

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

RAPPORT PARTICULIER n° 1

**Panorama général des prélèvements
obligatoires sur le patrimoine des ménages
et évaluation de la transformation de l'ISF
en IFI**

**Pauline HODILLE, conseillère référendaire à la Cour des
comptes**

**Alianore DESCOURS, maîtresse des requêtes en service
extraordinaire au Conseil d'Etat**

**Pierre LIVET, doctorant COFRA au Conseil des
prélèvements obligatoires**

Septembre 2025

SYNTHÈSE

Le patrimoine des ménages et l'imposition de ce patrimoine

Si le patrimoine total des ménages est en constante augmentation depuis 20 ans, les inégalités s'accroissent : le patrimoine brut moyen des 10% les moins bien dotés s'est réduit de 54% alors qu'il a augmenté de 94% pour les 10% les mieux dotés, entre 1998 et 2021.

En 2021, le patrimoine médian détenu par les ménages est de 177 200 euros. Ce patrimoine est inégalement réparti : on relève que plus de 90% des avoirs patrimoniaux sont détenus par la moitié des ménages, et les 10% les mieux dotés détiennent à eux seuls près de la moitié du patrimoine brut total. Le patrimoine professionnel est celui qui est le plus concentré : il est détenu à 95% par les 5% les mieux dotés.

Les montants détenus, bruts comme nets, croissent significativement avec l'âge et atteignent un pic entre 50 et 70 ans, avec un patrimoine net moyen supérieur à 350 000 euros.

En termes de composition du patrimoine, le patrimoine immobilier représente une part largement prépondérante du patrimoine total détenu par l'ensemble des ménages (62%). Cependant, les ménages les moins dotés en patrimoine ne possèdent pas de patrimoine immobilier, tandis que les ménages les mieux dotés ont le portefeuille le plus diversifié.

Ce patrimoine est inégalement taxé.

Les prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages génèrent un rendement autour de 120 Md€ en 2023, soit 4% du PIB.

S'agissant de la détention de patrimoine, seul le patrimoine immobilier est, depuis la suppression de l'ISF, désormais taxé, au travers de l'IFI et des taxes foncières.

L'IFI ne pèse que sur un faible nombre de contribuables, pour un rendement très limité à 2,3 Md€ en 2023 – ce rendement a été divisé par 2,5 lors du passage de l'ISF à l'IFI en 2018. Un quart des foyers à l'IFI contribue aux deux tiers des recettes, et 1% des foyers soumis à l'IFI contribuent à 14% des recettes, pour un montant moyen d'IFI acquitté de plus de 150 000 €. Les foyers à l'IFI sont âgés : l'âge moyen est de 70 ans, les deux tiers des foyers soumis à l'IFI ont plus de 65 ans et déclarent un patrimoine immobilier taxable moyen de 2,5 M€.

La taxe foncière représente quant à elle près d'un quart des prélèvements totaux sur le patrimoine. Son rendement suit une hausse constante depuis 2012, même corrigé de l'inflation. Cet impôt apparaît comme étant régressif et pèse proportionnellement plus sur les ménages au patrimoine immobilier le moins élevé : plus la valeur du patrimoine immobilier brut détenu augmente, plus la taxe foncière nette acquittée représente une faible proportion de ce patrimoine.

S'agissant de la transmission de patrimoine, la taxation intervient lors des ventes immobilières (droits de mutation à titre onéreux) et lors des donations ou successions (droits de mutation à titre gratuit). Les DMTG constituent une recette importante pour les collectivités. Etant calculé en pourcentage du prix de vente du bien immobilier, leur rendement total est directement corrélé au volume annuel des transactions et aux prix des logements, générant une fragilité dans les ressources des collectivités en période de retournement de marché ou de baisse, comme on l'observe depuis 2022.

Le rendement des DMTG, qui constituent des recettes de l'Etat, est également en hausse depuis 2012. Des abattements sont instaurés en fonction du lien de parenté : un parent pourra ainsi transmettre à son enfant jusqu'à 100 000 euros tous les 15 ans en échappant à toute imposition. Les ménages les mieux conseillés peuvent ainsi optimiser leur succession en anticipant celle-ci par le biais de donations.

S'agissant enfin des revenus du patrimoine, leur imposition représente la principale source de rendement des prélèvements sur le patrimoine, tirée vers le haut par des contributions sociales qui s'appliquent à un taux proportionnel de 17,2 % et qui sont quasi universelles.

Ces revenus acquittent les contributions sociales et sont soumis à l'impôt sur le revenu, à un taux qui diffère selon que le patrimoine qui génère ces revenus est de nature immobilière ou non. Si les revenus et plus-values du capital mobilier sont soumis à un prélèvement forfaitaire unique de 12,8% (soit un total de 30% avec les prélèvements sociaux), les revenus immobiliers sont, eux, soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu (conduisant à un taux d'imposition nettement plus élevé dans la très grande majorité des cas), et les plus-values immobilières sont soumises à un taux proportionnel de 19%, mais bénéficient d'un abattement conduisant à une exonération au bout de 22 ans.

Les données disponibles tirées de l'exploitation des déclarations d'impôt sur le revenu nous renseignent sur le profil des contribuables déclarant ces différentes catégories de revenus (âge, dixième de RFR).

Ainsi, s'agissant des revenus de capitaux mobiliers, et en particulier des dividendes, on observe que la mise en place du PFU en 2018 est corrélée à une augmentation de la distribution de dividendes, le montant total déclaré ayant plus que doublé (il a été multiplié par 2,6) entre 2017 et 2023. Ces revenus sont très concentrés sur le dernier dixième et même le dernier centième de RFR, et ce phénomène de concentration s'accroît au cours du temps. C'est la tranche d'âge 50-59 ans qui déclare les plus gros montants moyens de dividendes, et l'écart avec les autres tranches d'âge s'accroît avec le temps.

