

Conseil des prélèvements obligatoires

LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LE CAPITAL DES MÉNAGES

Synthèse

Janvier 2018

AVERTISSEMENT

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

SOMMAIRE

Introduction	5
1 Un ensemble de six prélèvements principaux centrés sur la détention du patrimoine et sa composante immobilière	7
2 Des enjeux économiques et sociaux insuffisamment pris en compte par le système de prélèvements	15
3 Une adaptation souhaitable des prélèvements sur le capital ..	23
Conclusion et orientations	31

INTRODUCTION

Huit ans après avoir publié un rapport intitulé « Le patrimoine des ménages » (2009), le Conseil des prélèvements obligatoires a consacré ses travaux de l'année 2017 aux prélèvements sur le capital des ménages.

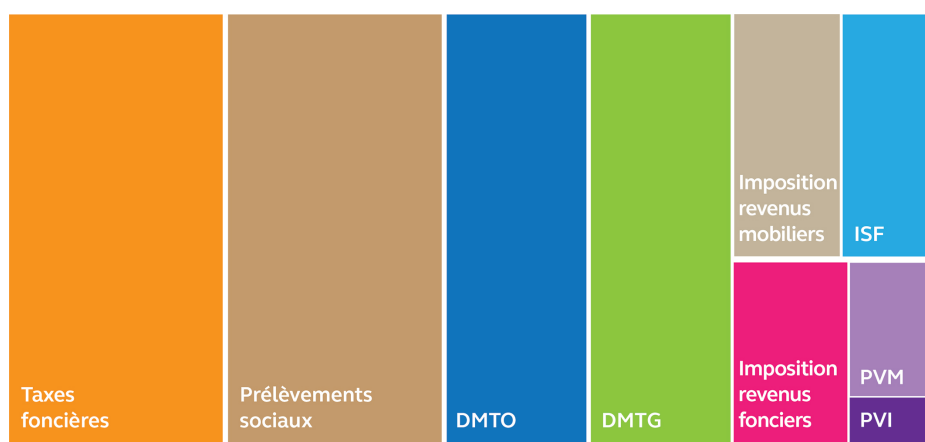
Cette étude porte sur l'ensemble des prélèvements fiscaux et sociaux sur la détention, les revenus et la transmission d'éléments de capital des ménages. Les prélèvements acquittés par les entreprises sur leur capital sont exclus du champ de l'analyse. De même, le rapport ne traite pas de la taxe d'habitation ni des prélèvements sur les travailleurs indépendants¹.

Fin 2015, le capital net des ménages représentait près de 11 000 milliards d'euros contre 5 000 milliards d'euros en 2000, soit une augmentation de près de 71 % hors inflation. En 15 ans, le patrimoine a progressé plus vite que les revenus des ménages, qui n'ont augmenté que de 17 %. Leur patrimoine, net de leurs dettes, est ainsi passé de 5,6 années de revenu disponible en 2000 à 8,3 années en 2015.

Jusqu'au 31 décembre 2017, les prélèvements sur le capital des ménages ont consisté en **six impôts principaux, prélevés tant sur la détention de patrimoine** – taxe foncière et impôt de solidarité sur la fortune –, **sur la perception des revenus qu'il génère** – soumis à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux – **que sur sa transmission**, à titre gratuit (droits de succession et de donation) ou onéreux (cessions).

Le rendement budgétaire des prélèvements sur le capital des ménages s'est élevé à 80 Md€ en 2016, soit 3,6 % du PIB, en hausse de 0,6 % du PIB sur le niveau de 2006.

Répartition du rendement des prélèvements sur le capital des ménages (2016)



Source : Direction de la sécurité sociale, direction de la législation fiscale et direction du budget.
PVI : plus-values immobilières ; PVM : plus-values mobilières

¹ Voir le rapport du CPO de mars 2008 « Les prélèvements obligatoires sur les travailleurs indépendants »..

Le Conseil des prélèvements obligatoires s'est attaché à vérifier si la cohérence du système de prélèvements sur le capital des ménages est suffisante au regard des objectifs qu'il poursuit.

Les objectifs, nombreux et parfois non explicites, de ces prélèvements 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 redistributifs, 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.

Le diagnostic est porté sur l'impact du système de prélèvements sur le capital des ménages autour de trois thématiques : l'orientation de l'épargne des ménages vers les entreprises, notamment vers l'investissement en fonds propres ; la réduction des inégalités patrimoniales dans un contexte de relative atonie de la croissance du PIB, des prix et des salaires ; la prise en compte des évolutions démographiques, au premier rang desquelles l'allongement de la durée de vie.

* *

*

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

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. Selon l'évaluation préalable du projet de loi de finances pour 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. 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. Le rendement budgétaire du nouvel impôt est estimé à 850 M€ par l'évaluation préalable du PLF 2018.

Le rapport se borne à évoquer de manière factuelle, chaque fois que nécessaire, les dispositifs nouveaux introduits par la loi de finances.

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

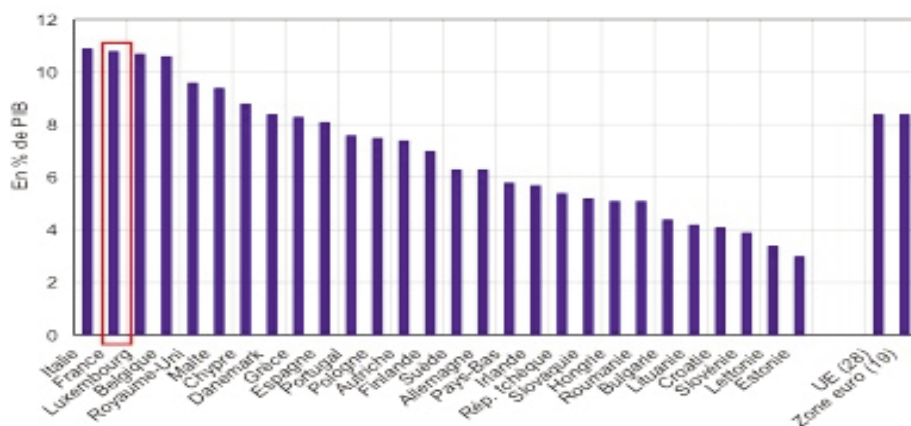
Les prélèvements sur le capital (ménages et entreprises confondus) s'élèvent en France à 10,8 % du PIB.

La France est l'un des États de l'UE dans lequel les prélèvements sur le capital sont les plus élevés, de 2,4 points de PIB au-dessus de la moyenne européenne (8,4 %). La différence par

rapport à l'Allemagne s'élève à 4,5 points de PIB.

Pour les seuls ménages, les prélèvements sur le stock de capital s'élèvent à 4,3 % du PIB (moitié plus que la moyenne européenne à 2,8 %). Ceux sur les revenus du patrimoine atteignent 1,8 % du PIB (la moyenne de l'UE est à 1,1 %).

Part des prélèvements sur le capital - ménages et entreprises - dans le PIB au sein de l'UE en 2015



Source : Tendances de la fiscalité dans l'UE, 2017

Lecture : Les prélèvements sur le capital (ménages et entreprises) représentent 9,5 % du PIB au Royaume-Uni en 2015

La France est également dans le peloton de tête pour la taxation des transactions immobilières (1,1 % du PIB en 2015 contre 0,4 % en moyenne dans l'OCDE). De même, les droits sur les successions et les donations représentent 1,2 % des prélèvements obligatoires en France contre 0,34 % en moyenne dans l'OCDE.

