dernier décile des ménages (70 % financier et 30 % immobilier).

[53] Pour les prélèvements sociaux, il faut distinguer les prélèvements sur les revenus du patrimoine, acquittés avec l'impôt sur le revenu (revenus fonciers, plus-values mobilières et certains revenus de capitaux mobiliers) et sur les revenus de placement, précomptés par les établissements payeurs ou les notaires (l'essentiel des RCM et les plus-values immobilières).

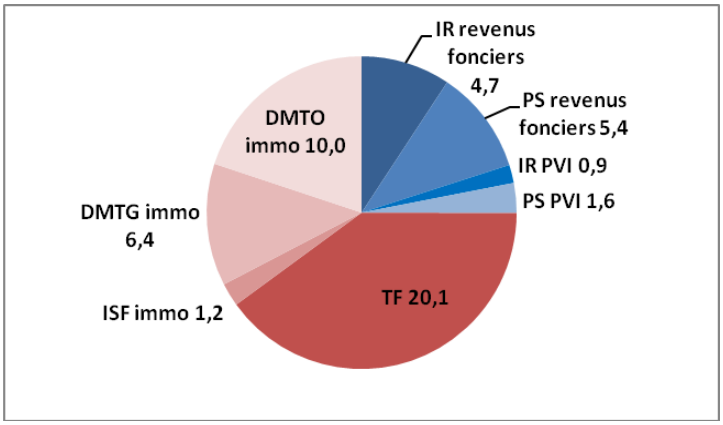
Graphique n° 12 : Répartition des prélèvements sur le capital des ménages entre assiette immobilière et mobilière



Source : CPO.

Les prélèvements immobiliers portent essentiellement sur le stock de patrimoine foncier. La taxe foncière, les DMTG et l'ISF représentent 55 % des prélèvements assis sur l'immobilier, soit 28 Md€. Les prélèvements assis sur les revenus tirés du patrimoine immobilier ne représentent que 25 % du total des prélèvements sur l'immobilier des ménages (soit 12,6 Md€). Il s'agit essentiellement de l'IR et des prélèvements sociaux sur les revenus fonciers (10,1 Md€), tandis que l'IR et les prélèvements sociaux sur les plus-values immobilières (PVI) ont un rendement de 2,5 Md€. Les DMTO assis sur les prix des cessions immobilières constituent le solde, soit 20 %.

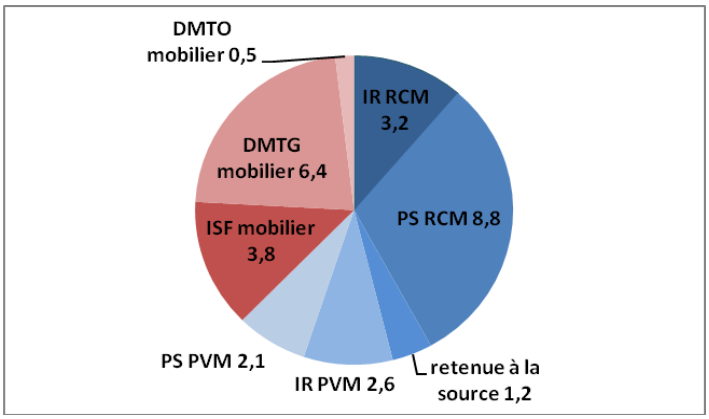
Graphique n° 13 : Répartition des prélèvements sur le capital immobilier des ménages



Source : CPO. Note de lecture : Le rendement de l'IR lié à l'imposition des revenus fonciers s'élève à 4,7 Md€. « PVI » : plus-values immobilières.

S'agissant des prélèvements sur le capital mobilier des ménages, le constat est inverse : ils sont aux deux tiers assis sur les revenus mobiliers, à savoir les revenus de capitaux mobiliers (RCM, 13,2 Md€) et les plus-values mobilières[54] (PVM, 4,8 Md€).

Graphique n° 14 : Répartition des prélèvements sur le capital mobilier des ménages



Source : CPO. Note de lecture : Le rendement de l'impôt sur le revenu lié à l'imposition des plus-values mobilières s'élève à 2,6 Md€. « RCM » : revenus de capitaux mobiliers ; « PVM » : plus-values mobilières ».

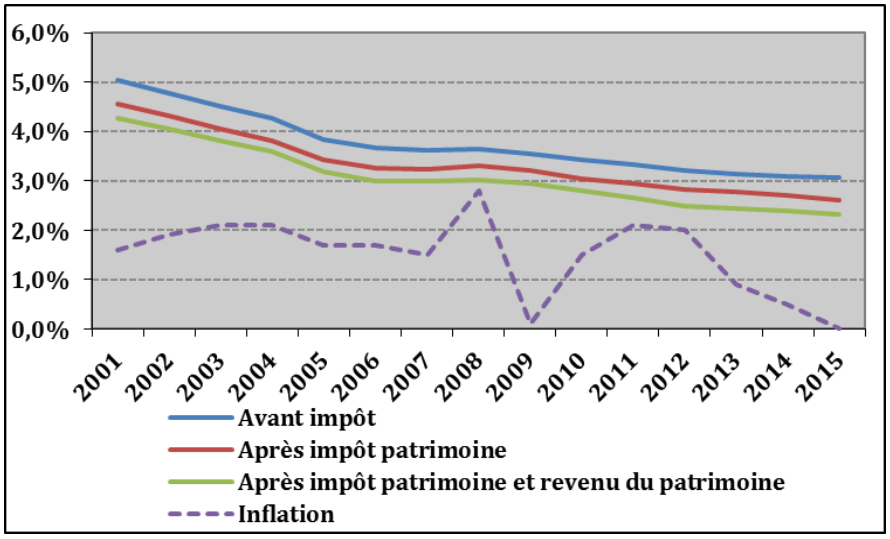
Les prélèvements sur le stock de capital financier apportent le tiers restant, la place des DMTO portant sur la cession d'éléments de patrimoine mobilier étant résiduelle.

Les actifs financiers des ménages sont moins taxés que les actifs immobiliers. En effet, les prélèvements immobiliers représentent 0,76 % du patrimoine immobilier brut des ménages (6 619 Md€ fin 2015 selon l'Insee[55]) et **25,1 % de leurs revenus immobiliers, sur la base de conventions de compatibilité nationale**[56]. Les prélèvements sur le capital mobilier représentent 0,59 % de leurs actifs financiers bruts (4 841 Md€ fin 2015) et 23,9 % de leurs revenus financiers (119,7 Md€ en 2016).

[54] Le rendement de l'*exit tax* (803 M€ en 2016) a été intégré dans la part correspondant à l'IR sur les plus-values mobilières.
[55] Insee, *Tableaux de l'économie française*, Edition 2017, 2 mars 2017.
[56] 179,8 Md€ au titre de la série « excédent brut d'exploitation des ménages » en 2016, qui correspond aux revenus fonciers nets de taxe foncière, auxquels il faut ajouter 20,1 Md€ au titre de la taxe foncière, soit 199,9 Md€. Cf. https://insee.fr/fr/statistiques/2832688?sommaire=2832834 Les loyers fictifs représentent, en 2016, 146 Md€ sur les 199,9 Md€ de revenus fonciers. Les prélèvements immobiliers représentent 93,1 % des revenus immobiliers hors loyers fictifs.

Ces prélèvements viennent ainsi diminuer le rendement avant impôts du patrimoine, même si la baisse du rendement après impôts observée depuis 15 ans est davantage imputable à la dynamique propre du rendement des actifs qu'à la fiscalité (cf. graphique ci-après).

Graphique n° 15 : Évolution du rendement apparent du patrimoine des ménages et de l'inflation entre 2001 et 2015



Source : Calculs des rapporteurs, à partir des données DGFIP (annuaire statistique), Insee, comptes de la sécurité sociale et IPC, ensemble des ménages, variation annuelle.

Note de lecture : pour la fiscalité sur les revenus, il est retenu l'hypothèse basse sur l'IR capital. L'IR capital bas est calculé en supposant que la part des revenus du capital dans l'IR après 2012 est constante et égale à son niveau de 2011.

3 - Des spécificités et des points communs avec nos partenaires

Les « Statistiques de recettes publiques » publiées par l'OCDE et une étude comparative conduite par les rapporteurs du CPO avec le concours de la direction de la législation fiscale et des attachés fiscaux des ambassades de France permettent de comparer sous différents aspects notre système de prélèvements sur le capital des ménages avec celui de nos principaux voisins[57]. Il en ressort des spécificités et des points communs.

Les prélèvements sur le stock de patrimoine présentent quatre spécificités principales par à la norme moyenne européenne.

[57] Travaux retracés dans le Rapport particulier n° 5.

En premier lieu, les impôts fonciers[58] **ont en France un niveau élevé.** Ils s'élèvent à près de 6 % des prélèvements obligatoires contre une moyenne OCDE de 3,3 %, mais 1 % en Allemagne, près de 3 % en Belgique et aux Pays-Bas et près de 10 % aux États-Unis et au Royaume-Uni. La comparaison est cependant faussée par le fait que, comme indiqué *supra*, ces statistiques mélangent des données sur les ménages et des données sur les entreprises, mais selon l'OCDE, environ 75 % des impôts fonciers français porteraient sur les ménages en 2015, contre 67 % en Belgique, 60 % aux Pays-Bas, 51 % au Royaume-Uni, et 40 % en Allemagne et en Suède.

En matière d'imposition des transactions immobilières, la France pratique également une imposition plus élevée que la moyenne de l'OCDE : les DMTO représentent 0,65 % du PIB (2015) contre 0,4 % en moyenne OCDE (même si leur part dans le PIB est plus élevée encore en Belgique et en Italie - 1,1 % - ainsi qu'au Royaume-Uni et en Espagne - 0,7 %).

En second lieu, alors que l'**imposition du patrimoine net global** a été pratiquée par 14 pays européens jusqu'au début des années 1990[59], elle est aujourd'hui devenue très minoritaire : outre la France à travers l'ISF, elle se rencontre en Suisse, en Norvège, en Espagne et, dans une certaine mesure, aux Pays-Bas. Le rendement de cet impôt dépend notamment du seuil d'imposition : dans les pays où l'assiette est large grâce à un seuil bas (Suisse et Pays-Bas), il représente plus de 1 % des prélèvements obligatoires (respectivement 1,6 % et 3,6 %), alors qu'en Espagne et en France, où ce seuil est élevé, il ne représente que 0,3 % et 0,5 % des prélèvements obligatoires[60].

[58] Les statistiques qui suivent, établies par l'OCDE en 2016, prennent en compte l'ensemble des impôts fonciers, qu'ils soient acquittés par le propriétaire ou le locataire, particulier ou entreprise.

[59] Dix États d'Europe du Nord qui la pratiquaient de manière ancienne (Allemagne, Autriche, Suisse, Luxembourg, Pays-Bas, Danemark, Suède, Finlande, Norvège et Islande) ont été rejoints, de 1975 à 1992, par l'Irlande, l'Espagne, la France et l'Italie.

[60] Aux États-Unis, la *property tax*, qui constitue la principale ressource fiscale des collectivités locales américaines, peut s'apparenter à un impôt sur le patrimoine global.

Encadré n° 6 : L'imposition du patrimoine global : comparaisons internationales

En Suisse, si les principes régissant l'impôt sur la fortune sont fixés par la loi fédérale[61], les règles en sont précisées par les 26 législations cantonales. Le taux de l'impôt est généralement progressif et varie fortement selon les cantons (seuls six cantons[62] appliquent des taux proportionnels). Le seuil d'entrée est bas (toujours inférieur à 201 000 CHF, soit environ 180 000 €). Il s'agit d'une imposition lourde puisque l'impôt sur la fortune représente 8,5 % des recettes fiscales cantonales et communales et environ 1 % du PIB.

En Norvège, les municipalités prélèvent 0,7 % et l'État 0,15 % sur les actifs nets excédant 1 480 000 couronnes norvégiennes, soit environ 160 000 € (plafond doublé pour un couple).

En Espagne, l'impôt sur la fortune a été affecté aux communautés autonomes, qui peuvent notamment déterminer les taux (qui s'élèvent jusqu'à 2,5 %). Le seuil d'entrée est fixé à 700 000 € et l'impôt est strictement individuel. L'Espagne a supprimé cet impôt en 2008 mais l'a réactivé en 2011 pour des motifs budgétaires.

Les Pays-Bas ont choisi de refondre en 2001 leur impôt sur le patrimoine et leur impôt sur les revenus en un impôt original sur les revenus du capital, qui n'est pas assis sur les revenus effectivement perçus par le contribuable, mais sur un revenu théorique calculé forfaitairement, en appliquant un taux de rendement théorique à la valeur économique moyenne annuelle du patrimoine (hors résidence principale).

Aux États-Unis, chaque État fédéré détermine le champ d'application et le ou les taux applicables à la *property tax*. En outre, plusieurs *property taxes* coexistent le plus souvent dans un même État fédéré : certaines sont spécifiques à certains biens (véhicules automobiles, valeurs mobilières par exemple) et peuvent s'ajouter à une *general property tax* portant sur l'ensemble des biens possédés ou, à tout le moins, à l'ensemble des biens immobiliers. Un nombre réduit d'États exige cet impôt personnel sur l'ensemble du patrimoine des résidents de leur territoire. La prédominance des biens immobiliers dans la matière imposable constitue la principale caractéristique de cet impôt qui, dès lors, s'apparente à la fois à un impôt foncier dans certains États et à un impôt général sur le patrimoine dans d'autres.

Depuis 2011, l'Italie se distingue au sein de l'Union européenne par une imposition du seul patrimoine détenu à l'étranger *via* deux impôts spécifiques : l'un sur le patrimoine immobilier (IVIE) et l'autre sur le patrimoine financier (IVAFE). Ces impôts sont dus par toute personne physique fiscalement domiciliée en Italie indépendamment de sa nationalité. En revanche, le patrimoine détenu en Italie n'est pas imposable.

[61] Loi d'harmonisation des impôts directs (LHID) de 1990.
[62] Lucerne, Uri, Schwytz, Obwald, Nidwald et Thurgovie.

Enfin, la France ne fait pas une exception en matière de fiscalité des successions en Europe où la tendance est à la suppression des droits de succession et donation et son remplacement par une taxation des successions au barème de l'IR[63], le plus souvent motivée par le faible rendement de cet impôt. Dans la plupart des pays examinés, les droits de succession sont imposés selon un barème progressif avec de nombreuses dérogations, qui expliquent que le taux effectif d'imposition soit très inférieur au taux de base applicable et les transmissions entre proches parents sont souvent favorisées.

Par ailleurs, les **droits de succession et de donation paraissent plus élevés en France** que dans les autres États de l'OCDE : ils représentent 1,2 % des prélèvements obligatoires en France (qui n'est dépassée que par la Belgique, où ils représentent 1,6 % des prélèvements obligatoires), contre 0,34 % en moyenne dans l'OCDE en 2015[64]. Cette moyenne est toutefois artificiellement abaissée par plusieurs États qui, comme le Portugal, le Danemark[65], la République tchèque ou certains États baltes[66], intègrent ces transmissions dans le revenu soumis à l'impôt sur le revenu et ne pratiquent dès lors pas d'imposition spécifique des transmissions de patrimoine. La spécificité des DMTG français, qui expliquent leur rendement élevé, tient non pas à leur caractère progressif, partagé par la grande majorité des pays qui imposent les successions et donations, mais par les taux élevés appliqués, notamment aux transmissions en ligne indirecte.

Par contre, **la France partage avec ses voisins plusieurs points communs concernant les modalités de taxation du stock de patrimoine**. Ainsi, les difficultés d'actualisation des bases foncières ne nous sont pas propres (cf. *infra)* : beaucoup de nos voisins retiennent également des valeurs historiques datant de plusieurs décennies (Allemagne, Autriche, Luxembourg notamment). On peut également noter, en matière de droits de succession et de donation, que l'existence d'une différence de taux entre transmissions en ligne directe et aux tiers est très majoritaire (seuls les pays anglo-saxons ne

[63] Cf. Rapport particulier n°5. Parmi les dix pays de l'Union européenne qui n'ont pas de droits de donations et successions, deux pays ont décidé, à des fins de simplification, de remplacer les droits de succession et donation par une intégration de ces transferts à l'assiette d'un impôt global (l'impôt sur le revenu en République tchèque à partir de 2014). Sur les huit États restants, sept imposent les biens immobiliers lors de leurs transferts et taxent donc indirectement une partie des successions et donations (l'Autriche a ainsi introduit des droits de mutation spécifiques aux transferts de biens immobiliers lors de donation ou succession concomitamment à la suppression des droits de succession et donation). Au total, seule l'Estonie ne taxe pas les héritages et les donations. *Source : Travail comparatif publié en 2014 à l'initiative de la Commission européenne (Cross country review of taxes on Wealth and Transfers of Wealth*).

[64] OCDE, Statistique des recettes publiques 2016. Cf. Rapport particulier n° 5, point 2.3.3.

[65] Uniquement pour les transmissions aux tiers.

[66] Lituanie et Lettonie, s'agissant des donations seulement.

pratiquent pas cette différenciation) et que les transmissions d'entreprises font souvent l'objet d'un dispositif favorable, le pacte Dutreil français semblant à cet égard plus souple que certains de ses homologues, qui posent une condition de maintien de l'emploi ou de la masse salariale (Allemagne, Belgique)[67].

En matière d'imposition des revenus du capital des ménages, la France se caractérise par la coexistence sur une même assiette (revenus mobiliers) d'une imposition proportionnelle (prélèvements sociaux) et d'une imposition au barème progressif. L'évolution récente jusqu'à la LFI pour 2018 est allée à rebours de la tendance générale, avec la mise au barème des revenus de capitaux mobiliers alors qu'une majorité de pays est passée à une imposition proportionnelle de ces revenus. L'imposition des revenus des capitaux mobiliers à taux proportionnel a débuté dans les pays nordiques au début des années 1990 (Suède en 1991, Norvège en 1992 et Finlande en 1993) et s'est étendue dans les années 2000 notamment à l'Espagne en 2006 et à l'Allemagne en 2009[68]. Ce mouvement concerne surtout les revenus de capitaux de mobiliers et, dans une moindre mesure, les plus-values. En revanche, les revenus fonciers sont majoritairement imposés au barème progressif en Europe.

La France se singularise également par un recours massif à la fiscalité pour orienter l'épargne des ménages (cf. partie suivante)**, pratique beaucoup moins répandue dans les autres pays.** La fiscalité des revenus du patrimoine est ainsi plus fragmentée en France, avec la juxtaposition de nombreux dispositifs dérogatoires ou spécifiques, et la place centrale conférée à l'assurance-vie et à l'épargne réglementée. Si certains systèmes fiscaux étrangers comportent des produits d'épargne fiscalement avantagés (Royaume-Uni via l'*International Savings Account*, Irlande avec les *Prize Bonds*, Belgique[69]), aucun autre pays ne présente une telle multiplicité de produits ayant chacun sa fiscalité propre (dans certains pays comme l'Italie ou le Portugal, des livrets réglementés sont proposés aux épargnants mais soumis à la fiscalité de droit commun).

Enfin, la fiscalité française des revenus locatifs est la seule à distinguer location nue et location meublée : tous les autres pays imposent selon les mêmes modalités ces deux types de revenus.

[67] Cf. Rapport particulier n° 5, point 2.3.7.
[68] Cf. Rapport particulier n° 5, partie 3.1.2.
[69] Cf. Rapport particulier n° 5, partie 3.2.2.

C - Un système de prélèvements complexe et sans logique explicite

1 - Des modalités d'imposition hétérogènes

Les modalités d'imposition des revenus du capital sont hétérogènes, donc peu lisibles pour les contribuables.

a) Le système actuel applique aux mêmes revenus de capitaux un IR et des prélèvements sociaux dont les règles d'assiette peuvent varier

Ainsi, les revenus du capital sont imposés à l'IR selon des modalités dépendant à la fois de la nature du capital (mobilier ou immobilier), de la durée de sa détention et, pour les revenus mobiliers, du support d'investissement ou du type d'actifs détenus. Ces revenus sont en principe imposés au barème progressif (après application d'un prélèvement forfaitaire non libératoire à la source), sauf pour les plus-values immobilières ainsi que certains revenus mobiliers et plus-values mobilières qui, soit obligatoirement[70], soit sur option[71], font l'objet d'un prélèvement forfaitaire libératoire.

A l'inverse, la nature du capital n'influe pas sur les taux de prélèvements sociaux applicables et seules trois catégories d'actifs sont susceptibles de faire l'objet d'une exonération (plus-values immobilières, épargne réglementée, certains revenus fonciers). Leurs taux sont toujours forfaitaires.

L'introduction en 2013 d'un prélèvement forfaitaire non libératoire et la mise en place par la LFI pour 2018 d'un prélèvement forfaitaire unique permettent d'harmoniser les modalités de calcul de l'IR et des prélèvements sociaux sur les revenus mobiliers, en privilégiant un mode de gestion simple pour les contribuables : intermédié, sans obligation déclarative et garantissant le caractère contemporain des revenus et des prélèvements. A l'inverse, le mode de gestion de l'ISF et, dans une moindre mesure, la taxe foncière, prélevée par voie de rôle, peuvent expliquer l'importance des coûts de gestion associés[72] et surtout leur faible acceptabilité par les contribuables.

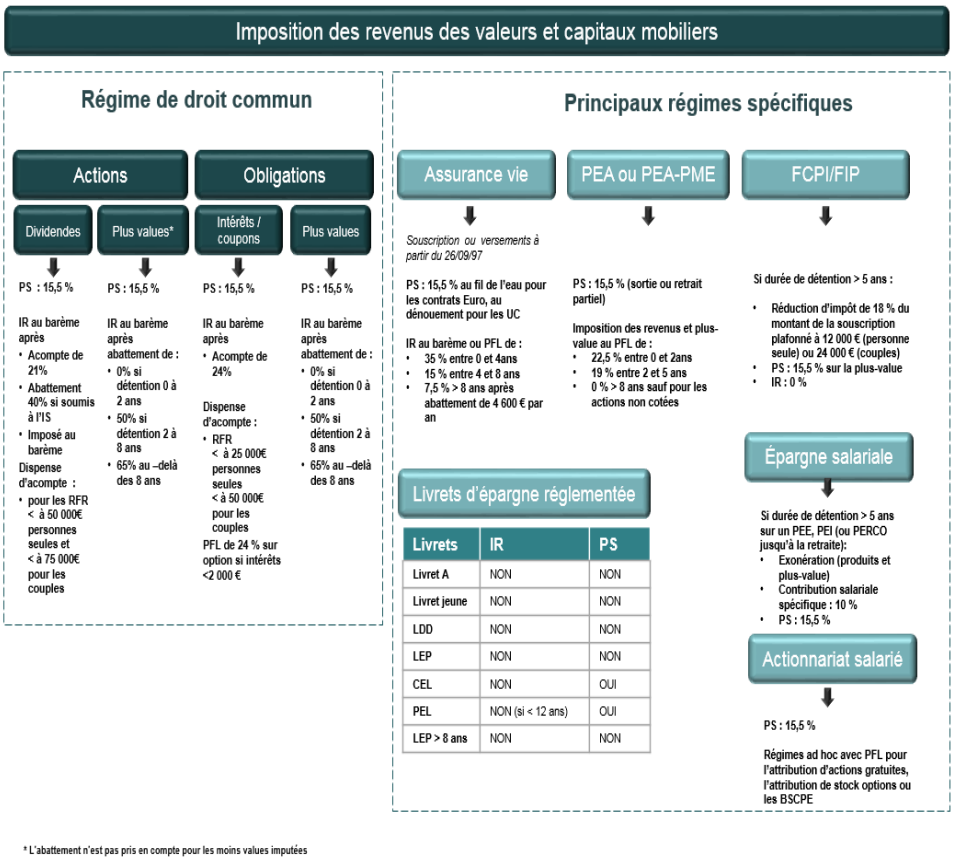
Le traitement fiscal et social des plus-values immobilières, qui bénéficient pour chaque prélèvement d'un abattement en fonction de la durée de détention, n'est lui-même pas parfaitement aligné : l'exonération totale des

[70] Notamment gains réalisés sur PEA, revenus mobiliers des non-résidents, revenus d'assurance-vie sous certaines conditions.
[71] Intérêts d'un montant annuel inférieur à 2 000 euros par exemple.
[72] La gestion de la TF présenterait un coût pour l'État de l'ordre de 566 M€. *Source : Cour des comptes, la Gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP*, janvier 2017.

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 au regard des prélèvements sociaux.

Enfin, quelques – rares – prélèvements imposent différemment le détenteur d'actifs financiers selon qu'il est un simple investisseur « passif » ou qu'il est un entrepreneur exerçant une fonction dans la société dont il détient les titres.

Tableau n° 2 : Schéma simplifié de l'imposition des revenus mobiliers des ménages



Source : Rapporteurs particuliers. Rapport particulier n°1

Il en est ainsi de l'ISF, qui exonère au titre des biens professionnels le dirigeant détenant une participation substantielle dans la société où il exerce son activité. Il en est de même de l'imposition à l'IR des plus-values mobilières, qui sous certaines conditions accorde des abattements majorés aux

associés exerçant leur activité professionnelle dans la société dont ils cèdent les titres[73]. La grande majorité des modalités d'imposition ne tient pas compte de cette distinction (notamment pas l'imposition des dividendes qui, en matière d'IR, prévoit l'application de l'abattement de 40 % à tous, alors même qu'elle a pour but d'effacer l'imposition des bénéfices à l'IS et ainsi d'assurer la neutralité de l'impôt entre l'exercice d'une activité sous forme d'entreprise individuelle ou de société de capitaux)[74].

b) Des valorisations différenciées des mêmes éléments de patrimoine immobilier selon l'impôt concerné

L'imposition de la détention immobilière se fait sur deux assiettes différentes : là où la TFPB est établie d'après la valeur locative cadastrale, après déduction de 50 % de son montant en considération des frais de gestion, d'assurances, d'amortissement, d'entretien et de réparation, le patrimoine immobilier est appréhendé à l'ISF à sa valeur vénale et pour son montant net, après déduction de la valeur des emprunts ayant servi à son acquisition. Plus largement, l'assiette des impositions portant sur la détention du patrimoine est variable : tandis que les DMTG et l'ISF sont assis sur la valeur vénale nette des biens, la taxe foncière est calculée en fonction de valeurs locatives historiques, censées correspondre au loyer théorique du logement mais qui n'ont pas été actualisées depuis 1970 s'agissant des immeubles bâtis et 1960 pour le non-bâti (et qui ne permettent pas la déduction du passif immobilier).

Par ailleurs, **l'écart de traitement fiscal entre la location nue** (imposée dans la catégorie des revenus fonciers) **et la location meublée non professionnelle** (imposée en bénéfices industriels et commerciaux) crée une distorsion significative de marché. Bien que résultant d'une jurisprudence administrative ancienne[75] selon laquelle la location meublée est une activité commerciale, la possibilité d'amortir le bien fiscalement a pour effet d'augmenter artificiellement la rentabilité d'un investissement dans le meublé de l'ordre d'un à deux points, pour une rentabilité moyenne de l'ordre de 4 % dans le meublé (2 % dans le nu)[76] (cf. *infra)*.

---

[73] Cf. aussi les modalités particulières d'imposition des plus-values de cession de parts de sociétés de personnes dans lesquelles le cédant exerce son activité professionnelle, prévues par l'article 151 *nonies* du code général des impôts (possibilités de report d'imposition).

[74] Cf. D. Gutmann, « L'associé, investisseur ou entrepreneur ? Réflexions fiscales sur le statut de l'associé de société », *Mélanges en l'honneur du Professeur Paul Le Cannu, Le droit des affaires à la confluence de la théorie et de la pratique*, Dalloz, 2014.

[75] Cf. Conseil d'État, 10 juillet 1925, n° 84803 : Dupont 1926 p. 102 ; Conseil d'État, 10 juin 1926 : Dupont 1926 p. 577

[76] Après fiscalité, le différentiel de taux de rendement interne (TRI) est ainsi compris entre 0,9 point (pour un ménage des classes moyennes dans un contexte de stagnation des prix)

2 - De nombreuses dépenses fiscales et sociales conduisent à s'éloigner du modèle d'imposition à assiettes larges et taux bas

a) Des dépenses fiscales et sociales qui représentent plus de 21 Md€ par an, soit plus du quart du rendement annuel net de ces prélèvements

Au-delà de la multiplicité de prélèvements applicables à chaque assiette, l'imposition du capital des ménages se caractérise par un nombre élevé de régimes dérogatoires, pour un coût d'au moins 21,5 Md€ en 2016, soit plus du quart de son rendement total. Cette estimation n'est toutefois pas complète puisque plusieurs dispositifs ne font pas l'objet d'un chiffrage[77] par l'administration fiscale, soit qu'ils ne soient pas considérés comme une dépense fiscale par le tome II de l'annexe *Voies et moyens* au projet de loi de finances ou par l'annexe V au projet de loi de financement de la sécurité sociale, soit que les données disponibles ne permettent pas d'évaluer leur coût malgré les observations récurrentes formulées par la Cour des comptes[78].

L'imposition des revenus du capital concentre l'essentiel de ces dispositifs dérogatoires : 17,7 Md€, dont 3,6 Md€ au titre des prélèvements sociaux. Le coût des dépenses fiscales applicables en matière d'IR (14,1 Md€) est supérieur au rendement de l'IR sur les revenus du capital (11,8 Md€).

---

et 2,4 points (pour un ménage aisé dans un contexte de hausse des prix) selon les scénarios simulés. Cf. Rapport particulier n°4.

[77] Parmi ceux-ci on peut citer : l'exonérations d'ISF applicables aux biens professionnels et aux objets d'art et droits de propriété intellectuelle ou, en matière d'IR, exonération des gains de cession de valeurs mobilières réalisés par les non-résidents ; l'imposition à taux forfaitaire (18 %) des plus-values mobilières sur bons de souscription de parts de créateurs d'entreprise (BSPCE) ; l'exonération des plus-values immobilières des personnes âgées ou handicapées au titre de leur ancienne résidence principale avant leur entrée dans un établissement médicalisé ; l'exonération de prélèvement pour les intérêts des obligations et titres souscrits par un non-résident ; l'exonération ou imposition à taux réduit des gains de cession de valeurs mobilières réalisés dans le cadre d'un plan d'épargne en actions ; les abattements, fixe et majoré pour durée de détention, applicables aux cessions de titres ou droits par les dirigeants de PME partant à la retraite ; ou encore l'exonération des gains réalisés lors de cessions de titres de sociétés de capital-risque.

[78] Note annuelle d'analyse de l'exécution budgétaire sur les dépenses fiscales.

Tableau n° 3 : Dépenses fiscales et sociales en matière d'imposition du capital des ménages

	Nombre de dispositifs évalués	Montant 2016[79] (en M€)
IR - revenus de capitaux mobiliers	26	7 107
IR - plus-values mobilières	11	274
IR - revenus fonciers	25	3 878
IR - plus-values immobilières	12	2 870
Total IR	**74**	**14 129**
Total Prélèvements sociaux	**4**	**3 587**
TFPB et TFPNB	> 12	1 842
DMTO	5	70
DMTG	13	803
ISF	18	1 114
Total autres prélèvements	**48**	**3 828**
TOTAL	**> 126**	**21 544 M€**

Source : annexe Voies et moyens tome II au PLF 2017 ; annexe 5 au PLFSS 2017. Les dépenses fiscales relatives aux taxes foncières ne concernent que les ménages : le montant n'inclut pas les dépenses fiscales bénéficiant aux entreprises ou aux professionnels.

Les dépenses fiscales et sociales les plus importantes concernent[80] :

- le traitement des **plus-values immobilières** : il s'agit des abattements pour durée de détention[81] (3,6 Md€, dont 1,85 Md€ au titre des prélèvements sociaux et 1,74 Md€ au titre de l'IR), de l'exonération des plus-values immobilières sur la résidence principale (2 Md€ dont 1 Md€ au titre des prélèvements sociaux et 1 Md€ au titre de l'IR) ;
- **l'épargne réglementée** (**1,9 Md€** dont 0,6 Md€ au titre des prélèvements sociaux), dont la plupart des placements sont totalement exonérés au titre de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux[82] ; seuls les intérêts acquis sur les comptes épargne-logement (CEL) et les plans épargne-logement (PEL) sont soumis aux prélèvements sociaux de 15,5 % ;

[79] Chiffre 2015 s'agissant des prélèvements sociaux.
[80] Outre l'abattement de 40 % sur les dividendes en matière d'IR (1,9 Md€), dont la classification en régime dérogatoire n'est pas évidente dans la mesure où il vise à éviter la double imposition à l'IS puis à l'IR.
[81] Dont la classification en tant que régime dérogatoire prête à débat dans la mesure où ces abattements visent à prendre en compte l'érosion monétaire, mais sont d'un montant qui excède cette seule finalité (Cf. ci-dessous).
[82] Parmi les PEL, seuls ceux dont la durée de détention excède 12 ans sont soumis à l'IR.

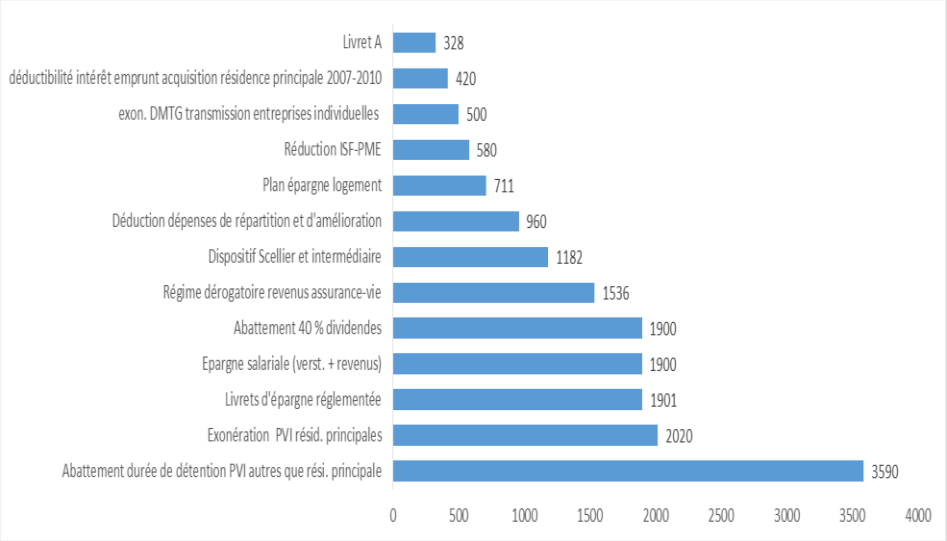
- l'exonération des revenus mobiliers provenant de **l'épargne salariale (1,9 Md€)** dont les versements (ainsi que les revenus et produits) sont eux-mêmes exonérés d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales patronales ;
- l'imposition réduite de **l'assurance-vie** (**1,5 Md€** en 2016), dont les revenus et plus-values font l'objet d'un prélèvement forfaitaire libératoire au taux réduit de 7,5 % pour des contrats souscrits il y a plus de 8 ans ;
- les dispositifs fiscaux d'incitation à **l'investissement locatif (1,2 Md€).**

l.a résidence principale et l'assurance-vie, qui constituent plus des trois quarts du patrimoine des ménages et concernent respectivement près des deux tiers et plus d'un tiers des contribuables[83], **bénéficient de régimes dérogatoires au titre de l'imposition des revenus et des plus-values**, ainsi que, pour l'assiette immobilière, **au titre des prélèvements sociaux**. Pour l'imposition à l'IR des revenus et des plus-values (fonciers et mobiliers), **le montant des dépenses fiscales (14,1 Md€) excède le rendement de l'impôt (13,9 Md€)** en 2016.

Ainsi, les modalités d'imposition de droit commun (soumission au barème des revenus et plus-values de 2013 à 2017) ne s'appliquent qu'à une assiette restreinte, les principaux éléments de patrimoine bénéficiant soit d'exonérations (plus-values immobilières, épargne réglementée), soit de prélèvements forfaitaires libératoires (PEA, assurance-vie, certains dispositifs d'épargne salariale).