On n'observe pas la même dynamique pour les revenus immobiliers, qui sont moins concentrés au sein du dernier dixième de RFR, et cette concentration tend à diminuer au cours du temps. Ce sont les ménages les plus âgés qui déclarent le plus des revenus immobiliers et les montants moyens les plus élevés.

Deux catégories d'actifs bien particuliers, les bois et forêts et le patrimoine monumental, bénéficient d'un régime fiscal particulièrement favorable à des fins incitatives dont l'efficacité devrait être évaluée.

Les bois et forêts bénéficient d'une fiscalité favorable visant à éviter un morcellement territorial au moment de leur transmission, et à encourager une gestion durable.

Cette fiscalité de faveur concerne à la fois les revenus que les bois et forêts génèrent (crédits et réductions d'impôt au titre d'investissements forestiers, abattement sur plus-values), leur transmission (exonération partielle lors de la succession ou de la donation) et leur détention (exonération partielle d'IFI et totale de taxe foncière). Les exonérations partielles, à hauteur de 75%, de DMTG et d'IFI, sont conditionnées à un engagement en faveur d'une gestion durable de ces bois et forêts. Elles représentent la très grande majorité de la dépense fiscale : 96 M€ sur un total de 117 M€ en 2024.

Le rapport propose d'évaluer l'efficacité de la dépense fiscale au regard des objectifs fixés, et notamment de la gestion durable de la forêt.

Le patrimoine monumental (monuments historiques, immeubles situés dans des sites patrimoniaux remarquables) bénéficie d'une fiscalité avantageuse pour favoriser sa restauration et sa préservation.

Pour les monuments historiques, il est ainsi prévu une exonération totale de DMTG sous réserve de respecter plusieurs conditions dont les contraintes sont telles qu'elle est très peu mise en œuvre (dépense fiscale en 2024 évaluée à moins de 1M€). L'essentiel de la dépense fiscale repose sur une déduction du revenu global des charges foncières afférentes et sur l'imputation sans limitation sur le revenu global des dix années suivantes des déficits fonciers supportés par les propriétaires, pour une dépense estimée en 2024 à 75 M€.

Pour les immeubles situés dans des sites patrimoniaux remarquables, mais aussi, depuis 2009, dans un quartier ancien dégradé, le dispositif, dit « Malraux », consiste en une réduction d'IR (plafonnée à 400 000 euros annuels) au titre des dépenses de restauration engagées par le propriétaire, à condition qu'il s'engage à donner l'immeuble en location pendant une durée minimale de 9 ans. Le coût total de la dépense est de 40M€.

Compte tenu de leurs montants, le rapport préconise d'évaluer l'efficacité de ces dépenses fiscales au regard de leurs objectifs respectifs.

Toute évolution de la fiscalité du patrimoine devra respecter des grands principes constitutionnels et conventionnels.

Tout d'abord, il découle du principe d'égalité devant les charges publiques que l'impôt ne doit pas revêtir un caractère confiscatoire.

Le Conseil constitutionnel contrôle ainsi que l'impôt ne fasse pas peser sur les contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives. Pour s'assurer de cette exigence, le Conseil prend en considération le revenu ou les ressources dont le redevable a la « disposition ».

En matière de revenus, l'assiette ne peut alors être constituée que des revenus dont le contribuable a disposé au cours d'une année, et le taux maximal marginal admissible est compris entre 66 et 72%.

Il en résulte que tout revenu latent ou tout bénéfice d'une société contrôlée par le contribuable, qui, pour ce dernier, constitue pourtant son « revenu économique » selon la définition donnée par l'Institut des politiques publiques, n'est pas taxé à l'IR.

Seule une imposition sur le stock de patrimoine permettrait d'atteindre ce revenu « économique ».

En matière de détention de patrimoine, le Conseil constitutionnel admet l'imposition d'un bien même non productif de revenu. Ce bien doit, en revanche, être à la disposition du contribuable : tout bien appartenant au contribuable est susceptible d'entrer dans le champ d'une imposition sur le patrimoine.

L'IFI, et l'ISF avant lui, fait l'objet d'un plafonnement à hauteur de 75% des revenus, afin de tenir compte des facultés contributives des contribuables. Ces revenus sont ceux qui sont à « disposition » des contribuables, conduisant à ce que ces derniers pilotent leurs revenus pour minimiser leur imposition sur la fortune.

Toutefois, un tel plafonnement d'un impôt sur la détention de patrimoine ne constitue pas une exigence constitutionnelle dès lors que le taux marginal maximal de l'impôt est suffisamment faible, c'est-à-dire inférieur à une valeur comprise entre 0,5 et 1,8%.

Enfin, le Conseil constitutionnel autorise le législateur à prendre en compte les biens professionnels dans l'assiette d'une imposition sur la fortune.

En matière de transmission de patrimoine, les barèmes actuels prévoient des taux marginaux maximaux compris entre 45% et 60% en fonction du lien de parenté entre le défunt et l'héritier. Si le Conseil constitutionnel ne s'est jamais prononcé sur les taux admissibles, la Cour de cassation a jugé que le taux proportionnel de 60% applicable aux tiers n'était pas confiscatoire.

La Constitution et le droit conventionnel encadrent l'application dans le temps de la loi fiscale. Il admet qu'une règle de droit soit modifiée rétroactivement dès lors que cette modification est justifiée par un motif impérieux d'intérêt général.

En matière fiscale, n'est considérée comme rétroactive qu'une mesure qui s'appliquerait à un fait générateur antérieur à son entrée en vigueur. En revanche, n'est pas rétroactive la création d'un impôt dont l'assiette dépend d'une situation passée, dès lors que le fait générateur n'intervient qu'après l'adoption de la mesure. Dans ce cas, la mesure n'a besoin d'être justifiée par aucun motif impérieux d'intérêt général.