Sur la décennie 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. Ces prélèvements atteignaient 10,6 % du PIB en 2006 ; puis, leur part dans le PIB a baissé de 2006 à 2009 jusqu'à 9,4 %, avant d'augmenter sur la période 2010-2013 pour atteindre 10,8 %.

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

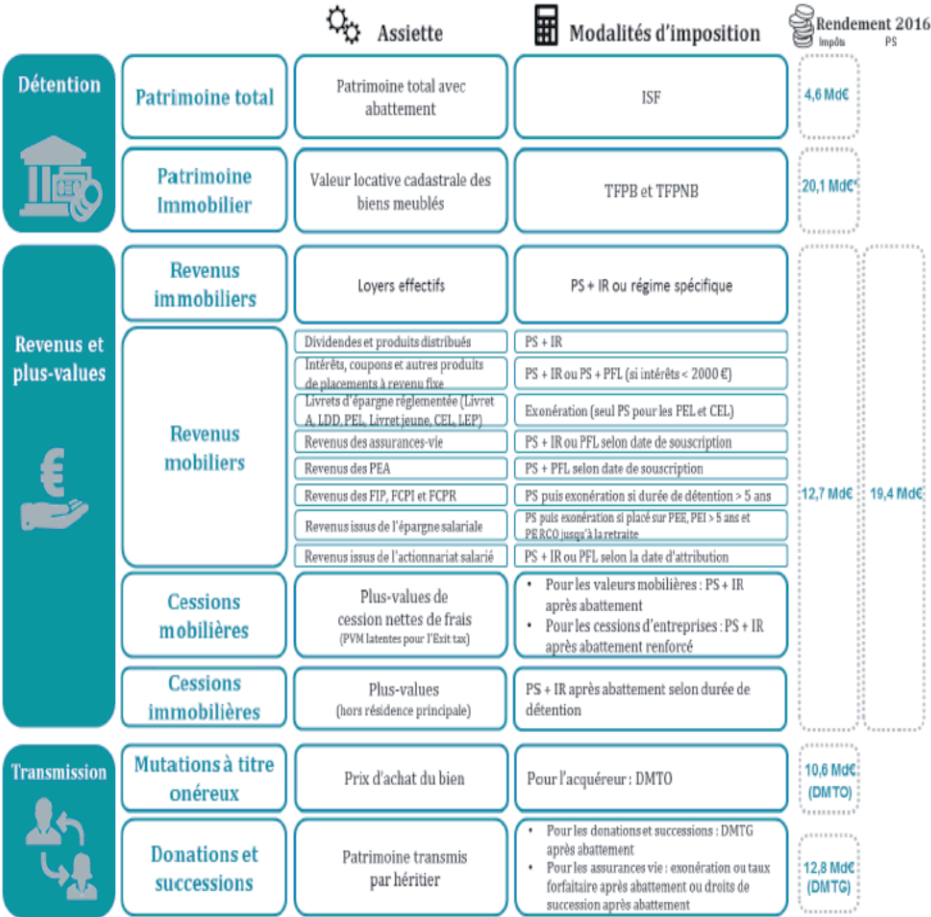
L'écart par rapport aux autres États européens s'explique en partie par un niveau plus élevé des prélèvements obligatoires dans le PIB.

Les prélèvements sur le capital, des ménages et des entreprises, représentent en France 23,5 % des prélèvements

obligatoires, contre 21,6 % pour la moyenne européenne.

Jusqu'à la fin de 2017, le système français d'imposition du capital des ménages est constitué de six prélèvements principaux pour un rendement global de 80 Md€ par an.

Schéma simplifié de l'architecture des prélèvements sur le capital des ménages



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

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

Il s'agit de l'impôt sur le revenu (IR) et des prélèvements sociaux (PS) pour l'imposition des revenus du capital, des droits de mutation à titre gratuit (DMTG) sur les successions et donations) et à titre onéreux sur les transactions (DMTO), des taxes foncières sur le bâti et

le non-bâti et de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF).

La plupart des prélèvements sont assis exclusivement sur le capital des ménages mais certains impôts – taxes foncières et DMTO essentiellement – sont également acquittés par les entreprises.

Rendement des principaux prélèvements sur le capital des ménages en 2016 (en Md€)

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

Source : DGFIP et CPO

Lecture : Pour les revenus du capital soumis à l'IR, rendement par application de la méthode du taux moyen.

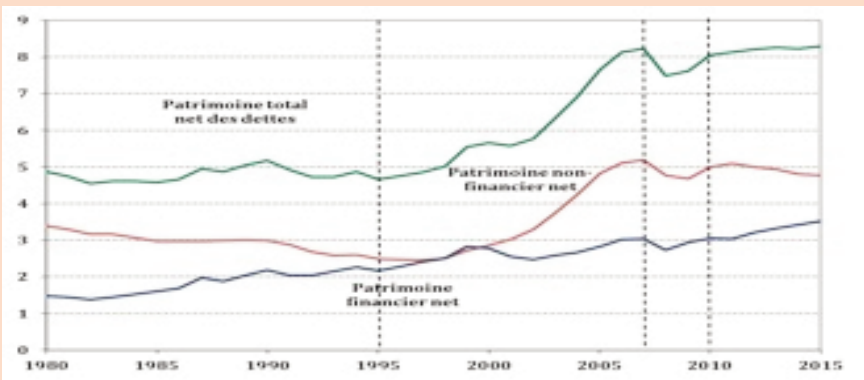
Les prélèvements acquittés par les ménages représentent 0,8 % de leur patrimoine net et 46 % des revenus qu'ils perçoivent à ce titre.

La composition du patrimoine des ménages

Le patrimoine net des ménages était de 10 692 Md€ fin 2015 alors qu'il s'élevait à 4 928 Md€ en 2000 (en € courants). Le capital net moyen par ménage est passé de 202 000 € en 2000 à 361 000 € en 2013.

Cette évolution s'explique essentiellement par **la forte hausse des prix de l'immobilier** entre 1995 et 2007. Le patrimoine non financier a été multiplié par 2,3 entre 2000 et 2007, passant de 2 946 Md€ à 6 789 Md€ alors que le patrimoine financier stagnait sur la même période.

Évolution du patrimoine exprimé en années de revenu disponible net



Source : France Stratégie, à partir des comptes nationaux Insee

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

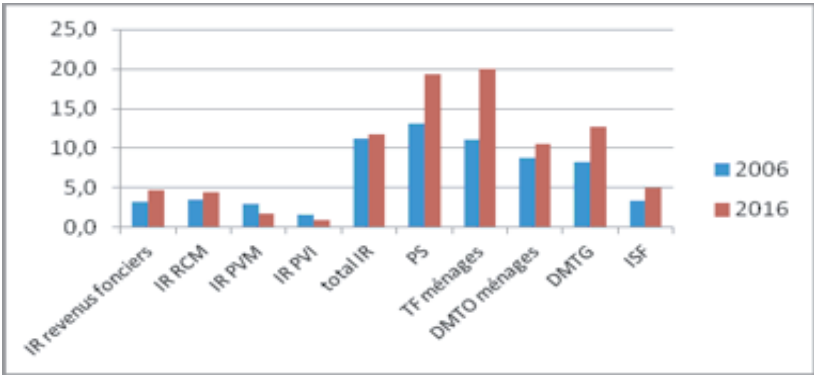
Un rendement et une part relative en hausse en raison de l'augmentation de la taxe foncière et des prélèvements sociaux

Le rendement des prélèvements sur le capital des ménages est passé, entre 2006 et 2016, de 3,0 % à 3,6 % du PIB (de 55,7 à 80 Md€), augmentant plus rapidement que le reste des prélèvements

obligatoires : leur part dans l'ensemble des prélèvements est 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 les quatre cinquièmes de l'accroissement 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 %).