[83] Cf. Rapport particulier n°3. En 2015, les actifs immobiliers représentent 61 % du patrimoine net des ménages et 58,9 % des ménages détiennent une résidence principale et 18,0 % d'autres logements (résidence secondaire, logement donné en location, logement vacant). L'assurance-vie représente, en 2015, 37 % du portefeuille financier des ménages, soit environ 16 % du patrimoine total des ménages et concerne 37 % des ménages.

Graphique n° 16 : Principales dépenses fiscales et sociales relatives au capital des ménages[84] (en M€)



Source : Voies et moyens tome II – PLF 2017. Annexe 5 PLFSS 2017. Note de lecture : en ce qui concerne les livrets réglementés, le montant de la dépense fiscale ne comprend pas l'exonération au titre des prélèvements sociaux.

Encadré n° 7 : Dépenses fiscales et sociales : analyse par prélèvement

Si **les prélèvements sociaux** sur les revenus du patrimoine ou sur les revenus des produits de placement se caractérisent par leur universalité, trois catégories en sont exonérées : certains revenus mobiliers (617 M€ au titre de l'exonération des intérêts des livrets d'épargne réglementée), certains revenus fonciers (100 M€ dans le cadre de dispositifs fiscaux spécifiques) et les plus-values immobilières sous certaines conditions (1 020 M€ au titre de l'exonération de la résidence principale et 1 850 M€ au titre des abattements sur les résidences secondaires). Ces exonérations représentaient un montant total de **3,6 Md€ en 2015** (soit 18,3 % du rendement total des prélèvements sociaux sur le capital)[85].

Les dépenses fiscales liées à **l'imposition de la transmission** du capital s'élèvent **au moins à 870 M€ en 2016,** dont 803 M€ au titre des droits de mutation à titre gratuit et 70 M€ pour les exonérations compensées par l'État relatives aux droits de mutation à titre onéreux.

[84] Certaines dépenses fiscales ne font pas l'objet d'un chiffrage dans les *Voies et moyens* : c'est le cas de la dépense fiscale relative à l'exonération des biens professionnels ou des œuvres d'art en matière d'assiette d'ISF, ou de l'exonération des revenus des PEA.
[85] Dernières données disponibles (annexe 5 au PLFSS 2017).

L'ISF se caractérise par une vingtaine de dépenses fiscales **(1,1 Md€** au total en 2016), qui visent pour la plupart à exclure de l'assiette d'imposition certains actifs, comme les biens professionnels, pour lesquels la dépense fiscale associée n'est pas chiffrée, les objets d'antiquité, d'art ou de collection et les investissements dans des PME (dispositif ISF-PME).

Les taxes foncières donnent lieu à **1,8 Md€** d'exonérations ou d'abattements faisant l'objet d'une compensation par l'État ou les collectivités, uniquement en ce qui concerne les ménages.

Pour les revenus fonciers, les dépenses fiscales s'élèvent à **3,9 Md€ en 2016** (22 % de l'ensemble des dépenses fiscales), dont les dépenses liées au dispositif Scellier (788 M€ + 394 M€ pour le Scellier intermédiaire), l'exonération des intérêts d'emprunts immobiliers (en cours d'extinction mais dont le montant était encore de 420 M€ en 2016), l'exonération des dépenses de réparation et d'amélioration (1 160 M€) ou la réduction d'impôt relative à l'investissement dans le logement social outre-mer (225 M€). Les plus-values immobilières sont totalement exonérées pour la résidence principale et font l'objet pour les résidences secondaires d'un abattement pour durée de détention, conduisant à une exonération totale au bout de 22 ans.

Les dépenses fiscales relatives aux revenus mobiliers et plus-values mobilières représentent **7,4 Md€** (soit 41 % du total des dépenses fiscales).

Source : Voies et Moyens, Tome 2 ; PLF 2017. Rapport particulier n°1

b) Un relèvement des taux maximaux d'imposition, source d'écart de traitement entre produits à fiscalité générale et produits à fiscalité spécifique

Si la hausse du rendement des prélèvements obligatoires sur le capital des ménages (+14 % dans les prélèvements obligatoires totaux entre 2006 et 2016) tient essentiellement à la fiscalité immobilière, notamment la taxe foncière[86], les dix dernières années ont été marquées par un relèvement des taux marginaux maximaux de prélèvement, au titre des prélèvements sociaux comme de l'impôt sur le revenu.

L'augmentation des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine financier a été régulière depuis la création de la CRDS en 1996 et l'extension de la CSG aux revenus mobiliers en 1997. Le taux global est ainsi passé de 0,5 % au début de 1996 à 15,5 % depuis le 1er janvier 2013.

Au titre de l'IR, le taux du prélèvement forfaitaire libératoire de droit commun alors applicable aux revenus mobiliers a d'abord été relevé en 2011

[86] La fiscalité immobilière a supporté la principale hausse de rendement entre 2006 à 2016, passant de 27 Md€ à 39 Md€, soit une hausse de 45 % (contre une progression six fois moindre des prélèvements sur le capital mobilier). S'agissant de la seule TFPB, le rendement issu des ménages a crû de 41 % entre 2008 et 2015.

de 16 % à 21 % pour les dividendes et à 24 % pour les intérêts et de 16 % à 19 % pour les plus-values (assujetties à compter de cette date au premier euro). L'imposition se fait au barème depuis 2013.

Seul le relèvement du taux des prélèvements sociaux a eu un impact significatif en rendement (+6,3 Md€, soit +48 %, depuis 2006, contre +1,5 Md€, soit +12 % pour les revenus et les plus-values de capitaux mobiliers et immobiliers à l'IR)[87].

En effet, s'agissant de l'IR, la soumission au barème[88] de l'impôt sur le revenu des revenus de capitaux mobiliers et des plus-values a eu essentiellement pour conséquence de répartir différemment les prélèvements entre les contribuables[89], et non d'augmenter le rendement total de l'IR sur les revenus du capital : le cumul des prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers, du prélèvement forfaitaire libératoire et du barème passe de 4,7 Md€ en 2012 à 5,5 Md€ en 2013, puis se contracte pour s'établir à 3,3 Md€ en 2015)[90]. Cette évolution tient au fait que l'exercice 2013 cumule l'impact de plusieurs évolutions, dont certaines touchent au mode de recouvrement de l'impôt (avec la création d'un acompte) et n'ont eu qu'un effet de trésorerie[91].

L'imposition des revenus de capitaux au barème de l'IR, faisant suite à des relèvements successifs des taux des prélèvements sociaux, a cependant eu pour conséquence **d'augmenter fortement les taux marginaux maximaux d'imposition entre 2012 et 2013** : de 28,1 %[92] à 40,2 %[93] pour les dividendes, 39,5 %[94] à 58,2 %[95] pour les intérêts.

---

[87] Cf. Rapport particulier n°1.

[88] Imposés jusque-là par l'application en principe d'un taux forfaitaire, le législateur a décidé, en loi de finances pour 2013, que leur soit appliqué le barème progressif de l'impôt sur le revenu.

[89] Certains contribuables imposés dans les tranches à 0, à 5,5 ou à 14 % optaient pour le prélèvement forfaitaire libératoire à taux pourtant supérieur, sans y avoir intérêt et ont donc vu leur imposition diminuer avec l'imposition systématique au barème.

[90] Source : DGFIP. Rendement des revenus de capitaux mobiliers au barème obtenu en appliquant la méthode du taux moyen. Cf. Rapport particulier n°1.

[91] Quatre évolutions ont combiné leurs effets : l'imposition au barème des dividendes et produits de placement à taux fixe, perçus en 2012 ; la suppression de l'abattement forfaitaire sur les dividendes (de 1 525 € pour un célibataire) ; la réduction du taux de CSG déductible (de 5,8 % à 5,1 %) ; la création en 2013 d'un acompte (prélèvement forfaitaire ordinaire au taux de 21 %), prélevé au fil de l'eau sur les revenus perçus en 2013.

[92] 21 % de prélèvement forfaitaire libératoire et 15,5 % de prélèvements sociaux à compter du 1er janvier 2012, soit 28,1 % après abattement d'assiette de 40 %.

[93] 45 % de taux d'imposition à la plus haute tranche et 15,5 % de prélèvements sociaux à compter du 1er janvier 2013, compte tenu de l'abattement maintenu sur l'imposition des dividendes, et des conditions de déductibilité d'une fraction de CSG.

[94] 24 % de prélèvement forfaitaire libératoire et 15,5 % de prélèvements sociaux.

[95] 45 % de taux d'imposition à la plus haute tranche et 15,5 % de prélèvements sociaux à compter du 1er janvier 2013, après CSG déductible.

Bien que **les taux d'imposition moyens réels à l'IR demeurent très en deçà des taux marginaux maximaux**, et même **des taux antérieurement appliqués au titre des prélèvements forfaitaires libératoires** (11,8 % pour les revenus de capitaux mobiliers en 2015[96], pour un prélèvement forfaitaire libératoire à 21 % pour les dividendes et à 24 % pour les intérêts ; 13,7 % sur les plus-values mobilières[97], pour un prélèvement forfaitaire libératoire antérieurement à 24 %), la hausse des taux marginaux maximaux d'imposition a eu pour effet de **creuser l'écart de prélèvement en faveur des produits à fiscalité dérogatoire**.

Tableau n° 4 : Taux maximal effectif en fonction de la durée de détention ou de souscription (prélèvement sociaux et imposition des revenus) (en%)

Durée de détention du produit	1 an	2 ans	3 ans	4 ans	5 ans	6 ans	7 ans	8 ans	9 ans	10 ans
Dividendes	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2
Intérêts coupons	58,2	58,2	58,2	58,2	58,2	58,2	58,2	58,2	58,2	58,2
PEA	38,0	38,0	34,5	34,5	34,5	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5
Assurance-vie en UC (>2400 € intérêt par an)	50,5	50,5	50,5	50,5	29,5	29,5	29,5	29,5	23,0	23,0
Assurance-vie en UC (<2400 € intérêt par an)	50,5	50,5	50,5	50,5	29,5	29,5	29,5	29,5	15,5	15,5
FCPI et FIP (hors réduction d'impôt de 18%)	58,2	58,2	58,2	58,2	58,2	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5

Source : Dividendes et intérêts : revenus PEA, assurance-vie et FCPI : revenus et plus-value au moment de la cession partielle ou totale. Cf. Rapport particulier n°1.

c) Des avantages fiscaux applicables au revenus du capital sources d'incohérences, leur incidence économique pouvant être contradictoire

Les revenus mobiliers de nombreux placements (livrets réglementés, assurance-vie, PEA …) n'entrent pas dans la détermination du revenu net global et ne sont donc pas assujettis à l'impôt sur le revenu dans les conditions de droit commun[98].

[96] *Source : DGFIP*.
[97] *Source : DGFIP*.
[98] Voir notamment articles 81 et 157 du code général des impôts (Cf. Rapport particulier n°1 - annexe 6).

Ces dispositifs dérogatoires sont, pour la plupart, classés en dépenses fiscales par les annexes aux projets de loi de finances. Leur coût est estimé à 7,1 Md€ pour 2016[99].

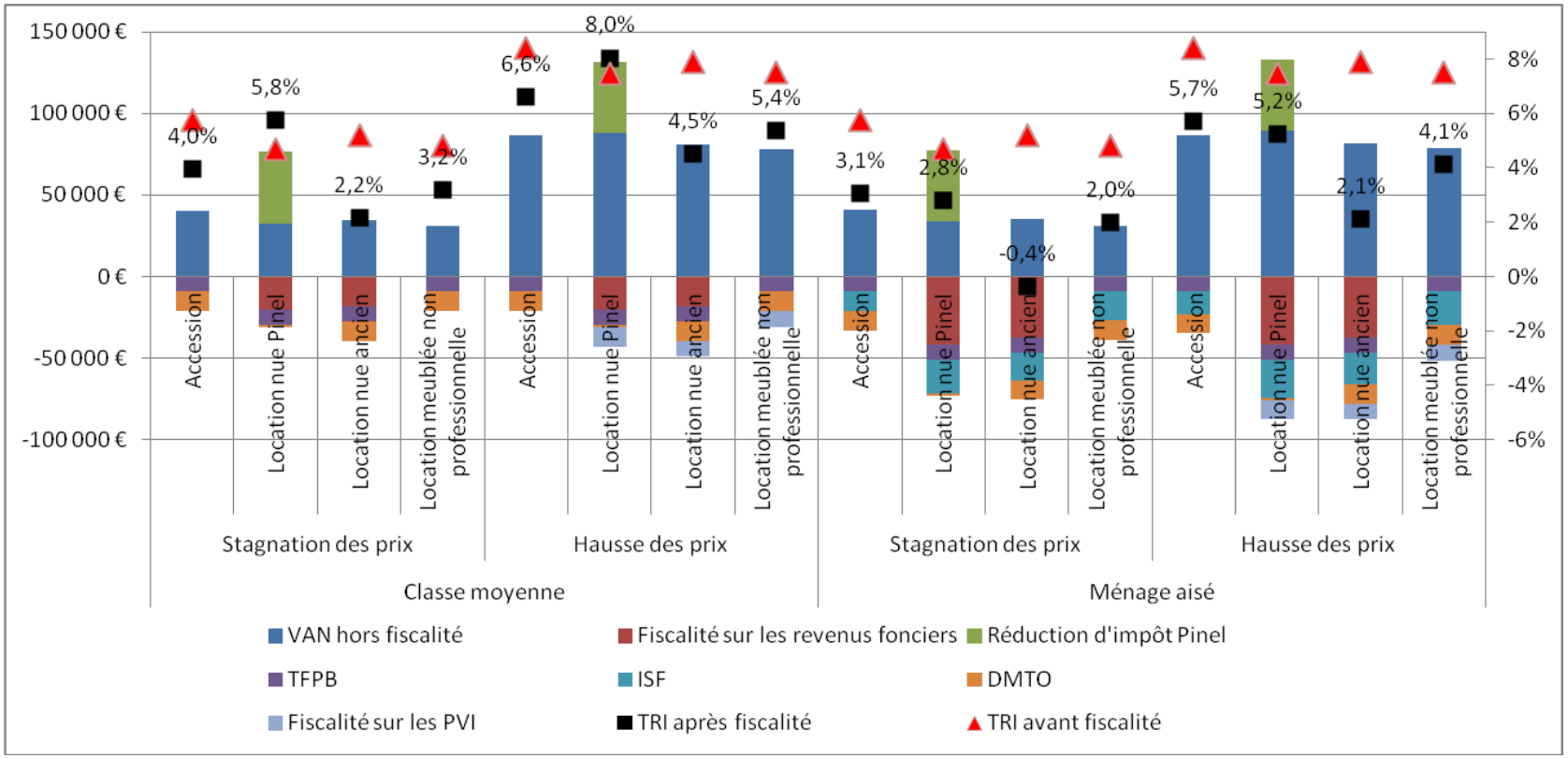
Outre le fait qu'ils ont un impact significatif sur le rendement de l'impôt, **la coexistence de ces différents dispositifs dérogatoires produit des incitations contradictoires**.

Ainsi, le **traitement fiscal favorable dont bénéficie l'investissement immobilier** (exonération de la plus-value sur la résidence principale et abattements sur la plus-value de la résidence secondaire, dispositifs de réduction d'impôt pour investissements locatifs, régime de la location meublée non professionnelle pour l'imposition des revenus immobilier) encourage la mobilisation de l'épargne des ménages sur des actifs immobiliers[100]. Dans un contexte de hausse des prix de l'immobilier, pour un rendement avant impôt similaire entre la location nue et la location meublée (environ 8 %), le régime fiscal plus favorable de la location meublée permet par exemple d'atteindre un taux de rendement après impôt (4,1 %) plus élevé que la location nue dans l'ancien (2,1 %) (cf. graphique *infra)*. Toutefois, **de nombreux supports de détention de capitaux mobiliers bénéficient également d'un régime fiscal favorable** (assurance-vie, épargne réglementée, épargne salariale, PEA ...).

[99] Dont toutefois 1,9 Md€ au titre de l'abattement de 40 % sur les dividendes. Ce chiffre est sans doute sous-estimé dans la mesure où l'évaluation de nombreuses dépenses fiscales importantes n'est pas renseignée. C'est le cas de la dépense fiscale relative à l'exonération des intérêts capitalisés sur les PEA ou des plus-values de cession sur ces mêmes plans (près de 200 M€ en 2015) ou encore des dispositifs relatifs à l'actionnariat salarié (l'imposition des revenus et plus-values à des taux forfaitaires représentait une exonération globale de 111 M€ en 2015 contre 11 M€ renseignés en 2016). Cf. Rapport particulier n°1.

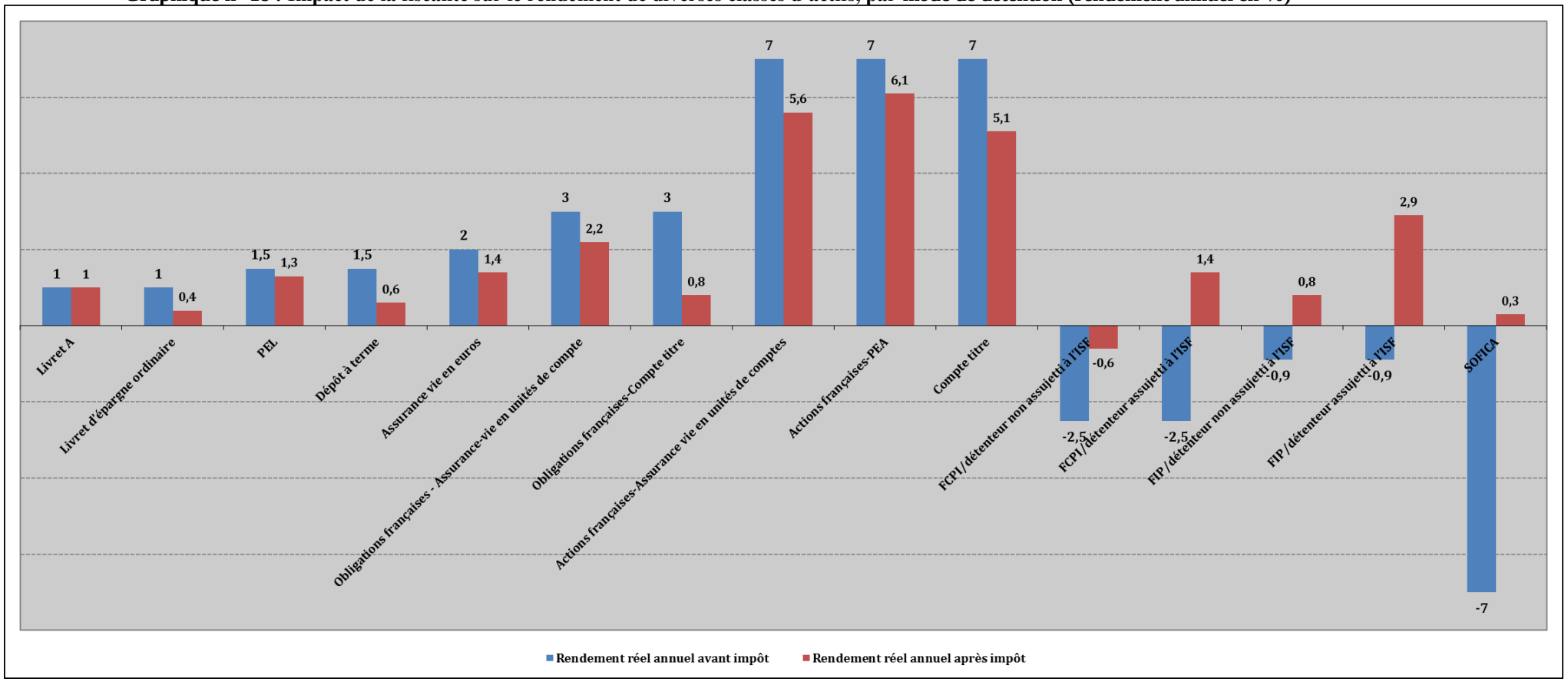
[100] En 2015, l'épargne des Français était placée à hauteur de 6 451 Md€ dans l'immobilier (corrigé des dettes de long terme) et à hauteur de 4 759 Md€ sous forme d'épargne financière.

Graphique n° 17 : Niveau de fiscalité et taux de rendement interne pour différents types d'investissement immobilier



Source : Modèle de simulation des rapporteurs. Rapport particulier n°4.note de lecture : les symboles (triangle et carré) expriment le rendement d'un investissement immobilier respectivement avant et après impôt en pourcentage (échelle de droite) ; les histogrammes de couleur présentent (échelle de gauche) la valeur actualisée nette de l'investissement avant impôt (par exemple environ 80 000€ pour une location meublée non professionnelle) sur laquelle s'imputent les différents prélèvements (environ 10 000€ de TFPB dans le même exemple). Dans un contexte de hausse des prix de l'immobilier, pour un rendement avant impôt similaire entre la location nue et la location meublée (environ 8%), le régime fiscal plus favorable de la location meublée permet par exemple d'atteindre un taux de rendement après impôt (4,1%) plus élevé que la location nue dans l'ancien (2,1%).

Graphique n° 18 : Impact de la fiscalité sur le rendement de diverses classes d'actifs, par mode de détention (rendement annuel en %)



Source : Calculs des rapporteurs sur la base de données de marché (cf. Rapport particulier n°4). (NB : rendements avant impôt et volatilité dépendent fortement de la période observée pour certains actifs les plus risqués (actions et immobilier notamment).

Note de lecture : les produits pour lesquels l'histogramme bleu est moins élevé que le rouge matérialisent le gain de rendement lié à un régime fiscal favorable (FCPI FIP, SOFICA). Le rendement avant impôt est net d'inflation (hypothèse de 1% d'inflation), ce qui explique des rendements réels proches de zéro. Le rendement après impôt est positif pour certains produits dont le rendement réel est proche de zéro après prise en compte les aides fiscales de type réduction d'impôts associées à ces produits.

Alors même que la fiscalité introduit des distorsions importantes, pouvant faire varier du simple au double la rentabilité d'un investissement immobilier ou mobilier donné (cf. graphique et tableau *infra*), la politique fiscale poursuit **des objectifs contradictoires dont l'incidence sur les comportements d'épargne est peu évaluée** :

- le **régime fiscal est plus favorable à l'épargne non risquée qu'à l'épargne risquée** (prélèvements obligatoires nuls ou faibles sur l'épargne réglementée, sans risque et liquide, pour un encours de 866 Md€[101] ; prélèvements identiques sur l'assurance-vie en unités de compte et en euros, les supports en euros représentant 80 % de l'encours, soit 1 287 Md€) ;
- **les produits visant à orienter l'épargne des ménages vers le financement de l'économie ne parviennent pas à attirer des volumes significatifs,** alors même qu'ils disposent d'une fiscalité favorable[102] (baisse d'un tiers des encours du PEA entre 2007 et 2016, à 80 Md€[103]) ;
- **certains régimes fiscaux favorisent l'investissement intermédié au détriment de la détention directe** des mêmes actifs sous-jacents pendant les mêmes durées : la détention d'obligations sur une assurance-vie permet d'atteindre un taux de rendement après impôt trois fois supérieur à la détention directe des mêmes obligations (cf. graphique n° 18) ;
- **les dispositifs visant la détention longue reposent sur l'âge des contrats et non la durée de détention des actifs sous-jacents** ; concernant l'assurance-vie, il suffit de « prendre date » en ouvrant un contrat sans nécessairement y investir beaucoup pour bénéficier de l'avantage fiscal ; de la même manière concernant le PEA, c'est la durée de vie du plan, et non la durée de détention des titres qui y sont logés, qui conditionnent le bénéfice de l'exonération fiscale ;

[101] Livret et CEL, épargne contractuelle (PEP, PEL). *Source : Banque de France, encours à fin juin 2016.* Rapport particulier n°4.

[102] Fiscalité du PEA : 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.

[103] *Source : FFA. Rapport annuel 2016.*

- enfin, le régime fiscal de **l'épargne salariale**[104] (encours de 90 Md€, dépense fiscale associée de 1,9 Md€ et dépense sociale de l'ordre de 0,5 Md€)[105] **semble en faire un mode alternatif de rémunération plus qu'un instrument de financement de l'économie**[106]**.** De même, le régime social favorable des produits liés à **l'actionnariat salarié** (stock-options, attributions gratuites d'action et bon de souscription parts créateurs d'entreprise)[107] est également susceptible de générer des effets de substitution entre rémunération du travail et rémunération du capital.

Parallèlement à l'accroissement du capital des ménages, le niveau des prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages a progressé sur la dernière décennie, notamment en raison de la hausse du rendement de la taxe foncière et des prélèvements sociaux, ce qui tend à maintenir la singularité de la position de la France en Europe. Le système français se caractérise également par un grand nombre de dispositifs à fiscalité spécifique, qui complexifient la compréhension de l'impôt et peuvent créer, pour les ménages, des incitations contradictoires.

*

* *

---

[104] L'abondement des salariés est exonéré d'impôt et soumis à prélèvements sociaux de 8 %. Les abondements de l'employeur ne sont pas soumis aux cotisations sociales patronales. 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 %.

[105] *Source : Banque de France*. Rapport particulier n°4. *Voies et Moyens, PLF 2017 et Rapport IGF IGAS – Mission d'évaluation diagnostic sur les dispositifs d'épargne salariale, décembre 2013.*

[106] En l'absence d'exigence sur les conditions de mobilisation des fonds placés sur les supports d'épargne salariale, il semble qu'une part significative de cette épargne soit investie sur des fonds monétaires au rendement aujourd'hui très faible, voire négatif en termes réels (ces fonds sont en effet indexés sur l'EONIA, qui évolue autour de -0,4 % par an à fin 2016). Cf. Rapport particulier n°4.

[107] Cf. Rapport particulier n°1 ; partie 3.2.7. Les actions gratuites, les avantages des stock-options et des BSPCE sont exclus de l'assiette des cotisations sociales et du forfait social, pour un montant de 111 M€ en 2015 de dépense sociale en 2015. Jusque 2017, les gains de levée d'option, les BSPCE et les plus-values de cession sur AGA sont imposés au barème de l'impôt sur le revenu après abattement en fonction de la durée de détention et en plus des prélèvements sociaux de 15,5 %, sont assujettis à la contribution salariale spécifique de 10 %. La LFI pour 2018 les impose au prélèvement forfaitaire unique de 30 %.

II - Des enjeux économiques et sociaux insuffisamment pris en compte par le système de prélèvements

A - Un système de prélèvement globalement progressif qui peine toutefois à atténuer la dynamique de concentration du patrimoine

1 - Une progressivité globale assurée par la coexistence de différents types de prélèvements

a) Un mélange de prélèvements proportionnels et de prélèvements progressifs

Les prélèvements les plus significatifs en rendement sont proportionnels mais le système de prélèvements obligatoires est globalement progressif grâce à une imposition des revenus du capital au barème de l'IR (jusqu'en 2017) et, jusqu'à un certain point, grâce à l'ISF.

Deux catégories de prélèvements représentent près de la moitié du rendement des prélèvements sur le capital : **les taxes foncières** (20,1 Md€ en 2016, soit 24 % du total) et **les prélèvements sociaux** (19,4 Md€, 23 % du total). **Ces prélèvements disposent tous deux d'assiettes larges et de taux forfaitaires**. En outre, les prélèvements sociaux sont assortis de **peu de dispositions dérogatoires :** les exonérations atteignent 3,6 Md€[108], soit 17 % du coût total des dépenses fiscales et sociales, alors que les recettes collectées représentent 23 % du total des prélèvements obligatoires.

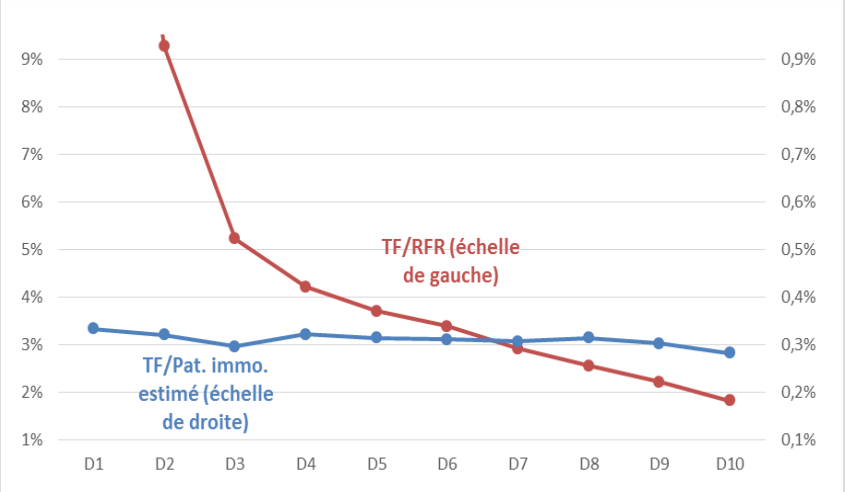
Par ailleurs, jusqu'en 2017, **le taux d'imposition (**qui est défini comme la somme des recettes fiscales payées divisé par le revenu fiscal de référence) **était globalement progressif grâce à l'imposition des revenus du capital à l'IR et, dans une moindre mesure, grâce au barème de l'ISF** [109].

[108] Dont 80 % provient des exonérations de certaines plus-values immobilières, 30 % concernant la résidence principale. Cf. Rapport particulier n°1.

[109] Le rendement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) n'a pas pu être distingué de celui de la TF. Le rendement de l'IR sur les revenus du capital inclut les revenus fonciers et mobiliers, hors plus-values. Cf. Rapport particulier n°3.

La taxe foncière est, en revanche, plutôt régressive. Elle touche en effet plus lourdement les ménages à revenu modeste et intermédiaire. Comme le montre le graphique ci-dessous, le taux d'imposition à cette taxe diminue avec le revenu et oscille, en moyenne[110], entre 8 % et 6 % des revenus pour les foyers situés entre le troisième et le sixième décile, et à moins de 4 % pour les quatre déciles de revenu fiscal de référence (RFR) les plus élevés[111].

Graphique n° 19 : Taux d'imposition moyen des foyers redevables de la taxe foncière par déciles de revenu fiscal de référence



Source : Calculs des rapporteurs, d'après données de la DGFIP et l'enquête Patrimoine de l'Insee. Rapport particulier n°3.

Ces éléments de nature régressive de la taxe foncière ont probablement plusieurs causes.

En premier lieu, la valeur locative du logement n'augmente pas mécaniquement aussi vite que le revenu : un ménage dont les revenus sont cinq fois plus élevés que le revenu médian n'occupe pas nécessairement un logement cinq fois plus grand.

[110] A l'intérieur de chaque décile de revenu fiscale de référence, les disparités sont susceptibles d'être fortes autour de la moyenne du fait des inégalités territoriales affectant la taxe foncière (valeurs locatives et taux d'imposition).

[111] Les montants de TF par décile de RFR issus des données DGFIP et présentées ici incluent la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères (5 Md€ en 2015 contre 17,8 Md€ pour la taxe foncière). Rapportée au montant du patrimoine immobilier, la part de la TF est relativement uniforme (de l'ordre de 0,30 %, oscillant entre 0,33 % pour les ménages du 1er décile et 0,28 % pour les ménages du dernier décile de RFR), mais en pourcentage du revenu des ménages, elle est fortement dégressive.

En deuxième lieu, l'assiette de la taxe induit des inégalités territoriales : on peut faire l'hypothèse que les déciles supérieurs vivent plus souvent dans des zones où l'absence de revalorisation des valeurs cadastrales a le plus conduit à une sous-estimation de la base taxable.

Enfin, les déciles inférieurs auraient tendance à résider plus souvent dans des zones où le taux de taxe foncière est plus élevé, notamment dans les communes dont les recettes fiscales acquittées par les entreprises (cotisation foncière des entreprises) sont faibles, ce qui les conduit à augmenter le taux des impôts locaux sur les ménages[112].

Toutefois, les revenus du capital étant concentrés sur les foyers du dernier centile[113], **l'imposition à l'IR contribue à la progressivité générale du système, *a fortiori* à compter de la mise au barème de ces revenus**.

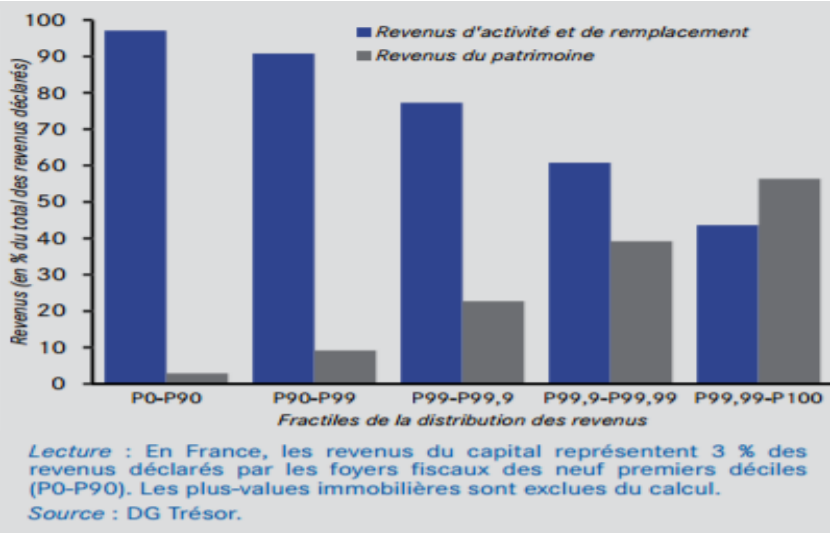
Le taux d'imposition moyen des revenus du capital à l'IR est, en 2015, de 3 % pour les neuf premiers déciles de revenus, de 10 % pour le dernier décile et de 20 % pour le dernier centile. La hausse de ce taux, surtout perceptible pour le dernier centile[114], tient à la mise au barème de l'imposition des revenus du capital à compter de 2013, qui, compte tenu des taux antérieurs de prélèvements forfaitaires libératoires (21 % pour les dividendes, 24 % pour les intérêts, 24 % pour les plus-values), a conduit à faire peser l'impôt plus fortement sur les seuls contribuables qui atteignent le taux marginal d'imposition à 30 % (RFR > 26 818 € par an), comme le fait bien ressortir le graphique ci-dessous.

[112] Cf. CPO, *Le patrimoine des ménages*, 2009, p. 124 et s.

[113] Pour 70 % des ménages (ceux situés entre le 2e et le 8e décile), les revenus du capital représentent moins de 4 % de leur revenu total et pour 99 % des ménages ils en représentent moins de 10 %. Par contre, les revenus du capital représentent 16 % du revenu déclaré par les foyers du dernier centile. Cf. Rapport particulier n°3, données DGFIP 2015.

[114] +2,6 points pour atteindre 20 %, contre +0,8 point pour atteindre 9,6 % pour le dernier décile.

Graphique n° 20 : Composition des revenus déclarés selon différents niveaux de revenu



Source : Les notes du conseil d'analyse économique, Fiscalité des revenus du capital, P. Artus, A. Bozio, C. Garcia-Penalosa, 2013

Comme le montrent les deux graphiques n°21 et n°22, l'ISF est un impôt concentré sur les derniers centiles de revenus[115] et comportant grâce à son barème, un degré de progressivité. Cette progressivité est toutefois limitée par le mécanisme du plafonnement, qui vient diminuer les taux d'imposition du centile de revenus le plus élevé par rapport à ceux des quatre centiles précédents. Les contribuables situés dans le dernier centile de patrimoine net taxable, pour des montants supérieurs à 14,4 M€, sont en moyenne imposés au taux de 0,57 %, contre 0,73 % pour le centile directement inférieur (les ménages du 98-99

[115] Les cinq premiers déciles de revenus concentrent 25 % des foyers redevables de la TF mais seulement 5 % des redevables de l'ISF et la part des redevables de l'ISF est supérieur à 10 % uniquement dans les 2 % (les deux derniers centiles) de RFR les plus élevés. Cf. Rapport particulier n°3

centile)[116]. En 2014[117], 8 872 foyers ont bénéficié du plafonnement pour un écart de rendement de l'ordre de 0,9 Md€. Selon les informations communiquées au CPO, le mécanisme du plafonnement bénéficierait quasi exclusivement aux redevables disposant d'un patrimoine supérieur à 2,57 M€ et assujettis à une déclaration spécifique. Il donnerait droit, pour les foyers se situant dans le 1 % des plus hauts patrimoines, à une réduction d'impôt de l'ordre de 258 000 € par redevable[118].