S'agissant de l'application du principe d'égalité dans le temps, le Conseil constitutionnel admet des différences de traitement résultant de la succession de deux régimes fiscaux dans le temps.

Le Conseil constitutionnel juge enfin que les modifications pour l'avenir ne doivent pas porter atteinte aux attentes légitimes sans motif d'intérêt général suffisant.

Les successions et donations sont régies par des règles relevant à la fois du droit fiscal et du droit civil.

En matière d'héritage, le droit civil prévoit un mécanisme de réserve héréditaire pour les enfants, et, depuis 2001, pour le conjoint du défunt. En présence d'un conjoint successible ou d'enfants, une quotité minimale de la succession leur est attribuée, laissant une quotité disponible entre $\frac{1}{4}$ et $\frac{3}{4}$ de la succession, selon les situations.

Si le Conseil constitutionnel n'a jamais été amené à se prononcer sur ces questions, il semble probable que le législateur ne saurait supprimer toute quotité disponible, sur le fondement du droit de propriété, ni toute quotité réservée, sur le fondement de la protection de la famille ou de la solidarité familiale.

Le droit fiscal instaure quant à lui un barème progressif des droits applicables en fonction du lien de parenté, prévoyant divers abattements d'un montant élevé pour les descendants ou ascendants directs (100 000 euros pour les donations et successions), à un montant bien plus modeste pour les arrières petits-enfants (5310 euros pour une donation ou 1594 euros pour une succession).

Enfin, la question d'une modification en profondeur du régime de taxation, et le principe d'instauration d'une taxation du flux successoral tout au long de la vie, est une proposition récurrente du débat public. Si celle-ci ne semble se heurter *a priori* à aucun obstacle constitutionnel, ses modalités de mise en œuvre nécessite la plus grande prudence, afin de respecter les principes constitutionnels de non rétroactivité et d'égalité.

Les droits de succession peuvent être minimisés en recourant au mécanisme de démembrement de propriété, prévu par le code civil depuis 1804 qui autorise à scinder la propriété d'un bien entre deux droits distincts : l'usufruit, et la nue-propriété.

La donation d'un bien en nue-propriété permet de s'acquitter de DMTG assis uniquement sur la valeur de la nue-propriété du bien, le donataire récupérant ensuite la pleine propriété du bien au décès de l'usufruitier sans s'acquitter de droits supplémentaires, en application d'une disposition spécifique du code général des impôts. L'ampleur du manque à gagner pour les finances publiques liée à la mise en œuvre de ce mécanisme, s'il est considéré comme conséquent, n'a jamais fait l'objet d'une évaluation, compte tenu de la difficulté d'accès aux données relatives aux DMTG.

Le risque constitutionnel pesant sur une éventuelle révision de cet avantage, qui bénéficie exclusivement à des ménages capables d'anticiper et d'optimiser leur succession, est débattu. Cet avantage étant en place depuis la loi du 25 février 1901 relative aux successions qui a introduit un barème progressif sur les successions avec six tranches en ligne directe et huit tranches en ligne indirecte, les donations restant soumises à un droit proportionnel jusqu'à une loi du régime de Vichy du 14 mars 1942¹, il paraîtrait plus opportun et moins risqué de réformer en priorité les évolutions récentes ayant contribué à renforcer les autres dispositifs très favorables pour les plus hauts patrimoines (pacte Dutreil, allègements successifs du dispositif d'apport-cession prévu par l'article 150-0 B ter du CGI, permettant *in fine* une « purge » des plus-values latentes).

¹ Cf. Bastien Lignereux- Les impôts sur le patrimoine de 1789 à nos jours – LGDJ – p. 71-72.

La stratégie et les outils de contrôle déployés depuis une dizaine d'années par l'administration fiscale ont permis des progrès dans la détection des cas de fraude. Grâce à l'utilisation des nouvelles technologies (intelligence artificielle notamment) qui lui a permis de traiter et de croiser la masse de données déclarées par les contribuables et transmises par des tiers (banques, notaires, pays étrangers...), la DGFIP a progressivement amélioré sa détection des risques de fraude. Cette approche par les risques, qui succède à une stratégie ciblée sur le contrôle systématique des dossiers à forts enjeux, lui a permis de cibler davantage ses opérations de contrôle et d'améliorer ses résultats en matière de lutte contre la fraude des impôts assis sur le patrimoine. Parallèlement, les équipes dédiées aux contrôles de ces impositions se sont professionnalisées. Si les résultats des contrôles se sont améliorés, il reste encore difficile de déterminer le rôle de ce changement de stratégie et de l'utilisation de ces nouveaux outils dans cette amélioration.

Malgré ces progrès, certaines impositions ou assiettes restent encore trop peu couvertes par les opérations de contrôle fiscal en raison de leurs spécificités. La complexité de l'*exit tax*, son faible rendement et le nombre réduit de contribuables qu'elle concerne n'en font pas une priorité de contrôle pour la DGFIP. Il est ainsi difficile de déterminer le caractère dissuasif de cet impôt. Par ailleurs, les outils dont dispose l'administration fiscale pour détecter et contrôler les portefeuilles d'actifs numériques et les cas de fraude y afférents ne lui permettent pas encore de couvrir l'ensemble des risques associés à cette assiette d'une nouvelle nature et transitant par des canaux qui ne peuvent être attestés par des tiers comme un établissement bancaire ou un employeur. Ainsi, les actifs numériques détenus sur des comptes auto-hébergés sont un angle-mort du contrôle fiscal, faute d'outils de détection des risques de fraude. L'administration fiscale doit donc en priorité amplifier et accélérer le déploiement d'outils et de technologies permettant d'avoir connaissance et de suivre les portefeuilles et transactions des actifs numériques détenus sur des comptes auto-hébergés.