Évolution du rendement des prélèvements sur le capital des ménages entre 2006 et 2016 (en Md€)

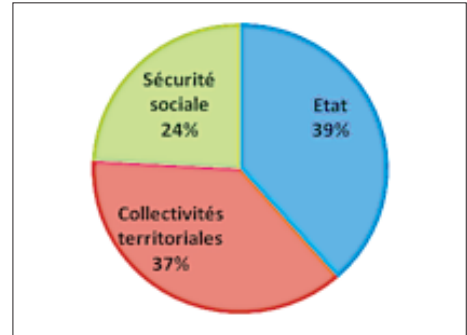


Source : CPO

Aujourd'hui, près d'un quart des prélèvements sur le capital des ménages finance la sécurité sociale. Les trois quarts restants servent à financer les dépenses de l'État (39 %) et celles des collectivités territoriales (37 %) : ces dernières perçoivent la taxe foncière et la plus grande partie des DMTO.

La part affectée aux collectivités territoriales, qui s'élevait à 35 % en 2006, a augmenté depuis 10 ans, principalement sous l'effet de la hausse de la taxe foncière.

Répartition par affectataires des prélèvements sur le capital des ménages en 2016



Source : CPO

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

Des prélèvements portant davantage sur le stock de capital que sur ses revenus, du fait du poids 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 du capital. Chaque catégorie compte deux impôts : 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€), contre 31 % pour la détention (25 Md€) et 29 % pour la transmission (23 Md€). Entre 2006 et 2016, la part relative des prélèvements sur les revenus du capital a diminué (de 43 % à 40 %), de même que celle portant sur la transmission (de 32 % à 30 %), au profit de la part des prélèvements sur la détention (de 24 % à 30 %).

Le système fiscal français impose davantage le stock de capital des ménages que ses revenus, principalement en raison du **poids de la taxe foncière**, qui représente près d'un point de PIB à elle seule (et même 1,5 point de PIB avec la taxe foncière acquittée par les entreprises).

Les 2/3 des prélèvements sur le capital des ménages portent sur l'assiette immobilière

Environ 50 Md€ sur les 80 Md€ de rendement total sont perçus sur l'assiette immobilière et 30 Md€ sur les actifs financiers.

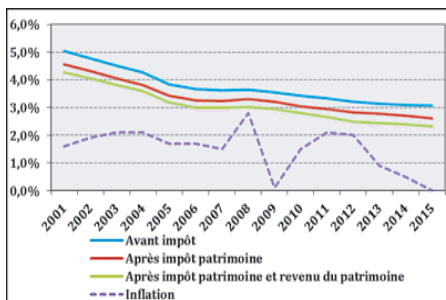
Les prélèvements immobiliers portent essentiellement sur le stock de patrimoine. La taxe foncière, les DMTG et l'ISF représentent en effet 55 % (soit

28 Md€) du total de ces prélèvements. Ceux assis sur les revenus du patrimoine immobilier produisent 25 % des prélèvements sur l'immobilier des ménages. Les DMTO assis sur les cessions immobilières apportent les 20 % restants.

S'agissant des prélèvements sur le capital mobilier des ménages, le constat est inverse : ils sont aux deux tiers assis sur les revenus, à savoir les revenus de capitaux mobiliers (13,2 Md€) et les plus-values mobilières (4,8 Md€). Les prélèvements sur le stock de capital financier représentent le tiers restant, la part des DMTO sur les cessions d'éléments de patrimoine mobilier étant résiduelle.

La baisse du rendement après impôts sur le patrimoine et sur les revenus qu'il génère, observée depuis 15 ans, est parallèle à celle du rendement avant impôts et imputable à la dynamique propre du rendement des actifs et, au premier chef, à la baisse du taux des obligations sans risque.

Rendement comparé du patrimoine des ménages et de l'inflation 2001 et 2015



Source : CPO, à partir des données DGFIP, Insee, comptes de la sécurité sociale. Note de lecture : pour la fiscalité sur les revenus, il est retenu l'hypothèse basse sur l'IR capital, calculé en supposant que la part des revenus du capital dans l'IR après 2012 est constante et égale à son niveau de 2011.

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

Les règles de territorialité des prélèvements sur le capital tiennent compte de la mobilité croissante des capitaux

Le patrimoine détenu à l'étranger par les résidents n'échappe pas à l'impôt

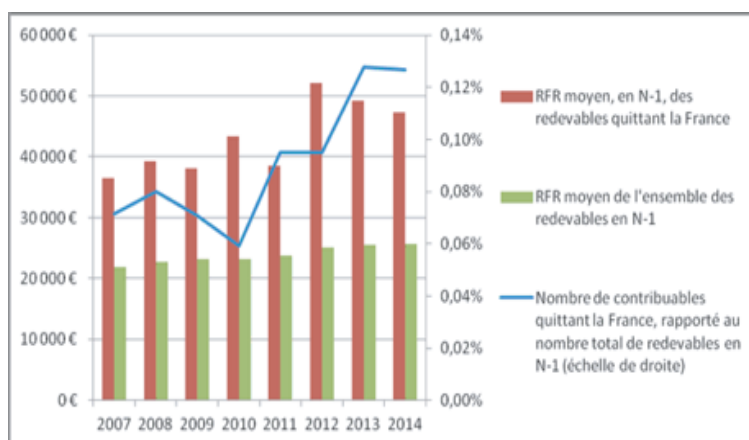
Une fiscalité du capital regardée comme excessive par le contribuable peut participer à sa décision d'expatriation. Cependant, les départs de redevables de l'ISF sont moindres que ceux des redevables de l'IR à hauts revenus.

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.

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 augmenté le montant des actifs étrangers déclarés et imposés en France.

Évolution du nombre de départs de redevables de l'IR et de leur revenu fiscal de référence moyen



Source : À partir de données DGFIP

Imposition du patrimoine à l'étranger des résidents

Les personnes ayant leur domicile fiscal en France sont imposées à l'IR et aux prélèvements sociaux sur l'ensemble de leurs revenus, quelle qu'en soit la source. De même, elles sont assujetties à l'ISF sur l'ensemble de leurs biens, situés en France ou hors de France. Les DMTG s'appliquent à tous les biens qui composent le patrimoine du défunt ou du donateur dont le domicile fiscal se situe en France, y compris les biens détenus à l'étranger, quel que soit l'État de résidence de l'héritier ou du donataire.

En revanche, les taxes foncières ne portent que sur les biens situés en France : 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 : la réalisation par un contribuable domicilié en France d'une cession d'un bien localisé à l'étranger ne donne pas lieu à droits de mutation mais à imposition de la plus-value éventuelle dans le cadre des conventions fiscales en vigueur.

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

Quant au patrimoine détenu en France par des non-résidents, il fait l'objet de règles fiscales spécifiques pour rendre attractif l'investissement financier.

Le patrimoine immobilier détenu en France par les non-résidents est imposé selon des conditions proches du droit commun mais **l'imposition de leur patrimoine financier s'effectue dans des conditions dérogatoires et incitatives :**

- ils sont exonérés d'ISF (contrairement à leurs investissements immobiliers) ;
- leurs revenus de capitaux mobiliers et leurs plus-values mobilières ne sont pas soumis aux prélèvements sociaux et les intérêts perçus sont exonérés d'IR, sauf lorsqu'ils sont versés dans un État ou territoire non coopératif ;

- les dividendes et autres produits de source française font l'objet d'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 (taux souvent réduit par les conventions fiscales) ;
- les plus-values mobilières sont exonérées, sauf lorsque le cédant a détenu dans les 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.