La combinaison de ces trois types de prélèvements (taxe foncière, application du barème de l'IR aux revenus du capital et ISF) aboutit ainsi à ce que, en 2016, pour les deux derniers centiles de revenus, la baisse de la part de la taxe foncière est plus que compensée par la contribution au titre de l'IR sur les revenus du capital et, dans une moindre mesure, de l'ISF[119].

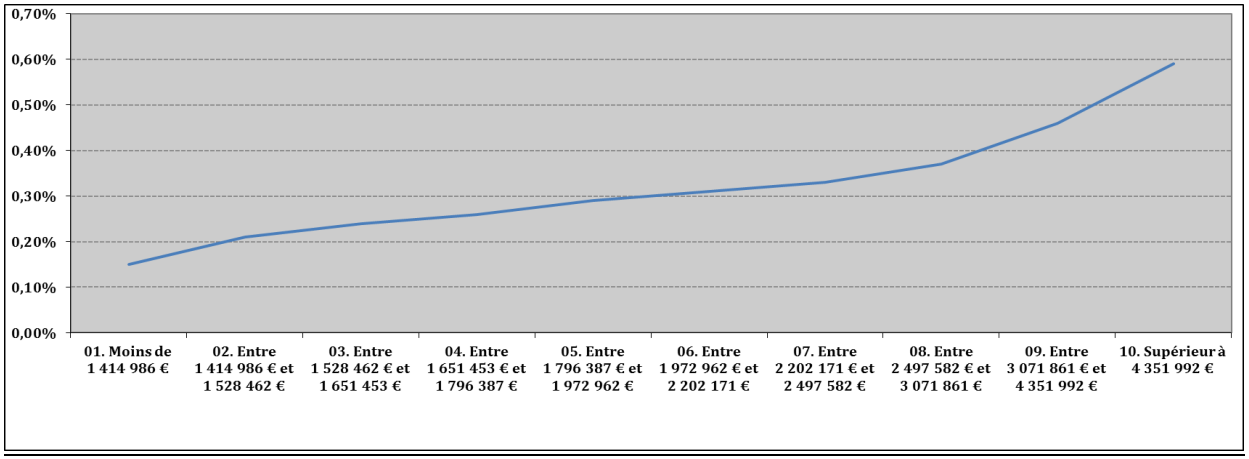
[116] Le taux effectif d'imposition à l'ISF des contribuables déclarant un patrimoine de plus d'1,3 M€ est en moyenne de 0,4 % du patrimoine net taxable, déclaré à l'administration fiscale. Il est, dans chaque tranche, inférieur aux taux du barème : il existe une différence de 0,4 point de taxation pour la première tranche au barème, de 0,6 point pour la seconde, 0,65 point pour la troisième et de 0,9 point pour la dernière). Le taux moyen d'imposition du dernier centile de RFR (patrimoine net taxable déclaré supérieur à 14,4 M€) est de 0,57 %, contre 0,73 % pour le centile inférieur. Cf. Rapport particulier n°3.

[117] Les données les plus récentes n'ont pas pu être communiquées aux rapporteurs.

[118] Calculs des rapporteurs particuliers, d'après données de la DGFIP (2016, déclarations spécifique 2725). Cf. Rapport particulier n°3.

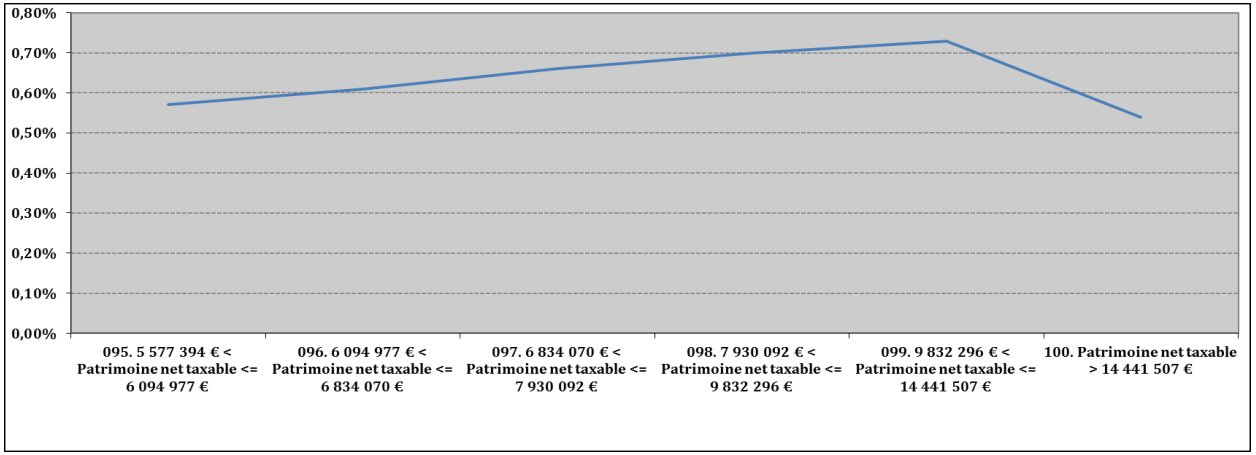
[119] Pour les neuf premiers déciles de RFR, la part de la taxe foncière (et TEOM incluse) dans le RFR est de 2,5 %. L'imposition à l'IR capital (revenus fonciers et mobiliers hors plus-values) et à l'ISF sont très faibles (0,1 %). Pour les foyers du groupe intermédiaire (C91-98) la part de la taxe foncière dans le RFR est de 2,5 %. L'imposition à l'IR capital (revenus fonciers et mobiliers hors plus-values) et à l'ISF sont faibles (respectivement 0,8 % et 0,5 %). Pour les foyers des deux centiles de RFR les plus élevés, la part de la taxe foncière dans le RFR est de 1,8 %, soit une part plus faible que pour les autres foyers. La part de l'IR capital (revenus fonciers et mobiliers hors plus-values) est de 2,8 % alors que pour les autres foyers cette part est faible ; la part de l'ISF est de 2,3 %.

Graphique n° 21 : Taux effectif moyen d'imposition des redevables de l'ISF selon les déciles de patrimoine net imposable



Source : DGFIP. Note de lecture : le taux effectif moyen correspond au ratio de l'ISF après plafonnement sur le patrimoine net taxable. Cf. Rapport particulier n°3.

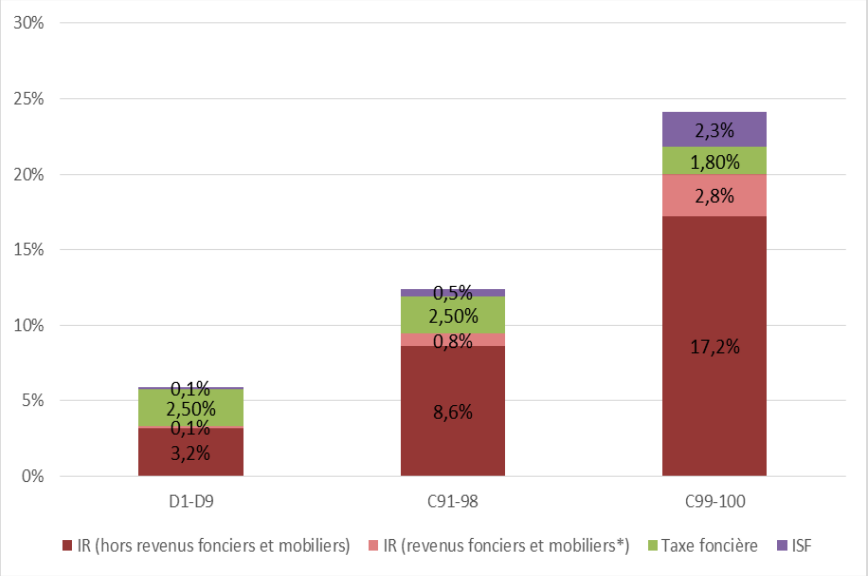
Graphique 22 : Taux effectif moyen d'imposition des redevables de l'ISF sur les cinq derniers centiles de patrimoine net imposable



Source : DGFIP. Note de lecture : le taux effectif moyen correspond au ratio de l'ISF après plafonnement sur le patrimoine net taxable. Cf. Rapport particulier n°3.

Le système de prélèvement assigne ainsi une fonction de rendement à l'imposition de la détention d'actifs immobiliers, dont l'assiette est la plus large et la moins mobile, et une fonction de redistribution à l'imposition des revenus du capital, au barème de l'IR.

Graphique n° 23 : Part des différents impôts dans le revenu fiscal de référence des ménages selon les déciles et centiles de revenu



Source : Rapport particulier n°3. Estimations des rapporteurs, d'après les données DGFIP, données 2016.
Note de lecture : taux implicite d'imposition rapporté au revenu fiscal de référence hors plus-values ; l'imposition à l'IR des revenus fonciers et mobiliers représente 0,1 % du RFR des ménages des 9 premiers déciles de revenus ; 0,8 % du RFR des ménages des 8 premiers centiles du dernier décile de revenu et 2,8 % du RFR des ménages des deux derniers centiles de revenu.*

b) Une capacité contributive des ménages plus largement appréhendée grâce à la prise en compte de différents faits générateurs (détention, revenus, transmission)

L'imposition de la détention, notamment immobilière, permet d'appréhender la capacité contributive des ménages dont le patrimoine est peu liquide et ne procure pas de revenus. Ainsi, dans la mesure où elle est assise sur la valeur locative cadastrale, censée représenter le « *loyer annuel théorique que pourrait produire l'immeuble*

loué dans des conditions normales »[120], la taxe foncière peut s'apparenter à l'imposition d'un revenu. Elle n'y est toutefois qu'imparfaitement assimilable dans la mesure où les revenus des propriétaires bailleurs font par ailleurs l'objet d'un prélèvement à l'IR et où la valeur locative est aujourd'hui disjointe de la réalité des marchés du logement locaux.

Les taux d'imposition implicites moyens demeurent peu élevés au titre de l'imposition de la détention (0,3 % au titre de la taxe foncière[121], 0,4 % au titre de l'ISF[122]).

2 - Une faible emprise du système de prélèvements sur la dynamique de concentration du capital

a) Une importance croissante des inégalités liées à la distribution du capital dans l'économie

Le capital net des ménages est passé de 5,6 années de revenu disponible net en 2000 à 8,3 années en 2015, notamment porté par la hausse des prix de l'immobilier.

La **hausse du rendement réel du capital, dans un contexte de relative atonie de la croissance du PIB, des prix** – l'inflation faible, voire quasi nulle, renforçant le rendement réel de l'épargne – **et des salaires**, a **favorisé la concentration du capital et des revenus qu'il procure** en faveur des ménages ayant déjà accumulé une épargne, **accentuant ainsi les inégalités socioéconomiques et générationnelles**.

La concentration du patrimoine sur les ménages à hauts revenus demeure beaucoup plus élevée que celle des niveaux de vie : début 2015, les 10 % des ménages dont le patrimoine est le plus élevé détenaient 46,6 % de la masse totale du patrimoine brut, alors que pour les revenus après distribution, cette concentration ne dépassait pas 25 %[123]. Le rapport entre

---

[120] DGFIP, brochure pratique des impôts locaux.

[121] Cf. Rapport particulier n°3. Rendement de la TF rapportée au patrimoine immobilier des résidents au sens de la comptabilité nationale (logements et terrains).

[122] Cf. Rapport particulier n°3. Faute de disposer d'une information exhaustive sur le patrimoine brut des redevables, le taux effectif moyen d'imposition est calculé à partir d'un patrimoine net taxable, i.e. après application des exonérations partielles sur la résidence principale, sur les immeubles non bâtis et les parts de groupements forestiers, sur les parts ou actions détenues par les salariés ou mandataires sociaux ainsi que sur les parts ou actions de sociétés avec engagement de conservation de 6 ans au minimum. Il s'agit donc d'une estimation haute.

[123] *Source : France Stratégie, Comment réformer la fiscalité des successions ?* Note 17-27, janvier 2017. Cf. Rapport particulier n°3.

le patrimoine brut moyen des 10 % des ménages les plus riches et celui du décile le plus pauvre s'établit à plus de 600 en 2015[124].

Du point de vue générationnel, alors qu'en 1986 le patrimoine net médian des trentenaires était 45 % plus élevé que celui des plus de 70 ans, **en 2015, il est trois fois et demie plus faible.** L'appauvrissement relatif s'explique notamment par des conditions plus favorables d'accès à l'emploi pour les générations aujourd'hui âgées et un accès à la propriété au milieu des années 1990 avant la hausse des prix immobiliers (la hausse de leur patrimoine étant ainsi imputable en partie à l'appréciation de la valeur du patrimoine immobilier détenu)[125].

La dynamique de concentration du capital des ménages aboutit aujourd'hui à ce que[126]:

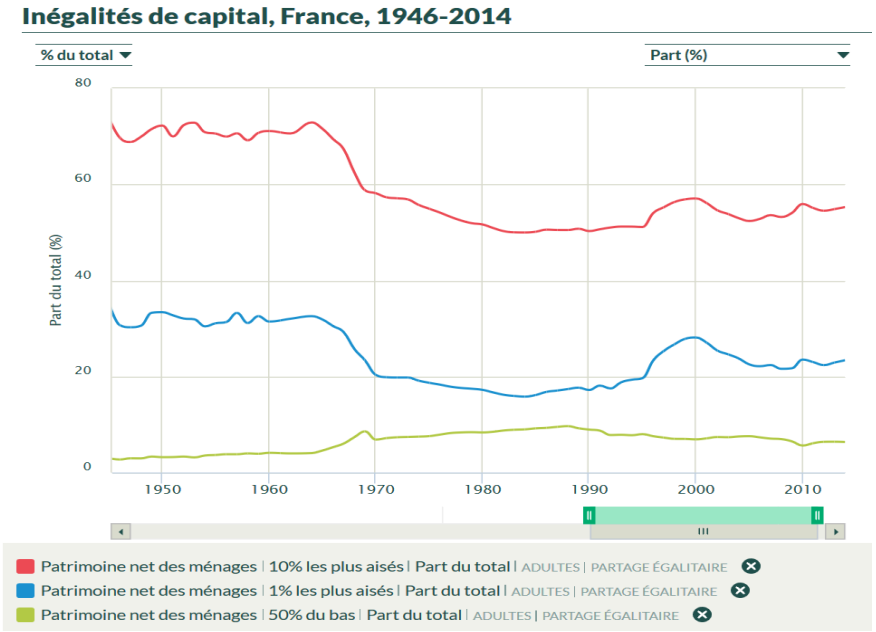
- **la rémunération de l'épargne financière des ménages du 9ème décile de patrimoine**, placée **sur un support liquide et sans risque tel que des fonds euros d'assurance-vie** (en prenant comme hypothèse le rendement actuel des supports en euros, soit 1,8 %) **équivaut à un mois de salaire supplémentaire au niveau du salaire moyen**[127] ;
- compte tenu du taux d'épargne des ménages et sur la base d'un revenu salarial moyen net, **il faudrait plus de 60 ans à une personne de 25 à 39 ans pour accumuler un patrimoine équivalent au patrimoine immobilier médian des seniors** de 60 à 69 ans (159 000 €)[128].

[124] *Source : enquêtes Patrimoine 2010 et 2015 (Insee)*. Cf. Rapport particulier N°3.
[125] *Source : enquêtes Patrimoine 2010 et 2015 (Insee).* Cf. Rapport particulier N°3.
[126] Les illustrations ci-dessous sont construites à partir de valeurs moyennes et non de modèles statistiques.
[127] Pour un patrimoine financier des ménages dans le D9 de 109 000 €, un taux de rendement des assurances vie fonds euros de +1,8 % en 2016, soit un rendement annuel de 1 962€, et un salaire mensuel en équivalent temps plein d'une personne travaillant dans le secteur privé ou dans une entreprise publique de 2 225 € net en 2014. *Sources : Enquête Patrimoine Insee 2015, FFSA rapport annuel 2016 et Insee Première n°1617, septembre 2016.*
[128] Pour un patrimoine immobilier médian des personnes de 60 à 69 ans de 159 000€ en 2015 ; un salaire annuel net moyen de 18 963 € pour les personnes de 25 à 39 ans en 2014 et un taux d'épargne des ménages de 13,9 % en 2016. *Sources : Enquête Patrimoine 2015, Insee et Insee Focus n°75, janvier 2017.* En réalité, un individu choisira de s'endetter pour acquérir sur une durée plus courte un bien immobilier.

Graphique n° 24 : Évolution du ratio patrimoine net des ménages* sur le revenu national net entre 1870 et 2010 (en euros constant 2015)

*Source : D'après Garbinti, Goupille and Piketty (2016), Piketty T. and Zucman G. (2014). Rapport particulier n°3. *ménages et institutions sans but lucratif au service des ménages (ISLBM)*

Graphique n° 25 : Évolution de la concentration du patrimoine des ménages

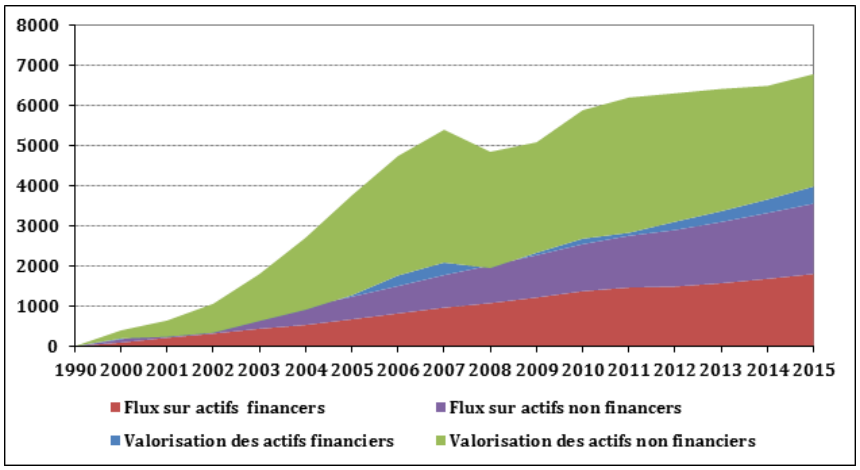


Source : Wid.world

b) Une difficulté à ajuster le système de prélèvements obligatoires à la croissance du patrimoine dans l'économie

Bien que la valorisation (« l'effet prix ») du patrimoine immobilier ait été le principal facteur d'explication de la hausse du patrimoine des ménages sur la dernière décennie (cf. graphique *infra*)[129], **la taxe foncière**, principal impôt reposant sur cette assiette, **n'a pas saisi cette évolution.** En effet, les biens immobiliers sont appréhendés au titre de la taxe foncière à la valeur cadastrale[130], et non à la valeur vénale, ce qui est susceptible de créer une disjonction entre la valeur économique réelle et la valeur fiscale des actifs.

Graphique n° 26 : Contribution des flux et des effets de valorisation à l'augmentation du patrimoine des ménages entre 1999 et 2015



Source : Calculs des rapporteurs, d'après les comptes nationaux de l'Insee. La valorisation correspond à la somme de la CCF, des réévaluations et des autres ajustements. Rapport particulier n°3.

[129] L'étude de la contribution des flux (effet volume) et des effets de valorisation (effet prix) à l'augmentation du patrimoine des ménages montre que la contribution de l'effet prix entre 2000 et 2015 est de 61 %, et celle de l'effet volume est de 39 %. *Source : enquête Patrimoine, Insee,* Rapport particulier n°3.

[130] La TFPB est établie d'après la valeur locative cadastrale de ces propriétés, déterminée selon les dispositions du code général des impôts et avec une déduction de 50 % de son montant en considération des frais de gestion, d'assurances, d'amortissement, d'entretien et de réparation. Des abattements complémentaires sur la valeur locative sont pratiqués du fait de l'affectation des logements à des fins sociales ou à leur localisation (zone urbaine sensible) notamment. *Articles 1388* bis *à 1388* quinquies *du code général des impôts. Articles 1494 à 1508 et 1516 à 1518 B du CGI.*

La hausse des prix de l'immobilier a également entrainé une augmentation de l'endettement des ménages, dont près d'un tiers sont concernés par un prêt immobilier[131]. Or, il n'est pas tenu compte des passifs dans l'assiette de la taxe foncière à la différence de l'assiette de l'ISF[132]. **Cette situation aboutit à désavantager, à la taxe foncière, les ménages jeunes, les dettes liées à l'acquisition du logement représentant pour les moins de 30 ans plus de la moitié de la valeur de leur patrimoine immobilier,** contre 5 % du patrimoine des 60-69 ans[133].

Dans un contexte de faible inflation, l'abattement en fonction de la durée de détention du bien sur les plus–values immobilières (qui aboutit à une exonération totale au bout de 30 ans) **ne peut plus, au regard de son montant, se justifier par la prise en compte de l'érosion monétaire.** D'abord, il est essentiellement un héritage historique[134]. Ensuite**, il introduit une différence de traitement fiscal entre patrimoine immobilier et valeurs mobilières.** En effet, jusqu'en 2013, les deux types d'actifs étaient imposés à taux forfaitaire (19 % pour l'immobilier, 24 % pour les valeurs mobilières) mais seul l'immobilier bénéficiait d'un régime d'abattement. Si, en 2013, un abattement a été

[131] D'après l'enquête statistique sur les revenus et les conditions de vie, en 2013, 33 % des ménages endettés le sont pour un motif immobilier (dont près des trois quarts de ceux-ci le sont pour l'acquisition de la résidence principale). Seulement 28 % des ménages endettés le sont pour des motifs de consommation. *Source : Rapport particulier n°3.*

[132] Le calcul d'assiette de l'ISF consiste en une évaluation du patrimoine net taxable (articles 885 S à 885 T *ter* du code général des impôts).

[133] *Source : Rapport particulier n°3. Enquête Patrimoine, Insee.*

[134] En 1963, l'instauration d'une taxation des plus-values immobilières ne portait que sur les terrains à bâtir et les reventes d'immeubles dans un délai inférieur à 10 ans. En 1976, les plus-value réalisées dans un délai inférieur à 2 ans ont été taxées au barème de l'IR sans application du quotient familial, les plus-values immobilières réalisées entre deux et dix ans après l'acquisition ne pouvaient être taxées en application du système du quotient que si le vendeur apportait la preuve de son intention non spéculative. Les plus-values immobilières réalisées plus de dix ans après l'acquisition faisaient, en outre, l'objet d'un abattement de 5 % par année de possession au-delà de la dixième année. En 1983, l'abattement pour durée de détention a été élargi à toutes les plus-values et l'exonération totale était alors acquise au bout de 22 ans. Depuis la LFI pour 2004 qui a mis fin à l'imposition des plus-values immobilières au barème de l'IR, celles-ci sont soumises à un prélèvement forfaitaire au taux de 16 % (19 % à partir de 2011), auquel s'ajoutent les prélèvements sociaux. La LFR pour 2011 a allongé de 22 à 30 ans la durée de détention au-delà de laquelle la plus-value est totalement exonérée. Le projet de loi de finances pour 2013 prévoyait une suppression de l'abattement pour durée de détention et une imposition des plus-values immobilières au barème, mais ces dispositions ont été censurées, laissant la situation inchangée. La loi de finances pour 2014 a raccourci à 22 ans la durée de détention au-delà de laquelle l'exonération totale est acquise, réintroduisant la distinction avec l'abattement au titre des prélèvements sociaux (30 ans).

également introduit pour les valeurs mobilières[135], sa justification tient à ce qu'il n'est que la contrepartie d'une imposition au barème de l'impôt sur le revenu[136] et l'opportunité de son maintien pourrait être questionnée avec le retour à une imposition à taux forfaitaire des plus-values mobilières. Enfin, la plus-value immobilière est égale à la différence entre le prix net de cession[137] et le prix total d'acquisition[138], sans prise en compte de l'inflation depuis 2004[139].

Or, le niveau de **l'abattement dépasse aujourd'hui largement celui de la simple prise en compte de l'érosion monétaire** et crée un régime dérogatoire incitatif à la détention longue.

En effet, en prenant comme référence la durée moyenne de détention immobilière (neuf ans), une plus-value réalisée en 2017 sera imposée à l'IR[140] après diminution de 24 %, tandis que le coefficient d'érosion monétaire[141] aurait conduit à majorer le prix d'acquisition de l'ordre de 7 %. La chronique d'abattement au titre des prélèvements sociaux[142] conduit à réduire la plus-value imposable de 6,4 % au bout de neuf ans, taux proche de la prise en compte de l'érosion monétaire pour cette durée de détention. Les cinq premières années de détention ne donnant pas lieu à abattement, l'avantage fiscal augmente avec la durée de détention. Par

[135] Article 150-0 A à D du code général des impôts ; l'abattement est de 50 % entre 2 et 8 ans et 65 % au-delà, majoré à 85% pour la cession de titres de PME.

[136] Relevant que la somme des impositions portant sur la plus-value en report d'imposition représente un taux marginal maximal de 62 % (IR, contribution hauts revenus et prélèvements sociaux), le Conseil constitutionnel en a déduit que le législateur ne pouvait porter atteinte aux capacités contributives des contribuables, en excluant, de manière rétroactive, le bénéfice de l'abattement pour durée de détention aux plus-values placées en report d'imposition avant la date de leur entrée en vigueur. Décision n° 2016-538 QPC du 22 avril 2016 *Époux M. D.*

[137] Prix diminué des frais engagés pour réaliser la vente.

[138] Majoré des frais de notaire, du coût des travaux de construction ou d'amélioration non déduits).

[139] L'article 10 de la loi n° 2003-1311 du 31 décembre 2003 de finances pour 2004 a abrogé l'article 150 K du code général des impôts, qui prévoyait que pour la détermination de la plus-value, le prix d'acquisition du bien ou sa valeur vénale devait être révisé proportionnellement à la variation de l'indice moyen annuel des prix à la consommation depuis l'acquisition. Le système antérieur à 2004 cumulait ainsi la prise en compte de l'érosion monétaire ainsi qu'un abattement pour durée de détention.

[140] 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.

[141] IPC hors tabac publié par l'INSEE, utilisé comme référence dans le cadre de la taxe sur la cession à titre onéreux de terrain devenu constructible. BOI-RFPI-TDC-20-20-20121227.

[142] 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 ; 9 % pour chaque année au-delà de la vingt-deuxième.

exemple, pour une plus-value réalisée en 2017 sur un appartement de 80m^2 situé à Paris[143], **l'avantage fiscal lié au mécanisme d'abattement pour durée de détention** est de l'ordre de 619 € après neuf ans **mais de 49 134 € après 16 ans**[144].

Ces modalités d'imposition aboutissent ainsi à taxer une plus-value « fictive », partiellement composée d'inflation, à l'issue des cinq premières années de détention mais à réduire artificiellement l'assiette imposable, en incitant les propriétaires à conserver leur bien à la seule fin d'être exonérés sur la plus-value. Le coût de la dépense fiscale associée à l'abattement pour durée de détention des plus-values immobilières s'est élevé, en 2015, à 1,74 Md€ au titre de l'IR et à 1,85 Md€ au titre des prélèvements sociaux.

B - Des prélèvements peu adaptés aux évolutions du contexte économique, démographique et social

1 - Des objectifs de politique publique contestables, voire contradictoires, au regard du principe de neutralité fiscale

a. *Le plafond de l'épargne réglementée excède le niveau de l'épargne de précaution ainsi que les besoins de financement du logement social*

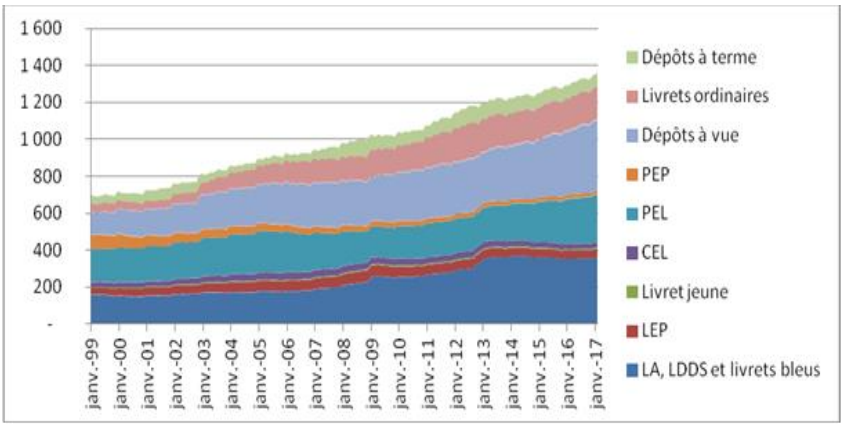
L'épargne bancaire se caractérise en France par le poids important des produits réglementés -livrets d'épargne contractuelle, produits d'épargne contractuelle (plan d'épargne-logement, compte d'épargne-logement, plan d'épargne populaire), placements fiscalisés selon le régime de droit commun- à côté de placements libres fiscalisés selon le régime de droit commun (dépôts à vue ou à terme, livrets ordinaires).

Le graphique ci-dessous qui retrace l'évolution de ces différents supports depuis 1999 montre le poids des livrets d'épargne réglementée du plan d'épargne logement.

[143] Calcul d'après l'indice d'évolution des prix au M2 dans l'ancien publié par les Notaires d'Ile de France. http://www.notaires.paris-idf.fr/outil/immobilier/prix-et-nombre-de-ventes-paris-idf

[144] Hors prise en compte dans la plus-value brute du forfait travaux et d'éventuels frais d'acquisition. Calcul de l'avantage fiscal obtenu en appliquant à la réduction d'assiette constatée (3 257 €) le taux forfaitaire d'imposition de 19 %.

Graphique n° 27 : Évolution des encours d'épargne bancaire des ménages depuis 1999 (en Md€)



Source : CPO à partir des données Banque de France. Rapport particulier n°4

Les épargnants français ont à leur disposition une variété de livrets d'épargne règlementée (livret A, livret bleu, livret de développement durable et solidaire, livret d'épargne populaire) qui sont totalement liquides, bénéficient d'une garantie de l'État, ont un taux de rémunération fixé par voie réglementaire et non pas en fonction de la seule courbe des taux, et sont exonérés de prélèvements sociaux et d'impôt sur le revenu. Leur encours qui atteignait, au début de 2017, **420 Md€**, soit 10 % de l'épargne financière des ménages, a été soutenu par le rehaussement des plafonds de dépôts décidé en 2013[145], au détriment des placements libres[146].

Les livrets d'épargne règlementée constituent des supports adaptés pour une épargne liquide et (à la différence des dépôts à vue) protégée de l'inflation[147], mais **le niveau actuel des plafonds de dépôts semble**

[145] Le 1er octobre 2012, le plafond des dépôts du livret A a été rehaussé de 15 300 € à 19 125 € tandis que celui du LDDS est rehaussé de 6 000 € à 12 000 €. Le 1er janvier 2013, le plafond des dépôts du livret A a été de nouveau rehaussé, à 22 950 €.

[146] 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. Rapport particulier n°4, graphique 15, p 43.

[147] La formule de calcul du taux livret A est dorénavant égale à la plus grande des valeurs entre l'inflation majorée de 0,25 point de pourcentage et la moyenne entre l'inflation et la moyenne de l'Eonia et de l'Euribor 3 mois. Le Gouvernement peut 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. Le

excéder celui de l'épargne de précaution[148]. Ainsi, la possibilité pour un mineur d'ouvrir un livret A permet aux familles nombreuses de bénéficier d'un **plafond total élevé (**supérieur à 140 000 €), comme cela ressort du tableau ci-dessous.

Tableau n° 5 : Plafond total des dépôts sur les livrets d'épargne réglementée, selon le type de ménage

	Un célibataire éligible au LEP[149]	Un célibataire non éligible au LEP	Un couple éligible au LEP avec trois enfants de plus de 12 ans	Un couple non éligible au LEP 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 €
LEP	7 700 €	-	15 400 €	-
Livret jeune	-	-	4 800 €	4 800 €
Total	42 650 €	34 950 €	158 950 €	143 550 €

Source : Code monétaire et financier et calculs des rapporteurs particuliers.

De plus, **les plafonds actuels sont au-dessus de la capacité d'épargne financière des ménages modestes, voire des classes moyennes** (le patrimoine financier moyen des ménages est de 55 300 €, en 2015, et de 400 € pour les 10 % des ménages les plus modestes)[150].

En outre, les mouvements observés sur ces supports laissent penser que les livrets d'épargne réglementée sont utilisés en partie **pour de l'épargne relativement longue**[151], **pour laquelle ils sont peu adaptés**

gouvernement a décidé de maintenir à,75 % le taux du livret A jusqu'au 1er février 2020 dans le cadre de sa réforme de la politique du logement social.

[148] Sans qu'il n'existe de norme à cet égard, les conseillers bancaires situeraient le niveau de l'épargne de précaution entre 2 à 3 mois de salaire.

[149] Un plafond de revenu (RFR) inférieur à 19 275 € pour un foyer fiscal avec une part et à 29 567 € pour deux parts.

[150] *Source : enquête Patrimoine, Insee.*

[151] Le nombre moyen, par tranche d'encours, de mouvements sur livret A au cours de 2015 décroît à partir d'un encours de 1 500 € : 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 enregistrent moins d'un versement et un retrait par an en moyenne. *In* Observatoire de l'épargne réglementée, rapport annuel 2015. Cf. Rapport particulier n°4.

(rendement limité par rapport à des placements de long terme[152] et limitation du montant d'épargne par des plafonds de dépôt).

Du point de vue macroéconomique, **les taux de l'épargne réglementée peuvent contraindre l'ajustement de la rémunération des autres dépôts bancaires aux taux de marché** : malgré l'abaissement à un niveau quasi-nul du taux monétaire directeur, le taux de rémunération des livrets d'épargne ordinaire était supérieur à 0,7 % fin 2015.

Enfin, **le niveau d'encours de l'épargne réglementée excède les besoins de financement du logement social**[153]. A la fin de 2016, l'encours du livret A, du LDDS et du LEP centralisé à la Caisse des dépôts dans le Fonds d'épargne et affecté au financement du logement social[154] est de 255 Md€, sur un total de collecte de 406 Md€. Les ressources supplémentaires collectées par le Fonds d'épargne à la suite du relèvement des plafonds de l'épargne réglementée (estimées à 30 Md€) ont été en grande partie restituées aux banques (par l'intermédiaire d'une diminution du taux de centralisation[155]).

b. Le régime fiscal avantageux de l'assurance-vie ne répond pas à des objectifs de politique publique clairement définis

Avec près de 1 600 Md€ d'encours, soit plus d'un tiers de l'épargne financière des Français, pour 54 millions de contrats, 17 millions de détenteurs et 37 millions de bénéficiaires[156], l'assurance-vie. est un produit d'épargne répandu, qui bénéficie d'un régime fiscal avantageux du point de vue de l'imposition des revenus[157] et de l'imposition des successions[158].

---

[152] 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 ».*

[153] Cour des comptes, Référé S2016-3834 du 12 décembre 2016 relatif à la gestion du fonds d'épargne entre 2012 et 2015.

[154] La centralisation au fonds d'épargne d'une partie de l'épargne réglementée permet à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) de financer le logement social. Parmi les 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.

[155] Le taux de centralisation de l'épargne réglementée est de 59,5 % à fin 2016 contre 65 % en 2011. *Source : Rapports annuels du fond d'épargne.*

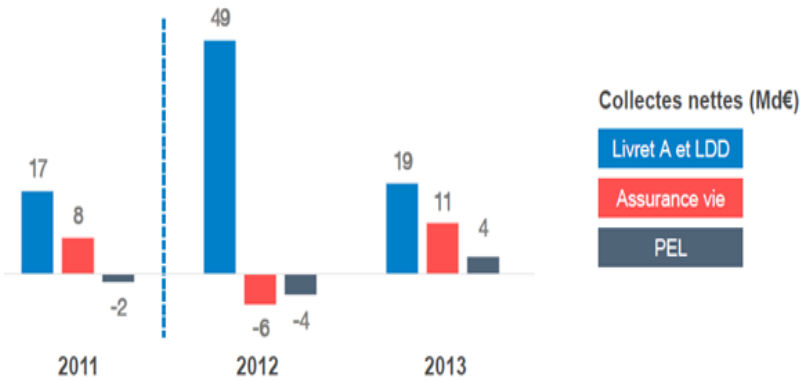
[156] Cf. Rapport particulier n°4.