Enfin, à travers un panorama statistique, le rapport montre le peu de résultats obtenus par les réformes de la fiscalité du patrimoine en 2018. En comparant l'évolution des revenus du patrimoine au sein de groupes de contribuables comparables, il semble qu'il n'existe quasiment aucune modification de la structure des revenus du patrimoine – et donc potentiellement de la structure patrimoniale. Nous supposons que le maintien d'un impôt sur la détention immobilière (IFI) aurait comme conséquence d'inciter les foyers fiscaux à liquider ces biens au profit de biens sortis de l'assiette. Cette modification de la structure patrimoniale engendrerait alors mécaniquement une diminution des revenus immobiliers et une augmentation en conséquence des revenus mobiliers. Or, nous ne sommes pas arrivés à déceler d'effets clairs qui vont dans ce sens. Ce panorama descriptif devra être complété plus tard par une analyse économétrique visant à déterminer l'existence ou non d'un effet de ces réformes.

Remerciements : Les rapporteurs tiennent à remercier Jean-Claude Hassan, membre du Conseil des prélèvements obligatoires ainsi que Vitor-Emmanuel Portela et François Praum, tous deux stagiaires, pour leurs contributions.

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Evaluer l'efficacité de la dépense fiscale en matière de bois et forêts au regard des objectifs de gestion durable de la forêt.....	53
Proposition n° 2 : Supprimer ou simplifier le régime d'exonération de DMTG applicable aux monuments historiques	55
Proposition n° 3 : Evaluer l'efficacité de la dépense fiscale en faveur des monuments historiques et du dispositif Malraux au regard de leurs objectifs respectifs	61
Proposition n° 4 : Evaluer l'opportunité de remplacer le régime de déductibilité des charges foncières du revenu global, applicable aux monuments historiques, par une réduction d'impôt plafonnée	61
Proposition n°5 : Introduire une obligation pour les PSAN français de déclarer les comptes d'actifs numériques détenus par les contribuables français et l'assortir d'une amende en cas de non-déclaration découverte par l'administration.....	99
Proposition n° 6 : Instaurer une obligation de notification à l'administration fiscale de la détention de portefeuilles de crypto-actifs auto-hébergés à partir d'un seuil défini en valeur et l'assortir d'une amende en cas de non déclaration découverte par l'administration	100
Proposition n°7 : Amplifier et accélérer le déploiement des outils permettant de détecter les revenus et transactions en actifs numériques non déclarés, notamment sur les comptes auto-hébergés.....	101
Proposition n°8 : Rendre disponible <i>via</i> le CASD, les données fiscales appareillées lors de l'évaluation faite par France Stratégie et les laboratoires associés	108

SOMMAIRE

INTRODUCTION	11
1. LE PATRIMOINE DES MÉNAGES ET L'IMPOSITION DE CE PATRIMOINE.....	12
1.1. Le patrimoine des ménages : une composition disparate inégalement répartie entre ménages	12
1.1.1. <i>La composition du patrimoine détenu évolue selon l'âge, la CSP, le dixième de patrimoine.....</i>	<i>13</i>
1.1.2. <i>Le patrimoine est inégalement réparti entre les classes d'âge et catégories socio-professionnelles et concentré au sein du dernier dixième</i>	<i>17</i>
1.2. Les prélèvements sur le patrimoine des ménages : un ensemble complexe générant un rendement autour de 120 Md€ en 2023	21
1.2.1. <i>Le rendement des PO sur les revenus et plus-values du capital provient très majoritairement des contributions sociales.....</i>	<i>23</i>
1.2.2. <i>La détention de patrimoine : seul le patrimoine immobilier est désormais taxé.....</i>	<i>37</i>
1.2.3. <i>La transmission du patrimoine.....</i>	<i>44</i>
1.3. Deux catégories d'actifs soumis à un régime fiscal favorable.....	48
1.3.1. <i>Les bois et forêts bénéficient d'une fiscalité favorable pour éviter le morcellement territorial et encourager une gestion durable.....</i>	<i>48</i>
1.3.2. <i>Le patrimoine monumental bénéficie d'une fiscalité favorable pour favoriser sa restauration et préservation.....</i>	<i>53</i>
2. FONDEMENTS JURIDIQUES ET ENJEUX ACTUELS DU CONTRÔLE ET DU RECOUVREMENT.....	62
2.1. La fiscalité du patrimoine des ménages est encadrée par des grands principes constitutionnels et conventionnels.....	62
2.1.1. <i>Principe d'égalité devant les charges publiques : l'impôt ne doit pas revêtir un caractère confiscatoire</i>	<i>62</i>
2.1.2. <i>La Constitution et le droit conventionnel encadrent l'application dans le temps de la loi fiscale.....</i>	<i>72</i>
2.2. Les règles relatives aux successions et donations s'articulent entre droit fiscal et droit civil.....	78
2.2.1. <i>Règles en matière d'héritage</i>	<i>78</i>
2.2.2. <i>Le démembrement de propriété permet de transmettre un bien en s'acquittant de droits largement minorés</i>	<i>82</i>
2.3. Principaux enjeux du contrôle fiscal des impôts assis sur le patrimoine	86
2.3.1. <i>Une stratégie et des outils de contrôle qui ont permis des progrès mais des améliorations sont encore possibles, notamment sur des assiettes ou des dispositifs spécifiques.....</i>	<i>86</i>
2.3.2. <i>L'exit tax, un impôt complexe dont l'efficacité est difficilement évaluable</i>	<i>90</i>
2.3.3. <i>Le contrôle de l'imposition effective des actifs numériques doit encore progresser.....</i>	<i>96</i>