Au-delà du niveau des prélèvements, la complexité et l'instabilité des règles fiscales appliquées aux non-résidents est susceptible de nuire à l'attractivité du territoire français pour les placements étrangers.

Les régimes particuliers applicables en cas de transfert de domicile vers la France ou hors de France : l'impatriation et l'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** qui offre une exonération temporaire d'IR du supplément de salaire lié à l'expatriation et qui comporte, depuis 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. 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. Ce régime, certes attractif, reste moins avantageux que les dispositifs proposés par certains États qui cherchent par la concurrence fiscale à attirer les hauts patrimoines, tels que le régime des non-résidents au Royaume-Uni (non-imposition sur les revenus de source étrangère non rapatriés au Royaume-Uni), l'impôt sur la dépense en Suisse ou le régime des résidents non-domiciliés en Italie.

Dans le cas inverse d'un transfert du domicile hors de France, la loi prévoit, afin d'éviter une perte d'assiette taxable un **dispositif dit d'« exit tax »** : en application de l'art. 167 bis du code général des impôts, le transfert de domicile fiscal entraîne l'imposition immédiate à l'IR et aux prélèvements sociaux des plus-values mobilières latentes en fonction de l'importance des participations détenues. Un sursis à paiement, de droit et sans prise de garanties, est accordé lorsque le contribuable transfère son domicile dans un autre État membre de l'UE ou dans un État partie à l'accord sur l'EEE et ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative fiscale.

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

La comparaison de l'imposition du capital des ménages en France et à l'étranger fait apparaître des points communs et des spécificités

La France partage avec ses voisins certaines modalités de taxation du stock de patrimoine. Ainsi, les difficultés d'actualisation des bases foncières ne sont pas propres à la France : l'Allemagne, l'Autriche, le Luxembourg retiennent également des valeurs historiques datant de plusieurs décennies. Pour les droits de succession et de donation, l'application de taux différents pour les transmissions en ligne directe et aux tiers est très majoritaire (seuls les pays anglo-saxons ne pratiquent pas cette différenciation). Les transmissions d'entreprises font souvent l'objet d'un dispositif favorable.

Les prélèvements sur le stock de patrimoine sont marqués par deux spécificités principales :

- **les impôts fonciers² ont en France un niveau élevé** : alors qu'ils représentent en moyenne 3,3 % des prélèvements obligatoires dans l'OCDE, ils s'élèvent en France à près de 6 % des prélèvements obligatoires, eux-mêmes plus élevés que dans le reste de l'OCDE.

Certes, cet ensemble comporte des impôts acquittés par les entreprises mais 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 ;

- **alors que l'imposition du patrimoine net global** était pratiquée par 14 pays européens jusqu'au début des années 1990, elle est devenue très minoritaire : outre la France avec l'ISF jusqu'à la fin de 2017, elle se rencontre encore en Suisse, en Norvège et en Espagne. Son rendement dépend notamment du seuil d'imposition : dans les pays où l'assiette est large grâce à la fixation d'un seuil bas (Suisse), il atteint plus de 1 % des prélèvements obligatoires alors qu'en France, où ce seuil est élevé, il n'en représente que 0,5 %.

Pour les cessions 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, en Italie, au Royaume-Uni et en Espagne.

² Les statistiques présentées, établies par l'OCDE, prennent en compte l'ensemble des impôts fonciers, qu'ils soient acquittés par le propriétaire ou le locataire, et par un particulier ou par une entreprise.

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

La France se singularise aussi par ses modalités d'imposition des revenus du capital des ménages :

- jusqu'en 2017 inclus, ont coexisté sur une assiette de revenus mobiliers une imposition proportionnelle (prélèvements sociaux) et une imposition progressive au barème de l'IR, alors que nos partenaires privilégient une imposition proportionnelle de ces revenus ;
- la fiscalité est largement conçue pour orienter l'épargne des ménages.

La conséquence en est un paysage fiscal fragmenté en France, marqué par 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 avantageés (le Royaume-Uni via l'*International Savings Account*, l'Irlande avec les *Prize Bonds*, ou la Belgique), aucun autre pays ne présente une telle multiplicité de dispositifs.

Un système de prélèvements complexe et sans logique explicite

Les mêmes éléments de patrimoine immobilier sont valorisés différemment selon les impôts.

La détention immobilière est imposée sur la base de deux assiettes différentes. 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 celles-ci n'ont pas été actualisées depuis 1970 pour les immeubles bâtis et depuis 1960 pour le non-bâti.

Par ailleurs, la différence de traitement fiscal entre la location nue (imposée comme des revenus fonciers) et la location meublée non professionnelle (imposée en bénéfices industriels et commerciaux) est une originalité française qui crée une distorsion : la possibilité d'amortir le bien fiscalement augmente la rentabilité d'un investissement locatif meublé, pour une rentabilité moyenne de l'ordre de 4 %, contre 2 % dans la location nue.

Les avantages fiscaux applicables aux revenus du capital sont peu cohérents et peu évalués, leur incidence économique générant des distorsions pouvant faire varier fortement la rentabilité d'un investissement. En outre :

- le régime fiscal de l'épargne salariale (encours de 90 Md€, dépense fiscale de 1,9 Md€ et dépense sociale de 0,5 Md€) semble en faire un mode alternatif de rémunération plus qu'un instrument de financement de l'économie ;
- le régime social de l'actionnariat salarié (stock-options, attributions gratuites d'actions) peut générer des effets de substitution entre rémunération du travail et rémunération du capital ;
- les avantages fiscaux afférents aux placements financiers peinent à orienter l'épargne des ménages vers le financement de l'économie. Ainsi, les encours de PEA ont diminué d'un tiers entre 2007 et 2016 pour s'établir à 80 Md€ ; les flux d'investissements annuels dans les PME et entreprises innovantes sont limités (1,9 Md€ en 2017) pour un coût global des avantages fiscaux de 0,75 Md€³ ;

³ L'avantage fiscal sert d'ailleurs à rémunérer les intermédiaires de gestion.

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

- **les dispositifs visant la détention longue sont fonction de l'âge des contrats et non la durée de détention des actifs sous-jacents** : il suffit de « prendre date » en ouvrant un contrat d'assurance-vie pour bénéficier de l'avantage fiscal ; le bénéfice de l'exonération fiscale est conditionné par la durée de vie du PEA et non par la durée de détention de ses titres.

La fiscalité est plus favorable à l'épargne non risquée qu'à l'épargne risquée. Les prélèvements sont en effet nuls ou faibles sur l'épargne réglementée, sans risque et liquide. Les prélèvements sont identiques en assurance-vie en unités selon que les supports sont en unités de compte et en euros, alors que

le risque est pour l'assuré dans le premier cas et pas dans l'autre.

L'investissement intermédié est favorisé au détriment de la détention directe des mêmes actifs. La détention d'obligations sur une assurance-vie offre ainsi un taux de rendement après impôt trois fois supérieur à leur détention directe. L'objectif de 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 ». Or, l'absence d'obligations réglementaires de placement concourt, malgré des taux historiquement bas, à ce que seulement 15,5 % des placements de l'assurance-vie financent des entreprises (contre 24 % pour les fonds de pension).