[157] Impôt sur le revenu au barème ou prélèvement forfaitaire libératoire en fonction de l'âge du contrat (entre 7,5 % et 35 %), après abattement de 4 600 € (9 200 € pour les couples) disposant de moins de 150 000 € en encours.

[158] 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 %

L'assurance-vie doit son succès à ses avantages fiscaux, mais aussi à sa grande souplesse d'utilisation et à son caractère de produit multi-fonctions. Elle est utilisée par les épargnants comme un **support supplémentaire d'épargne de précaution, dont la collecte est sensible à l'évolution du cadre de l'épargne réglementée.** Ainsi, en 2012, on a constaté simultanément une augmentation significative de la collecte du Livret A (concomitante à l'augmentation de son plafond) et une nette décollecte d'assurance-vie (alors que le contexte économique ne variait pas significativement sur la période 2011 2013.

Graphique n° 28 : 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. Cf. Rapport particulier n°4.

Dans le contexte de taux bas des dernières années, **l'assurance-vie offre aux épargnants un rendement avant impôt attractif, en dehors même de l'avantage fiscal.** En 2016, les fonds euros de l'assurance-vie ont eu un taux de rendement réel avant prélèvements obligatoires de 1,8 %, supérieur à celui des produits d'épargne réglementés (livret A, 0,75 %). Les supports en unités de compte (UC), qui représentent 20 % des cotisations, enregistrent un taux de rendement de 2,9 %[159].

L'objectif fixé à la fiscalité de l'assurance-vie est « *d'encourager le développement de l'épargne individuelle à long terme afin de contribuer au financement des entreprises* » (Programme *Épargne*, objectif n°2)[160].

[159] *Source : Fédération française de l'assurance, Rapport annuel 2016.*
[160] Projet annuel de performance (PAP) 145, PLF pour 2017.

Or, **la conception du produit ne répond à aucune obligation légale quant à la pondération des valeurs mises en regard des contrats** (article L 131-1 du code des assurances). Cette absence de contrainte étant valable pour les supports en euros comme pour les supports en unités de compte, une réforme fiscale qui viserait à avantager ce dernier type de support, en vue d'orienter l'épargne vers le financement de l'économie, serait peu opérante. En 2016, les supports en euros sont investis à hauteur de 13 % en actions, contre 41 % pour les unités de compte[161]. **Au total, 15,5 % des placements mis en regard des contrats d'assurance-vie financent des entreprises**[162], contre 24 % pour les fonds de pension.. Si de nouveaux produits (contrats vie-génération et euro-croissance créés en 2014) ont pour objet d'inciter les gestionnaires de fonds à diversifier leurs placements sur des actifs plus risqués[163], **en l'absence de remise en cause du régime fiscal de l'assurance-vie « traditionnelle », la collecte demeure modeste sur ces produits qui offrent un moindre degré de protection à l'épargnant** (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[164]).

De plus, **l'incitation fiscale porte sur l'âge du contrat et non sur la durée effective de placement des fonds** : il suffit de « prendre date » en ouvrant un contrat, sans procéder immédiatement au versement des fonds, pour bénéficier de l'avantage fiscal. En pratique, la durée moyenne des contrats était de 11 ans en 2015 mais 30 % des contrats ouverts ont un encours inférieur à 2 000 € et 45 % inférieur à 5 000 €[165].

Enfin, alors que l'une des motivations exprimées en faveur de l'assurance-vie concerne la préparation de la retraite (23 %) et l'assurance

[161] FFA, Rapport annuel 2016. Cf. Rapport particulier n°4.

[162] Indicateur PAP 145. Rapport des placements finançant les entreprises sur le total des placements des compagnies d'assurance dans le cadre des contrats d'assurance-vie gérés. Le numérateur est le montant des placements des entreprises d'assurance au titre des contrats d'assurance-vie participant directement ou indirectement (au travers des investissements dans les OPC) au financement des sociétés non financières (actions et dettes, hors immobilier) ; le dénominateur est le total des placements des entreprises d'assurance au titre des contrats d'assurance-vie.

[163] L'euro croissance dispose d'une garantie en capital qui peut être totale ou partielle mais qui ne s'applique qu'au terme de la durée de détention contractuelle, qui est d'au moins 8 ans. Le contrat Vie Génération n'offre aucune garantie en capital et les fonds investis en regard du contrat doivent concerner à hauteur minimale de 33 % le financement de l'économie sociale et solidaire, les entreprises non cotées, et les ETI. Il bénéficie d'un abattement fiscal supplémentaire de 20 % au décès du souscripteur pour les capitaux versés avant 70 ans (avant application de l'abattement fixe de 152 000 €).

[164] ACPR, les différentes composantes de l'assurance-vie et leur évolution, mai 2016. Cf. Rapport particulier n°4.

[165] FFA – données 2015. Cf. Rapport particulier n°4.

contre la perte d'autonomie (16 %)[166], l'assurance-vie, appuyée sur un régime fiscal favorable, peut effectivement, concurrencer les produits traditionnels d'épargne-retraite (PERP, article 83, Prefon…)[167], alors même que, **du fait de sa souplesse** (capital garanti, versements et retraits libres), **ce produit ne vise pas exclusivement la constitution d'une épargne bloquée sur longue période**[168], que la dynamique démographique conduirait pourtant à privilégier.

2 - Une efficacité économique non démontrée par tous les dispositifs incitatifs

a. La fiscalité incite au modèle du propriétaire-occupant, sans justification économique apparente

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)[169]. La France arrive, en 2014, au 31ème rang sur 37 pays membres de l'OCDE[170], avec un taux significativement supérieur à celui de l'Allemagne (45,0 %).

Bien que, d'un point de vue économique, l'encouragement à la propriété occupante ne comporte pas que des effets bénéfiques[171], le régime fiscal attaché à la propriété occupante pour la résidence principale est sensiblement plus favorable que celui attaché à l'investissement locatif

---

[166] Sondage IPSOS pour la FFA « les Français, l'épargne et l'assurance-vie » - 30 mars 2017. Cf. Rapport particulier n°4.

[167] Produits collectifs souscrits dans le cadre de son entreprise (articles 83, 82, 39) ou individuels souscrits dans le cadre professionnel (Madelin, Prefon, etc.) ou dans un cadre non professionnel (Perp). La très grande majorité des produits sont à cotisations définies (seuls les articles 39 sont à prestations définies). Le Perco, comme l'assurance-vie, se distingue par sa grande souplesse, dont la possibilité de sortir l'intégralité des placements sous forme de capital, et n'est en cela pas considéré comme un produit d'épargne-retraite.

[168] A la différence du régime de l'assurance-vie (aucun traitement préférentiel des versements mais exonération des revenus et du capital en sortie), les produits d'épargne retraite s'appuient sur des régimes fiscaux où les versements et les revenus du capital sont exonérés en phase d'accumulation et les prestations sont imposées à la liquidation.

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

[170] OCDE, « Base de données sur le logement abordable », décembre 2016.

[171] 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, participation à la rente immobilière, 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), exposition des ménages aux risques du marché immobilier. Cf. Rapport particulier n°4.

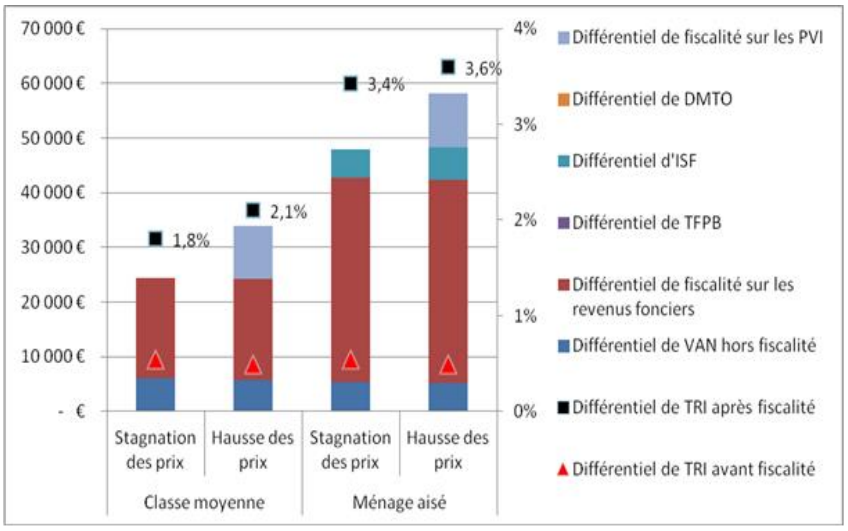
dans l'ancien : en effet, les loyers implicites ne sont pas fiscalisés depuis 1965 (cf. encadré ci-dessous), les plus-values immobilières résultant de la cession de la résidence principale sont exonérées, et depuis 2012, les plus-values immobilières résultant de la première cession d'un logement autre que la résidence principale sous condition de réemploi des fonds[172], la résidence principale bénéficie d'un abattement de 30 % pour déterminer l'assiette de l'ISF[173]. **Il en résulte une fiscalité significativement plus élevée pour les propriétaires bailleurs (+88 % à +153 % selon les scénarii simulés[174]).** En outre, plus un ménage a un revenu élevé, plus l'avantage tiré du régime fiscal applicable à la propriété occupante est important (en raison de la non fiscalisation des loyers implicites).

[172] 1° 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 remploi 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 2017.

[173] Introduit par la loi de finances pour 1999 (à hauteur de 20 % initialement), cet abattement visait à prendre en compte la jurisprudence de la Cour de cassation qui a jugé que la valeur d'un immeuble occupé, à titre de résidence principale ou secondaire, devait être déterminée, pour la liquidation de l'impôt de solidarité sur la fortune ou des droits de succession, après application d'un abattement (Cass. com. 13 février 1996, Fleury, n° 93-20.878).

[174] Simulations du rendement d'un investissement d'accession à la propriété et d'un investissement locatif (nu ou meublé, dans l'ancien ou le neuf), pour deux ménages types (ménage modeste avec un taux marginal d'imposition à 14 % ; ménage aisé avec un taux marginal d'imposition à 45 % et assujetti à l'ISF). Cf. Rapport particulier n°4, Annexe 1.

Graphique n° 29 : Différentiel de fiscalité entre la propriété occupante et un investissement locatif dans l'ancien



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

Note de lecture : les triangles représentent l'écart de taux de rendement interne (TRI) entre propriété occupante et investissement locatif dans l'ancien avant impôt ; les carrés représentent l'écart de taux de rendement (TRI) entre ces deux types d'investissement après impôt (échelle de droite). Les histogrammes représentent la contribution de la VAN et de chaque prélèvement (DMTO, ISF, taxe foncière, IR sur les revenus fonciers) à ces écarts (échelle de gauche).

Encadré n° 8 : Les enjeux de l'imposition des loyers implicites

Économiquement, les propriétaires occupants perçoivent une rémunération en nature (sous forme de service de logement), égale au montant du loyer qu'ils devraient acquitter s'ils étaient locataires de leur logement. L'imposition de ces « loyers implicites » constitue un sujet de débats récurrents[175]. Un certain nombre d'États (Pays-Bas, Belgique, Espagne, Suisse[176]) imposent les loyers implicites (parfois seulement des résidences secondaires) au barème progressif de l'impôt sur le revenu en fonction d'une valeur locative définie par l'administration. Ce système était pratiqué par la France jusque 1965.

[175] Dans sa note n° 9, le Conseil d'analyse économique 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 2016 (Note « Actions critiques 2017-2027 - Quelle fiscalité pour le logement ? »).

[176] Sur les modalités d'imposition pratiquées par ces États, Cf. Rapport particulier n° 5, encadré 15.

L'imposition des loyers implicites, qui vise à rétablir l'égalité entre propriétaires bailleurs et propriétaires occupants, présente l'avantage d'inciter les ménages à investir dans des actifs financiers plutôt que dans l'acquisition d'un logement et peut donc avoir une incidence sur la structure de leur patrimoine. Ainsi, aux Pays-Bas, les ménages ont augmenté la part des valeurs mobilières dans leur patrimoine lorsque le taux d'imposition des loyers implicites a augmenté[177].

Enfin, la prise en compte des biens non générateurs de revenus du point de vue fiscal peut être considérée en regard de la manière dont sont appréhendés ces mêmes biens en matière de prestations sociales. Ainsi, d'une part les allocataires de minima sociaux (RSA, CMU-C) qui sont propriétaires de leur logement (voire hébergés à titre gratuit) voient le calcul de leurs ressources globales majoré d'un forfait logement et d'autre part ceux qui détiennent un bien immobilier non productif de revenus voient leur base ressources augmentée d'un revenu calculé comme un loyer fictif à partir des valeurs cadastrales.

La taxation des loyers implicites présente toutefois plusieurs inconvénients qui ont justifié sa suppression en France en 1965. Sur le plan technique, elle suppose une juste évaluation de la valeur locative du logement, ce qui renvoie aux difficultés de définition de l'assiette foncière (cf. ci-dessous).

Sur le plan budgétaire, l'imposition du loyer économisé par le propriétaire a pour contrepartie logique[178] la déduction des charges afférentes au logement (charges financières et dépenses de travaux par exemple), ce qui conduisait à réduire significativement le rendement de cette mesure. Enfin, dans la mesure où elle ne correspond pas à la taxation d'un revenu effectivement perçu, cette mesure peut s'avérer peu compréhensible pour les contribuables et se heurte à une plus faible acceptabilité du corps social que pour l'imposition d'autres revenus. Au total, comme le relevait déjà le CPO dans son rapport de février 2015, intitulé « Impôt sur le revenu, CSG quelles réformes ? », bien que l'objectif de neutralité fiscale soit essentiel, « *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*.

Du point de vue de l'analyse économique, l'imposition des plus-values immobilières, si elle accompagnait une diminution des DMTO, permettrait d'opérer une meilleure répartition des prélèvements obligatoires entre les ménages ayant effectivement réalisé une plus-value

[177] Zoutman, F, 2015, The Effect of Capital Taxation on Household Savings, mimeo NHH Bergen.

[178] Le principe est que tout revenu imposable à l'IR soit net des charges engagées par le contribuable pour l'acquérir ; c'est le cas par exemple des revenus locatifs.

immobilière et ceux qui opèrent une transaction immobilière, taxée au titre des DMTO, sans qu'elle ne se soit nécessairement traduite par une plus-value, dans un contexte de forte hausse des prix de l'immobilier (+13 % par an en moyenne entre 2000 et 2007).

Du point de vue juridique, si la jurisprudence civile exige que soit constatée, au moment de la liquidation de l'impôt (ou en tout état de cause de l'ISF et des DMTG), la diminution de la valeur vénale d'un immeuble à raison de son occupation aux fins d'habitation[179], celle-ci pourrait prendre la forme d'un abattement.

La banalisation du traitement fiscal de la propriété occupante se heurte à un problème d'acceptabilité.

b. Les régimes dérogatoires d'investissement locatif créent d'importants effets d'aubaine

Depuis le début des années 1980**, l'investissement locatif dans le neuf est soutenu par des dispositifs fiscaux *ad hoc***, qui consistent soit en la déduction d'une quote-part de l'investissement des loyers perçus (dispositifs anciens, « Borloo », « Robien »), soit en une réduction d'impôt au titre des charges d'acquisition du logement (dispositifs plus récents, « Scellier », « Pinel »). Ils représentent aujourd'hui plus d'une vingtaine de « niches » fiscales pour un coût de l'ordre de **1,84 Md€ en 2016**[180]. Selon le modèle de simulation présenté dans le Rapport particulier n°4, le dispositif Pinel peut procurer **une augmentation de rendement de l'ordre de trois points** (par rapport à un investissement locatif dans l'ancien).

Si ces dispositifs fiscaux ont un effet déclencheur sur la décision d'investir jugé relativement bon[181], ils ont aussi et surtout **un effet inflationniste sur le marché de l'immobilier.**

---

[179] Cf., outre l'arrêt de la Cour de cassation (chambre commerciale) du 13 février 1996, Fleury, n° 93-20.878 s'agissant de l'évaluation de l'immeuble passible de l'impôt sur les grandes fortunes et occupé par le contribuable, l'arrêt de la chambre commerciale du 16 décembre 1997, Grunberg, n° 96-11.679 s'agissant de la détermination de l'actif successoral occupé par les héritiers.

[180] Cf. *Voies et Moyens, PLF 2017*, Rapport particulier n°1.

[181] 38,5 % des investisseurs déclarent avoir bénéficié d'un dispositif fiscal et précisent 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 ; 32 % des répondants n'auraient pas bénéficié de l'avantage fiscal. *Source : Sondage IFOP 2011, exploité dans le cadre de travaux de thèse :* « *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. Rapport particulier n°4.

Une étude relative au dispositif Scellier[182] conclut à ce qu'il pousse à la hausse les prix du foncier de l'ordre de 5 € à 30 € supplémentaires au m^2. Par ailleurs, **la fixation des plafonds de loyers peut générer des effets d'aubaine**.

Le dispositif Pinel se caractérise par des plafonds de loyers et de ressources destinés à en faire un outil de soutien au « logement intermédiaire » (les plafonds de loyers sont supposés être fixés à un niveau inférieur de 20 % aux loyers de marché). Toutefois, le zonage géographique, notamment à la suite de la révision de 2014 qui a abouti au reclassement de communes dans une zone plus tendue, conduit à ce que les plafonds soient défavorables dans les territoires les plus tendus de chaque zone et peu contraignants dans les territoires les moins tendus, incitant les investisseurs à les privilégier alors que la contrainte de loyer y est moins forte et que les besoins y sont moins importants. L'extension, en loi de finances pour 2017[183], de la réduction d'impôt à l'ensemble des zones géographiques sur décision préfectorale est susceptible d'affaiblir encore le ciblage du dispositif. Enfin, dans la mesure où la dépense fiscale vise à augmenter l'offre de locations à prix abordables, l'ouverture du dispositif Pinel aux ascendants et descendants paraît injustifiée.

La loi de finances pour 2018 prolonge le dispositif « Pinel » pour quatre ans et recentre le dispositif sur les zones géographiques où la tension entre l'offre et la demande de logements est la plus forte[184].

c. La fiscalité portant sur les transactions (DMTO) peut générer des phénomènes de rétention

Lors d'une vente immobilière, les coûts de transaction totaux (DMTO et autres frais, y compris à la charge du vendeur) sont de **14 % en France[185]**, soit les plus élevés de l'OCDE après la Belgique. Les DMTO seuls **renchérissent le coût des transactions immobilières de près de 5,8 % du prix de vente** d'un bien immobilier[186].

---

[182] Pierre-Henri Bono, Alain Trannoy « *Évaluation de l'Impact du Dispositif Scellier sur les Prix Fonciers* », 2012. Rapport particulier n°4.
[183] Loi n°2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, article 68.
[184] Pour ce faire, le bénéfice du dispositif « Pinel » est réservé, à compter du 1er janvier 2018, aux seules acquisitions ou constructions de logements réalisées dans les zones A, A bis et B1 du territoire.
[185] Soit 5,09 % de DMTO (données 2009), 5 % de frais d'agence, 1,3 % de TVA, 1 % de rémunération des notaires, 0,6 % de frais divers (débours, formalités …). *Source : Housing markets and structural policy in OECD countries », OCDE, 2011.*
[186] Cf. Rapport particulier n°4.

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

- l'appariement sur le marché du logement sera amélioré, favorisant notamment la mobilité professionnelle et 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) ;
- le foncier est le bien taxable le moins mobile et le moins élastique à l'impôt ;
- la fiscalité sur la détention procure aux collectivités territoriales des ressources plus stables que les DMTO.

d. Certains avantages fiscaux peuvent rémunérer en partie les intermédiaires de gestion

Plusieurs dispositifs fiscaux incitent à la détention, directe ou indirecte, de titres de PME ou d'entreprises innovantes (FCPR, FIP, ISF-PME, réduction d'impôt « Madelin »[187], PEA).

L'efficacité de ces dispositifs n'est pas prouvée :

- les **flux d'investissements annuels** dans des PME et entreprises innovantes correspondant à ces divers dispositifs **sont limités** (1,9 Md€ en 2017), pour des avantages fiscaux consentis dont le coût pour les finances publiques est de l'ordre de 745 M€ en 2017 ;
- **l'avantage fiscal rémunère en partie les intermédiaires de gestion :** la Cour des comptes relève dans ses travaux sur l'ISF-PME[188] que les sociétés de gestion pratiquent dans ce cadre des frais de gestion (4,5 % par an en moyenne) plus élevés que ceux des fonds de capital-investissement s'adressant à des professionnels (2 à 2,5 % par an) ;
- **l'avantage fiscal permet de compenser une mauvaise performance économique des fonds :** le taux de rendement interne, frais de gestion inclus, pour les fonds examinés par la Cour (échantillon de 41 fonds clôturés), est négatif, en moyenne de – 5,1 % par an.

Enfin, le rapport coût/efficacité des mesures fiscales devrait être mis en regard de celui **d'autres voies d'intervention publique poursuivant**

[187] Réduction d'IR au titre des souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital de PME.
[188] Référé de la Cour des comptes du 26 novembre 2015 sur la dépense fiscale ISF PME.

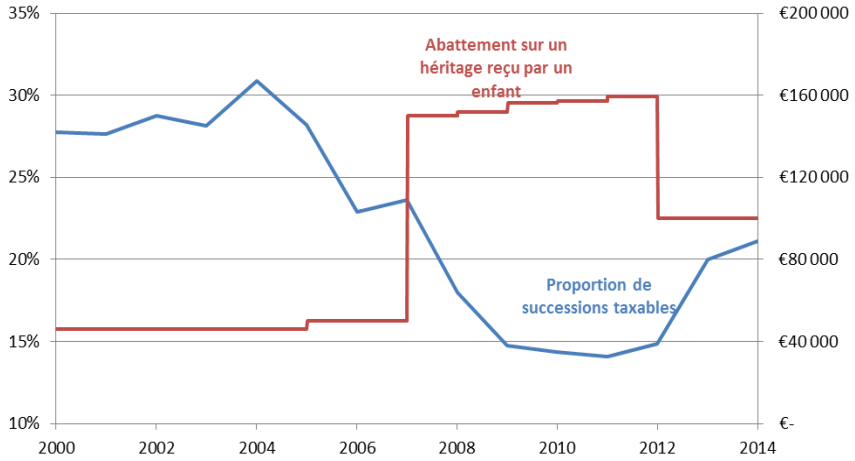
le même objectif de financement de l'innovation et des entreprises : **investissement public** (BPI France), **évolution du cadre prudentiel.**

3 - La taxation de la transmission du capital n'a pas été adaptée aux évolutions démographiques et sociales

Les recettes de DMTG progressent sur les dix dernières années (de 8,2 Md€ en 2006 à 12,8 Md€ en 2016) en raison d'un plus grand nombre de décès (+15 % entre 1995-2015) et d'une augmentation des montants transmis.

Alors que la théorie économique conclut pourtant à ce que la taxation des héritages peut être optimale, dans un modèle à générations imbriquées où les élasticités sont faibles et les effets contreproductifs liés à une surconcentration du patrimoine non nuls[189], les **successions demeurent faiblement imposées en France.** Ainsi, **le taux d'imposition des transmissions s'est stabilisé autour de 5,5 % depuis 1996[190] et la part taxable des successions autour de 20 %**, à la suite de la réforme de 2012, revenant sur le niveau des abattements mis en place en 2007[191].

Graphique n° 30 : Évolution de la proportion de successions taxables et évolution du montant de l'abattement sur un héritage reçu par un enfant



Source : France Stratégie, 2017

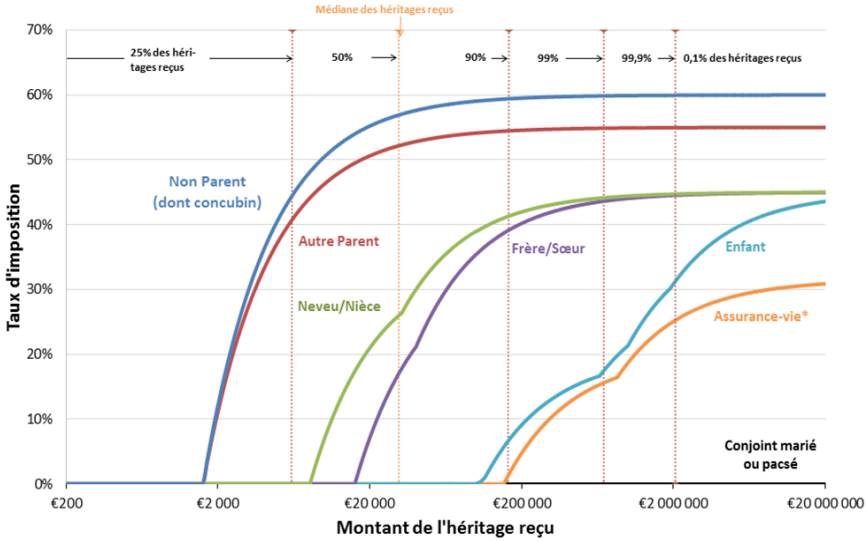
[189] Cf. Alvaredo, Chancel, Piketty, Saez, Zucman, *Global inequality dynamics: new findings from wid.world*, NBER, 2017.
[190] *Source : données DGFIP*. Rapporteurs particuliers, Rapport particulier n°3. Relèvement de 2 points par rapport à 2010 (3,7 %).
[191] L'article 8 de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat a porté de 50 000 € à 150 000 € le montant de l'abattement sur les successions en ligne directe.

Tout d'abord, **le barème est favorable aux transmissions en ligne directe.** Un enfant peut recevoir jusqu'à 100 000 € de patrimoine en franchise de droits, 200 000€ s'il a bénéficié d'une donation antérieure (d'un montant de 100 000€) en dehors du délai de rapport fiscal (15 ans). Ainsi, **entre 85 et 90 % des transmissions entre parents et enfants sont totalement exonérées de droits de succession.**

A l'inverse, les successions indirectes sont plus lourdement taxées. Par exemple une somme de 20 000 € reçue d'un oncle sera taxée à plus de 20 %, soit le taux pratiqué pour un héritage d'un million d'euros en ligne directe (cf. graphique *infra* pour une présentation du barème). Ainsi, **50 % des DMTG sont perçus sur les transmissions en ligne indirecte, alors qu'ils ne représentent que 10 % des flux de transmission.**

Les DMTG sont donc concentrés sur une assiette réduite, à laquelle sont appliqués des taux élevés, tandis que la majorité de l'assiette taxable est exonérée.

Graphique n° 31 : Taux d'imposition moyen selon la ligne d'héritage



Source : Note de d'analyse n°51 de janvier 2017 (France Stratégie)

Ensuite, le régime fiscal actuel des DMTG ne permet pas de remédier à la dynamique de concentration du patrimoine.

Le barème est en réalité faiblement progressif : les tranches les plus élevées du barème ne sont quasiment jamais atteintes, la quasi-totalité des contribuables se trouvant dans la tranche à 20 %. **Les taux moyens**

effectifs d'imposition ne dépassent pas 25 % aujourd'hui dans la tranche de 0,1% des héritages les plus élevés[192].

Par ailleurs, les multiples dispositifs d'exonération fiscale profitent avant tout aux transmissions importantes. L'assurance-vie présente notamment un avantage successoral spécifique, qui, n'intervenant qu'au décès du titulaire, n'incite pas aux donations anticipées ni ne cible les actifs risqués. Or, les montants d'assurance-vie transmis au décès sont en forte croissance depuis une quinzaine d'années et la part de l'assurance-vie dans le montant total des transmissions est passée d'environ 8 % en 2000 à 14 % en 2015. **Ces dispositifs d'exonération font baisser d'environ six points le taux d'imposition du dernier millième des transmissions**[193].

C - L'imposition du patrimoine à l'heure de la mobilité internationale du capital

1 - Avec la mobilité croissante des capitaux, les règles de territorialité des prélèvements sur le capital sont essentielles

Pour rester efficaces dans un contexte de mobilité internationale du capital, les règles de territorialité des prélèvements doivent garantir l'imposition des résidents en France sur leurs capitaux détenus à l'étranger. Elles cherchent également à imposer les non-résidents sur certains de leurs investissements en France, en particulier immobiliers, tout en restant attractives pour les capitaux étrangers.

a) De nouveaux outils permettent à l'administration fiscale d'imposer plus effectivement le patrimoine détenu à l'étranger par des résidents en France

Le patrimoine détenu à l'étranger par les résidents n'échappe pas à l'impôt. Les personnes ayant leur domicile fiscal en France sont en effet imposées à l'IR sur l'ensemble de leurs revenus, quelle qu'en soit la

[192] Estimations des taux d'imposition effectif selon le montant transmis, réalisées par France Stratégie à partir de l'Enquête Patrimoine de l'Insee. *Source : France Stratégie « Peut-on éviter une société d'héritiers », 2017*. Rapport particulier n°3.
[193] Estimations des taux d'imposition effectif selon le montant transmis, réalisées par France Stratégie à partir de l'Enquête Patrimoine de l'Insee. *Source : France Stratégie « Peut-on éviter une société d'héritiers », 2017*. Rapport particulier n°3.

source[194]. Il en va de même pour les prélèvements sociaux[195]. Ces personnes sont assujetties à l'ISF sur l'ensemble de leurs biens, situés en France ou hors de France[196].

Les DMTG s'appliquent, quant à eux, à tous les biens qui composent le patrimoine du défunt ou du donateur lorsque son domicile fiscal se situait en France, y compris les biens détenus à l'étranger[197] (quel que soit l'État de résidence de l'héritier ou donataire). En revanche, les taxes foncières ne portent que sur les biens situés en France[198] : les propriétés détenues à l'étranger n'y sont pas soumises. De même, les DMTO ne sont exigibles, en principe, que pour les actes passés en France et les biens qui y sont situés[199] : la réalisation par un contribuable domicilié en France d'une cession à l'étranger portant sur un bien sis à l'étranger ne donne pas lieu à enregistrement.

Encadré n° 9 : L'élimination de la double imposition sur le patrimoine et les conventions fiscales

L'éventuelle double imposition du patrimoine détenu à l'étranger peut être évitée soit par l'application des conventions fiscales internationales, soit, en matière de DMTG et d'ISF, en l'absence de convention, par imputation sur l'impôt dû en France, de l'impôt acquitté à l'étranger en raison des biens situés hors de France[200].

[194] Article 4 A du code général des impôts. La circonstance que les revenus de source étrangère dont a bénéficié le contribuable domicilié en France n'ont pas été transférés dans notre pays n'est pas de nature à les exclure du champ de l'IR : Cf. Conseil d'État, 25 octobre 1968, n° 74258 et 74259, 8e et 9e sous-sections réunies, Dupont 1968 p. 445.
[195] Article L. 136-6 du code de la sécurité sociale s'agissant de la CSG.
[196] 1° de l'article 885 A du code général des impôts.
[197] 1° de l'article 750 *ter* du code général des impôts. Par ailleurs, lorsque le défunt ou donateur ne résidait pas en France mais que l'héritier ou donataire y réside et a été domicilié en France pendant au moins six des dix dernières années à date de transfert des biens, les DMTG frappent tous les biens que ce dernier en a reçu, qu'ils soient situés en France ou hors de France (3° de l'art. 750 *ter* du CGI : c'est la « clause héritiers »).
[198] Article 1380 du code général des impôts.
[199] Cf. BOI-ENR-DG-20-10-20160411, n° 60 et s.
[200] Article 784 A du code général des impôts, relatif aux DMTG, rendu applicable à l'ISF par son article 885 D.

Les conventions internationales conclues par la France sont nombreuses en matière d'imposition des revenus et de la fortune – on en compte 120[201]. Elles attribuent en général[202] l'imposition des revenus fonciers et plus-values immobilières à l'État où se situe l'immeuble[203], celle des dividendes, intérêts, redevances et plus-values mobilières à l'État de résidence du contribuable qui les perçoit[204] et celle de la fortune dans l'État de résidence du contribuable, sauf pour les biens immobiliers, imposables dans l'État où ils sont situés[205].

L'autre État a aussi la possibilité d'imposer ces revenus et biens (sauf les redevances), mais en effaçant l'imposition pratiquée par le premier. Les conventions conclues en matière de droits de succession, de donation et d'enregistrement sont en revanche plus rares (35[206]). En général, elles attribuent à l'État de situation du bien le droit d'imposer principalement les immeubles et biens meubles corporels (œuvres d'art notamment) et à l'État de résidence du contribuable d'imposer les valeurs mobilières, créances et droits de propriété intellectuelle.

Au cours des dernières années, plusieurs évolutions ont permis d'accroître l'effectivité du pouvoir d'imposer le patrimoine détenu à l'étranger et ses revenus. D'une part, au-delà de l'échange de renseignements entre États sur demande classiquement prévu par les conventions fiscales, l'**échange automatique de renseignements** a fait l'objet d'une norme commune de l'OCDE adoptée le 15 juillet 2014, portant notamment sur les dividendes, intérêts et produits de cession d'actifs[207]. Au sein de l'Union européenne, la directive 2011/16/UE[208] prévoit l'échange automatique de certaines informations financières, dont le champ a été étendu par sa révision du 9 décembre 2014, dans le sens de la norme commune OCDE[209]. L'échange automatique de renseignements, entré en vigueur en septembre 2017, va permettre à l'administration fiscale d'imposer plus efficacement le patrimoine détenu à l'étranger par des résidents de France.

---

[201] Pour une cartographie, Cf. annexe II du Rapport particulier du CPO sur *La territorialité de l'impôt sur les sociétés*, juin 2016.
[202] I.e. lorsqu'elles suivent le modèle de convention établi par l'OCDE.
[203] Art. 6 et 13 du modèle de convention de l'OCDE.
[204] Art. 10, 11, 12 et 13 du modèle de convention de l'OCDE.
[205] Art. 22 du modèle de convention de l'OCDE.
[206] Cf. Documentation pratique Francis Lefebvre INT-III-11800.
[207] Une seconde version a été publiée le 6 avril 2017.
[208] Abrogeant la précédente directive relative à l'assistance mutuelle en matière fiscale, directive 77/799/CEE.
[209] Ce champ a également été étendu par une révision du 8 décembre 2015 aux décisions fiscales « transfrontières », mais cette réforme concerne essentiellement les accords de prix de transfert sollicités par les entreprises. La directive 2003/48/CE, qui prévoyait l'échange d'informations relatives aux revenus de l'épargne, était devenue redondante avec la directive 2011/16/UE modifiée et a été abrogée le 10 novembre 2015.

D'autre part, l'instauration pendant quatre ans (juin 2013-décembre 2017) **d'un service de traitement des demandes rectificatives (STDR)** déposées spontanément par les contribuables détenteurs d'avoirs non déclarés à l'étranger a conduit à augmenter le montant des actifs étrangers déclarés et imposés en France[210].

Encadré n° 10 : Les règles d'imposition spécifiques à la lutte contre l'évasion et la fraude fiscale en matière de patrimoine

Pour lutter contre l'évasion et la fraude fiscales, au-delà des mesures de facilitation du recouvrement de l'impôt, des règles d'assiette spécifiques ont été adoptées en matière, d'une part, d'imposition des revenus d'épargne de source étrangère des résidents et, d'autre part, d'imposition sur la fortune immobilière détenue en France par l'intermédiaire d'une entité juridique non-résidente.

En application de l'article 123 *bis* du code général des impôts (loi de finances pour 1999), les revenus réalisés par l'intermédiaire de structures établies dans des États ou territoires situés hors de France et soumises à un régime fiscal privilégié sont réputés constituer des revenus de capitaux mobiliers, dans la proportion des droits détenus directement ou indirectement dans la structure par le contribuable résident ; ces revenus sont donc soumis à l'IR[211].

En outre, depuis la loi de finances rectificative du 29 décembre 2016, en application de l'article 150 *ter* du code, les profits réalisés sur des instruments financiers à terme dans un État ou territoire non coopératif sont soumis à une taxation à l'IR au taux majoré de 50 %[212].