3. PORTRAIT STATISTIQUE DES RÉFORMES DE 2018 – ISF/IFI ET PFU	102
3.1. Revue de littérature.....	103
3.2. Stratégie d'analyse.....	109
3.3. Evolution des revenus étudiés des différents groupes.....	111
3.3.1. <i>Une population totale trop hétérogène pour une analyse pertinente.....</i>	<i>112</i>
3.3.2. <i>Analyse descriptive dynamique des revenus des 90 % des moins aisés</i>	<i>114</i>
3.3.3. <i>Analyse descriptive dynamique des revenus des 10 % les plus aisés.....</i>	<i>120</i>
3.4. Conclusion	126
ANNEXES.....	127
ANNEXE 1 : LISTE DES ENTRETIENS MENÉS	127
ANNEXE 2 : MATÉRIEL ET MÉTHODE.....	128
ANNEXE 3 : ANALYSE DESCRIPTIVE DYNAMIQUE DES REVENUS SUR L'ENSEMBLE DE LA POPULATION.....	141

INTRODUCTION

A partir des données de sa dernière enquête histoire de vie et patrimoine, l'Insee² montre que si le patrimoine des ménages est en constante augmentation, avec un patrimoine net total s'établissant à 14 616 Md€ fin 2022, passant de 5,8 années de revenu disponible net en 2001 à 9,6 années en 2022, les inégalités de patrimoine s'accroissent depuis 20 ans. Entre 1998 et 2021, en euros constants, le patrimoine brut moyen des 10% les moins bien dotés s'est réduit de 54% alors qu'il a augmenté de 94% pour les 10% les mieux dotés.

Ce patrimoine est soumis à des prélèvements obligatoires ayant pour objet, outre le rendement budgétaire, une redistribution des inégalités de patrimoine et une efficience économique.

Dans ce contexte, il importe d'apprécier si la fiscalité du patrimoine appréhende convenablement les différentes assiettes, corrige efficacement les inégalités de patrimoine et ne crée pas des biais dans le financement de l'économie.

Le présent rapport particulier vise à poser le cadre général de cette étude.

La première partie de celui-ci s'intéresse au patrimoine des ménages et aux prélèvements y afférents. Le rapport s'attachera tout d'abord à décrire la composition du patrimoine des ménages et montrera comment celui-ci évolue en fonction de l'âge, de la catégorie socioprofessionnelle et de la place dans la distribution de patrimoine. Il détaillera ensuite les prélèvements obligatoires qui s'appliquent à la détention de ce patrimoine, aux revenus qu'il génère et à sa transmission, selon des règles d'assiette et de taux très variables et dépourvues de cohérence globale. Seront exposés le rendement de ces différents prélèvements, en constante augmentation au cours du temps (même corrigé de l'inflation) ainsi que le profil des redevables concernés, en fonction des données disponibles. Après avoir présenté la structure générale du système de prélèvements obligatoires sur le patrimoine, il s'intéressera au régime fiscal applicable à deux catégories d'actifs particuliers³ : les bois et forêts et le patrimoine monumental, qui bénéficient tout d'eux d'une fiscalité favorable à des fins incitatives, dont l'efficacité mériterait d'être évaluée de manière plus approfondie.

Dans un second temps, le rapport rappellera les fondements juridiques encadrant ces prélèvements et les enjeux actuels du contrôle et du recouvrement. Le rapport établira tout d'abord l'état actuel de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en mettant en avant les marges de manœuvre possibles pour faire évoluer l'assiette et les taux des différentes impositions dans le respect du principe d'égalité devant les charges publiques et rappellera les règles applicables en matière de rétroactivité. Il s'intéressera ensuite plus particulièrement aux règles fiscales et civiles applicables aux successions et donations. Il présentera enfin les principaux enjeux du contrôle fiscal de ces impositions et se concentrera sur l'enjeu du recouvrement de l'*exit tax* et du contrôle de l'imposition des actifs numériques.

Dans un dernier temps, le rapport dressera un portrait statistique des dernières réformes de l'imposition de la détention du patrimoine des ménages et de ses revenus. Pour ce faire, le rapport établira une revue de littérature afin de situer les nombreux travaux produits par le champ universitaire et administratif. Il dressera ensuite un panorama des populations qui ont été impactées par la réforme et dont les comportements ont dû être modifiés en étudiant l'évolution des revenus du patrimoine qu'ils déclarent.

² Source : Revenus et patrimoine des ménages – Insee références – édition 2024

³ Les régimes dérogatoires bénéficiant à d'autres actifs (actifs professionnels, assurance-vie, épargne réglementée) seront couverts par les autres rapports particuliers

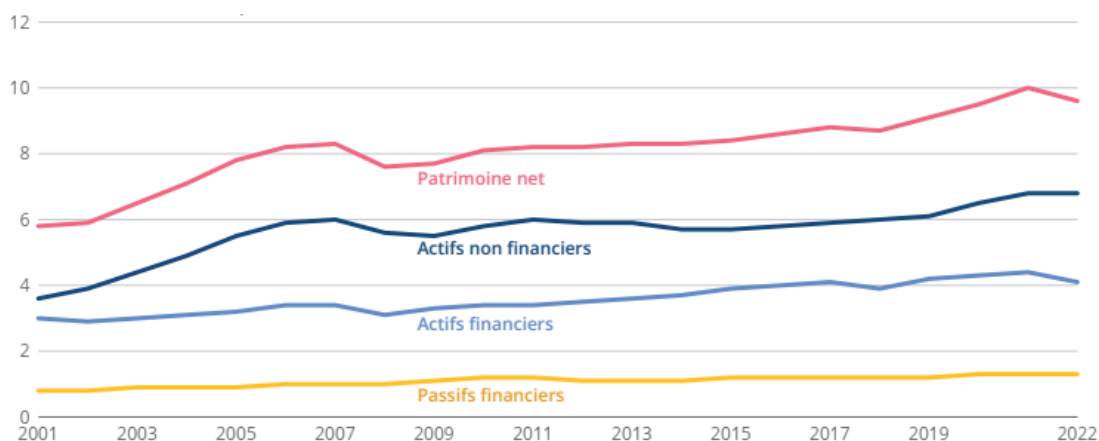
1. Le patrimoine des ménages et l'imposition de ce patrimoine

Le patrimoine brut correspond au montant total des actifs détenus par un ménage. Il inclut son patrimoine financier, immobilier et professionnel, mais aussi les biens durables (voiture, équipement de la maison), les bijoux, œuvres d'art et autres objets de valeur, soit tout ce qui relève du patrimoine matériel, négociable et transmissible.