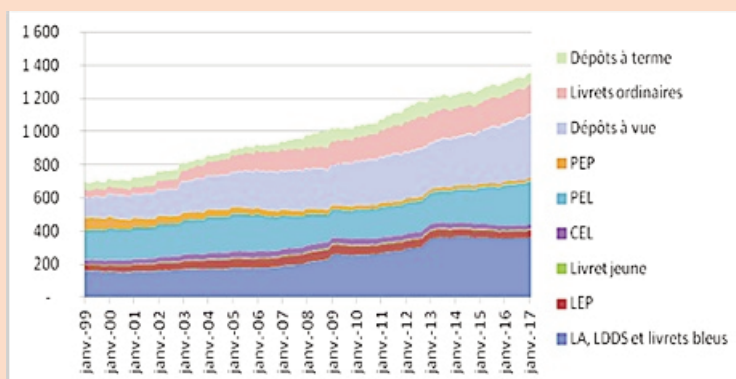
Le cas de l'épargne réglementée

Les épargnants disposent de livrets d'épargne réglementée qui, liquides, font l'objet d'une garantie de l'État, voient leur taux de rémunération fixé par voie réglementaire et sont exonérés de prélèvements sociaux et d'impôt sur le revenu. D'un encours de 420 Md€, ils représentent 10 % de l'épargne financière des ménages début 2017, à la faveur d'un rehaussement des plafonds de dépôts en 2013, au détriment des placements libres.

Le plafond de l'épargne réglementée excède le niveau de l'épargne de précaution et la capacité d'épargne des ménages modestes ainsi que les besoins de financement du logement social.

Les mouvements observés montrent que les livrets d'épargne réglementée sont utilisés en partie pour de l'épargne longue, pour laquelle ils sont peu adaptés.

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



Source : CPO à partir des données Banque de France

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

Enfin, alors que l'une des motivations exprimées en faveur de l'assurance-vie concerne la préparation de la retraite, l'assurance-vie fonctionne moins comme un produit d'épargne-retraite exclusivement liquidable à sa retraite que comme un produit d'épargne pur auquel sont attachés des avantages fiscaux de détention, de revenus et de transmission et d'autres avantages - capital garanti, versements et retraits libres.

Les dispositifs fiscaux n'ont pas tous démontré leur efficacité économique

La fiscalité encourage le propriétaire-occupant, sans justification économique évidente. La part croissante de ménages propriétaires est positive en ce qu'elle favorise la constitution d'une épargne « forcée » pour la préparation de la retraite et d'une rente immobilière. Mais elle a aussi pour conséquence négative une moindre mobilité résidentielle, souvent dissuasive pour accepter une offre d'emploi dans un lieu éloigné de son domicile, et expose les ménages aux risques du marché immobilier.

Le régime fiscal attaché à la propriété occupante pour la résidence principale est plus favorable que celui attaché à l'investissement locatif dans l'ancien : les loyers implicites ne sont pas fiscalisés depuis 1965, les plus-values immobilières de cession de la résidence principale sont exonérées, et la résidence principale bénéficie d'un abattement de 30 % pour déterminer l'assiette de l'ISF.

Les régimes dérogatoires d'investissement locatif créent des effets d'aubaine. Ces dispositifs fiscaux 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 plus d'une vingtaine de niches fiscales d'un coût de 1,84 Md€ en 2016.

Si ces dispositifs fiscaux ont facilité la décision d'investir, ils ont eu un effet inflationniste sur le marché de l'immobilier. De plus, la fixation des plafonds de loyers peut procurer des effets d'aubaine (ainsi, le zonage du dispositif Pinel conduit à ce que les plafonds soient défavorables dans les territoires les plus tendus et peu contraignants dans les territoires les moins tendus, que les investisseurs privilégient).

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, soit les plus élevés de l'OCDE après la Belgique. Ces droits de mutation renchérissent de près de 5,8 % le prix de vente d'un bien immobilier.

Les multiples dépenses fiscales et sociales vont à l'encontre du modèle d'imposition à assiettes larges et à taux bas

Les dépenses fiscales et sociales associées aux prélèvements sur le capital s'élèvent à plus de 21 Md€ par an, soit le quart de leur rendement. L'imposition des revenus du capital en représente à elle seule 84 %, soit une dépense fiscale de 14,1 Md€ et une dépense sociale de 3,6 Md€.

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

Dépenses fiscales et sociales en matière d'imposition du capital des ménages

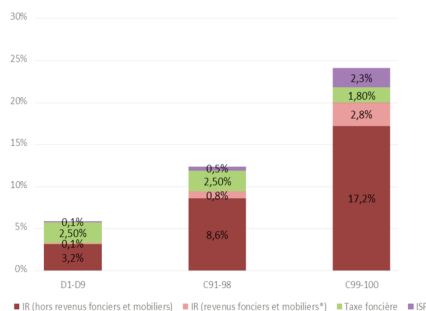
	Nombre de dispositifs évalués	Montant 2016 (en M€)
IR - revenus de capitaux mobiliers	26	7 107
IR - plus-values mobilières	11	274
IR - revenus fonciers	25	3 878
IR - plus-values immobilières	12	2 870
Total IR	74	14 129
Prélèvements sociaux	4	3 587
TFPB et TFPNB	> 12	1 842
DMTO	5	70
DMTG	13	803
ISF	18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

Un système de prélèvement globalement progressif

Les prélèvements significatifs en rendement (taxe foncière, prélèvements sociaux) sont proportionnels, mais le système de prélèvements sur le capital est globalement progressif grâce à une imposition des revenus du capital au barème de l'IR et à l'ISF.

Part des différents impôts dans le revenu fiscal de référence des ménages selon les déciles et centiles de revenu



Source : D'après les données DGFiP. Note de lecture : taux implicite d'imposition rapporté au revenu fiscal de référence hors plus-values. Ainsi l'IR des revenus fonciers et mobiliers représente 0,1 % du RFR des ménages des 9 premiers déciles de revenus, 0,8 % de celui des 8 premiers centiles du dernier décile de revenu et 2,8 % de celui des deux derniers centiles.

La hausse du rendement réel du capital, dans un contexte de relative atonie de la croissance du PIB, des prix et des salaires, favorise la concentration du capital et des revenus qu'il génère, au bénéfice des ménages ayant déjà accumulé une épargne, accentuant ainsi les inégalités socioéconomiques et générationnelles.

Le système de prélèvements obligatoires ne parvient pas à s'ajuster à la croissance du patrimoine dans l'économie :

- bien que l'immobilier ait été le principal facteur de hausse du patrimoine des ménages sur les dernières décennies, la taxe foncière n'a pas pris en compte cette évolution puisque son assiette repose sur la valeur locative cadastrale, et non sur la valeur vénale, créant un écart entre la valeur économique et la valeur fiscale des actifs ;
- la hausse des prix de l'immobilier incite les ménages à s'endetter au même titre que les taux bas, près d'un tiers des ménages étant détenteurs d'un prêt immobilier. Or, les passifs ne sont pas pris en compte dans l'assiette de la TF, ce qui désavantage les ménages jeunes ;
- dans un contexte de faible inflation, l'abattement en fonction de la durée de détention du bien sur les plus-values immobilières ne peut plus, au regard de son montant, se justifier par la prise en compte de l'érosion monétaire et introduit une distorsion fiscale entre patrimoine immobilier et valeurs mobilières.

Le niveau de l'abattement dépasse aujourd'hui celui de l'érosion monétaire et crée une incitation à la détention longue. Le coût des dépenses fiscales et sociales associées à l'abattement pour durée de détention des plus-values immobilières était ainsi de 3,6 Md€ en 2015.