Enfin, pour éviter que les contribuables détenant des immeubles de valeur en France ne transfèrent leur propriété à des entités situées à l'étranger (en particulier dans des paradis fiscaux afin d'échapper à l'ISF), la loi de finances pour 1983 a prévu, à l'article 990 D du code, une taxe due par les entités détenant en France un immeuble, égale à 3 % de sa valeur vénale ; les entités établies dans l'UE ou dans un pays lié à la France par une convention d'assistance en matière fiscale en sont exonérées sous certaines conditions.

[210] Aux termes d'une circulaire du 21 juin 2013, les contribuables détenant des avoirs non déclarés à l'étranger ont été incités à rectifier leur situation fiscale auprès de l'administration avec l'application de pénalités fiscales minorées. Voir le rapport de la Cour des comptes sur le STDR remis au président de la commission chargée des finances de l'Assemblée nationale le 6 octobre 2017.

[211] Cette disposition n'est toutefois applicable que lorsque la détention des titres par l'entité étrangère est constitutive d'un montage purement artificiel (cette clause de sauvegarde s'appliquant non seulement au sein de l'UE, mais aussi dans les États tiers depuis une décision CC 2016-614 QPC du 1er mars 2016).

[212] Le contribuable peut toutefois échapper à ce taux majoré en démontrant que les opérations auxquelles se rapportent ces profits correspondent à des opérations réelles qui n'ont ni pour objet ni pour effet de permettre, dans un but de fraude fiscale, leur localisation dans un tel État ou territoire.

b) Le patrimoine détenu en France par des non-résidents fait l'objet de règles fiscales spécifiques pour rendre attractif l'investissement financier

Les non-résidents sont imposés, dans des conditions particulières, sur le patrimoine qu'ils détiennent en France et les revenus qu'ils en tirent.

Leur patrimoine immobilier détenu en France est imposé selon des conditions relativement proches du droit commun. Ainsi, les non-résidents sont soumis aux taxes foncières, dues par le propriétaire du bien quel que soit son lieu de résidence. De même, ils doivent acquitter les DMTO lors de cessions réalisées sur des biens situés en France. Ils sont soumis à l'ISF sur leur patrimoine immobilier détenu en France si sa valeur dépasse le seuil d'imposition de 1,3 million d'euros[213]. Si l'immeuble détenu est mis en location, les revenus fonciers sont soumis à l'IR[214] ainsi que, depuis 2012, aux prélèvements sociaux[215].

L'imposition du patrimoine immobilier des non-résidents comporte toutefois quelques dérogations au droit commun[216]. Leur IR ne peut en principe être inférieur à 20 % de leur revenu net imposable[217]. Les plus-values qu'ils réalisent sur la cession d'un immeuble situé en France font l'objet d'un prélèvement à la source libératoire de l'IR, au taux de 19 % s'agissant de personnes physiques[218] (ces plus-values sont en outre soumises aux prélèvements sociaux depuis 2012[219]). Néanmoins, lorsque le cédant réside dans l'UE ou dans l'EEE et a résidé en France pendant au moins deux ans, sa première cession d'un immeuble situé en France est exonérée si le bien n'est pas mis en location ou s'il a transféré son domicile depuis la France dans les cinq dernières années[220]. Enfin, il faut noter que l'arrêt *de Ruyter*, rendu par la Cour de justice de l'UE le 26 février 2015,

[213] 2° de l'article 885 A du code général des impôts.
[214] Article 164 B du code général des impôts.
[215] Article L. 136-6, I *bis* du code de la sécurité sociale, issu de la loi de finances rectificative du 16 août 2012 (art. 29).
[216] A noter que jusqu'à son abrogation par la loi du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, l'art. 164 C du CGI prévoyait une dérogation supplémentaire au droit commun s'agissant des revenus immobiliers des non-résidents : lorsqu'ils détenaient en France une habitation non louée, ils étaient assujettis à l'IR sur une base forfaitaire égale à trois fois sa valeur locative.
[217] Toutefois, lorsque le contribuable justifie que le taux de l'impôt français sur l'ensemble de ses revenus de source française ou étrangère serait inférieur à ce minimum, ce taux est applicable à ses revenus de source française (art. 197 A du CGI).
[218] Article 244 *bis* A du CGI (si la plus-value n'est pas réalisée à titre occasionnel, c'est toutefois la retenue à la source de l'article 244 *bis* qui trouve à s'appliquer).
[219] Article L. 136-7 du code de la sécurité sociale.
[220] 2° du II de l'article 150 U du CGI. L'exonération s'applique dans la limite de 150 000 € de plus-value par contribuable.

limite l'assujettissement aux prélèvements sociaux des non-résidents établis au sein de l'UE et non affiliés à un régime de sécurité sociale français[221].

L'imposition du patrimoine financier des non-résidents s'effectue dans des conditions nettement dérogatoires au droit commun. Certes, ils sont redevables des DMTG sur l'ensemble de leur patrimoine (même situé hors de France) qu'ils reçoivent d'un donateur ou défunt domicilié en France ainsi que, si ce dernier était domicilié à l'étranger, sur les biens situés en France qui lui sont transmis[222]. Toutefois, afin de les inciter à maintenir ou à accroître leurs placements financiers en France, les non-résidents sont exonérés d'ISF (contrairement à leurs investissements immobiliers)[223]. De plus, leurs revenus financiers sont imposés dans des conditions particulières. Ils ne sont pas soumis aux prélèvements sociaux[224] (s'agissant tant des revenus de capitaux mobiliers que des plus-values mobilières). En matière d'IR, les règles sont les suivantes :

- les intérêts sont exonérés, sauf lorsqu'ils sont payés dans un État ou territoire non coopératif[225] ,
- les dividendes et autres produits de source française donnent lieu à une retenue à la source libératoire de l'IR, au taux de 21 % lorsque le contribuable réside dans l'UE ou l'EEE et de 30 % dans les autres cas[226] (taux toutefois souvent réduit par les conventions fiscales) ;

[221] Aff. C-623/13. Cet arrêt juge que le règlement du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale fait obstacle à la perception de prélèvements sur les revenus du patrimoine par des résidents d'autres États membres non affiliés aux régimes de sécurité sociale français lorsque ces prélèvements sont affectés aux régimes de sécurité sociale. Par un arrêt du 19 juillet 2016, n° 392784, le Conseil d'État a ensuite précisé que les prélèvements sociaux affectés à des dépenses qui, telles que le RSA, ne se rattachent pas à la sécurité sociale au sens de ce règlement, restent applicables aux non-résidents.

[222] 1° et 2° de l'article 750 *ter* du CGI.

[223] Article 885 L du CGI.

[224] En effet, s'il est dérogé à ce principe s'agissant des revenus fonciers et plus-values immobilières, les revenus du patrimoine et de placement ne sont en principe soumis aux prélèvements sociaux que lorsqu'ils sont perçus par des personnes domiciliées en France (I des art. L. 136-6 et L. 136-7 du code de la sécurité sociale).

[225] Auquel cas ils font l'objet d'une retenue à la source de 75 % (III de l'art. 125 A du CGI).

[226] 2 de l'article 119 *bis* du CGI. Ce taux est majoré à 75 % lorsque les produits sont pays dans un État ou territoire non coopératif.

- enfin, les plus-values mobilières sont exonérées[227], sauf lorsque le cédant a détenu au cours des cinq dernières années plus de 25 % des droits de la société française dont il cède les titres, auquel cas un prélèvement de 45 % est appliqué[228].

Au total, si les placements financiers des non-résidents sont imposés dans des conditions assez favorables, les conditions d'imposition de l'immobilier qu'ils détiennent en France paraissent peu attractives.

Encadré n° 11 : les régimes particuliers applicables en cas de transfert de domicile vers la France ou hors de France : « impatriation » et « *exit tax* »

Afin de favoriser « l'impatriation » en France de salariés venus de l'étranger (et y ayant travaillé durant au moins les cinq années précédentes), le législateur a mis en place un dispositif dérogatoire dit des « impatriés » qui, outre l'exonération temporaire d'IR pour le supplément de salaire lié à l'expatriation, comporte, depuis l'intervention de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, une exonération temporaire d'ISF (durant cinq ans) sur leurs biens situés à l'étranger[229]. En outre, ils sont, pendant huit ans, exonérés à hauteur de 50 % du montant de leurs revenus de capitaux mobiliers et plus-values mobilières de source étrangère[230].

Ce régime, certes attractif, reste moins avantageux que les dispositifs proposés par certains États qui cherchent à attirer les hauts patrimoines, tels que le régime des *non-domiciled* au Royaume-Uni (non-imposition sur les revenus de source étrangère non transférés au Royaume-Uni), l'impôt sur la dépense en Suisse ou le régime des résidents non-domiciliés en Italie[231].

[227] Article 244 *bis* C du CGI. Par ailleurs, les produits de cession ou d'exportation de métaux précieux, de bijoux, d'objets d'art, de collection ou d'antiquité des non-résidents sont exonérés de la taxe forfaitaire sur les objets précieux en application du 5° de l'article 150 VJ du CGI.

[228] Article 244 *bis* B du CGI. La plus-value fait d'abord l'objet d'un prélèvement forfaitaire de 45 %, après quoi le contribuable a droit à la restitution de la différence entre ce prélèvement et l'impôt résultant du barème de l'IR. A noter enfin que les rémunérations de droits d'auteur font l'objet d'une retenue à la source de 33,33 % (b du I de l'article 182 B du CGI).

[229] 2e et 3e alinéas du 1° de l'article 885 A du CGI.

[230] II de l'article 155 B du CGI.

[231] Cf. Rapport particulier n° 5, partie 5.1.3.

Dans l'hypothèse inverse d'un transfert du domicile hors de France, afin d'éviter une perte d'assiette taxable lié à l'imposition à l'étranger de la plus-value réalisée, lors de la cession ultérieure de titres que le contribuable détenait avant son expatriation, la loi prévoit un dispositif dit d'*exit tax* : en application de l'art. 167 *bis* du code général des impôts, créé par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011[232], le transfert de domicile fiscal entraîne l'imposition immédiate à l'IR et aux prélèvements sociaux des plus-values mobilières latentes, sous condition tenant à l'importance des participations détenues. Un sursis de paiement, de droit et sans prise de garanties, est accordé lorsque le contribuable transfère son domicile dans un État membre de l'UE ou dans un autre État partie à l'accord sur l'EEE ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative fiscale.

2 - S'il convient d'être attentif à l'attractivité de notre système d'imposition du capital, des spécificités peuvent se justifier

La mobilité croissante des capitaux nous contraint-elle à aligner notre système d'imposition sur celui de nos voisins ? Pas nécessairement.

En effet, **dès lors que les contribuables domiciliés en France sont imposés sur leurs revenus mondiaux et sur le patrimoine qu'ils détiennent en France comme à l'étranger, la localisation de leurs placements est sans incidence sur la fiscalité qui leur est appliquée** : même s'ils placent leurs actifs à l'étranger, ces derniers restent imposés[233]. Ainsi, sauf en cas de fraude, la mobilité du capital n'induit pas de risque de pertes d'assiette liées à la localisation des investissements des résidents. La problématique de l'incidence de la mobilité du capital des personnes physiques diffère donc de celle de l'imposition des entreprises.

Ceci ne vaut que tant que le contribuable conserve son domicile en France : la mobilité du capital se double en effet d'une mobilité croissante des personnes et une fiscalité du capital regardée comme excessive par le contribuable peut participer à sa décision d'expatriation à

[232] Ce dispositif prend la suite, six ans après, de l'ancienne *exit tax* applicable jusqu'au 31 décembre 2004, abrogée à la suite de sa déclaration d'incompatibilité avec le droit de l'UE et en vertu de laquelle le transfert de domicile fiscal hors de France entraînait l'imposition des plus-values de cession ou d'échange de valeurs mobilières et de droits sociaux en report d'imposition (1 *bis* de l'ancien article 167 du CGI) et l'imposition des plus-values latentes sur droits sociaux afférentes à des participations supérieures à 25 % (ancien article 167 *bis* du CGI).

[233] Sauf en matière de taxes foncières et, s'agissant des revenus du patrimoine, dans l'hypothèse rare où la convention fiscale applicable prévoit l'élimination de la double imposition par la méthode de l'exonération du revenu étranger et non du crédit d'impôt et où le revenu en cause est imposable dans l'autre État (cas principalement des revenus immobiliers).

l'étranger. Le nombre de départs motivés principalement par des considérations fiscales est toutefois difficile à chiffrer avec certitude.

Encadré n° 12 : L'expatriation pour motif fiscal : mythes et réalités[234]

Selon le dernier rapport relatif aux départs et retours de contribuables français remis par le Gouvernement au Parlement en novembre 2016, depuis 2010, le nombre de redevables de l'IR quittant la France est en hausse significative, passant de 21 646 en 2010 à 47 033 en 2014 (soit une hausse de 86 %). Le nombre de départs de redevables de l'IR dont le revenu fiscal de référence est supérieur à 100 000 € a connu une augmentation plus forte encore sur cette période (+ 209 %), passant de 1 330 à 4 109. Les quatre principaux pays de destination des redevables à l'IR dont le revenu fiscal de référence est supérieur à 100 000 € sont 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.

Le nombre de redevables de l'ISF quittant le territoire national s'établit, quant à lui, à 784 en 2014, après une augmentation sensible entre 2011 et 2014 (+ 44 %). 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[235].

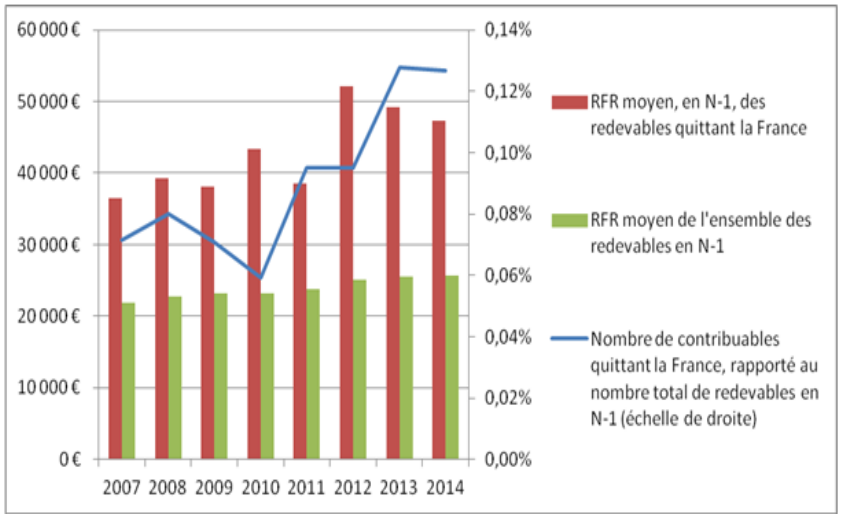
[234] Pour une analyse détaillée, cf. la partie 5 du Rapport particulier n° 4. Cf. aussi COE Rexecode, *Fiscalité du capital et expatriations : quel coût pour l'économie française ?*, juillet 2017, qui estime « à environ 1 200 le flux net annuel de départs pour des raisons fiscales, avec une marge d'incertitude forte » (500 redevables de l'ISF et 700 jeunes non encore redevables de l'ISF) et à 150 M€ la perte de recettes publiques liée.

[235] Par ailleurs, 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 revenus sur le territoire national l'année précédente est passée de 0,04 % à 0,09 %. 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.

Toutefois, il est délicat d'établir la part de ces départs pour laquelle le motif fiscal a été déterminant[236]. Et alors même que le motif principal serait fiscal, le départ est susceptible de s'expliquer autant par les prélèvements sur les revenus du travail que sur le capital. En effet, les redevables de l'IR quittant la France tirent l'essentiel de leurs revenus de leurs traitements et salaires (78,3 % de leur RFR total). 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 (106 000 € en moyenne pour les 1 032 redevables dont le revenu est le plus élevé).

Enfin, le renforcement du barème de l'ISF au 1er janvier 2013 ne s'est pas traduit par une augmentation plus rapide du solde net de départs de redevables de l'ISF. Il apparait même que la hausse du nombre de départs de redevables de l'ISF est moins rapide que celle du nombre de départs de redevables de l'IR à hauts revenus (supérieurs à 100 000 €)[237].

Graphique n° 32 : Évolution du nombre de départs de redevables de l'IRPP et de leur RFR moyen



Source : Rapporteurs, RP n°4, à partir de données DGFIP.

[236] Selon un sondage réalisé par l'institut IPSOS en mars 2014[236], pour 9 % des Français envisageant de s'installer à l'étranger, les raisons fiscales constitueraient le premier motif d'expatriation (motif cité au total par 36 % des répondants). Cf. *Les Français et l'expatriation*, Enquête Ipsos pour la Banque Transatlantique, mars 2014.

[237] Cf. Rapport particulier n° 4, partie 5.3.

Avec la mobilité des capitaux apparaît un enjeu fort auquel la fiscalité doit répondre : l'attractivité des capitaux étrangers. En effet, si la fiscalité des résidents est, sauf expatriation, sans incidence sur les choix de localisation de leurs investissements, les non-résidents peuvent, en revanche, être dissuadés d'investir en France selon le traitement fiscal appliqué à leur placement.

A cet égard, la fiscalité du patrimoine financier des non-résidents semble, avec l'exonération d'ISF et de prélèvements sociaux (ainsi que d'IR sur les intérêts[238] et plus-values mobilières non substantielles[239]), beaucoup plus favorable que celle appliquée à leurs investissements immobiliers (cf. ci-dessus). En effet, s'agissant de l'immobilier, celle-ci comporte, outre l'application de l'ISF[240], une imposition des revenus fonciers au barème de l'IR, à un taux souvent plus élevé qu'à l'étranger, ce qui est susceptible de freiner l'investissement des non-résidents.

En outre, au-delà du niveau des prélèvements, la complexité et la forte instabilité des règles fiscales appliquées aux non-résidents sont susceptibles de nuire à l'attractivité du territoire français pour les placements étrangers.

D - Des prélèvements soumis à un cadre juridique contraint

L'analyse du cadre juridique constitutionnel, conventionnel et européen met en lumière plusieurs contraintes qui s'imposent au législateur lorsqu'il manifeste l'intention de réformer les prélèvements sur le capital des ménages[241].

Le législateur doit d'abord veiller à ce que l'imposition ne méconnaisse pas les facultés contributives des contribuables, qu'il s'agisse des règles d'assiette ou de taux.

[238] Par ailleurs le taux de retenue à la source appliqué aux dividendes, certes en principe de 30 %, est fréquemment réduit à 15 % voire moins par l'application des conventions fiscales, à un niveau analogue à celui pratiqué par nos voisins dans l'imposition des non-résidents.

[239] Pour les plus-values issues de la cession de participations substantielles en revanche, le taux du prélèvement de 45 % paraît élevé (même s'il est susceptible d'être finalement réduit par le remboursement du trop-versé par rapport à l'application du barème modifié par l'application de l'article 197 A du CGI auquel le redevable a droit). Certaines conventions internationales font certes obstacle à son application (lorsqu'elles réservent à l'État de résidence l'imposition de la plus-value).

[240] Sauf lorsqu'une convention fiscale relative à l'imposition de la fortune est applicable et prévoit l'imposition dans le seul État de résidence, mais celles-ci sont rares.

[241] Cf. Rapport particulier n° 2.

Ainsi, en matière de revenus, un taux marginal maximal d'imposition des deux tiers, quelle que soit la source des revenus, pourrait être regardé comme le seuil au-delà duquel une mesure fiscale risquerait d'être censurée par le Conseil constitutionnel[242].

Pour les droits de mutation, la jurisprudence du Conseil constitutionnel ne permet pas, en l'état, de définir ce seuil maximal. Plus généralement, le Conseil constitutionnel admet une autonomie entre droit civil et droit fiscal, pourvu que les différences qui résultent du régime d'imposition reposent sur des critères objectifs et rationnels en lien direct avec les objectifs poursuivis.

En matière d'impôt sur la détention, un plafonnement de l'impôt dû en fonction des revenus disponibles apparaît nécessaire lorsque le taux applicable est élevé pour ne pas être confiscatoire[243]. La jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière d'ISF ne permet pas de préciser à quel niveau se situe ce taux : un taux de 0,5 % a été validé en l'absence de plafonnement[244] tandis qu'un taux de 1,8 % nécessite un plafonnement.

Les impôts sur la détention ne sont pas soumis aux mêmes exigences de prise en compte de la composition du foyer que l'impôt sur le revenu : le quotient familial n'est pas requis en matière d'ISF dès lors que les capacités contributives sont prises en compte selon d'autres modalités[245]. L'existence et le niveau de l'abattement sur la résidence principale n'ont pas été consacrés au plan constitutionnel.

En deuxième lieu, les différenciations fiscales établies par le législateur doivent respecter le principe d'égalité et la règlementation européenne des aides d'État. La possibilité pour le législateur de mettre en place des avantages fiscaux sous forme de réduction d'assiette (exonération, abattement), de baisse de taux ou encore de réduction ou de crédit d'impôt est conditionnée au respect du principe d'égalité. Le Conseil constitutionnel s'assure ainsi que les distinctions introduites entre redevables répondent à des différences de situation ou à un objectif d'intérêt général, sont cohérentes avec le but poursuivi par le législateur et ne créent pas de rupture d'égalité entre redevables placés dans la même situation. En matière de fiscalité incitative, le contrôle du Conseil

[242] Cf. avis du Conseil d'État (Assemblée générale) n° 387402 du 21 mars 2013, *Demande d'avis du ministre de l'économie et des finances relatif aux conditions de constitutionnalité d'une contribution sur les très hauts revenus*, analysant la décision du Conseil constitutionnel n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012.
[243] CC 2012-654 DC du 9 août 2012, *Loi de finances rectificative pour 2012*.
[244] CC 2011-638 DC du 28 juillet 2011, *Loi de finances rectificative pour 2011*.
[245] CC 2010-44 QPC du 29 septembre 2010.

constitutionnel est plus approfondi qu'en matière de fiscalité à finalité de simple rendement[246].

Dans le cas où les avantages fiscaux instituent des aides indirectes à certaines entreprises ou productions (par exemple dans le cas des réductions d'impôt incitant à investir dans certains types d'entreprises), le législateur est tenu de respecter le droit européen des aides d'État dont l'objet est d'assurer une concurrence libre et non faussée au sein du marché intérieur. La conformité de ces mesures fiscales est ainsi soumise à des conditions de fond et à des conditions procédurales, au premier rang desquelles figure l'obligation de notification à la Commission européenne[247].

En troisième lieu, la taxation du patrimoine ne doit pas entraîner de discrimination ni entraver l'exercice des quatre libertés du Traité, notamment **la liberté de circulation des capitaux,** sauf si elle est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général et proportionnée à l'objectif poursuivi.

Cela peut conduire à écarter des régimes de taxation qui reposeraient sur la territorialisation d'un avantage ou encore qui traiteraient plus favorablement les résidents que les non-résidents, d'États membres ou d'États tiers.

La déclinaison de ces principes fondamentaux dans certains textes de droit dérivé a notamment pour conséquence d'exclure la possibilité d'imposer sur le revenu, les bénéfices ou les plus-values d'un contribuable lors d'une fusion, d'une scission ou d'un échange de titres. Elle conduit aussi à exclure la possibilité pour un État membre d'assujettir aux prélèvements sociaux sur des revenus du patrimoine un contribuable relevant de la législation d'un autre État membre en matière de sécurité sociale, lorsque ces prélèvements participent au financement d'un régime de sécurité sociale au sens du règlement n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale[248].

[246] Cf. commentaire aux cahiers du Conseil constitutionnel sous la décision n° 2012-251 QPC du 8 juin 2012.
[247] Art. 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Sauf cas particuliers, une aide d'État doit être autorisée préalablement par la Commission européenne pour entrer en vigueur.
[248] Cf. CJUE 26 février 2015, *De Ruyter*, C-623/13.

Enfin, dans un contexte de mobilité du capital, le législateur a la possibilité de mettre en place des mécanismes répondant à l'objectif à valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale[249], à la condition de respecter les autres principes constitutionnels comme le principe d'égalité, ainsi que le droit européen.

Le Conseil constitutionnel a une approche souple s'agissant de tels mécanismes « désincitatifs ». Il accepte par exemple des taux d'imposition plus élevés que dans le cas des régimes de droit commun.

*

* *

Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages ne répondent aujourd'hui qu'imparfaitement aux enjeux économiques et sociaux. Le système demeure globalement progressif, grâce à l'imposition des revenus du capital au barème de l'IR et à la contribution à l'ISF, mais peine à appréhender la capacité contributive des ménages. C'est le cas notamment des prélèvements sur le patrimoine immobilier : la taxe foncière est globalement régressive et son assiette est potentiellement déconnectée de la valeur des biens, le système impose davantage la transmission (DMTO) que les plus-values immobilières, alors même que le dynamisme du marché immobilier sur la dernière décennie pourrait inciter à rééquilibrer les prélèvements obligatoires vers les contribuables qui se sont à cette occasion effectivement enrichis. L'imposition des successions crée une différence de traitement importante entre les successions en ligne directe, dont la plupart sont faites en franchise de droit, et les successions en ligne indirecte, auxquelles s'applique un barème progressif à taux marginaux maximaux élevés. La situation des DMTG en France ne se distingue pas, pour l'essentiel, de celle de ses partenaires européens, tant du point de vue du niveau des recettes, de l'ampleur des dérogations et de la priorité accordée aux proches parents. De nombreux dispositifs à fiscalité spécifique remettent en cause le principe de neutralité fiscale, et cherchent à orienter les choix d'investissement des ménages, sans que n'apparaisse de cohérence dans les objectifs de politique publique poursuivis.

[249] La lutte contre la fraude fiscale est l'un des douze objectifs de valeur constitutionnelle dégagés par le Conseil constitutionnel.

Il est tenu compte d'un contexte international caractérisé par la mobilité des personnes et des capitaux pour définir des règles fiscales et sociales qui assurent une imposition des résidents français sur leurs capitaux détenus à l'étranger et des non-résidents sur les investissements qu'ils réalisent en France, tout en veillant à ce qu'ils demeurent attractifs.

Enfin, le cadre juridique de la fiscalité du patrimoine, issu tant du droit constitutionnel qu'européen, doit être pris en compte par toute tentative de réforme de ces prélèvements.

III - Une adaptation souhaitable des prélèvements sur le capital

Les prélèvements sur le capital des ménages se voient assigner des objectifs foisonnants, loin d'être toujours cohérents entre eux. En outre, l'impératif de prévisibilité des règles d'imposition semble perdu de vue. De plus, les réformes adoptées par le Parlement (allègement de l'imposition des revenus mobiliers avec l'introduction du prélèvement forfaitaire unique, remplacement de l'ISF par un impôt sur la fortune immobilière conduisent à alléger la taxation du revenu et la détention du capital, invitant à reconsidérer les conditions d'imposition de la transmission.

Dans ce contexte, le présent rapport formule des orientations autour de quatre axes :

- améliorer la cohérence et la prévisibilité du système de prélèvements sur le capital (A) ;
- renforcer la logique économique des prélèvements obligatoires portant sur l'immobilier (B) ;
- renforcer leur neutralité en supprimant les régimes dérogatoires dont l'effet économique est contestable (C) ;
- adapter le régime fiscal des transmissions aux évolutions de la société (D).

Les orientations mises en lumière dans le présent rapport s'inscrivent dans une perspective de réflexion à moyen terme.

Encadré n° 13 : La création du prélèvement forfaitaire unique et de l'impôt sur la fortune immobilière par la LFI pour 2018

La loi de finances pour 2018 comporte deux réformes d'ampleur des prélèvements sur le capital.

1. Les modalités d'imposition des revenus mobiliers sont simplifiées par l'instauration d'un prélèvement forfaitaire unique (PFU), portant sur les revenus de capitaux mobiliers et les plus-values mobilières (revenus fonciers et plus-values immobilières en sont exclus). Son taux de 30 % se décompose en 17,2 % de prélèvements sociaux et 12,8 % au titre de l'impôt sur le revenu. L'objectif de simplification poursuivi par la réforme se traduit, outre le

caractère forfaitaire du taux, par la suppression de plusieurs régimes dérogatoires.

Ainsi, les produits des plans d'épargne logement sont, pour les nouveaux contrats, imposés dans les conditions de droit commun. De même, les produits des contrats d'assurance vie afférents à des primes versées à compter du 27 septembre 2017 sont imposés aux conditions de droit commun, sous la seule réserve du maintien du taux réduit de 7,5 % pour les produits des contrats de plus de huit ans, pour la part des primes versées qui n'excède pas 150 000 €. En revanche, l'exonération des intérêts des livrets réglementés et le régime d'imposition des produits des plans d'épargne en action sont maintenus à l'identique.

Selon l'évaluation préalable du PLF 2018, cette réforme se traduit, en régime de croisière, par un manque à gagner de 1,9 Md€ pour les finances publiques.

2. L'impôt de solidarité sur la fortune est supprimé et un impôt sur la fortune immobilière (IFI) est créé qui, au même barème et avec le même seuil d'entrée (1 300 000 €) que l'ISF, s'applique aux actifs immobiliers détenus par le foyer fiscal, à l'exception de ceux qui sont affectés à l'activité professionnelle de leur propriétaire. Plus précisément, entrent dans son assiette non seulement les biens et droits immobiliers détenus directement par le redevable, mais également les parts de sociétés ou organiques (fonds d'investissement, etc.), à hauteur de leur valeur représentative d'actifs immobiliers détenus indirectement. Néanmoins, par mesure de simplification, les actifs immobiliers détenus par une société ayant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, non affectés à cette activité, ne sont pas pris en compte lorsque le redevable détient moins de 10 % des parts de la société[250]. Cette règle est également applicable aux organismes de placement collectif « généralistes », c'est-à-dire dont les actifs immobiliers représentent moins de 20 % de l'actif (à l'exclusion donc des OPC immobiliers).

L'abattement de 30 % applicable à la résidence principale est maintenu, de même que les exonérations partielles applicables sous conditions aux bois, forêts et à certains actifs agricoles (part des groupements fonciers agricoles, etc.) ainsi que la réduction d'impôt de 75 % à raison des dons versés[251].

Le rendement budgétaire du nouvel impôt est estimé à 850 M€ par l'évaluation préalable figurant dans le PLF 2018.

[250] Par ailleurs, pour ne pas perturber les marchés financiers, les actions des sociétés d'investissement immobilier cotées ne sont pas prises en compte pour les redevables qui détiennent moins de 5 % de leurs parts.

[251] La réduction d'impôt au titre des souscriptions au capital de PME est en revanche supprimée ; en contrepartie, l'Assemblée nationale a adopté une hausse temporaire, en 2018, de 7 points de la réduction d'IR « Madelin » (de 18 % à 25 %), dans le respect des exigences du droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.

A - Veiller à la cohérence et à la prévisibilité des règles

1 - Des objectifs nombreux et en partie contradictoires

Les prélèvements sur le capital, de même que les réformes récentes dont ils ont fait l'objet, poursuivent des objectifs variés, parfois de manière peu explicite, qui peuvent être regroupés en **trois catégories : incidence économique ; équité sociale, intergénérationnelle et géographique ; rendement budgétaire**.

Ces grands objectifs peuvent être tantôt contradictoires – ainsi, les avantages fiscaux visant à orienter l'épargne vers le financement de l'économie minorent le rendement budgétaire des prélèvements concernés – **tantôt agir de concert** – ainsi la mise au barème de l'IR des revenus financiers permet-elle à terme d'atténuer la dynamique d'accumulation et par voie de conséquence la concentration des patrimoines.

Au sein même de chacune de ces grandes catégories, les objectifs poursuivis peuvent se contredire.

S'agissant de l'incidence économique, les réformes peuvent tantôt tendre à une plus grande neutralité des prélèvements sur les comportements d'épargne, en unifiant les régimes fiscaux applicables, tantôt rompre cette neutralité en cherchant à orienter l'épargne vers certains produits jugés plus efficaces en termes de financement de l'économie. De même, les dispositifs visant à orienter l'épargne vers l'investissement risqué en fonds propres entrent en concurrence avec les avantages fiscaux bénéficiant à l'épargne liquide sans risque (livrets réglementés). Au-delà, d'autres objectifs économiques sont poursuivis par ces prélèvements : attraction des capitaux étrangers ; incitation à la stabilité du capital social au moment de la transmission des entreprises familiales ; développement de l'offre de logements ; accession à la propriété immobilière ; neutralité des prélèvements sur la mobilité géographique des personnes.

S'agissant de l'objectif d'équité sociale, intergénérationnelle et géographique, l'incitation à la transmission du patrimoine aux jeunes générations peut entrer en conflit avec les mesures à caractère redistributif tendant à atténuer la concentration horizontale du capital. Il importe en effet de distinguer la dimension de redistribution de la fiscalité en fonction du patrimoine de chacun et celle entre générations au sein d'une même famille.

Dans ce contexte, il est essentiel de rechercher la plus grande cohérence dans les objectifs assignés à ces prélèvements, sans quoi les effets des différents dispositifs institués par le législateur risquent de

s'annuler. Parmi les différents buts énumérés ci-dessus, tous ne peuvent pas être poursuivis à la fois. Ceci suppose de rendre plus explicites les objectifs poursuivis par chaque réforme touchant à la fiscalité sur le capital, mais aussi de l'envisager dans un cadre global tenant compte des autres prélèvements.

Les objectifs poursuivis peuvent toutefois varier en fonction du type de prélèvement pesant sur la détention, les revenus ou la transmission du patrimoine. En particulier, l'exigence de neutralité économique est particulièrement sensible s'agissant de l'imposition des revenus du capital.

Les conclusions formulées par le CPO dans son rapport sur le patrimoine des ménages publié en mars 2009 conservent leur pertinence. Ses orientations étaient notamment organisées autour des trois axes suivants : clarifier les objectifs à assigner à la fiscalité du patrimoine, rechercher la cohérence et la lisibilité des règles fiscales et réfléchir aux évolutions de chaque impôt dans un cadre global**. Il concluait en faveur d'un système d'imposition reposant sur des assiettes larges et des taux modérés et neutres entre les types d'actifs, tout en maintenant la progressivité d'ensemble qui permet d'assurer une certaine équité.** S'il peut être dérogé au principe de neutralité, c'est seulement pour poursuivre certains « *objectifs explicites, relativement sélectifs, cohérents entre eux et s'inscrivant dans la durée* », *ce qui suppose « d'opérer une hiérarchie entre des objectifs aujourd'hui foisonnants* ».

2- Un objectif qui fait défaut : la prévisibilité et la simplicité des règles fiscales

Si les buts assignés aux prélèvements sur le capital sont nombreux, deux préoccupations centrales sont souvent oubliées : la prévisibilité et la simplicité des règles applicables.

Or, **garantir à la fois l'efficacité et l'acceptabilité de l'imposition du patrimoine suppose que les règles applicables soient prévisibles et simples**. Sans une certaine prévisibilité du traitement fiscal des différents investissements que réalisent les ménages, les réformes fiscales ne peuvent être efficaces : les investisseurs, accordant peu de crédit à un régime attractif dont ils savent qu'il est susceptible d'être rapidement remis en cause, risquent de renoncer à réaliser l'opération pourtant souhaitée par le législateur en créant le régime en cause.

À cet égard, la décennie écoulée a démontré combien les prélèvements sur le capital sont l'objet de réformes fréquentes. Pour ne mentionner que les exemples les plus notables, la **fiscalité des plus-**

values immobilières, relativement stable depuis sa création en 1963[252], a connu des évolutions heurtées depuis 2011 : les règles d'abattement pour durée de détention applicables en matière d'IR[253] ont été totalement refondues une première fois par la loi de finances rectificative du 19 septembre 2011, puis deux ans plus tard par la loi de finances pour 2014 (après la censure par le Conseil constitutionnel d'une tentative de réforme par la loi de finances pour 2013), tandis que les règles d'abattement applicables en matière de prélèvements sociaux n'ont pas été alignées.

Le **délai de rappel des donations antérieures** applicable en matière de DMTG (fixé par l'art. 784 du code général des impôts), fixé à 10 ans depuis sa création par la loi de finances pour 1992, a été réduit à six ans par la loi de finances pour 2006, avant d'être porté à nouveau à dix ans par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011, puis ré-augmenté un an plus tard à 15 ans par la loi de finances rectificative du 16 août 2012.