Le patrimoine net correspond au patrimoine brut duquel est déduit le montant du capital qu'il doit encore au titre des emprunts qu'il a souscrits.

Fin 2022, le patrimoine brut des ménages, soit le total de leurs actifs, s'établit à 16 590 milliards d'euros tandis que leur patrimoine net est d'une valeur de 14 616 milliards d'euros, soit 6,4 et 5,6 fois le PIB – tandis qu'à titre de comparaison, la dette publique s'élève, à la fin du premier trimestre 2025, à 3 345,8 milliards d'euros (1,14 fois le PIB). Ce patrimoine s'est fortement accru depuis le début des années 2000. Le patrimoine net des ménages représente 9,6 années de leur revenu disponible net en 2022, contre 5,8 années en 2001⁴. Fin 2022, il représente 74 % du patrimoine économique national⁵.

Figure 1 : Patrimoine net des ménages depuis 2001 (en années de revenu disponible net)



Source : Insee Références, revenus et patrimoine des ménages, édition 2024, d'après Insee, Banque de France, comptes nationaux base 2014

La partie 1.1 détaille la connaissance que l'Insee nous fournit sur la composition du patrimoine des ménages français, tandis que la partie 1.2 dresse le panorama des impositions qui s'appliquent à ce patrimoine et aux revenus de ce patrimoine et les montants des rendements associés. Enfin, la partie 1.3 questionne deux régimes fiscaux favorables applicables à deux catégories d'actifs : les bois et forêts et les monuments historiques.

1.1. Le patrimoine des ménages : une composition disparate inégalement répartie entre ménages

L'Insee publie tous les ans un panorama des différents revenus et du patrimoine des ménages, principalement tiré de l'exploitation des données de l'enquête Histoire de vie et patrimoine. Ces données nous permettent de mieux comprendre la nature du patrimoine détenu par les ménages et sa répartition au sein des différentes catégories de population.

⁴ D'après Revenus et patrimoine des ménages, Insee Références, Edition 2024

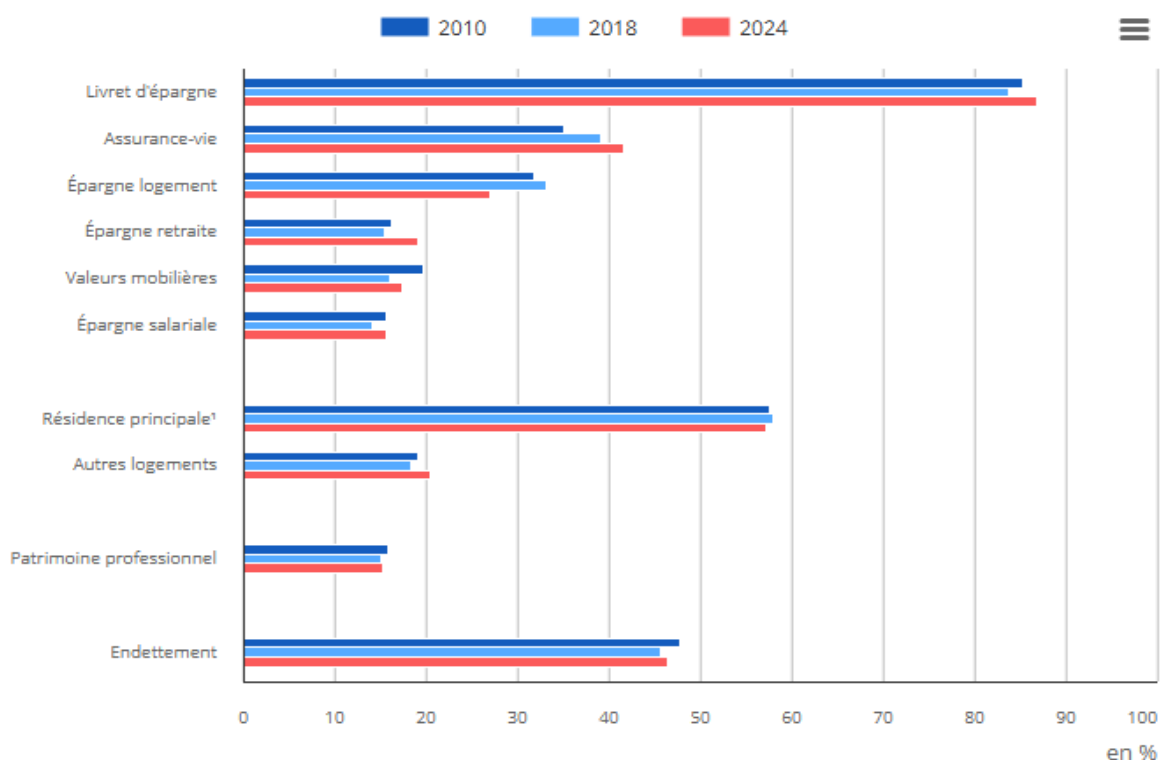
⁵ Le patrimoine économique national en 2022, Insee Première, n°1967, septembre 2023

Les résultats de la dernière enquête 2023-2024 ne sont pas encore disponibles. Seules quelques données sont réunies dans la dernière publication Insee Focus (n°354, 14 mai 2025). Lorsque les données sont disponibles elles seront donc datées de 2024, et par défaut, seront à date de 2021 (dernière enquête disponible).