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

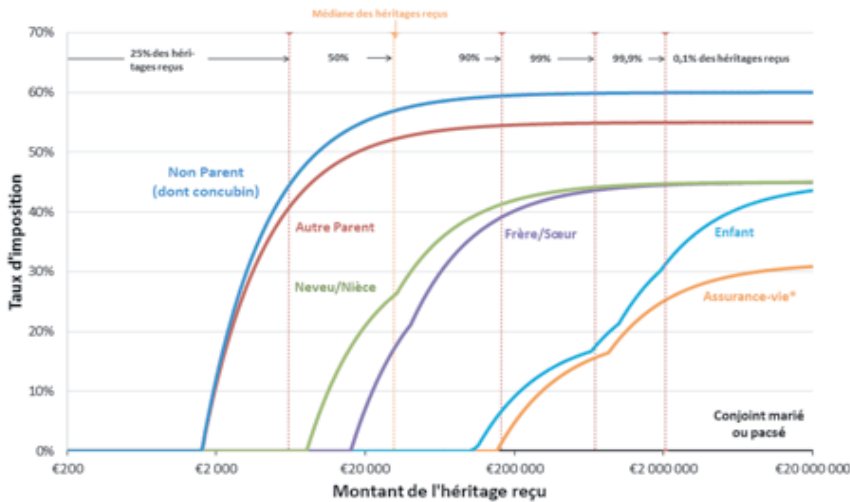
La taxation de la transmission du capital n'a pas suivi les évolutions sociales et démographiques

Les recettes de droits de mutation à titre gratuit (DMTG) progressent, passant de 8,2 Md€ en 2006 à 12,8 Md€ en 2016, sous l'effet d'un plus grand nombre de décès (+15 % entre 1995 et 2015) et d'une hausse des montants transmis.

Les DMTG sont concentrés sur une assiette réduite, à laquelle sont appliqués des taux élevés, tandis que la majorité de l'assiette taxable est exonérée. 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). 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 : 50 % des DMTG sont perçus sur les transmissions en ligne indirecte alors qu'elles ne représentent que 10 % des flux de transmission.

Taux d'imposition moyen selon la ligne d'héritage



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

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 (d'autant que les dispositifs d'exonération fiscale tels que l'assurance-vie profitent avant tout aux transmissions importantes).

En Europe, la tendance est à la suppression des droits de succession et de donation, 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 mais de nombreuses dérogations sont prévues, ce qui explique que le taux effectif d'imposition soit très inférieur au taux de base applicable et que les transmissions entre proches parents soient souvent favorisées.

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

Le cadre juridique constitutionnel, conventionnel et européen est très contraint

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.

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. Ce dernier 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.

En deuxième lieu, les différenciations fiscales établies par le législateur doivent respecter le principe d'égalité et la réglementation européenne des aides d'État.

Le Conseil constitutionnel s'assure ainsi que les distinctions introduites entre contribuables 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 contribuables placés dans la même situation.

Dans le cas où les avantages fiscaux instituent des aides indirectes à certaines entreprises ou productions, le législateur est tenu de respecter le droit européen des aides d'État en soumettant au préalable les mesures fiscales envisagées à la Commission européenne.

En troisième lieu, la taxation du patrimoine ne doit pas entraîner de discrimination ou entraver l'exercice des quatre libertés protégées par le droit de l'Union européenne, 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.

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, 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.

3 Une adaptation souhaitable des prélèvements sur le capital

Les objectifs assignés aux prélèvements sur le capital, nombreux et parfois contradictoires, peuvent être groupés en trois catégories : impact économique ; équité sociale, intergénérationnelle et géographique ; rendement budgétaire. Ces objectifs varient selon le type de prélèvement, sur la détention, les revenus ou la transmission du patrimoine.

Les orientations formulées par le CPO en 2009 gardent leur pertinence : **réfléchir aux objectifs à assigner à la fiscalité du patrimoine, rechercher la cohérence et la lisibilité des règles fiscales et analyser les 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 actifs, tout en maintenant la progressivité d'ensemble.

En s'inscrivant dans cette logique, le rapport formule des orientations autour de quatre axes :

1 Veiller à la prévisibilité des règles fiscales

Garantir l'efficacité et l'acceptabilité de l'imposition du patrimoine par des règles simples et prévisibles

La décennie écoulée a montré combien les prélèvements sur le capital étaient l'objet de réformes fréquentes.

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.

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.*

2 Améliorer la cohérence économique des prélèvements obligatoires sur le capital immobilier

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

Une adaptation souhaitable des prélèvements sur le capital des ménages

En 2016, les recettes fiscales sur les plus-values immobilières ont atteint 993 M€ ; le coût de la dépense fiscale associée à l'abattement pour durée de détention s'est élevé à 1,74 Md€ et celui de la dépense sociale à 1,85 Md€.

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 et l'exonération des prélèvements sociaux au bout de 30 ans.

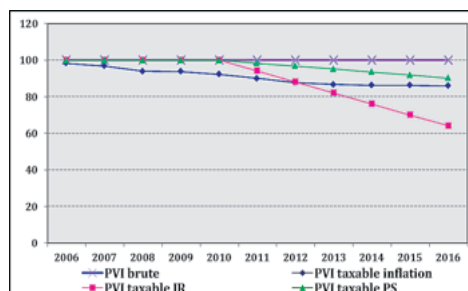
S'il n'est pas proposé de revenir sur l'exonération de la plus-value immobilière réalisée lors de la cession de la résidence principale, les modalités de calcul des plus-values pourraient évoluer afin de faire disparaître les abattements pour durée de détention, au profit d'une prise en compte de l'érosion monétaire.

Cela permettrait de tenir compte d'un environnement macroéconomique se caractérisant par une inflation basse et de neutraliser l'incitation fiscale à la rétention des biens immobiliers dans l'arbitrage des ménages, les cessions intervenant avant cinq ans étant, dans le régime actuel, pénalisées.

Une telle évolution correspond au régime en vigueur jusqu'en 2004, la plus-value immobilière étant calculée après revalorisation du prix d'acquisition ou selon l'indice moyen des prix à la consommation. Elle permettrait d'harmoniser le traitement fiscal des plus-values immobilières et mobilières puisque la loi de finances pour 2018 supprime l'abattement pour durée de détention pour les gains de cession sur valeurs mobilières

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

La prise en compte de l'érosion monétaire réduit la plus-value immobilière dès la première année. Cette méthode est d'autant plus favorable que la plus-value est faible par rapport à la valeur initiale du bien.

Orientation n°2 :

Réexaminer le régime des plus-values immobilières en remplaçant l'abattement pour durée de détention par un correctif monétaire.

Unifier le régime fiscal des revenus immobiliers

Bien qu'un nombre croissant de contribuables optent pour le régime de la location meublée non professionnelle (LMNP), plus de 90 % des foyers fiscaux déclarant des revenus immobiliers le font dans le cadre du régime foncier (3 856 366 déclarants au régime foncier en 2013). **Le traitement fiscal des revenus**

Une adaptation souhaitable des prélèvements sur le capital des ménages

immobiliers pourrait être unifié, que le logement soit loué meublé ou nu, autour du régime foncier. Ainsi⁴ :

- les charges exposées au titre de l'ameublement pourraient être déduites des loyers imposables, au réel ou par abattement forfaitaire en cas d'option pour le micro-foncier ;
- les déficits constatés (notamment à la suite de travaux) pourraient être imputés sur l'ensemble des revenus du contribuable (et non plus sur les seuls revenus de location), dans la limite du plafond actuellement prévu par le régime foncier ;
- la cotisation foncière des entreprises sur la location meublée serait supprimée.