Le **régime des attributions gratuites d'actions** a aussi fait l'objet de réformes successives. La loi de finances pour 2013 a prévu de soumettre le gain d'acquisition au barème progressif de l'impôt sur le revenu en substitution à une imposition au taux forfaitaire de 30 % et de le soumettre aux contributions sociales applicables aux revenus d'activité en lieu et place de celles applicables aux revenus du patrimoine ; après quoi, la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015 a prévu d'appliquer les abattements pour durée de détention aux plus-values mobilières au gain d'acquisition mais sans pour autant en modifier sa nature salariale, brouillant ainsi la frontière entre revenus du travail et revenus du capital ; en matière sociale, le gain a été soumis aux contributions sociales applicables aux revenus du patrimoine et la contribution salariale spécifique de 10 % assise sur cet avantage supprimée. Enfin, la loi de finances pour 2017 a plafonné, dans une limite annuelle de 300 000 €, le bénéfice du régime d'imposition du gain d'acquisition tel qu'issu de la loi du 6 août 2015.

La jurisprudence récente du Conseil constitutionnel encadre les possibilités pour le législateur de modifier les règles fiscales, non seulement à titre rétroactif, mais aussi pour l'avenir. Néanmoins, ces exigences ne protègent que les situations constituées avant l'intervention de la loi et les effets qui peuvent en être légitimement attendus dans l'avenir : elles ne vont donc pas jusqu'à restreindre la possibilité pour le Parlement de modifier la loi fiscale applicable aux investissements futurs.

[252] Avant 2011, les dernières modifications des règles de calcul des abattements pour durée de détention dataient de 1990 et 2003.
[253] Fixées par l'article 150 VC du code général des impôts.

Encadré n° 14 : L'encadrement juridique de la modification de la loi fiscale dans le temps[254]

En droit constitutionnel, le principe, en matière fiscale comme dans les autres domaines, reste « *qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, dès lors que, ce faisant, il ne prive pas de garanties légales des exigences constitutionnelles* »[255].

Le Conseil constitutionnel encadre de longue date les modifications rétroactives de la règle fiscale, en exigeant notamment un but d'intérêt général suffisant[256]. Cette exigence ne s'applique toutefois pas à la « petite rétroactivité » fiscale (application aux revenus de l'année en cours des règles issues de la loi de finances de fin d'année), qui juridiquement ne constitue pas une rétroactivité[257].

Depuis une dizaine d'années, son contrôle s'est étendu, dans une certaine mesure, aux réformes fiscales, même non-rétroactives. D'une part, depuis une décision du 29 décembre 2005[258], il juge que le législateur méconnaîtrait la garantie des droits proclamés par l'article 16 de la Déclaration de 1789 s'il portait aux situations légalement acquises une atteinte qui ne soit pas justifiée par un motif d'intérêt général suffisant. Ainsi, dans cette décision, s'il admet la suppression d'une exonération des intérêts des plans d'épargne-logement de plus de 12 ans et de ceux dont le terme est échu, c'est seulement parce que cette mesure ne concernait que des plans d'épargne arrivés à échéance et n'affectait donc pas de situation légalement acquise.

D'autre part, depuis une décision du 19 décembre 2013[259], le Conseil constitutionnel ajoute que le législateur ne saurait davantage, sans motif d'intérêt général suffisant, remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de situations légalement acquises. Dans cette décision, examinant une hausse de taux des prélèvements sociaux applicables aux produits des contrats d'assurance-vie, il a jugé que l'objectif d'augmenter le rendement des prélèvements sociaux ne constituait pas un objectif d'intérêt général suffisant pour justifier que les produits d'assurance-vie acquis ou constatés pendant la durée légale nécessaire pour bénéficier du régime

[254] Pour des développements plus approfondis, cf. Rapport particulier n° 2, partie 4.2.
[255] Cf. par exemple CC 2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, cons. 36, s'agissant de la déductibilité des versements effectués par les salariés en matière d'épargne retraite.
[256] Cf. par exemple CC 97-390 DC du 19 novembre 1997, *Loi organique relative à la fiscalité applicable en Polynésie française*, cons. 3 et 13.
[257] Cf. CC 98-405 DC du 29 décembre 1998, *Loi de finances pour 1999*, cons. 16 ; CC 2012-662 DC du 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2013*, cons. 108.
[258] CC 2005-530 DC du 29 décembre 2005, *Loi de finances pour 2006*, cons. 45.
[259] CC 2013-682 DC du 19 décembre 2013, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014*, cons. 14.

particulier d'imposition favorable fassent l'objet d'une modification des taux qui leur sont applicables. Ainsi, pendant la durée de détention conditionnant l'octroi des avantages fiscaux, les épargnants ont une espérance légitime au maintien des avantages applicables (exonération d'IR et application des taux « historiques » des prélèvements sociaux)[260].

La jurisprudence du Conseil constitutionnel rejoint ainsi celle de la Cour européenne des droits de l'homme qui protège, sur le fondement du droit au respect des biens, protégé par l'article 1er du protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, l'espérance légitime de bénéficier d'une créance ou de jouir d'un droit de propriété[261]. Le Conseil d'État a fait application de cette jurisprudence en matière fiscale, par un arrêt du 9 mai 2012, jugeant qu'un crédit d'impôt, créé en 1997 pour s'appliquer pour une période limitée de trois ans, était de nature à laisser les contribuables espérer son application jusqu'au terme de cette période et ne pouvait donc être remis en cause par le législateur avant ce terme[262].

Au-delà des exigences résultant de la Constitution, il est souhaitable que, lorsqu'il réforme la fiscalité du patrimoine, le législateur tienne compte de l'impératif de prévisibilité de la règle :

- en prévoyant des clauses dites « de grand-père » permettant de maintenir le régime fiscal existant pour les situations en cours, soit de manière définitive (application des règles nouvelles limitée aux opérations intervenues après l'entrée en vigueur de la réforme), soit pour une durée déterminée suffisante ;
- en différant l'application des modifications du régime fiscal de manière à laisser aux acteurs économiques la possibilité de s'adapter à ces modifications.

→ Orientation n° 1 : Renforcer la prévisibilité des prélèvements obligatoires sur le capital des ménages, notamment par :

- le recours aux clauses dites « de grand-père » permettant de maintenir, de manière définitive ou pour une durée déterminée suffisante, le régime fiscal existant pour les situations en cours ;
- l'application limitée des modifications de régime aux opérations effectivement nouvelles ;
- leur mise en œuvre avec une période de transition suffisante afin de permettre aux ménages de s'adapter.

[260] Cf. commentaire aux cahiers, p. 16.
[261] Cf. notamment CEDH, arrêt *Pine Valley Developments Ltd et autres c/Irlande* du 29 novembre 1991, n° 12742/87.
[262] CE Plén. Fisc. 9 mai 2012, *min. c. Sté EPI*, n° 308996.

Dans cette logique, le rapport s'efforce d'assortir les propositions qui suivent de « clauses de grand-père » permettant de préserver les situations en cours.

B - Améliorer la cohérence économique des prélèvements obligatoires portant sur le capital immobilier

1. Imposer les plus-values immobilières après prise en compte de l'érosion monétaire

La plus-value brute est la différence entre le prix de vente, corrigé des sommes dues par l'acquéreur, et le prix d'achat, corrigé des frais d'acquisition. 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. 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. En 2016, les recettes fiscales issues des plus-values immobilières ont atteint 993 M€. La même année, le coût de la dépense fiscale associée à l'abattement pour durée de détention des biens immobiliers s'est élevé à 1,74 Md€, celui de l'abattement pour durée de détention aux prélèvements sociaux à 1,85 Md€.

La hausse des prix de l'immobilier sur les dix dernières années, principal facteur de l'augmentation du patrimoine des ménages (cf. II B), pourrait encourager à transférer une partie des droits de mutation à titre onéreux, voire de la taxe foncière, sur la fiscalité des plus-values immobilières, afin de mieux cibler les prélèvements obligatoires sur les ménages ayant effectivement vu leur richesse augmenter. Toutefois, parce qu'il subsiste un doute fort sur l'acceptabilité sociale de la mesure, il n'est pas proposé de revenir sur l'exonération de la plus-value immobilière réalisée lors de la cession de la résidence principale.

Par contre, les modalités de calcul des plus-values pourraient être revues afin de substituer aux abattements pour durée de détention un principe de prise en compte de l'érosion monétaire. Une telle évolution permettrait de **tenir compte d'un environnement macroéconomique se caractérisant par une inflation basse**[263] et de **neutraliser l'incitation fiscale à la rétention des biens immobiliers** dans l'arbitrage des ménages,

[263] IPC hors Tabac : +0,56 % (20014) ; -0,41 % (2015), +0,22 % (2016), INSEE.

les cessions intervenant avant cinq ans étant, dans le régime actuel, pénalisées[264].

Ces mêmes arguments avaient conduit le gouvernement à proposer la suppression de l'abattement pour durée de détention dans le cadre de la deuxième loi de finance rectificative pour 2011 du 19 septembre 2011. Cette option avait été écartée au cours des débats parlementaires[265], les arguments soulevés pour s'y opposer ayant depuis fait l'objet d'aménagements spécifiques (exonération de la première cession d'un logement autre que la résidence principale, LFI pour 2012[266] ; exonération de la plus-value immobilière pour financer la dépendance, LFR n°4 pour 2011[267]).

Remplacer des abattements pour durée de détention au profit d'une prise en compte de l'érosion monétaire **permettrait aussi d'introduire une logique économique dans le calcul de ces abattements**. Les règles d'abattement en vigueur à la fin de 2017 ne sont pas les mêmes pour les valeurs mobilières et pour l'immobilier, pour l'impôt sur le revenu et pour les prélèvements sociaux. Appliquer au prix d'achat d'un actif un coefficient d'érosion monétaire constituerait une opération « d'actualisation » qui permettrait de rendre le prix d'achat de l'actif comparable au prix de vente malgré le temps écoulé entre les deux opérations. Une telle opération permettrait ainsi de traiter de manière identique les revenus du capital et les plus-values de cession. Enfin, parce que le coefficient d'érosion monétaire prendrait en compte chaque année l'évolution de l'inflation, cette réforme faciliterait grandement le pilotage du dispositif en cas de tensions inflationnistes fortes.

Une telle évolution permettrait en outre d'**harmoniser le traitement fiscal des plus-values immobilières et mobilières.** En effet, la loi de finances pour 2018 supprime l'abattement pour durée de détention sur les gains de cession sur valeurs mobilières à compter de 2018[268], ce qui

[264] Les chroniques d'abattement à l'IR comme aux PS ne prévoient aucun abattement d'assiette avant la 6e année. La plus-value de cession imposable est dans cette hypothèse majoré de l'érosion monétaire.

[265] Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire Mercredi 31 août 2011, séance de 16 heures 15, compte rendu n° 100. http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cfiab/10-11/c1011100.asp#P10_291

[266] 1° bis du II de l'article 150 U du CGI.

[267] 1° ter du II de l'article 150 U du CGI.

[268] Néanmoins, une clause de sauvegarde permettrait de préserver l'abattement de droit commun ainsi que l'abattement renforcé pour les cessions de titres de PME de moins de dix ans en faveur des contribuables qui ont acquis ou souscrit leurs titres antérieurement au 1er janvier 2018 et qui optent pour une imposition de l'ensemble de leurs revenus du capital au barème de l'IR. L'abattement de 40 % applicable à l'assiette

permet de maintenir la neutralité fiscale dans le traitement des plus-values et des revenus du capital (intérêts, coupons et dividendes), la LFI pour 2018 supprimant l'abattement de 40 %, sauf option globale pour une imposition au barème[269]. Mais les prélèvements sociaux sur valeurs mobilières ne donnent par ailleurs pas lieu à abattement pour durée de détention.

Une telle réforme ne présente pas d'obstacle de 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 consommation[270]. Un coefficient d'érosion monétaire est aujourd'hui toujours appliqué lors de la cession de terrains nus rendus constructibles[271].

Enfin, la réforme consistant à imposer les plus-values à taux proportionnel, après prise en compte de l'érosion monétaire, ne poserait pas de problème juridique en l'état actuel de la jurisprudence constitutionnelle. En effet, si le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions de la loi de finances pour 2013[272] qui conduisaient à la suppression de l'abattement pour durée de détention des plus-values immobilières sur les terrains à bâtir, c'est seulement au motif que, s'accompagnant de l'imposition au barème de l'IR, elles conduisaient à un taux marginal maximal d'imposition potentiel de 82 %. L'exigence de prise en compte de l'érosion monétaire en matière d'imposition des plus-values dégagée par sa jurisprudence[273] serait respectée.

---

des dividendes serait également maintenu en cas de soumission de ces revenus au barème progressif de l'IR.

[269] Alors que tous deux constituent une même modalité de rémunération du capital, les revenus (intérêt, coupons, dividendes) seront imposés au taux de 30 % et les plus-values mobilières seront imposées, sans remise en cause de l'abattement pour durée de détention, au taux de 15 % après deux ans et au taux de 10,5 % après huit ans (voire 4,5 % pour des titres de PME bénéficiant de l'abattement majoré de 85 %).

[270] Article 150 K du code général des impôts, dans sa rédaction antérieure à l'article 10 de la loi n° 2003-1311 du 31 décembre 2003.

[271] Article 1529 CGI. Voir BOFIP pour la détermination de la plus-value. BOI-RFPI-TDC-10-20-20160902

[272] Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, portant notamment sur l'article 15 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

[273] Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, considérant 46 : « *Considérant toutefois que l'assujettissement des plus-values de cession de terrains à bâtir à l'impôt sur le revenu […] quel que soit le délai écoulé depuis la date d'acquisition des biens ou droits immobiliers cédés et sans que soit prise en compte l'érosion de la valeur de la monnaie ni que soit applicable aucun abattement sur le montant de la plus-value brute calculée en application des articles 150 V à 150 VB du même code, conduit à déterminer l'assiette de ces taxes dans des conditions qui méconnaissent l'exigence de prise en compte des facultés contributives des contribuables intéressés ; que, dans ces*

A défaut de supprimer les abattements pour durée de détention, une mesure de simplification pourrait consister à aligner le rythme pratiqué pour l'IR[274] sur celui des prélèvements sociaux[275], dont le régime, moins généreux, est plus proche de la prise en compte de l'érosion monétaire (1,6 % par an) et n'incite pas à la rétention du bien avant la 22e année (cf. II B 2).

➔ ***Orientation n° 2 : Réexaminer le régime des plus-values immobilières en remplaçant l'abattement pour durée de détention par un correctif monétaire.***

En régime de croisière, l'incidence de la réforme diffère en fonction de la durée de détention du bien, **de la plus-value immobilière réalisée et du prix d'acquisition**.

En faisant l'hypothèse d'une vente en 2016 dégageant une plus-value immobilière de 100 000 €, qui serait la différence entre un prix de cession de 200 000 € et un prix d'acquisition de 100 000 €, la prise en compte de l'érosion monétaire aboutirait, après 11 ans (achat en 2005), à la constatation d'une plus-value immobilière imposable de l'ordre de 86 000 €, soit à une imposition supérieure à l'IR (64 000 € aujourd'hui après abattement) et à une baisse au titre des prélèvements sociaux (90 000 € aujourd'hui après abattement) (cf. tableaux et graphique *infra*).

La prise en compte de l'érosion monétaire diminue la plus-value immobilière dès la première année (cf. graphique *infra*). La comparaison de diverses hypothèses de prix d'achat et de plus-value (cf. tableau *infra*) montre que **cette méthode est d'autant plus favorable que la plus-value est faible par rapport à la valeur initiale du bien.**

Le chiffrage de la mesure pour les finances publiques n'est pas possible dans la mesure où il dépend du comportement des ménages.

conditions, les dispositions de l'article 27 contestées portent atteinte à l'égalité devant les charges publiques ».

[274] 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.

[275] 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 ; 9 % pour chaque année au-delà de la vingt-deuxième.

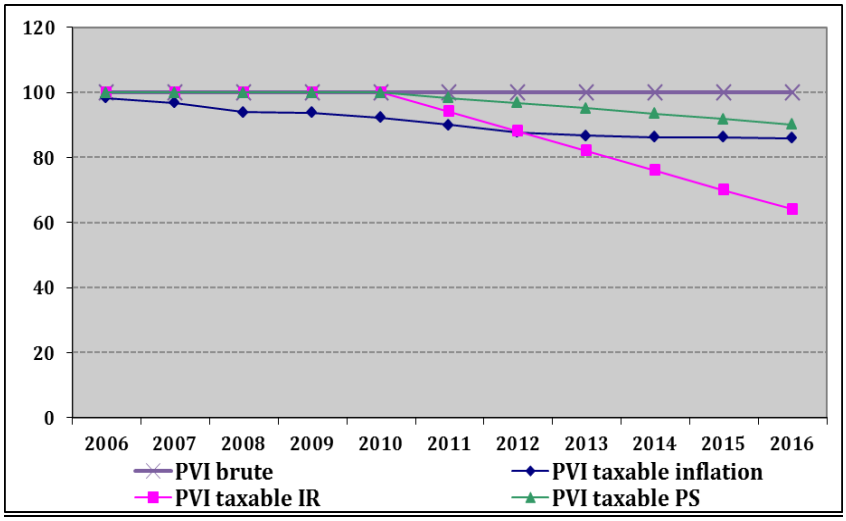
La mise en œuvre du nouveau régime d'imposition des plus-values immobilières devrait être progressive, de manière à tenir compte de l'objectif de prévisibilité des règles fiscales pour les contribuables. La réforme pourrait ainsi n'être applicable qu'aux acquisitions réalisées à compter de l'entrée en vigueur de la réforme, ce qui écarterait les cessions d'immeubles acquis avant cette date.

Tableau n° 6 : Réduction d'assiette sur les plus-values immobilières en application des abattements pour durée de détention (IR et prélèvements sociaux) ou d'un coefficient d'érosion monétaire. *Pour une plus-value « brute » de 100k€ en 2016, un bien acquis en 2005*

Année	Taux d'inflation	inflation cumulée	PVI imposable (inflation) en K€	Abatte-ment IR	PVI imposable à l'IR après abattement en K€	Abatte-ment PS	PVI imposable au PS après abattement en K€
2016	0,2%	14,1%	**86**	36%	**64**	9,90%	**90**
2015	0,0%	13,9%	86	30%	70	8,25%	92
2014	0,5%	13,9%	86	24%	76	6,60%	93
2013	0,9%	13,3%	87	18%	82	4,95%	95
2012	2,0%	12,3%	88	12%	88	3,30%	97
2011	2,1%	10,1%	90	6%	94	1,65%	98
2010	1,5%	7,8%	92	0%	100	0%	100
2009	0,1%	6,2%	94	0%	100	0%	100
2008	2,8%	6,1%	94	0%	100	0%	100
2007	1,5%	3,2%	97	0%	100	0%	100
2006	1,7%	1,7%	98	0%	100	0%	100
2005	1,7%	0,0%				0%	100

Source : CPO.

Graphique n° 33 : Application d'un abattement pour durée de détention ou d'un coefficient d'érosion monétaire, pour un bien acquis en 2005 d'une valeur initiale de 100k€ et une plus-value « brute » de 100 k€ en 2016



Source : CPO.

Tableau n° 7 : Application d'un abattement ou du coefficient d'érosion monétaire – vente en 2016 d'un bien acheté 100 k€ en 2005

En k€	PVI brute de 10k€	PVI brute de 50k€	PVI brute de 100k€
PVI érosion monétaire	0	36	86
PVI IR	6	32	64
PV PS	9	45	90

Source : CPO

2. Unifier le régime fiscal des revenus immobiliers

La fiscalité française des revenus locatifs présente deux particularités en Europe[276]. Elle est **la seule à distinguer location nue et location meublée** et la seule, avec le Luxembourg, à permettre, dans le

[276] En revanche, l'imposition au barème des revenus immobiliers, par exception avec les autres revenus du capital, est très répandue. Cf. partie II.C et Rapport particulier n°5.

régime de location meublée, **l'imposition de la plus-value sans réintégration des amortissements pratiqués en cours de détention**[277].

Le régime de la location meublée est plus avantageux en ce qu'il permet de déduire des loyers perçus, au régime micro-BIC, un abattement forfaitaire représentatif des charges à hauteur de 50 %, et même 71 % pour les gîtes ruraux et les meublés de tourisme, alors que l'abattement n'est que de 30 % au régime micro foncier qui régit la location nue. De plus, le régime de la location meublée non professionnelle ouvre la possibilité de déduire, au réel, en plus des charges, un amortissement qui n'est ensuite pas réintégré dans le calcul de la plus-value imposable[278].

Un régime fiscal unifié pour les revenus immobiliers permettrait de supprimer une distorsion fiscale (qui crée un écart de rendement significatif entre l'investissement dans un meublé (taux de rendement interne –TRI- de l'ordre de 3 %) et l'investissement dans le nu (TRI de 2 %)[279], sans justification économique apparente, et de simplifier la règle fiscale pour les contribuables.

Le régime de la location meublée non professionnelle (LMNP) crée une possibilité d'optimisation fiscale via le mécanisme d'amortissement[280], qui **permet de neutraliser totalement le revenu imposable tiré de la**

[277] Dans les quelques pays où le système fiscal offre la possibilité d'amortir un bien loué (Espagne, Allemagne, Luxembourg), le calcul de la plus-value prend en compte les amortissements passés, sauf au Luxembourg. Cf. Rapport particulier n°5.

[278] Les plus-values réalisées lors de la cession de locaux d'habitation meublés ou destinés à être loués meublés et faisant l'objet d'une location directe ou indirecte par les personnes ne remplissant pas les conditions pour être qualifiées de loueurs professionnels sont soumises aux règles prévues aux articles 150 U et 150 VH du code général des impôts pour les plus-values privées. Elles ne relèvent donc pas du régime des plus-values professionnelles et sont calculées dans les mêmes conditions que pour un particulier (la différence entre prix de cession et prix d'acquisition).

[279] Cf. II A 1 b) du présent rapport et Rapport particulier n°4.

[280] La déduction des amortissements de biens donnés en location meublée est soumise aux limites fixées par l'article 39 C du code général des impôts. Le bulletin officiel des impôts 4 A-13-05 du 30 décembre 2005, commentant les règles d'amortissement en matière de bénéfices industriels et commerciaux, précise la décomposition par composante, les durées d'amortissement susceptibles d'être pratiquées et la quote-part du prix représentative de chaque composante, pour un immeuble de logement social (référence au BOFIP : BOI-BIC-AMT-10-40-10-20131216). L'administration fiscale n'a pas publié d'instruction spécifique relative aux loueurs en meublé non professionnels (LMNP). Bien que les contribuables aient l'obligation de remplir une déclaration n° 2033 comportant un bilan, un tableau des immobilisations et amortissements et un relevé des provisions, il n'existe aucun suivi déclaratif spécifique des LMNP qui permette de les identifier et par suite de reconstituer la valeur amortissable des biens et l'historique des amortissements pratiqués.

location du bien[281] : pour une acquisition immobilière de 200 000 € rapportant des loyers de 11 000 € par an pendant 15 ans, l'amortissement pratiqué en LMNP permet d'éliminer totalement la charge fiscale alors qu'un contribuable relevant du régime foncier, dans les mêmes conditions, aura à s'acquitter, sur la période, de 37 000 € au titre de l'IR sur les revenus fonciers (cf. encadré *infra).*

Encadré n° 15 : Simulation de l'avantage fiscal lié au régime de la location meublée non professionnelle

- **Hypothèses de simulation :**
- Acquisition de 200 000 € dans le nu ; 205 000 € dans le meublé (5 000 € d'ameublement)
- Loyer bruts annuels de 10 000 € dans le nu ; 11 100 € dans le meublé, soit un rendement locatif brut de 5 %, constaté en moyenne dans les grandes métropoles régionales
- Emprunt immobilier sur 80 % de la valeur d'acquisition, au taux de 2 %, sur 15 ans (déduction de frais financiers à hauteur de 23 000 € sur 15 ans, pour la location nue comme pour la location meublée)
- Déduction de charges de copropriété non récupérables auprès du locataire et frais d'entretien et de réparation (3 400 € / an dans le meublé ; 2 200 € / an dans le nu)
- Déduction d'un amortissement de l'ordre de 5 500 € / an pour la location meublée, déterminé conformément à la méthode d'amortissement par composants préconisés par l'administration fiscale pour les immeubles de logement social -BOI 4 A-13-05 du 30 décembre 2005 (terrain non amortissable valorisé à 25 % du bien ; gros œuvre amortissable pendant 50 ans valorisé à 50 % du bien ; façade amortissable pendant 30 ans valorisée à 20 % du bien ; équipement amortissable pendant 20 ans valorisé à 20 % du bien ; agencement amortissable pendant 15 ans valorisé à 10 % du bien ; mobilier valorisé 5 000 € amortissable pendant 7 ans).
- Taux marginal d'imposition à l'IR à 45 % dans les quatre configurations

Résultat de la simulation	Accession	Location nue Pinel	Location nue ancien	Location meublée non professionnelle
VAN hors fiscalité	40 816	33 757	35 400	31 260
Fiscalité sur les revenus immobiliers	**-**	**-41 459**	**-37 244**	**-0,00**
TRI après fiscalité	3,1%	2,8%	-0,4%	2,0%

Source : Simulation des rapporteurs particuliers, Rapport particulier n°4

La perte de recettes fiscales liée au régime LMNP serait conséquente. Une mission conjointe de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable

[281] L'amortissement est déductible dans la limite du loyer perçu, le régime LMNP ne peut donc pas être à l'origine de déficits. *Source : Mission IGF CGEDD « Évaluation de politique publique -Le logement locatif meublé »*, janvier 2016.

relative à la politique du logement meublé a estimé que la perte de recette à l'IR et aux prélèvements sociaux liée au régime LMNP, par rapport au régime foncier, pourrait être de l'ordre de **330 à 380 M€ par an**, dont les deux tiers résulteraient de la règle de l'amortissement[282]. L'impact sera, à l'avenir, **d'autant plus important qu'un nombre croissant de contribuables optent pour ce régime** (+11 % par an en moyenne entre 2009 et 2013, 475 411 foyers fiscaux concernés à cette date[283]), le passage d'un régime de location nue à un régime de location meublée ne posant pas de difficulté[284].

Le traitement fiscal des revenus immobiliers gagnerait donc à être unifié, que le logement soit loué meublé ou nu, autour du régime foncier. Bien qu'un nombre croissant de contribuables optent pour le régime LMNP, plus de 90 % des foyers fiscaux déclarant des revenus immobiliers le font aujourd'hui dans le cadre du régime foncier (3 856 366 déclarants au régime foncier en 2013[285]). En outre, le traitement en BIC de revenus tirés d'une activité non professionnelle n'est pas cohérent. Enfin, le régime d'imposition des revenus immobiliers devrait mettre fin aux mécanismes d'optimisation permis par le régime LMNP.

Ainsi, dans le nouveau régime foncier :

[282] Estimation de la perte de rendement cumulée à l'IR et aux prélèvements sociaux par rapport au régime foncier. Calcul fait à partir des assiettes fiscales des déclarants LMNP (transmises par la DGFIP), après modification du taux d'abattement pour les déclarants au régime micro et reconstitution des amortissements pour les déclarants au réel. A cette assiette reconstituée sont appliqués des taux moyens d'imposition des revenus calculés à partir des revenus fiscaux de référence médians (approximation du revenu imposable) des loueurs en meublé, transmis à la mission IGF-CGEDD par la DGFIP, *Source : Mission IGF-CGEDD « Évaluation de politique publique -Le logement locatif meublé »*, janvier 2016.

[283] *Source : Mission IGF-CGEDD « Évaluation de politique publique -Le logement locatif meublé »*, janvier 2016.

[284] La transformation d'une location nue en location meublée est libre administrativement, le changement de destination du logement étant seulement subordonné à l'acceptation du locataire, soit en cours, soit au moment du renouvellement du bail. La définition d'un logement « meublé » instaurée par la loi ALUR, à savoir « *un logement décent équipé d'un mobilier en nombre et en qualité suffisants pour permettre au locataire d'y dormir, manger et vivre convenablement au regard des exigences de la vie courante* », n'est applicable qu'aux logements à destination de résidence principale pour le locataire. Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, article 25-4.

[285] *Source : DGFIP, mission CEGDD IGF préc.*

- les charges exposées au titre de l'ameublement pourraient être déduites des loyers imposables, au réel, ou bien après abattement forfaitaire dans l'hypothèse d'une option pour le micro-foncier[286] ;
- les déficits constatés (notamment à la suite de la réalisation de travaux) seraient 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[287] ;
- la cotisation foncière des entreprises sur la location meublée serait supprimée[288].

Certains régimes ciblés visant des investissements spécifiques (par exemple le « Censier-Bouvard » ciblant les résidences étudiantes ou pour les personnes âgées et handicapées, dont le régime fiscal est aujourd'hui plus restrictif que le régime LMNP[289]) auraient vocation à être maintenus.

La baisse du taux d'abattement de 50 % à 40 % au régime micro et la fin de la possibilité de constater un amortissement au réel pour les contribuables en LMNP pourraient être compensées par la suppression de la contribution foncière des entreprises (CFE) et la fin de la « tunnelisation » des déficits[290]. La réforme fiscale abaisserait d'environ un

[286] Pour tenir compte du fait que la location est meublée, le taux de l'abattement forfaitaire au micro foncier pourrait être majoré. En retenant la doctrine fiscale applicable aux charges déductibles à l'ISF (article 764 I du code général des impôts), l'ameublement pourrait donner lieu à déduction de charges supplémentaire à hauteur de 5 % de la valeur du bien amortie sur 16 ans. La mission IGF CGEDD conclu sur la base de cette hypothèse à l'opportunité de fixer le taux d'abattement du régime micro foncier à 40 % pour la location meublée.

[287] Le régime de taxation de droit commun des revenus fonciers permet une déduction des déficits fonciers sur le revenu global dans la limite annuelle de 10 700 €. [287] A l'inverse, le déficit issu des revenus de LMNP ne peut pas s'imputer sur le revenu global.

[288] Comme tous les entrepreneurs commerciaux, les loueurs en meublé sont en principe assujettis à la CFE, qu'ils déclarent leurs revenus au régime micro foncier ou réel et qu'ils soient professionnels ou non.

[289] Les loueurs en résidences avec services imposés au réel et ayant bénéficié du dispositif Censi-Bouvard peuvent déduire l'amortissement du bien uniquement sur la fraction du prix d'achat qui excède 300 000 € HT. En cas de rupture de l'engagement de location pris dans le cadre de la réduction d'impôt, les amortissements non encore déduits en application de cette règle sont définitivement perdus (article 199 *sexvicies* du code général des impôts).

[290] La « tunnellisation » reflète une jurisprudence du Conseil d'Etat déjà ancienne, relative à des concessions de licences de brevets, selon laquelle des redevances de brevet relevant du régime des plus-values à long terme, imposables à l'époque au taux réduit de 10%, se trouvent nécessairement exclues des bases de l'impôt au taux de droit commun de telle sorte que les crédits d'impôt attachés à ces redevances ne peuvent pas s'imputer sur cet impôt (CE 19-3-1980 n° 10708). Récemment, le Conseil

point la rentabilité des investissements locatifs en meublé par rapport au régime LMNP[291].

L'impact pour les finances publiques de l'assujettissement des revenus des locations meublées à un régime foncier adapté serait compris entre 42 M€ et 120 M€[292].

➔ ***Orientation n° 3 : Unifier le régime fiscal des locations meublées et celui des locations nues***

Afin d'offrir aux contribuables la possibilité de s'adapter à cette évolution, la réforme pourrait ne s'appliquer aux biens mis en location antérieurement à la réforme qu'à l'occasion par exemple d'un changement de bail, voire seulement aux mises en location postérieures à la réforme.

3. Réviser l'assiette de la taxe foncière et alléger la fiscalité de la transmission à titre onéreux

a. Réviser l'assiette de la taxe foncière

L'absence de révision des bases locatives depuis plus de 40 ans[293] rend nécessaire de moderniser l'assiette de la taxe foncière pour les locaux d'habitation et le foncier non bâti.

En effet, l'évolution des bases locatives, déconnectée de celle du marché immobilier, conduit à des disparités territoriales fortes entre communes et quartiers selon que les prix immobiliers y ont fortement augmenté depuis 1970 ou non. La faiblesse des bases locatives dans

d'Etat a jugé que les crédits d'impôt afférents aux revenus de capitaux mobiliers qui ont supporté des retenues à la source à l'étranger peuvent s'imputer indifféremment sur l'IS au taux de droit commun ou sur l'IS au taux réduit (CE 26-6-2017 n°406437). Il a renvoyé cependant au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité portant les dispositions de l'article 20 du CGI en ce qu'elles n'autorisent pas, lorsqu'une société est déficitaire, le report sur les exercices suivants de la fraction inutilisée des crédits d'impôt.

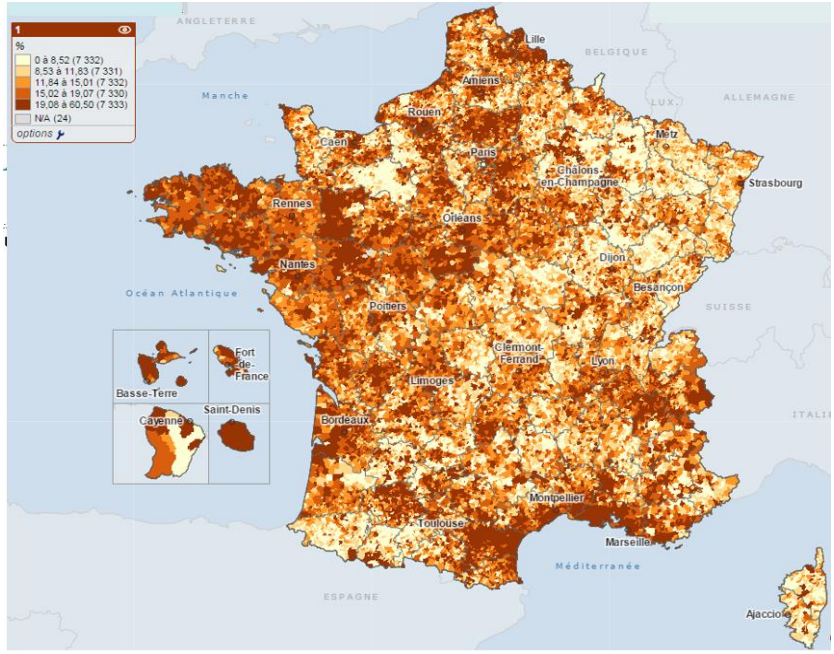
[291] *Source : Mission IGF CGEDD « Évaluation de politique publique -Le logement locatif meublé », janvier 2016.*

[292] *Source : Mission IGF CGEDD « Évaluation de politique publique -Le logement locatif meublé », janvier 2016.*

[293] 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 obsolètes et ne reflètent plus la valeur du bien taxé. 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).

certaines communes les amène par ailleurs à augmenter les taux appliqués, d'où des disparités de taux importantes (cf. graphique ci-dessous). Outre ses effets inéquitables, cette absence de révision rend par ailleurs difficile toute perspective de rehaussement de la TFPB.

Graphique n° 34 : Taux de taxe foncière sur les propriétés bâties par commune (2014)



Source : data.gouv.fr d'après le ministère des finances et des comptes publics

Une première option de réforme consisterait à finaliser la révision des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation, actuellement en cours, dans le cadre prévu par la loi de finances rectificative pour 2013. À partir des résultats d'une expérimentation conduite dans cinq départements, la DGFIP préconise de retenir une grille unique pour le parc privé et pour le parc social, et d'opérer une correction des taux d'imposition permettant de prendre en compte les nouvelles valeurs locatives en maintenant des ressources constantes pour les collectivités[294]. **Des mesures de lissage sur plusieurs années semblent**

[294]« Rapport relatif à l'expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation menée en 2015 », juin 2017. La méthodologie retenue par la DGFIP consiste à déterminer la valeur cadastrale en faisant le produit de la surface en m², d'un tarif déterminé par secteur en fonction des loyers déclarés par les contribuables et d'un

inévitables pour faciliter la mise en œuvre de cette réforme, source de transferts financiers entre ménages et entre collectivités territoriales (nécessitant pour ces dernières de nouveaux mécanismes de péréquation financière). **De plus, la réforme devrait s'accompagner de mesures permettant d'en accompagner la mise en œuvre :** modalités simplifiées de collecte et de mise à jour des informations reposant sur les propriétaires des locaux d'habitation, association des conseils départementaux et introduction de mécanismes de lissage des hausses et des baisses de prélèvement.