1.1.1. La composition du patrimoine détenu évolue selon l'âge, la CSP, le dixième de patrimoine

Les actifs les plus couramment détenus sont le livret d'épargne et la résidence principale, toutes CSP confondues

Figure 2 : Taux de détention par grand type d'actifs et endettement en France, entre 2010 et 2024



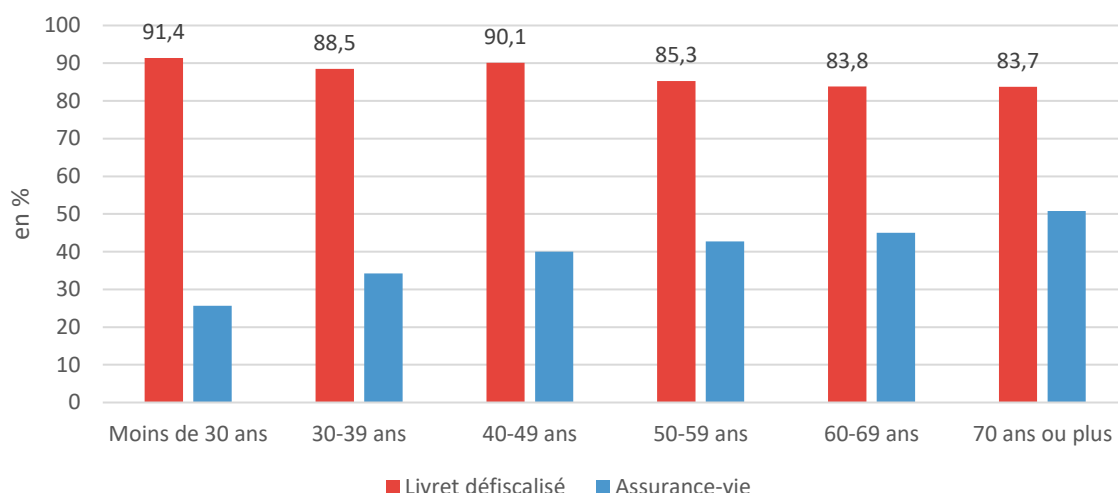
1 : ménages propriétaires de leur résidence principale, y compris usufruitiers

Source : Insee Focus, n°354, 14 mai 2025, d'après enquête Patrimoine 2009-2010 et enquêtes Histoire de vie et Patrimoine 2017-2018, 2023-2024.

Les livrets d'épargne et l'assurance-vie sont les placements privilégiés des ménages (Figure 2). En 2024, 87% d'entre eux détiennent au moins un livret d'épargne, tandis que l'assurance-vie, en constante augmentation, est désormais détenue par plus de 40% des ménages, alors que ce taux de détention était inférieur à 30% en 1998⁶. Si la détention d'un livret défiscalisé est inversement corrélée à l'âge (91,4% des moins de 30 ans en détiennent un, contre 83,7% des plus de 70 ans), c'est l'inverse en ce qui concerne l'assurance-vie, détenue par 25,7% des moins de 30 ans et 50,8% des plus de 70 ans (Figure 3).

⁶ Insee, enquête Patrimoine 1997-1998

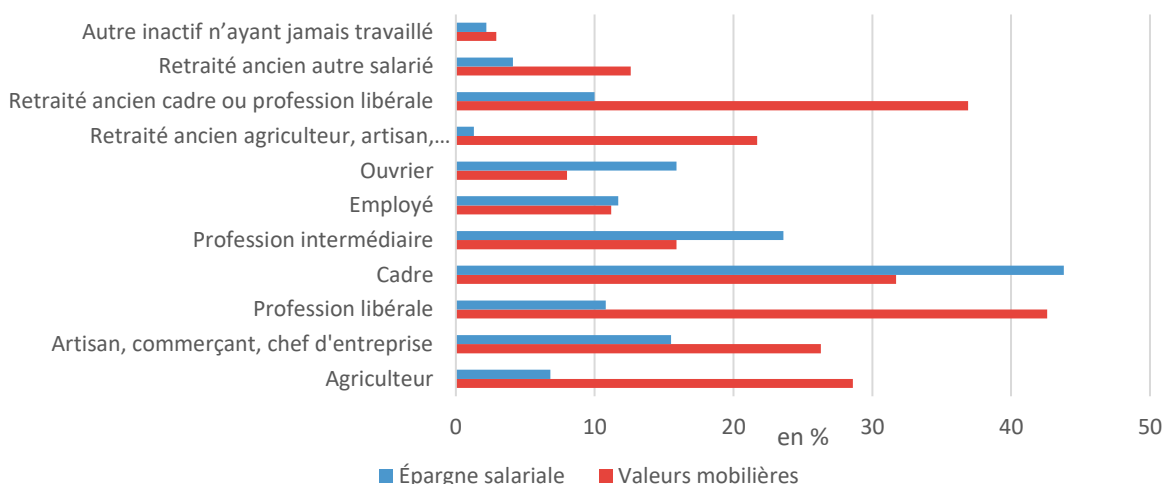
Figure 3 : Taux de détention d'un livret défiscalisé et d'une assurance-vie en fonction de l'âge en 2024



Source : rapporteurs d'après Insee Focus, n°354, 14 mai 2025, d'après enquête Histoire de vie et Patrimoine 2023-2024

Une minorité de ménages détient des produits financiers autres, comme les valeurs mobilières (actions, obligations), l'épargne salariale ou l'épargne retraite (respectivement 17,4%, 15,6% et 19,1%, Figure 2). Cette détention n'est pas uniforme au sein des différentes catégories socioprofessionnelles (CSP). Comme on le constate sur la Figure 4, 42,6% des ménages relevant de la CSP « profession libérale » détiennent des valeurs mobilières, suivis par les catégories « retraité ancien cadre ou profession libérale » (36,9%) et « cadre » (31,7%). Les employés, ouvriers et inactifs en détiennent peu (respectivement 11,2, 8,0 et 2,9%). L'épargne salariale est quant à elle très concentrée entre les mains des cadres (43,8%) et des professions intermédiaires (23,6%). Enfin, on observe que le taux de détention de l'épargne retraite a significativement augmenté entre 2018 et 2024, passant de 15,5 à 19,1%.