Certains régimes ciblés visant des investissements spécifiques (par exemple le « Censier-Bouvard » seraient en revanche maintenus.

Orientation n°3 :

Unifier le régime fiscal des locations meublées et celui des locations nues.

Réviser l'assiette de la taxe foncière

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

Une première option de réforme consisterait à finaliser la révision des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation, prévue par la loi de finances rectificative pour 2013. À partir des résultats de l'expérimentation conduite dans cinq départements, la DGFIP préconise notamment de retenir une grille unique pour le parc privé et pour le parc social. Des mesures de lissage sur plusieurs années semblent inévitables pour faciliter la mise en œuvre de cette réforme, source de transferts financiers entre ménages et entre collectivités locales (nécessitant pour ces dernières de nouveaux mécanismes de péréquation financière) ainsi que des mesures d'accompagnement (notamment pour les modalités de mise à jour des données).

L'alternative à la révision des bases locatives, plus ambitieuse et plus durable, consisterait à recourir à la valeur vénale. Cela permettrait de rapprocher l'assiette immobilière de la taxe foncière de celle de l'IFI. Une telle réforme entraînerait aussi un changement dans le mode de gestion de l'impôt, la valeur vénale étant déclarée par le contribuable.

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.

⁴ Cette évolution pourrait ne s'appliquer aux biens mis en location antérieurement à la réforme qu'à l'occasion d'un changement de bail, voire seulement aux mises en location postérieures à la réforme.

Une adaptation souhaitable des prélèvements sur le capital des ménages

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

Selon des estimations empiriques, une réduction d'un point de pourcentage des coûts de transaction augmenterait de 8 % le taux de rotation des logements. En outre, les DMTO constituent une ressource volatile, dépendante du marché immobilier (nombre de transactions et prix de vente).

Plusieurs options sont envisageables :

- différencier les droits exigibles pour l'achat de la résidence principale (via un abattement d'assiette ou un taux adapté) ;
- introduire une progressivité des droits en fonction de la valeur du logement ;
- transférer progressivement les DMTO sur la taxe foncière.

Orientation n° 5 :

Afin de contribuer à fluidifier le marché immobilier et de favoriser la mobilité géographique des personnes, alléger les DMTO, en prenant en compte l'exigence du maintien des ressources des collectivités territoriales.

3 Favoriser une plus grande neutralité fiscale en supprimant les régimes dérogatoires dont l'impact économique est contestable

Abaissier le plafond de l'épargne réglementée

L'abaissement du plafond de l'épargne réglementée permettrait de rapprocher le régime fiscal dérogatoire des objectifs poursuivis, en soumettant aux prélèvements obligatoires de droit commun les intérêts issus des placements excédant un plafond revu à la baisse, au terme d'un délai permettant aux épargnants de réaffecter leurs fonds⁵.

Si les plafonds retrouvaient leur niveau de 2012⁶, les ressources supplémentaires collectées par le fonds d'épargne ou réaffectées aux établissements collecteurs, estimées à 30 Md€, seraient positionnées sur d'autres supports. Cette réforme permettrait :

- de rendre plus attractifs d'autres supports d'épargne liquide ;
- d'inciter les ménages à privilégier des supports bloqués plus rémunérateurs comme supports de détention longue ;
- de limiter la dépense fiscale (1,4 Md€ en 2016, IR et PS).

⁵ La Cour des comptes a recommandé de soumettre aux prélèvements sociaux les revenus tirés des dépôts réglementés au-delà des plafonds actuels « L'État et le financement de l'économie », 2012.

⁶ Le 1^{er} octobre 2012, le plafond des dépôts du livret A a été rehaussé de 15 300 € à 19 125 € et celui du LDDS de 6 000 € à 12 000 €. Le 1^{er} janvier 2013, le plafond des dépôts du livret A est passé de 19 125 € à 22 950 €.

Une adaptation souhaitable des prélèvements sur le capital des ménages

La loi de finances pour 2018 est allée dans ce sens en étendant aux intérêts des nouveaux plans et comptes épargne logement (PEL et CEL) le régime de prélèvement forfaitaire unique (PFU). Cette évolution concourt à la volonté de renforcer la neutralité fiscale entre les différents produits d'épargne.

Orientation n° 6 :

Abaissier les plafonds de versement des livrets d'épargne réglementée (LA, LDD, LEP, LJ) en reconsidérant le niveau cumulé de défiscalisation.

Rapprocher le traitement fiscal des revenus de l'assurance-vie du droit commun

S'agissant de l'assurance-vie, la loi de finances pour 2018 rapproche son imposition du droit fiscal commun : pour les encours supérieurs à 150 000 € qui représentent moins de 6 % des contrats mais 60 % de l'encours fin 2015, le PFU s'applique aux produits des versements postérieurs à la réforme et au-delà de ce seuil, le taux réduit de 7,5 % continuant à s'appliquer pour les contrats de moins de huit ans.

Des mesures supplémentaires peuvent être envisagées pour une plus grande 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 pas seulement aux contrats dont l'encours excède 150 000 € ;
- **Option 2 - Imposer les revenus de l'assurance-vie en fonction de l'ancienneté réelle des versements** et non de la date d'ouverture du contrat.

Cette évolution pourrait être appliquée au PEA. La durée de détention au-delà de laquelle les gains dégagés à la clôture d'un produit bénéficient d'un traitement fiscal favorable gagnerait à être harmonisée : elle pourrait être portée à huit ans pour l'assurance-vie comme pour les PEA et les FCPI/FIP. Afin de lier 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 d'assurance-vie pourrait également être supprimé.

De telles mesures renforceraient l'attractivité des produits d'épargne-retraite dont l'encours reste limité.

Orientation n° 7 :

Réexaminer les taux et les abattements dérogatoires applicables aux revenus des contrats d'assurance vie, au titre des nouveaux versements.

4 Adapter le régime des transmissions aux évolutions de la société et aux enjeux d'équité

Le système de prélèvements sur le capital doit faire face à trois défis que sont l'allongement de la durée de vie, la concentration croissante du capital et l'évolution des structures familiales.

Adapter les transmissions du patrimoine à l'allongement de la durée de vie

Les transmissions par héritage sont plus tardives : l'âge moyen auquel on hérite est aujourd'hui de 50 ans environ, soit huit ans de plus qu'en 1980. Or, les règles actuelles de DMTG encouragent peu les contribuables à transmettre leur patrimoine de leur vivant, même si, sur le long terme, la pratique des donations s'est

Une adaptation souhaitable des prélèvements sur le capital des ménages

accrue. Cela n'a toutefois pas permis d'enrayer les différences patrimoniales entre les générations.

Pour renforcer l'attractivité des donations, deux options principales sont envisageables :

- **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 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).

Orientation n° 8 :

Renforcer l'attractivité des donations aux jeunes générations par rapport aux successions.

Atténuer la dynamique de concentration du capital

Le double phénomène, observé au cours des dernières décennies, de hausse de la valeur et de concentration accrue du patrimoine net des ménages devrait se

poursuivre du fait d'une hausse de la part de l'héritage dans le revenu disponible des ménages. Le nombre annuel de décès, de 600 000 aujourd'hui, devrait en effet augmenter pour se stabiliser autour de 750 000 à partir de 2040, tandis que le nombre d'enfants par famille diminue. Il en résulte que le patrimoine devrait rester concentré là où il était plus éclaté lorsque les familles étaient nombreuses. La part des transmissions annuelles dans le revenu disponible net des ménages augmenterait de 19 % aujourd'hui à plus de 25 % en 2050.