À plus long terme, une alternative à la révision des bases locatives, plus ambitieuse et plus durable, consisterait à **recourir à la valeur vénale,** éventuellement moyennée pour éviter les fluctuations[295]. Cela permettrait de rapprocher l'assiette immobilière de la taxe foncière de celle de l'IFI. Une telle réforme modifierait de manière significative le mode de gestion de l'impôt, la valeur vénale étant déclarée par le contribuable. Le choix entre valeur cadastrale et valeur vénale dépend également de la fiabilité des modalités de réévaluation de ces bases. L'actualisation au fur et à mesure des valeurs cadastrales par l'observation des loyers réels des logements similaires et voisins semble à cet égard plus fiable que l'actualisation des valeurs vénales par l'observation des prix pratiqués lors de reventes de logements voisins et similaires.

Quelle que soit l'option retenue, l'effet sur les finances publiques au terme de la réforme serait *a priori* nul, les transferts d'assiette entre contribuables se compensant.

➔ ***Orientation n° 4 : Réviser les valeurs locatives des locaux d'habitation, pour la détermination de l'assiette de la taxe foncière payée par les ménages, en tirant les enseignements de l'expérimentation conduite par la DGFIP. À long terme, étudier le remplacement de la valeur cadastrale par la valeur vénale.***

coefficient de localisation permettant de tenir compte de la situation géographique du local au sein du secteur (proximité de nuisance …).

[295] Les services fiscaux pourraient par exemple utiliser la base de données des transactions immobilières et recourir à des méthodes économétriques pour déterminer ou contrôler ces valeurs vénales. Cf. Rapport de Dominique Figeat, portant sur la mobilisation du foncier privé et rédigé avec l'appui d'un groupe de travail en mars 2016.

b. Alléger les DMTO pour améliorer la fluidité du marché immobilier et la mobilité géographique des personnes

Les DMTO tendent à réduire la fluidité du marché immobilier, en renchérissant les coûts de transactions lors de la vente d'un bien[296]. Ils pourraient plus globalement limiter la mobilité résidentielle vers les zones où la demande de travail est dynamique.

Or, les coûts de transaction sur l'immobilier seraient particulièrement élevés en France (14 %), bien que les taux nominaux des DMTO soient dans la moyenne européenne[297] si l'on prend en considération les autres frais à la charge du vendeur, notamment les frais d'agence[298].

En outre, les DMTO constituent une **ressource volatile**, dépendante des évolutions du marché immobilier (nombre de transactions et prix de vente)[299]. Le rendement de la taxe foncière augmente à l'inverse de façon régulière sur les 20 dernières années (+5 % par an en moyenne), comme cela ressort du graphique suivant.

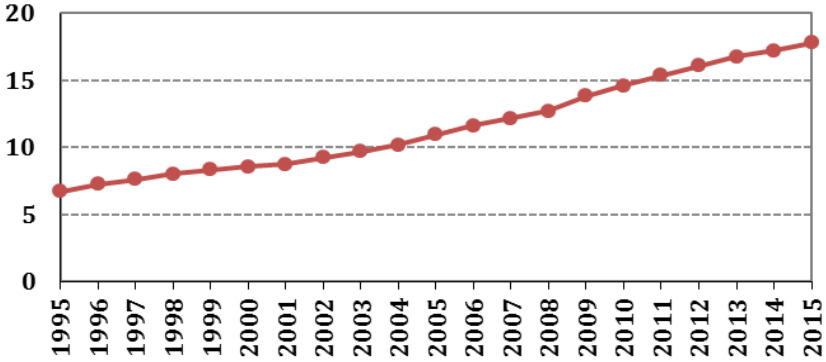
[296] Selon des estimations empiriques, une réduction d'un point de pourcentage des coûts de transactions augmenterait de 8 % le taux de rotation des logements. Van Ommeren et Van Leuvensteijn "New evidence of the effect of transaction costs on residential mobility" (2005).

[297] Depuis les réformes intervenues en 1998 et 1999, les droits appliqués en France sur les transactions dans l'immobilier ancien (5,8 %) se situent dans la moyenne des pays européens, avec un taux proche de ceux observés dans la plupart des *Länder* allemands[297], et inférieurs à ceux pratiqués en Espagne (moyenne de 7 %) en Italie (9 %, mais 2 % sur les résidences principales) ou au Luxembourg (7 %). Cf. Rapport particulier n°5.

[298] Cf. Rapport particulier n°4.

[299] Visible sur de nombreux pays, cette volatilité est particulièrement flagrante dans le cas de l'Espagne (graphique 19) : la part des taxes sur les transactions immobilières dans les recettes fiscales y est ainsi passée de 2,8 % en 2000 à 5,1 % en 2006 lors de la bulle immobilière, avant de diminuer fortement et de revenir à 2 % en 2015. C'est pourquoi la Commission européenne encourage les États membres à diminuer les taxes sur les transactions au profit des taxes périodiques sur la propriété, qui ont moins d'effets de distorsion et sont moins volatiles. Cf. Rapport particulier n°5.

Graphique n° 35 : Évolution des recettes de la taxe foncière (en Md€)



Source : Calculs des rapporteurs, d'après données de l'Insee et des comptes de patrimoine. Rapport particulier n°3.

Plusieurs options, non exclusives l'une de l'autre, sont envisageables pour réduire les DMTO :

Option 1 : Différencier le niveau des droits exigibles pour l'achat de la résidence principale (*via* un abattement d'assiette ou un taux adapté), à l'image de certains dispositifs européens. En Italie, les ménages qui achètent leur résidence principale bénéficient d'un taux réduit (2 % au lieu de 9 %). En Belgique, ils bénéficient sous conditions d'un abattement[300] (175 000 € à Bruxelles[301] et 15 000 € en Flandre). En Espagne, les Communautés autonomes peuvent appliquer des réductions de droit pour certaines acquisitions : en Aragon, les droits sont réduits de 12,5 % pour l'acquisition d'une résidence principale d'une valeur inférieure à 100 000 € par des personnes âgées de moins de 35 ans, ou de 50 % pour l'acquisition d'une résidence principale par une famille nombreuse (dans ce cas un taux réduit de 4 % est appliqué à Madrid, de 5 % en Catalogne). Au Royaume-Uni, si l'acquisition d'un bien aboutit à la possession simultanée de deux résidences, la seconde acquisition supporte une taxe additionnelle égale à 3 % du montant total. Au Luxembourg, un crédit d'impôt (20 000 €, doublé pour un couple) a été introduit sur les droits d'enregistrement et de transcription pour toutes les personnes acquérant un immeuble à des fins de résidence principale.

[300] L'acquéreur ne doit pas posséder d'autres biens immobiliers en pleine propriété. L'achat doit concerner la totalité en pleine propriété du bien immobilier. Seront donc exclues les acquisitions d'une partie d'un bien immobilier ou de l'usufruit ou de la nue-propriété d'un bien.

[301] Le prix (augmenté des charges) ou la valeur vénale du bien immobilier ne peut excéder 500 000 €.

Option 2 : Introduire une forme de progressivité des droits en fonction de la valeur du logement. Ainsi au Royaume-Uni, les droits d'enregistrement sur l'immobilier à usage d'habitation ne sont pas dus si le prix est inférieur à un seuil de 125 000 livres ; lorsque le prix d'achat excède ce seuil, les droits sont appliqués sur l'intégralité du prix selon le barème (2 % à 12 %). En Belgique, un taux réduit de 5 % en région flamande et de 6 % en région wallonne s'applique en cas d'acquisition de biens ruraux ou d'habitations à faible revenu cadastral.

Les collectivités locales bénéficiaires pourraient ainsi avoir la faculté de moduler, dans la limite du taux maximal actuel, les droits en fonction de la nature du bien.

Option 3 : Transférer progressivement les DMTO sur la taxe foncière

Un transfert partiel du rendement des DMTO (13 Md€ pour le total de l'impôt acquitté par les ménages et les entreprises) sur la taxe foncière (19 Md€ pour la part acquittée par les ménages) exigerait une hausse significative de taux d'imposition de la taxe foncière. France Stratégie[302] a estimé qu'une augmentation du rendement de la TFPB de 30 % à 40 % serait nécessaire pour absorber totalement la suppression des DMTO. Une telle évolution exigerait une approche graduelle, lissée au cours du temps. Bien que les réformes envisagées ici soient d'ampleur plus limitée, elles sont susceptibles de soulever des réserves de la part des ménages, qui n'avaient le sentiment de s'acquitter de l'impôt qu'au moment des cessions, en anticipant de pouvoir en répercuter l'incidence sur l'acheteur, à terme.

En outre, l'allègement des DMTO est problématique du point de vue de la stabilité des ressources des collectivités territoriales, notamment des départements, et pose la question de la répartition des ressources entre l'État et les collectivités territoriales.

➔ ***Orientation n° 5 : Afin de contribuer à fluidifier le marché immobilier et de favoriser la mobilité des personnes, alléger les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), en prenant en compte l'exigence du maintien des ressources des collectivités territoriales.***

[302] Note de décembre 2016

C - Favoriser une plus grande neutralité fiscale en reconsidérant les régimes dérogatoires applicables à l'épargne dont l'impact économique est contestable

Les prélèvements obligatoires sur les revenus du capital se caractérisent en France par de nombreux régimes dérogatoires qui correspondent à autant de produits d'épargne. Or, l'utilisation de la fiscalité comme levier d'intervention sur les choix d'allocation des ménages peut être discuté, au moins sous trois aspects : le marché permet aux épargnants d'arbitrer entre des profils de risque et de liquidité différents en fonction du rendement attendu ; la régulation prudentielle vise à contrôler la sécurité que les établissements financiers leur garantissent et, enfin, la fiscalité pourrait appréhender les inégalités issues de la distribution du patrimoine.

Plusieurs mesures fiscales visent à orienter l'épargne des ménages, notamment sur le financement de l'économie (PEA, FIP-FCPR). Même en acceptant cette fonction incitative du levier fiscal, l'attractivité de ces supports pâtit de la concurrence de produits combinant une absence de prise de risque pour l'épargnant et un régime d'exonération fiscale, voire sociale, favorable. Une banalisation du traitement fiscal de ces produits devrait permettre de réintroduire de la neutralité dans les choix d'allocation des épargnants.

1. Abaisser le plafond de l'épargne réglementée

Bien que les livrets d'épargne réglementée répondent à des objectifs de politique publique bien identifiés (proposer des supports d'épargne populaires, financer le logement social), les plafonds actuels de l'épargne réglementée (plus de 100 000 € pour un couple avec deux enfants) conduisent à un niveau d'encours (403 Md€) qui excède les besoins d'épargne de précaution des ménages, et en font des supports de détention longue, qui excède également les besoins de financement du logement social et de la politique de la ville (cf. II B 2 a).

Afin de ramener le régime fiscal dérogatoire à la mesure des objectifs poursuivis, il peut être envisagé **d'abaisser le plafond de l'épargne réglementée,** c'est-à-dire de soumettre aux prélèvements obligatoires de droit commun (IR et PS) les intérêts issus des placements excédant un plafond dont le niveau serait revu à la baisse, au terme d'un délai permettant aux épargnants de réaffecter leurs fonds (comme l'a déjà préconisé la Cour des comptes[303]). Si les plafonds retrouvaient leur niveau

[303] La Cour des comptes a recommandé de soumettre aux prélèvements sociaux les revenus tirés des dépôts réglementés pour leur partie supérieure aux plafonds actuels

de 2012[304], les ressources supplémentaires collectées par le fonds d'épargne (estimées à 30 Md€), dont une grande partie a été restituée aux banques par l'intermédiaire d'une diminution du taux de centralisation de référence de 65 % à 59,5 %[305], devraient être positionnées sur d'autres supports, ce qui permettrait :

- **de rendre plus attractif d'autres supports d'épargne liquide**, notamment les placements libres non fiscalisés (dépôts à vue, livrets ordinaires et dépôts à terme), non soumis à centralisation au fonds d'épargne, qui sont également **des ressources en liquidités importantes pour les établissements financiers alors que le système bancaire français se caractérise déjà par un déséquilibre entre l'encours des prêts et les dépôts collectés** ;
- **d'inciter les ménages à privilégier des supports bloqués plus rémunérateurs comme supports de détention longue.** Ainsi, le plan d'épargne-logement, au rendement supérieur à celui du livret A (2,5 % contre 0,75 %), présente l'avantage pour les épargnants de garantir une rémunération à taux fixe, et pour les établissements bancaires d'appliquer des ratios prudentiels de liquidité plus favorables liés au blocage des fonds[306]. Leur attractivité est toutefois réduite en l'état actuel des plafonds car les revenus dégagés sont, à la différence des livrets réglementés, soumis aux prélèvements sociaux ;
- **de limiter la dépense fiscale et sociale (1,4 Md€)**[307] en 2016. Toutefois, la réforme conduirait aussi à **réduire le prélèvement opéré chaque année sur le résultat du fond d'épargne, au bénéfice de**

(en cas d'augmentation du plafond). *Rapport public thématique,* « L'État et le financement de l'économie », *juillet 2012.*

[304] Le 1er octobre 2012, le plafond des dépôts du livret A a été rehaussé de 15 300 € à 19 125 € tandis que celui du LDDS a été relevé de 6 000 € à 12 000 €. Le 1er janvier 2013, le plafond des dépôts du livret A a été à nouveau remonté, de 19 125 € à 22 950 €.

[305] 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 59,5 %.

[306] 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.

[307] L'exonération au titre de l'imposition des revenus mobiliers représente une dépense fiscale estimée à 755 M€ en 2016 et l'exonération au titre des prélèvements sociaux 617 M€ en 2016. *Source : Présentation des crédits et des dépenses fiscales du programme 145 « Épargne », PLF pour 2017.; PLFSS 2017, annexe V.*

l'État qui dépend de l'encours du livret A et du livret développement durable, centralisé ou non centralisé[308] (764 M€ en 2016)[309].

La loi de finances pour 2018 prévoit également d'étendre aux intérêts des nouveaux plans et comptes épargne logement (PEL et CEL) les conditions d'imposition de droit commun à l'IR, soit l'application du prélèvement forfaitaire unique. Cette évolution concourt à la volonté de renforcer la neutralité fiscale entre les différents produits d'épargne.

➔ ***Orientation n° 6 : Abaisser les plafonds de versement des livrets d'épargne réglementée (LA, LDD, LEP, LJ) en reconsidérant le niveau cumulé de défiscalisation*** *(42 650 € aujourd'hui pour un célibataire).*

Afin de préserver les situations en cours, la fiscalisation des intérêts au-delà du plafond pourrait n'être appliquée qu'au terme d'un différé d'entrée en vigueur permettant aux contribuables de l'anticiper et de réallouer les placements concernés. Elle ne serait ainsi applicable qu'aux nouveaux contrats ou aux versements nouveaux sur les contrats existants à compter de la date d'entrée en vigueur de la réforme.

L'impact de la mesure sur les finances publiques serait limité dans la mesure où les ménages devraient choisir de réallouer les fonds excédant le plafond sur d'autres supports d'épargne (notamment vers l'assurance-vie, dont la collecte avait à l'inverse diminué au moment du relèvement du plafond (cf. II.B, *infra).*

En conservant l'allocation sur les livrets réglementés telle qu'elle existe aujourd'hui, l'impact de la fiscalisation (IR+PS, au taux du PFU soit 30 %) des intérêts du livret A au-delà de 15 300 € d'encours génèrerait une recette fiscale supplémentaire qui peut être estimée à **80 M€ par an**[310].

[308] De l'excédent de fonds propres prudentiels du fonds d'épargne.

[309] 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.

[310] 58 % de l'encours créditeur, qui concerne 12 % des livrets, est localisé sur des livrets dont le solde créditeur excède 15 300 € en 2014 (13,7 % jusqu'à 19 125 € ; 22 % jusqu'à de 22 950 € et 23 % au-dessus ; *source : Observatoire de l'épargne réglementée, 2016)*, soit, en faisant l'hypothèse que les livrets dont le solde dépasse 15 300 € excèdent ce montant de 5 000€ en moyenne, un encours de l'ordre de 35 Md€ (5 000€ X 7 millions de livrets dont le solde excède le plafond de 2012), rémunéré au taux de 0,75 %, auquel on applique le PFU de 30 %.

2. Rapprocher le traitement fiscal des produits de l'assurance-vie du droit commun

Pour l'imposition des produits d'assurance-vie, **la loi de finances pour 2018 prévoit un rapprochement du régime fiscal de droit commun** : pour les encours supérieurs à 150 000 € qui représentent moins de 6 % des contrats mais 60 % de l'encours fin 2015[311], le prélèvement forfaitaire unique s'applique aux produits afférents à des versements postérieurs à la réforme et au-delà de ce seuil (en deçà, le taux réduit de 7,5 % continue de s'appliquer pour les contrats de plus de huit ans).

Des mesures supplémentaires pourraient être envisagées afin d'introduire davantage de neutralité fiscale dans les choix d'allocation des épargnants :

Option 1 - Appliquer pour l'avenir le PFU à l'ensemble des revenus perçus sur les nouveaux versements d'assurance-vie, et non exclusivement aux contrats dont l'encours excède 150 000 €. Une telle évolution permettrait de rendre le régime fiscal parfaitement neutre sur les choix d'investissement des ménages. Ainsi, la détention directe des actifs (actions et obligations) ne serait plus pénalisée fiscalement par rapport à la souscription d'une assurance-vie (cf. II A 3 c). La part de l'assurance-vie étant plus importante dans le patrimoine des ménages dont le patrimoine est le plus élevé[312], mettre fin à l'avantage fiscal de ce produit aurait un effet redistributif positif, que le fait de cibler les contrats dont l'encours excède 150 000 € permet toutefois également d'atteindre.

Option 2 – Déterminer la fiscalité applicable aux revenus d'assurance-vie en fonction de l'ancienneté réelle des versements et non de la date d'ouverture du contrat. Le taux de prélèvement plus favorable après huit ans (23 % et 24,7 % après la hausse de CSG de la LFSS 2018) devrait trouver à s'appliquer en fonction de l'ancienneté des versements. Le régime de l'assurance-vie inciterait ainsi réellement à la détention longue, incitation aujourd'hui détournée par la possibilité de « prendre date » (cf. II B 2 b). **La même évolution pourrait s'appliquer au PEA**, dont le fonctionnement est aujourd'hui identique. **La durée de détention** au-delà de laquelle les gains dégagés à la clôture d'un produit

[311] Résultats pour les contrats dont l'encours ne dépasse pas 100 000 € (donnée indisponible pour les contrats dont l'encours est compris entre 100 000 et 150 000 €). *Source : FFA*, cf. Rapport particulier n°4.

[312] La part de l'assurance-vie dans la composition du patrimoine est variable selon la distribution du patrimoine. Elle se situe entre 2 % et 11 %. Les niveaux les plus hauts (supérieur à 6 % du patrimoine moyen du décile) concernent les troisième et quatrième déciles ainsi que les deux plus hauts déciles. *Source : Enquête Patrimoine, 2015, INSEE*. Cf. Rapport particulier n°3.

bénéficient d'un traitement fiscal favorable gagnerait dans cette perspective à être **harmonisée : elle pourrait être portée à huit ans pour l'assurance-vie comme pour les PEA[313] et les FCPI/FIP[314].** Afin de lier strictement le bénéfice du régime fiscal à la durée de détention des actifs, **l'abattement de 4 600 € (9 200 € pour un couple) pour les détenteurs de contrats d'assurance-vie pourrait également être supprimé.** Cette option pourrait toutefois présenter une complexité supplémentaire en gestion pour les établissements financiers, qui devraient être en mesure de conserver la trace des dates de versement des fonds.

L'impact de la mesure sur les finances publiques n'est pas possible à déterminer dans la mesure où elle dépend des comportements d'épargne des ménages (seuls les nouveaux versements sont concernés), les bases fiscales ne permettent pas de reconstituer les millésimes de versements des produits déclarés. En moyenne sur les dernières années, l'assurance-vie donne lieu à une assiette d'intérêts déclarés de l'ordre de 3,5 Md€, pour un rendement de 350 M€, soit des produits imposés en moyenne à 10 % (le taux d'imposition variant en réalité en fonction de la durée des contrats). L'application du PFU conduit à majorer le taux d'imposition à l'IR de 2,5 points (à 12,8 %), le taux de la contribution sociale généralisée (CSG) étant par ailleurs relevé (+1,7 point) par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018. La réforme conduirait donc à un surplus de rendement compris entre 0 et 150 M€ (4,2 % de 3,5 Md€), en fonction du millésime de versement des contrats, soit de l'ordre de +15 M€ par an, en considérant que la montée en charge sur les versements serait de dix ans.

Une autre façon d'estimer l'impact sur le rendement de l'IR serait de considérer la collecte nette annuelle (17 Md€ en 2016)[315], rémunérée en moyenne à 1,8 %, ce qui conduit à estimer un surplus de rendement de l'ordre de 22 M€ par an[316].

L'harmonisation du traitement fiscal de l'assurance-vie sur le régime des autres produits d'épargne, dans un contexte où l'introduction du PFU conduit globalement à un allègement des prélèvements, devrait en outre permettre de renforcer l'attractivité des produits d'épargne-retraite,

[313] Les gains nets réalisés à la clôture d'un PEA sont exonérés d'imposition sur le revenu (mais soumis aux PS) si le PEA a plus de 8 ans dans l'hypothèse où la sortie se fait en rente viagère, mais si le PEA à plus de 5 ans, si la sortie se fait en capital. Article 157 5 *bis* et 5 *ter* du code général des impôts.

[314] Les revenus et plus-values de ces placements bénéficient d'une exonération au titre de l'impôt sur le revenu (mais pas au titre des prélèvements sociaux) dès lors que les actifs sous-jacents ont été détenus plus de 5 ans. Article 163 *quinquies* B du CGI.

[315] *Source : rapport annuel FFSA.*

[316] 17 Md€ X 1,8 % X 4,5 %.

dont l'encours reste limité[317], alors que la constitution d'une épargne bloquée de long terme devrait permettre de pallier certains risques associés au vieillissement (risque de longévité, dépendance, perte de ressources entre la vie active et la retraite).

➔ ***Orientation n° 7 : Réexaminer les taux et les abattements dérogatoires applicables aux revenus des contrats d'assurance-vie, au titre des nouveaux versements.***

D - Adapter le régime des transmissions aux évolutions de la société

Le système de prélèvements sur le capital doit faire face à trois grands défis :

- **s'adapter à l'allongement de la durée de vie**, qui repousse l'âge auquel le patrimoine est transmis et renforce donc les inégalités intergénérationnelles en accentuant l'accumulation du patrimoine par des générations de plus en plus âgées ;
- **prendre en compte la concentration croissante du patrimoine**, phénomène qui a été mis en lumière par des travaux récents[318] ;
- **mieux prendre en compte les évolutions sociétales** telles que la diversification des structures familiales (familles recomposées).

1 - S'adapter à l'allongement de la durée de vie et à ses conséquences sur les transmissions du patrimoine

Avec l'allongement de la durée de la vie, les transmissions par héritage sont devenues plus tardives. L'héritage bénéficie à des ménages plus âgés qu'auparavant, ce qui contribue à un appauvrissement relatif des ménages les plus jeunes par rapport à leurs aînés. Ainsi, **l'âge moyen auquel on hérite est aujourd'hui de 50 ans environ[319], soit huit ans de plus qu'en 1980**[320]. Cette dynamique devrait se poursuivre au cours des

[317] En 2015, les dispositifs de retraite supplémentaire (y compris Perco) ont reçu environ 13 Md€ de cotisations, soit 4,3 % des cotisations versées à l'ensemble des régimes de retraite (obligatoire, complémentaire et supplémentaire), et leur encours s'élève à environ 200 Md€.

[318] T. Piketty, *Le Capital au XXIe siècle*, 2013.

[319] C. Dherbécourt, Peut-on éviter une société d'héritiers, Note d'analyse de France Stratégie n° 51, janvier 2017.

[320] En outre, l'héritage en pleine propriété survient le plus souvent après le décès du second parent, du fait des transmissions entre conjoints survivants (cf. Masson A.

décennies à venir : en se fondant sur les prévisions de l'Insee et sur l'âge moyen à la maternité/paternité, on estime que l'âge moyen des enfants au décès des parents devrait passer de 50 ans aujourd'hui à 55 ans en 2035 et 60 ans en 2070[321].

Or, les règles actuelles en matière de DMTG encouragent peu les contribuables à transmettre leur patrimoine de leur vivant. A compter de 2006, le législateur a certes tenté de favoriser davantage les donations. D'une part, depuis les lois du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités et du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006, le législateur a ouvert la possibilité de donations-partage dites transgénérationnelles, permettant à tout ascendant de faire le partage de ses biens entre ses descendants de degrés différents, sous réserve du consentement de ses enfants ; dans ce cas, en cas de donation-partage faite en faveur de petits-enfants dont les parents ont consenti qu'ils soient allotis totalement en leur lieu et place, les droits sont dus uniquement en fonction du lien de parenté existant entre le grand-parent et les descendants gratifiés (art. 784 B du code général des impôts). D'autre part, la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat a créé un l'abattement supplémentaire (de 31 865 €) pour un don en numéraire, conditionné au fait que le donateur soit âgé de moins de 80 ans (art. 790 G du code général des impôts). Toutefois, le législateur est intervenu en sens contraire en 2011 (loi du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011), en supprimant[322] les réductions de droits applicables depuis la loi de finances pour 1987 aux donations effectuées avant l'âge de 80 ans (avec une réduction renforcée avant 70 ans)[323].

Sur le long terme, on observe certes une pratique accrue des donations, qui 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 baisse légèrement (de 39 à 37 ans). Néanmoins, sur les dernières années, la réforme de 2011 est susceptible d'avoir freiné cette dynamique.

Ces évolutions n'ont toutefois pas permis d'enrayer les différences patrimoniales entre les générations : sur les trente dernières années, l'augmentation de la valeur du patrimoine a davantage bénéficié

(2015), « Comment justifier une augmentation impopulaire des droits de succession », Revue de l'OFCE, n° 139, p. 267-326).

[321] France Stratégie, d'après Insee, statistiques de l'état civil, Insee Première, n° 1619, novembre 2016 et Population et Sociétés, n° 465, mars 2010.

[322] Sauf lorsque le contribuable remplit les conditions énumérées aux articles 787 B ou 787 C du code général des impôts (pacte Dutreil).

[323] Prévu par l'article 790 du CGI, cette réduction s'élevait à 50 % avant 70 ans et 30 % entre 70 et 80 ans (respectivement 35 et 10 % en cas de donation en nue-propriété).

aux seniors. **En l'espace de trente ans, le rapport patrimonial entre les générations s'est renversé** : comme exposé au point II.B ci-dessus, en 1986, le patrimoine net médian des trentenaires était 45 % plus élevé que celui des plus de 70 ans ; en 2015, il est trois fois plus faible. Alors que le patrimoine médian net des quadragénaires était relativement proche de celui des 60-69 ans en 1986, il est aujourd'hui deux fois plus faible. Les sexagénaires sont depuis 2010 la catégorie d'âge la plus dotée en patrimoine. Il est vrai que la hausse de leur patrimoine est imputable en partie à l'appréciation des biens immobiliers détenus et parfois occupés, constituant une valeur d'usage qu'il est plus délicat d'imposer que la valeur du patrimoine financier.

Le système fiscal en vigueur ne permet pas de répondre à cette dynamique de long terme. **Il semble dès lors souhaitable de renforcer l'attractivité des donations**. Deux options principales sont envisageables pour y parvenir :

- rehausser l'imposition des successions par rapport aux donations (par exemple en diminuant l'abattement, voire en réservant son application aux donations) ;
- à l'inverse, alléger l'imposition des donations par rapport aux successions ; il s'agirait d'une mesure de baisse encadrée et ciblée sur les transmissions aux jeunes générations (par exemple en modifiant le barème d'imposition des donations, les abattements applicables ou le délai de rappel des donations antérieures).

Parmi ces options, qui peuvent être complémentaires, la première présente l'intérêt de contribuer également à une atténuation de la concentration des patrimoines en renforçant la taxation des héritages (cf. *infra*). A l'inverse, la deuxième option présente, outre un effet négatif sur les finances publiques[324], le risque de renforcer la concentration patrimoniale en augmentant les montants transmis nets d'impôt.

[324] Il n'est pas possible de chiffrer de manière précise l'impact sur les finances publiques des différentes options proposées. L'administration fiscale ne dispose en effet aujourd'hui que des dénombrements de successions et donations taxées, ainsi que des montants globaux de recettes fiscales. La DGFIP réalisait périodiquement une enquête statistique sur les transmissions (« Enquête DMTG »), la dernière mouture ayant été réalisée en 2010. Une base de données des successions, nommée FIDJI enregistrement, est en cours d'élaboration mais ne permettra des études statistiques plus approfondies qu'à l'horizon 2019. Pour mémoire, l'étude de l'impact des dernières réformes de la fiscalité des transmissions (en LFR 2011 et LFI 2012), réalisées à partir de l'Enquête DMTG de 2006, montrait que le rehaussement (de 30 à 40 % et de 40 à 45 %) des deux dernières tranches du barème avait conduit à un surcroît de recettes de 28 M€ pour les mutations à titre gratuit entre vifs (donations) et de 134 M€ pour les mutations à titre gratuit par décès (succession). Elle montrait aussi que l'allongement de 6 à 10 ans du

➔ ***Orientation n° 8 : Renforcer l'attractivité des donations aux jeunes générations par rapport aux successions.***

S'il était décidé d'atteindre cet objectif par un rehaussement des droits de succession, afin de favoriser la prévisibilité de la règle fiscale pour les contribuables qui ont anticipé leur succession sur la base des règles actuelles, le rehaussement ne s'appliquerait qu'aux successions intervenant un certain nombre d'années après son entrée en vigueur.

2 - Atténuer la dynamique de concentration du capital

Les dernières décennies ont connu un double phénomène de hausse de la valeur du patrimoine net des ménages et de concentration accrue de ce dernier : la part du dernier centile des ménages les plus riches dans le patrimoine total est passée de 16 % au milieu des années 1980 à 24 % au début des années 2010[325].

Cette dynamique devrait se poursuivre dans les décennies à venir du fait d'une hausse de la part de l'héritage dans le revenu disponible des ménages. Pour des raisons démographiques liées au décès des générations issues du « baby boom », qui sont mieux dotées que les générations précédentes, le nombre annuel de décès, de 600 000 aujourd'hui, devrait augmenter progressivement pour se stabiliser à près de 750 000 à partir de 2040[326]. Parallèlement, le nombre d'enfants par famille diminue si bien que le patrimoine reste concentré là où il était réparti entre plusieurs héritiers lorsque les familles étaient nombreuses[327]. De ce fait, la part des transmissions annuelles dans le revenu disponible net des ménages augmenterait de 4,5 points, passant de 19 % aujourd'hui à plus de 25 % en 2050[328]. Au total, la part héritée dans le patrimoine des ménages, passée de

---

délai de rappel des donations procurait un surcroît de recettes de 410 M€ et la baisse de l'abattement en ligne directe de 159 325€ à 100 000 € un surcroît de recettes de 300 M€ au titre des donations et de 800 M€ au titre des successions (pour un rendement total de DMTG de 9,08 Md€ en 2012). Cf. Rapport particulier n° 1.

[325] La part du dernier décile est quant à elle passée de 49 % à 55 % sur la même période. Cf. Accounting for wealth inequality dynamics, methods, estimates and simulations for France 1800-2014 de B. Garbinti, J. Goupille-Lebret et T. Piketty (juillet 2016, actualisé en janvier 2017) et ses annexes.

[326] Cf. C. Dherbécourt, Peut-on éviter une société d'héritiers ?, Note d'analyse de France Stratégie n° 51, janvier 2017.

[327] Entre 1990 et 2012, le nombre de familles ayant un seul enfant est passé de 3 266 000 à 3 480 000 (+7 %), celles ayant deux enfants de 2 729 000 à 2 978 000 (+9 %), trois enfants de 1 049 000 à 987 000 (-6 %) et quatre enfants ou plus de 385 000 à 278 000 (-38 %). *Source INED* (https://www.ined.fr/fr/tout-savoir-population/chiffres/france/couples-menages-familles/familles-enfants/)

[328] Ibidem.

47 % en 1980 à 66 % en 2010, continuerait d'augmenter pour atteindre entre 80 et 85 % en 2050[329].

Le système d'imposition du capital devrait s'adapter pour mieux contribuer à atténuer la concentration des patrimoines et, en particulier, à freiner la hausse de la part de l'héritage dans la constitution du patrimoine des ménages. Si de nombreuses évolutions peuvent être envisagées pour atteindre ce but, touchant soit à la fiscalité de la détention du capital, soit à celle de ses revenus, **les droits de succession** semblent l'instrument fiscal le plus adapté dès lors que, d'une part, leur effet est moins distorsif sur les choix d'investissement que l'imposition des revenus ou de la fortune et, d'autre part, que le taux effectif moyen des transmissions reste limité, à 5 % des actifs transmis en 2015[330].

S'il ne semble pas envisageable de rehausser le barème des droits en ligne indirecte, qui est l'un des plus élevés de l'OCDE, d'autres orientations peuvent être poursuivies. La première pourrait consister en un rapprochement du barème des droits en ligne directe avec celui des droits en ligne indirecte.

Dans le même but, la **poursuite de la réduction, voire la suppression, de l'avantage successoral de l'assurance-vie pourrait être mise à l'étude.** En effet, s'il répond à la préoccupation de transmission du patrimoine aux descendants[331], ce régime spécifique s'ajoute au traitement déjà favorable de la succession en ligne directe. Il n'intervient qu'au décès du titulaire et n'encourage donc pas l'anticipation des donations. Enfin, il porte aussi bien sur les supports en euros que sur les unités de compte et n'incite pas les titulaires à aller vers des produits plus risqués, au détriment de la collecte du contrat vie-génération[332]. Le recours à l'assurance-vie comme vecteur de succession représente un coût croissant pour les finances publiques[333], dont le montant n'est à ce jour toujours pas chiffré[334].

---

[329] T. Piketty, *Le Capital au XXIe siècle*, 2013 (graphique 11.7).

[330] Cf. C. Dherbécourt, déjà mentionné.

[331] Ne faisant juridiquement pas partie de l'actif à partager en cas de succession, l'assurance-vie n'était historiquement pas taxée au moment du décès du titulaire ou du versement du capital ou de la rente à un tiers, quel qu'en soit le lien de parenté.

[332] Les contrats vie génération bénéficient d'un avantage fiscal à la succession supplémentaire (+20 % d'abattement), en contrepartie de l'obligation d'investir dans les ETI et l'économie sociale et solidaire. L'encours des contrats vie génération et euro-croissance, créés en 2014, est de 1,8 Md€ fin 2016. S*ource : ACPR, 2016.*

[333] La part de l'assurance-vie dans le montant total des transmissions est passée d'environ 8 % en 2000 à 14 % en 2015, soit une hausse de 6 %. *Source : Enquête Patrimoine, INSEE 2015*. Cf. Rapport particulier n°3.

[334] Le relèvement de 20 % à 25 % du taux du prélèvement forfaitaire sur la fraction de la part taxable excédant 902 838 € après abattement en LFR n°1 pour 2011 a procuré un surcroît de rendement de l'ordre de 5 M€. *Source : PLF 2012, Voies et Moyens, t1.*

Sans aller, du moins à court et moyen termes, jusqu'à intégrer l'assurance-vie dans l'actif successoral sans application d'abattements autres que ceux de droit commun[335], le régime successoral de l'assurance-vie pourrait ainsi être rapproché, voire aligné, avec les règles de droit commun en matière de DMTG, en diminuant le montant de l'abattement spécifique applicable (aujourd'hui de 152 500 €) et/ou en rapprochant les taux du prélèvement (20 % et 31,25 %) de ceux du barème[336], dans la continuité des réformes intervenues jusqu'à aujourd'hui[337].