S'il n'est pas envisageable de rehausser les droits en ligne indirecte, déjà parmi les plus élevés de l'OCDE, d'autres orientations peuvent être envisagées :

- **poursuivre la réduction de l'avantage successoral de l'assurance-vie** : en effet, il n'encourage pas l'anticipation des donations ; il porte aussi bien sur les supports en euros que sur les unités de compte et n'incite donc pas à aller vers des produits plus risqués, au détriment de la collecte du contrat vie-génération. Cet avantage représente un coût croissant pour les finances publiques dont le montant n'est à ce jour pas chiffré. Le régime successoral de l'assurance-vie pourrait être rapproché des dispositions de droit commun en matière de DMTG (abattement plus bas et taux plus élevés), dans la continuité des réformes récentes⁷ ;

⁷ Les deux dernières réformes du régime successoral de l'assurance-vie sont applicables aux décès intervenus à compter de leur entrée en vigueur, pour limiter le risque de décollecte. L'article 11 de la loi du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 relève le taux de prélèvement pour les capitaux excédant, lors du décès, un montant de 1 055 338 €, pour les sommes versées à raison des décès intervenus à compter de l'entrée en vigueur de la loi. L'article 9 de la loi du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 a porté le taux applicable de 25 % à 31,25 % et abaissé le seuil d'application de ce taux de 902 838 € à 700 000 €, pour les décès survenus à compter du 1^{er} juillet 2014.

Une adaptation souhaitable des prélèvements sur le capital des ménages

- remettre en cause certaines exonérations partielles ou totales au terme d'une revue de leurs effets, (bois et forêts, parts de groupements forestiers ruraux, œuvres d'art).

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).

Mieux prendre en compte les évolutions des structures familiales

Le droit actuel ne prend pas en compte 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. Or, en droit civil, seuls sont héritiers réservataires les descendants (outre le conjoint survivant en l'absence de descendant). 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.

Sur le plan fiscal, les transmissions consenties aux enfants du conjoint ne bénéficient pas du barème applicable aux transmissions en ligne directe : le taux est celui applicable en l'absence de tout lien de parenté. Les familles concernées ont donc recours à des solutions complexes, via l'assurance-vie en particulier, voire l'adoption de l'enfant du conjoint.

L'alignement complet des règles applicables aux transmissions à l'enfant du conjoint sur celles applicables aux transmissions en ligne directe est délicat.

Il pourrait 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 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 du donateur ou du testateur.

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 ET ORIENTATIONS

Les prélèvements sur le capital des ménages, qui s'élèvent en France à 10,8 % du PIB, présentent plusieurs faiblesses :

- **les modalités d'imposition sont complexes et peu lisibles** en raison de la pluralité des objectifs poursuivis. Ainsi, coexistent un grand nombre de dispositifs à fiscalité dérogatoire dont le coût pour les finances publiques représente plus du quart du rendement total des prélèvements sur le capital. Ils peuvent, en outre, avoir des effets contradictoires sur le comportement des ménages ;
- **le système d'imposition du capital des ménages peine à atténuer la dynamique de concentration du capital** : la part du dernier décile des ménages dans le patrimoine total est de 55,3 % en 2014, contre 50,0 % en 1984, soit une hausse de 5,3 points en 30 ans, moindre cependant que dans d'autres pays de développement comparable ;
- **les évolutions économiques, sociales ou démographiques ne sont pas suffisamment prises en compte dans le système de prélèvements sur le capital des ménages**. La fiscalité de l'épargne avantage ainsi les placements liquides et peu risqués (épargne réglementée), au détriment du financement des entreprises. De même, le vieillissement de la population peut rendre souhaitable des évolutions de la fiscalité des donations et des successions ;

- **dans un contexte de mobilité internationale croissante des capitaux, les règles d'imposition du capital des non-résidents ont une incidence sur l'attractivité du territoire pour les investisseurs étrangers**. Si les placements financiers des non-résidents bénéficient de dispositifs attractifs, leurs placements immobiliers sont imposés dans des conditions proches du droit commun, qui peuvent se révéler plus lourdes que l'imposition pratiquée par les autres pays membres de l'OCDE.

Le Conseil des prélèvements obligatoires propose une évolution des prélèvements sur le capital des ménages autour de quatre axes prioritaires. Cette évolution peut tout à fait s'inscrire dans le nouveau cadre d'imposition du capital fixé par la loi de finances pour 2018, marqué notamment par l'introduction du prélèvement forfaitaire unique (PFU) à la place de l'imposition au barème des revenus du capital et par la substitution de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) à l'ISF :

- **pour conférer davantage de cohérence et de prévisibilité aux règles d'imposition**, les modalités d'entrée en vigueur des réformes fiscales 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 ;

CONCLUSION ET ORIENTATIONS

- **pour contribuer à fluidifier le marché immobilier et encourager la mobilité des personnes**, le traitement fiscal des plus-values immobilières pourrait être modifié pour supprimer l'incitation à la rétention des biens immobiliers, et la réduction des droits de mutation à titre onéreux encouragée pour diminuer les coûts associés à une transaction immobilière. L'unification du traitement fiscal des revenus immobiliers autour d'un régime foncier unique permettrait d'aligner les modalités d'imposition des biens loués nus ou meublés. La révision des bases locatives cadastrales, dans certaines communes, déconnectée de celle du marché immobilier, est nécessaire ;
- **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, les plafonds de dépôts sur les livrets d'épargne réglementée pourraient être abaissés à un niveau plus en rapport avec la constitution d'une épargne de précaution des ménages. Le PFU pourrait être appliqué à l'ensemble des revenus perçus sur les nouveaux versements d'assurance-vie, et non aux contrats dont l'encours excède 150 000 €, de manière à rendre le régime fiscal neutre sur les choix d'investissement des ménages ;
- **pour adapter les droits de mutation à titre gratuit à l'allongement de la durée de vie, freiner la concentration du patrimoine et mieux prendre en compte les évolutions sociétales** telles que la diversification des structures familiales, l'attractivité des donations pourrait être renforcée par rapport aux successions. Les modalités d'imposition des successions pourraient évoluer dans le but d'infléchir le mouvement de concentration du patrimoine des ménages en freinant la hausse de la part de l'héritage dans la constitution de ce patrimoine, par exemple en poursuivant la réduction, voire en supprimant, l'avantage successoral de l'assurance-vie. Pour la prise en compte de la situation de l'enfant du conjoint, la transmission à celui-ci, par voie de donation ou de testament, pourrait être opérée à des conditions fiscales plus favorables que les conditions actuelles.

CONCLUSION ET ORIENTATIONS

Au terme de ces constats et au-delà des dispositions fiscales de la loi de finances pour 2018 (PFU et IFI), le CPO formule 10 orientations :

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.

2. Réexaminer le régime des plus-values immobilières en remplaçant l'abattement pour durée de détention par un correctif monétaire.

3. Unifier le régime fiscal des locations meublées et celui des locations nues.

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.

5. Afin de contribuer à fluidifier le marché immobilier et de favoriser la mobilité géographique des personnes, alléger les DMTO, en prenant en compte l'exigence du maintien des ressources des collectivités territoriales.

6. Abaisser les plafonds de versement des livrets d'épargne réglementée (LA, LDD, LEP, LJ) en reconsidérant le niveau cumulé de défiscalisation.

7. Réexaminer les taux et les abattements dérogatoires applicables aux revenus des contrats d'assurance vie, au titre des nouveaux versements.

8. Renforcer l'attractivité des donations aux jeunes générations par rapport aux successions.

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).

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.