La réforme devrait entrer en vigueur de manière progressive.

Pourrait également être mise à l'étude la remise en cause de certaines exonérations partielles ou totales applicables, au terme d'une revue de leurs effets, voire de leur justification. Par exemple, l'exonération de DMTG des bois et forêts, à hauteur des trois quarts de leur valeur, a été créée par la loi dite Sérot du 16 avril 1930, dans un contexte, à l'époque, d'exploitation intensive des domaines forestiers privés, dans l'objectif d'éviter de contraindre les héritiers à déboiser le domaine pour pouvoir s'acquitter des droits grâce au produit de cession du bois[338]. Or aujourd'hui, la surface forestière progresse régulièrement (de 0,6 % par an entre 1980 et 2010[339]) et l'objectif d'éviter les prélèvements de bois a perdu sa pertinence.

Le rehaussement des droits de succession pourrait être assorti d'un assouplissement de la faculté pour les héritiers d'étaler sur plusieurs années le règlement des droits, en augmentant le nombre d'années sur lesquelles

---

[335] En principe, les sommes stipulées payables lors du décès de l'assuré à un bénéficiaire déterminé autre que l'assuré lui-même ou à ses héritiers ne font pas partie de la succession du souscripteur (C. assur., art. L.132-12). Par exception, l'article 757 B du code général des impôts prévoit qu'au-delà d'un seuil de 30 500 € en capital, les sommes, rentes ou valeurs quelconques dues directement ou indirectement par un assureur à raison du décès de l'assuré donnent ouverture aux droits de mutation à titre gratuit suivant le degré de parenté existant entre le bénéficiaire et l'assuré, pour les contrats souscrits à compter du 20 novembre 1991 et les primes versées à compter du 70e anniversaire de l'assuré.

[336] Le régime successoral de l'assurance-vie repose sur l'application d'un abattement de 152 500 € puis d'un prélèvement de 20 % jusqu'à 700 000 € et de 31,25 % au-delà. Le barème des DMTG prévoit un abattement de 100 000 € en ligne directe ; le taux applicable atteint 45 % en ligne directe et 60 % en ligne indirecte.

[337] En particulier, l'article 9 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 porté le taux applicable de 25 % à 31,25 % et a abaissé le seuil d'application de ce taux de 902 838 € à 700 000 €, pour les décès survenus à compter du 1er juillet 2014.

[338] Cf. P. Astie, « L'impôt de la protection de la nature. L'exemple du régime en faveur des mutations forestières », *Revue juridique de l'environnement*, 1978, numéro 1, volume 3, pp. 34-61.

[339] IGN, *La forêt en chiffres et cartes*, édition 2013.

un paiement fractionné est possible[340]. Une plus grande publicité devrait être donnée à la faculté offerte aux contribuables d'étaler le paiement des droits.

Au-delà de ces évolutions, une refonte plus radicale de l'imposition des transmissions pourrait être envisagée pour atteindre cet objectif[341]. Aujourd'hui, les DMTG relèvent d'une fiscalité réelle, taxant chaque transmission de biens, et non personnelle ; ils ne prennent donc pas en compte l'ensemble des montants reçus par chacun au long de sa vie. Il s'agirait donc de construire une fiscalité des transmissions centrée sur l'héritier, en **faisant dépendre le taux applicable au montant des transmissions reçues tout au long de la vie**, et non plus à chaque transmission. À chaque nouvel héritage, le montant à payer dépendrait donc des sommes déjà reçues par l'héritier, et non de la somme transmise par le seul défunt. Aujourd'hui en effet, une personne qui reçoit une somme donnée lors d'une succession doit s'acquitter de droits supérieurs à celle qui reçoit cette même somme distribuée en plusieurs héritages différents (par exemple deux fois 300 000 € contre une fois 600 000 €). Ce système incite les détenteurs de patrimoine à le transmettre à ceux qui en ont peu reçu jusqu'alors, et freine l'accumulation du capital de ceux qui ont déjà perçu plusieurs héritages en prenant en compte les transmissions passées.

Selon les paramètres retenus (barème notamment), cette évolution serait susceptible d'avoir des incidences importantes sur la fiscalité des transmissions effectuées au bénéfice de personnes ayant déjà fait l'objet de donations ou successions par le passé.

Emprunter cette voie suppose toutefois d'assurer sa faisabilité au regard :

[340] Sauf exceptions (fractionnement sur une période de dix ans en application de l'article 397 A de l'annexe III au code général des impôts en cas de transmission d'entreprise, après le cas échéant un différé de cinq ans), le fractionnement ne peut en principe s'appliquer que sur une période d'une ou de trois années (selon que l'actif successoral est composé majoritairement de biens liquides ou non).

- des moyens dont dispose l'administration fiscale : si les montants transmis à chaque individu sont consignés dans les déclarations de succession et de donation, celles-ci, réalisées par le notaire, ne font pas aujourd'hui l'objet d'une centralisation, qui seule permettrait d'additionner l'ensemble des sommes perçues par un même individu au cours de sa vie. Cette réforme supposerait donc une évolution importante des systèmes informatiques de l'administration ;
- de la jurisprudence du Conseil constitutionnel : en passant d'une fiscalité de la succession à une fiscalité de l'héritier, ce changement de paradigme apparenterait les DMTG à une imposition d'une forme de revenu perçu par l'héritier tout au long de sa vie.

Pour atténuer la dynamique de concentration du capital, il faut sans doute jouer sur différents leviers et au premier chef sur l'avantage successoral de l'assurance-vie. Selon les données financières disponibles, les contrats déclarés comme constitués en vue d'une transmission représentaient 30 % des encours en 2010, soit 420 Md€ en 2016 à structure identique. Cette estimation ne tient pas compte des contrats d'encours supérieur à 100 000 €, seuil par bénéficiaire à partir duquel les droits de succession sont plus favorables à l'assurance-vie dans le cas d'une transmission en ligne directe. En les prenant en compte on atteindrait un encours bien supérieur.

Tableau n° 8 : Fiscalité des contrats d'assurance-vie en cas de succession

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 : articles 757 B et 990 I du code général des impôts

Toute réforme, quelle qu'elle soit, devrait préserver les situations en cours et ne pas affecter les personnes ayant anticipé leur succession sur la base des règles actuelles. Elle devrait en exclure l'ensemble des transmissions effectuées avant la réforme, en maintenant l'exonération lorsqu'elles sont déjà couvertes par le délai de rappel de 15 ans et en appliquant le taux antérieurement en vigueur pour celles réalisées dans les 15 dernières années.

➔ ***Orientation n° 9 : Réfléchir aux différents leviers permettant de parvenir à atténuer la dynamique de concentration des patrimoines (relever les DMTG en ligne directe ; engager un réexamen systématique des différents régimes particuliers applicables en matière de droits de succession, notamment l'avantage successoral attaché à l'assurance-vie).***

Au-delà de ces leviers se pose la question des mesures éventuelles à prendre en matière d'imposition de la détention. A cet égard, si l'impôt sur la fortune présente un effet redistributif de nature à atténuer l'accumulation du patrimoine par les foyers dont le patrimoine est le plus élevé, cet effet est limité par les abus dont son plafonnement fait l'objet et qui reposent sur une minoration artificielle des revenus disponibles (permettant ainsi d'abaisser le plafond). Les tentatives de remise en cause de ces montages, contraintes par la jurisprudence constitutionnelle relative aux capacités contributives, se sont traduites par l'inclusion dans la loi de finances pour 2017 d'une disposition relative aux revenus « encapsulés » dans une société contrôlée par le contribuable.

Indépendamment de la réforme introduite par la loi de finances pour 2018, il serait envisageable de s'inspirer de la réforme de 2011, **en retenant un taux marginal maximal moins élevé pour autant que cela puisse s'accompagner d'une suppression du plafond**. Ce dernier présente aujourd'hui un coût budgétaire annuel de plus de 1 Md€ par an et conduit à ce que les plus hauts patrimoines contribuent relativement moins à l'impôt (cf. graphique présenté en II A 1 a).

Encadré n° 16 : La remise en cause des abus de plafonnement de l'ISF – marges de manœuvre constitutionnelles

Si les premières tentatives du législateur de contrer ces montages se sont heurtées à la jurisprudence constitutionnelle relative aux capacités contributives, qui exige que seuls soient pris en compte dans le plafond des revenus effectivement disponibles[342], la loi de finances pour 2017 comporte une première disposition de lutte contre certains de ces abus, réintégrant dans les revenus pris en compte dans le calcul du plafonnement ceux distribués à une société contrôlée par le contribuable si l'existence de cette société et le choix d'y recourir ont pour objet principal d'éluder tout ou partie de l'ISF. La constitutionnalité du dispositif a été admise par le Conseil constitutionnel, sous réserve que la réintégration dans le calcul du plafonnement des revenus distribués à la société contrôlée par le contribuable implique que l'administration démontre que les dépenses ou les revenus de ce dernier sont, au cours de l'année de référence du plafonnement et à hauteur de cette réintégration, assurés, directement ou indirectement, par cette société de manière artificielle[343]. Ceci montre qu'il existe une voie, certes étroite, dans la remise en cause de ces montages abusifs.

Cette nouvelle disposition ne couvre toutefois pas l'ensemble des montages en cause, notamment pas ceux qui reposent sur l'utilisation de l'assurance-vie (les produits capitalisés dans l'assurance-vie n'étant pas pris en compte dans le calcul du plafonnement). Certes, examinant la loi de finances pour 2013, il a censuré une disposition prévoyant l'intégration de ces produits dans le plafonnement, au motif que le contribuable n'en a pas effectivement disposé[344].

[342] CC 2012-662 DC du 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2013*, cons. 95 ; CC 2013-685 DC du 29 décembre 2013, *Loi de finances pour 2014*, cons. 12 (censure pour méconnaissance de l'autorité de chose jugée par la première décision).
[343] CC 2016-744 DC du 29 décembre 2016, *Loi de finances pour 2017*, paragraphe 22.
[344] CC 2012-662 DC du 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2013*, cons. 95. Le commentaire aux cahiers relève que, outre que les sommes en cause « *n'ont pas toutes été effectivement perçues et qui pourront dans certains cas ne jamais l'être* », « *la prise en compte de ces revenus latents au dénominateur pour le calcul du plafonnement de l'ISF ne s'accompagne pas de la prise en compte, dans le même temps, des impôts à acquitter sur ces revenus latents au numérateur, dès lors que les impôts en question n'ont pas été effectivement acquittés* ».

La jurisprudence la plus récente du Conseil constitutionnel laisse entrevoir une voie permettant l'inclusion de ces revenus latents. En effet, il a admis, dans une décision 2015-483 QPC du 17 septembre 2015, l'assujettissement aux prélèvements sociaux des produits des contrats d'assurance-vie multi-supports dès leur inscription en compte, alors qu'à cette date ils ne sont pas définitivement acquis[345], dès lors que, même si ces produits « *ne correspondent pas à des bénéfices ou des revenus que le contribuable a réalisés ou dont il a disposé à la date du fait générateur de l'imposition* », la loi prévoyait le remboursement au contribuable de l'éventuel trop-perçu si, au moment de la réalisation effective du revenu (c'est-à-dire en l'espèce du dénouement ou du rachat du contrat), l'impôt dû est inférieur à ce qui a été versé au moment de l'inscription au compte[346]. Par une réserve d'interprétation, le Conseil a ajouté l'exigence que, dans ce cas, « *le contribuable puisse prétendre au bénéfice d'intérêts moratoires au taux de l'intérêt légal sur l'excédent qui lui est reversé (...) pour la période s'étant écoulée entre l'acquittement de l'imposition excédentaire et la date de restitution de l'excédent d'imposition* »[347]. Ainsi, les revenus latents ou dont la réalisation n'est pas encore certaine ne sont imposables qu'à la condition de prévoir le remboursement de l'impôt, avec intérêts moratoires, s'ils ne sont finalement pas réalisés.

Au vu de cette décision, on peut se demander si l'inclusion de revenus latents ou incertains dans le plafonnement de l'ISF, tels que les produits capitalisés dans un contrat d'assurance-vie, ne serait pas admise si le législateur prévoyait un dispositif de régularisation permettant au contribuable de récupérer le trop-versé d'ISF s'il s'avère, lors de la réalisation effective des revenus en cause, que leur montant est plus faible que ce qui a été pris en compte.

3 - Mieux prendre en compte les évolutions sociétales des structures familiales

Les règles d'imposition du patrimoine, de même que le droit civil, sont étroitement liées aux conceptions de la famille partagées par le corps social.

À cet égard, le droit actuel ne paraît pas prendre en compte l'évolution importante que constitue la hausse du nombre de familles recomposées. En 2011, 1,5 million d'enfants de moins de 18 ans, soit un enfant sur dix, vivent dans 720 000 familles recomposées[348], définies

[345] En effet le titulaire du contrat dispose de la faculté de procéder à tout moment à des arbitrages entre les supports, si bien que la valeur des unités de compte figurant à ce contrat n'est pas acquise.
[346] CC 2015-483 QPC du 17 septembre 2015, *Jean-Claude C.*, cons. 5.
[347] Idem, cons. 6.
[348] Aude Lapinte, « Un enfant sur dix vit dans une famille recomposée », Insee Première n° 1470, octobre 2013.

comme une famille où les enfants ne sont pas tous ceux du couple actuel. 940 000 d'entre eux vivent avec un parent et un beau-parent. Les 530 000 restants vivent avec leurs deux parents mais partagent leur quotidien avec des demi-frères ou demi-sœurs. Le taux d'enfants vivant dans une famille recomposée, qui s'élève à 10,7 % aujourd'hui, n'était encore que de 8,8 % en 2006 et de 4,7 % en 1985[349]. Si chaque situation familiale est différente, pour certains parents, le lien affectif entretenu avec les enfants de leur conjoint peut être aussi dense qu'avec leurs propres enfants.

Or, d'une part, en droit civil, seuls sont héritiers réservataires les descendants (outre le conjoint survivant en l'absence de descendant). La quotité disponible pour les enfants du conjoint est donc nécessairement limitée, ce qui réduit la liberté de choix du parent. Lorsque ceux-ci sont nombreux, il peut s'avérer impossible de traiter l'ensemble des enfants des deux conjoints sur un pied d'égalité. En outre, les règles légales de dévolution de la succession (art. 734 du code civil), fixant l'ordre dans lequel les héritiers sont appelés à succéder par différents liens de parenté, ne connaissent pas la catégorie des enfants du conjoint alors qu'elles mentionnent les descendants des frères et sœurs. Pourtant, en dehors du droit successoral, le droit civil commence à ébaucher un statut du beau-parent : la loi du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe (art. 9) a ainsi modifié l'article 371-4 du code civil relatif au droit de l'enfant d'entretenir des relations personnelles avec ses parents, pour prévoir que le juge aux affaires familiales peut fixer les modalités des relations entre l'enfant et un tiers, parent ou non, « *en particulier lorsque ce tiers a résidé de manière stable avec lui et l'un de ses parents, a pourvu à son éducation, à son entretien ou à son installation, et a noué avec lui des liens affectifs durables* ».

D'autre part, sur le plan fiscal, les transmissions consenties aux enfants du conjoint ne bénéficient pas du barème applicable aux transmissions en ligne directe : le taux applicable est celui en l'absence de tout lien de parenté. Les familles concernées ont donc recours à des solutions complexes, via l'assurance-vie, voire l'adoption de l'enfant du conjoint. Dans ce cas, l'article 786 du code général des impôts prévoit que, par dérogation à la règle selon laquelle il n'est pas tenu compte du lien de parenté résultant de l'adoption simple, le barème en ligne directe est appliqué aux enfants issus d'un premier mariage du conjoint de l'adoptant

[349] Centre d'observation de la société, « De plus en plus de familles recomposées », mai 2017 : http://www.observationsociete.fr/structures-familiales/familles/de-plus-en-plus-de-familles-recomposees.html

(ainsi qu'aux autres adoptés sous certaines conditions de durée de la prise en charge par l'adoptant[350]).

Des évolutions sont envisageables sur les deux terrains – civil et fiscal – pour mieux prendre en compte la situation de l'enfant du conjoint.

Les évolutions relatives au droit civil excèdent le champ du présent rapport. Les équilibres traduits par le droit civil renvoient à la conception de la famille et du rôle de l'État dans les rapports intra-familiaux. Il s'agit donc de déterminer si la place des enfants du conjoint dans la société justifie qu'un sort spécifique leur soit réservé par leur admission dans les ordres d'héritiers, voire, au même titre que les descendants, au rang d'héritiers réservataires.

Sur le plan fiscal, il s'agirait d'appliquer le barème en ligne directe aux transmissions effectuées par un beau-parent au profit des enfants de son conjoint, sans bien entendu que les transmissions effectuées au profit de ses propres enfants perdent le bénéfice de ce même barème. Ainsi, concrètement, une personne vivant dans une seconde union pourrait transmettre son patrimoine dans les mêmes conditions fiscales à ses enfants nés de la première union, ses enfants nés de la seconde union ainsi qu'aux enfants de son/sa second(e) conjoint(e).

Il pourrait également être envisagé, à droit civil constant, de prévoir que la transmission aux enfants du conjoint, par voie de donation ou de testament, s'opère à des conditions fiscales plus favorables que les conditions actuelles. Le bénéficiaire de la donation ou du testament pourrait ainsi être imposé, soit dans les mêmes conditions que les héritiers en ligne directe, soit à défaut à des conditions moins rigoureuses que l'actuelle imposition au taux de 60 %. Ainsi serait prise en compte, du point de vue fiscal, la réalité des relations nouées à l'intérieur d'une famille recomposée, réalité démontrée par la volonté de transmettre de l'auteur de la donation ou du testament.

L'alignement complet des règles applicables aux transmissions à l'enfant du conjoint sur celles applicables aux transmissions en ligne directe est certes délicat pour plusieurs motifs :

[350] Cf. CC 2013-361 QPC du 28 janvier 2014, *Consorts P. de B.*, qui valide la constitutionnalité du premier alinéa de l'article 786 du code général des impôts privant en principe l'adopté simple du bénéfice de la prise en compte du lien de parenté et de son 5e alinéa. Ces dispositions ont été modifiées en dernier lieu par la loi de finances pour 2017 (il n'est désormais plus exigé, pour les adoptés mineurs au moment du décès de l'adoptant, qu'ils aient reçu pendant cinq ans au moins des secours et soins non interrompus au titre d'une prise en charge continue et principale).

- **il pose la question de la frontière par rapport aux membres plus éloignés de la famille** : pourquoi s'arrêter à l'enfant du conjoint, et ne pas aussi appliquer au neveu les règles applicables aux transmissions aux enfants ? Dans certains cas, le lien affectif tissé avec des membres plus éloignés de la famille peut être tout aussi fort (éducation assurée par d'autres membres de la famille, etc.). C'est la question de la distinction de barème entre ligne directe, frères/sœurs et parents éloignés et tiers qui se trouve *in fine* posée ;
- **corrélativement, la question du respect du principe d'égalité reste ouverte** : si le législateur n'est jamais tenu de traiter de manière différente des situations différentes et a donc la faculté d'appliquer les mêmes règles aux enfants et aux enfants du conjoint (même s'il n'exerce pas d'autorité parentale sur ces derniers), existe-t-il en revanche une différence de situation suffisante entre l'enfant du conjoint et le neveu pour justifier une telle différence de traitement ?
- **son effet sur les finances publiques est incertain** et difficile à évaluer.

Si ces interrogations sont réelles, il n'en reste pas moins que la question de l'opportunité d'une adaptation du droit fiscal (voire du droit civil) aux nouvelles structures familiales n'a pas encore été mise à l'étude ni fait l'objet d'un débat public.

➔ ***Orientation n° 10 : Engager une réflexion sur l'adaptation des droits de mutation à titre gratuit aux évolutions sociologiques de la famille, et notamment sur le traitement fiscal des transmissions à l'enfant du conjoint.***

*

* *

Conclusion générale

Dans la continuité de ses travaux de 2009, le Conseil des prélèvements obligatoires propose une analyse prospective du système de prélèvements obligatoires sur le capital des ménages sous divers angles : budgétaire, économique, social, démographique.

Parallèlement à la hausse du capital des ménages, les prélèvements sur le patrimoine ont vu leur rendement augmenter sur la dernière décennie.

Le capital net des ménages a augmenté de près de **71 %** entre 2000 et 2015 (en tenant compte de l'inflation), plus vite que les revenus des ménages (+17 % sur la même période). Le patrimoine net est ainsi passé de 5,6 années de revenu disponible en 2000 à 8,3 années en 2015.

Les prélèvements sur le capital des ménages présentent un rendement de 80 Md€ en 2016. Leur part dans le PIB a significativement augmenté depuis 2006, passant de 3 % à 3,6 % sur la décennie écoulée, en parallèle à l'accroissement du patrimoine.

Le niveau d'imposition pratiqué en France est plus élevé que chez nos partenaires européens. Les statistiques établies par la Commission européenne, qui portent sur l'ensemble des prélèvements sur le capital (ménages et entreprises confondus), indiquent que la part de ces prélèvements s'établit à 11 % du PIB en France, soit 2,4 points au-dessus de la moyenne européenne. Cet écart s'explique à la fois par un taux implicite d'imposition plus élevé qu'à l'étranger, mais aussi par un effet d'assiette : selon certains auteurs, le patrimoine privé représente près de 600 % du PIB en France, contre 400 % du PIB en Allemagne (de même qu'aux États-Unis).

Les prélèvements sur le capital des ménages imposent de manière prépondérante le stock de patrimoine immobilier du fait de l'importance de la taxe foncière. Cette caractéristique est commune avec les autres pays de l'Union européenne, qui imposent en général significativement plus le stock que les revenus du patrimoine.

Les prélèvements sur le capital des ménages financent à hauteur d'un quart la protection sociale, par les prélèvements sociaux sur les revenus du capital.

Le système d'imposition du capital des ménages souffre de quatre séries de défauts principaux.

En premier lieu, les modalités d'imposition paraissent complexes et peu lisibles. Cette complexité résulte notamment de la pluralité des objectifs poursuivis. Aux objectifs traditionnels d'équité et de rendement se sont ajoutés d'autres objectifs tels que l'incitation au financement des entreprises, la protection de l'épargne populaire, l'aide à l'accession à la propriété immobilière, le soutien à l'investissement locatif, l'attraction des capitaux étrangers ou encore la transmission familiale des entreprises. Coexistent ainsi au sein du système de prélèvements obligatoires sur le capital des ménages un grand nombre (126) de dispositifs à fiscalité dérogatoire, dont le coût pour les finances publiques (au moins 21,4 Md€) représente plus du quart du rendement total de ces prélèvements, et qui peuvent avoir des effets contradictoires sur le comportement des ménages.

En deuxième lieu, le système d'imposition du capital des ménages peine à atténuer la dynamique de concentration du capital et mériterait d'être adapté pour mieux répondre à cet objectif. Ainsi, la part du dernier décile des ménages dans le patrimoine total est de 55,3 % en 2014, contre 50,0 % en 1984 (la hausse étant marquée sur la dernière décennie puisque cette part était de 53 % en 2004) ; la croissance de la concentration est encore plus visible sur le dernier centile qui atteint 23,4 % en 2014 contre 15,8 % en 1984.

En troisième lieu, les évolutions de la situation économique, sociale et démographique impliqueraient des adaptations des prélèvements sur le capital des ménages. D'une part, alors que le financement de l'économie et des entreprises demeure une préoccupation, la fiscalité de l'épargne continue d'avantager les placements liquides et peu risqués, à travers les livrets réglementés dont les plafonds sont élevés, mais aussi dans une large mesure l'assurance-vie. D'autre part, le vieillissement de la population peut rendre souhaitable des évolutions de la fiscalité des donations et successions.

Enfin, à l'heure de la mobilité internationale croissante des capitaux, les règles d'imposition du capital des non-résidents ont une incidence sur l'attractivité du territoire pour les capitaux étrangers. A cet égard, les placements des non-résidents, notamment leurs placements immobiliers, sont imposés dans des conditions qui peuvent s'avérer plus lourdes que l'imposition pratiquée par les autres pays de l'OCDE. L'effet de la fiscalité du patrimoine sur les départs de contribuables résidents vers l'étranger est quant à lui difficile à documenter.

Dans ce contexte, ce rapport propose une évolution des prélèvements sur le capital des ménages suivant quelques grands principes.

A titre liminaire, le CPO prend acte du fait que la loi de finances pour 2018 contient des mesures importantes sur la fiscalité du patrimoine des ménages (prélèvement forfaitaire unique, impôt sur la fortune immobilière), qu'il se borne à évoquer, de manière factuelle, chaque fois que nécessaire.

En premier lieu, comme l'indiquait déjà le rapport rendu par le CPO en 2009 sur le patrimoine des ménages, il importe de veiller davantage à la cohérence et à la prévisibilité des règles d'imposition. Le CPO invite ainsi à veiller systématiquement sur les modalités d'entrée en vigueur des réformes fiscales, qui devraient préserver, sinon de manière définitive du moins pour une durée déterminée suffisante, les situations en cours afin de laisser aux acteurs économiques la possibilité de s'adapter à ces changements.

En deuxième lieu, plusieurs évolutions pourraient contribuer à fluidifier le fonctionnement du marché immobilier et à encourager la mobilité des personnes. Ainsi, d'abord, dans le traitement fiscal des plus-values immobilières, remplacer les abattements pour durée de détention par un coefficient d'érosion monétaire permettrait de supprimer l'incitation fiscale à la rétention des biens immobiliers et cesserait de pénaliser les ménages qui cèdent un bien qu'ils détiennent depuis moins de cinq ans. Ensuite, l'unification du traitement fiscal des revenus immobiliers autour d'un régime foncier unique permettrait d'aligner les modalités d'imposition des biens, qu'ils soient loués nus ou meublés. De plus, et compte tenu de l'importance de la taxe foncière dans l'ensemble des prélèvements portant sur le capital des ménages, une révision des bases locatives cadastrales semble nécessaire afin de remédier au fait que leur évolution ait pu être, dans certaines communes, déconnectée de celle du marché immobilier, conduisant à des disparités territoriales fortes, sur les assiettes comme sur les taux. Enfin, une réduction des droits de mutation à titre onéreux devrait être encouragée afin de diminuer les coûts associés à

une transaction immobilière (le cas échéant, en différenciant les droits en fonction de la finalité ou de la valeur du logement, *via* des abattements d'assiette ou des taux adaptés). Cette réduction pourrait être compensée partiellement par une augmentation de la taxe foncière, ressource moins volatile pour les collectivités affectataires.

En troisième lieu, plusieurs aménagements sont envisageables pour favoriser une plus grande neutralité dans le traitement fiscal des différents supports d'épargne, de façon notamment à améliorer l'attractivité des produits orientés vers le financement des entreprises qui pâtissent aujourd'hui de la concurrence de supports combinant une absence de prise de risque pour l'épargnant et un régime d'exonération fiscale, voire sociale, favorable. Ainsi, les plafonds de dépôts sur les livrets d'épargne réglementée pourraient être abaissés à un niveau cohérent, pour les ménages, avec la constitution d'une épargne de précaution . De plus, le prélèvement forfaitaire unique pourrait être appliqué à l'ensemble des revenus perçus sur les nouveaux versements d'assurance-vie, et non exclusivement aux contrats dont l'encours excède 150 000 €, de manière à rendre le régime fiscal neutre sur les choix d'investissement des ménages. Ainsi, la détention directe des actifs (actions et obligations) ne serait plus pénalisée fiscalement par rapport à la souscription d'une assurance-vie.

Enfin, le régime des droits de mutation à titre gratuit appelle plusieurs évolutions afin de **s'adapter à l'allongement de la durée de vie**, qui repousse l'âge auquel le patrimoine est transmis, de **freiner la concentration du patrimoine** et de **mieux prendre en compte les évolutions sociétales** telles que la diversification des structures familiales. Il semble à cet égard souhaitable de renforcer l'attractivité des donations, soit en rehaussant l'imposition des successions par rapport aux donations, soit en allégeant l'imposition des donations par rapport aux successions. En outre, afin de freiner la hausse de la part de l'héritage dans la constitution du patrimoine des ménages, il pourrait être envisagé de revoir les modalités d'imposition des successions, par exemple en rapprochant le barème des droits en ligne directe du barème des droits en ligne indirecte ou en poursuivant la réduction de l'avantage successoral de l'assurance-vie. Enfin, sans préjuger des évolutions du droit civil, il paraîtrait souhaitable de mieux prendre en compte, sur le plan fiscal, la situation de l'enfant du conjoint, par exemple en prévoyant que la transmission à celui-ci, par voie de donation ou de testament, s'opère à des conditions fiscales plus favorables que les conditions actuelles.

Récapitulatif des orientations proposées par le Conseil des prélèvements obligatoires

Les différentes orientations proposées dans la dernière partie ne sont pas toutes de même ampleur.

Certaines sont susceptibles d'être mises en œuvre rapidement tandis que d'autres ne peuvent être envisagées qu'à plus long terme.

L'impact de ces orientations sur les finances publiques serait limité du fait de leur entrée en vigueur progressive, et dépendra des comportements d'épargne des ménages, dans un environnement fiscal modifié. De plus, elles n'ont pas un objectif de rendement mais visent à créer davantage de neutralité fiscale entre les supports d'épargne, à favoriser le fonctionnement du marché immobilier et à freiner, notamment au moment des successions, la concentration du patrimoine, entre les ménages et entre les générations.

Veiller à la prévisibilité des règles

➔ ***Orientation n° 1 : Renforcer la prévisibilité des prélèvements obligatoires sur le capital des ménages, notamment par :***

- ***le recours aux clauses dites « de grand-père » permettant de maintenir, de manière définitive ou pour une durée déterminée suffisante, le régime fiscal existant pour les situations en cours ;***
- ***l'application limitée des modifications de régime aux opérations effectivement nouvelles ;***
- ***leur mise en œuvre avec une période de transition suffisante afin de permettre aux ménages de s'adapter.***

Améliorer la cohérence économique des prélèvements obligatoires sur le capital immobilier

➔ ***Orientation n° 2 : Réexaminer le régime des plus-values immobilières en remplaçant l'abattement pour durée de détention par un correctif monétaire***

L'impact de cette évolution sur les finances publiques dépendra du comportement des ménages ainsi que de l'évolution de l'inflation. Sans proposer de chiffrage global, le rapport présente l'incidence de la réforme proposée sur un certain nombre de cas-types (cf. III B 1).

➔ ***Orientation n° 3 : Unifier le régime fiscal des locations meublées et celui des locations nues***

La création d'un régime foncier unique pour le traitement fiscal des revenus immobiliers (fin du régime de la location meublée non professionnelle, rehaussement du taux d'abattement de 30 % à 40 % pour le micro-foncier, suppression de la CFE et fin de la « tunnelisation » des déficits) se traduirait par un surcroît de rendement de l'ordre de 40 M€ à 120 M€ par an (cf. III B 2)[351].

➔ ***Orientation n° 4 : Réviser les valeurs locatives des locaux d'habitation, pour la détermination de l'assiette de la taxe foncière payée par les ménages, en tirant les enseignements de l'expérimentation conduite par la DGFIP. À long terme, étudier le remplacement de la valeur cadastrale par la valeur vénale.***

La révision des valeurs locatives des locaux d'habitation selon l'expérimentation conduite par la DGFIP serait à rendement constant pour les finances publiques.

➔ ***Orientation n°5 : Afin de contribuer à fluidifier le marché immobilier et de favoriser la mobilité géographique des personnes, alléger les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), en prenant en compte l'exigence du maintien des ressources des collectivités territoriales.***

La prise en compte de l'érosion monétaire dans le calcul des plus-values immobilières (hors résidence principale) et l'unification du traitement des revenus immobiliers autour d'un régime foncier unique pourraient être envisagées à court terme.

[351] *Source : Mission IGF CGEDD précitée.*

La révision des valeurs locatives utilisées pour la détermination de la taxe foncière ainsi que l'allégement des DMTO, qui conduisent à une répartition nouvelle des prélèvements entre les ménages et questionnent l'évolution des ressources des collectivités territoriales, appellent une réflexion à moyen - long terme.

Favoriser une plus grande neutralité fiscale en supprimant les régimes dérogatoires dont l'impact économique est contestable

➔ ***Orientation n° 6 : Abaisser les plafonds de versement des livrets d'épargne réglementée (LA, LDD, LEP, LJ) en reconsidérant le niveau cumulé de défiscalisation (42 650 € aujourd'hui pour un célibataire)***

En prenant comme référence le stock d'épargne accumulée sur les seuls livrets A aujourd'hui, l'impact de la fiscalisation (IR+PS, au taux du PFU soit 30 %) des intérêts au-delà de 15 300 € d'encours génèrerait une recette fiscale supplémentaire de l'ordre de 80 M€ par an[352]. Cette estimation constitue une hypothèse maximale de rendement de la réforme proposée, qui n'aurait vocation à entrer en vigueur que pour les nouveaux versements ou après un différé visant à permettre aux ménages de réallouer leur épargne sur d'autres supports.

➔ ***Orientation n° 7 : Réexaminer les taux et les abattements dérogatoires applicables aux revenus des contrats d'assurance-vie, au titre des nouveaux versements.***

Dans la mesure où la réforme ne s'appliquerait qu'aux seuls nouveaux versements, l'impact exact de la mesure sur les finances publiques dépendra des choix d'épargne des ménages. A comportements inchangés, l'application du PFU sur les revenus issus des nouveaux versements sur les contrats d'assurance-vie pourrait dégager un surcroît de recettes publiques de l'ordre de 20 M€ par an[353].

---

[352] 58 % de l'encours créditeur, qui concerne 12 % des livrets, est localisé sur des livrets dont le solde créditeur excède 15 300 € en 2014 (13,7% jusqu'à 19 125 € ; 22 % jusqu'à de 22 950 € et 23 % au-dessus ; *source : Observatoire de l'épargne réglementée, 2016)*, soit, en faisant l'hypothèse que les livrets dont le solde dépasse 15 300 € excède ce montant de 5 000 € en moyenne, un encours de l'ordre de 35 Md€ (5 000€ X 7 millions de livrets dont le solde excède le plafond de 2012), rémunéré au taux de 0,75 %, auquel on applique le PFU de 30 %.

[353] Cf. III B supra. Résultats concordants selon deux méthodes d'approximation : rendement supplémentaire obtenu en appliquant l'écart entre le taux du PFU et le taux moyen d'imposition des revenus d'assurance-vie aux intérêts déclarés sur l'ensemble de l'encours des contrats en considérant une période de montée en charge de dix ans pour constitue cet encours (méthode 1) ou aux intérêts dégagés sur la seule collecte 2016, en prenant comme hypothèse un rendement moyen de 1,8 % (méthode 2).

Ces deux orientations, qui s'inscrivent dans le prolongement des mesures votées dans le cadre du PLF pour 2018 visant à une plus grande neutralité fiscale entre supports d'épargne, pourraient entrer en vigueur à court terme.

Adapter le régime des transmissions aux évolutions de la société et aux enjeux d'équité

- ➔ ***Orientation n° 8 : Renforcer l'attractivité des donations aux jeunes générations par rapport aux successions.***
- ➔ ***Orientation n° 9 : Réfléchir aux différents leviers permettant de parvenir à atténuer la dynamique de concentration des patrimoines (relever les DMTG en ligne directe ; engager un réexamen systématique des différents régimes particuliers applicables en matière de droits de succession, notamment l'avantage successoral attaché à l'assurance-vie).***
- ➔ ***Orientation n° 10 : Engager une réflexion sur l'adaptation des droits de mutation à titre gratuit aux évolutions sociologiques de la famille, et notamment sur le traitement fiscal des transmissions à l'enfant du conjoint.***

Les orientations proposées par le CPO concernant la fiscalité des transmissions ne fixent pas de paramètres précis, qui dépendent essentiellement d'un arbitrage politique. Il n'est donc pas possible d'en mesurer précisément l'impact sur les finances publiques. Leurs modalités d'application, ainsi que leur évolution coordonnée en droit civil, appelleraient une réflexion plus poussée à moyen terme.