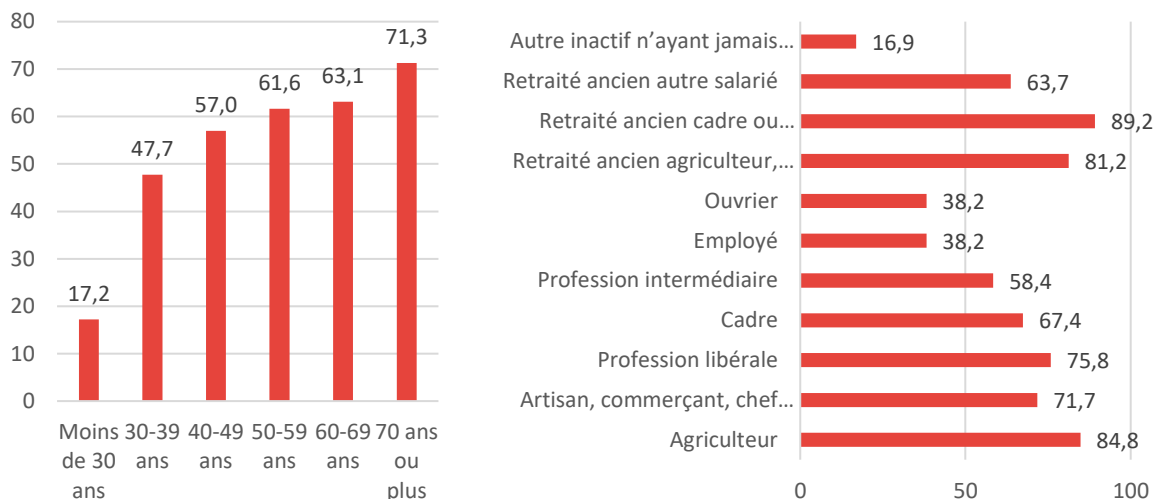
Figure 4 : Taux de détention de certains produits financiers en 2024



Source : rapporteurs d'après Insee Focus, n°354, 14 mai 2025, d'après enquête Histoire de vie et Patrimoine 2023-2024

S'agissant des actifs immobiliers, plus d'un ménage sur deux est propriétaire de sa résidence principale (57,2%, en léger repli par rapport à 2018, Figure 2). Cette détention augmente avec l'âge : 17% pour les moins de 30 ans, 71% pour les 70 ans ou plus (Figure 3), tandis qu'en termes de CSP, ce sont les retraités anciens cadres ou professions libérales qui détiennent le plus leur résidence principale (90,6%), suivis par les agriculteurs (88,6%) et les retraités anciens agriculteurs, artisans, commerçants, chefs d'entreprise (85,0%).

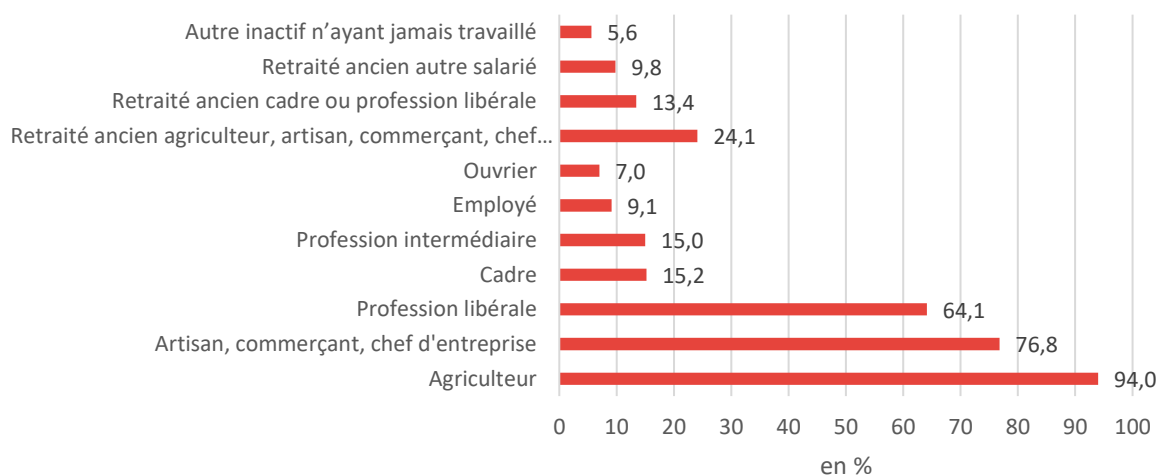
Figure 5 : Taux de détention de la résidence principale, en 2024



Source : rapporteurs d'après Insee Focus, n°354, 14 mai 2024, d'après enquête Histoire de vie et Patrimoine 2023-2024

Enfin, la détention de patrimoine professionnel est limitée (15,3 % des ménages en détiennent, Figure 2) et dépend fortement de la CSP (Figure 6). En effet, les agriculteurs (94,0%), artisans, commerçants, chefs d'entreprise (76,8%) et professions libérales (64,1%) sont les plus concernés. Il peut s'agir d'une entreprise, dont le ménage possède des parts et est dirigeant, ou de capital productif (terrains agricoles, machines...).

Figure 6 : Taux de détention de patrimoine professionnel en 2024



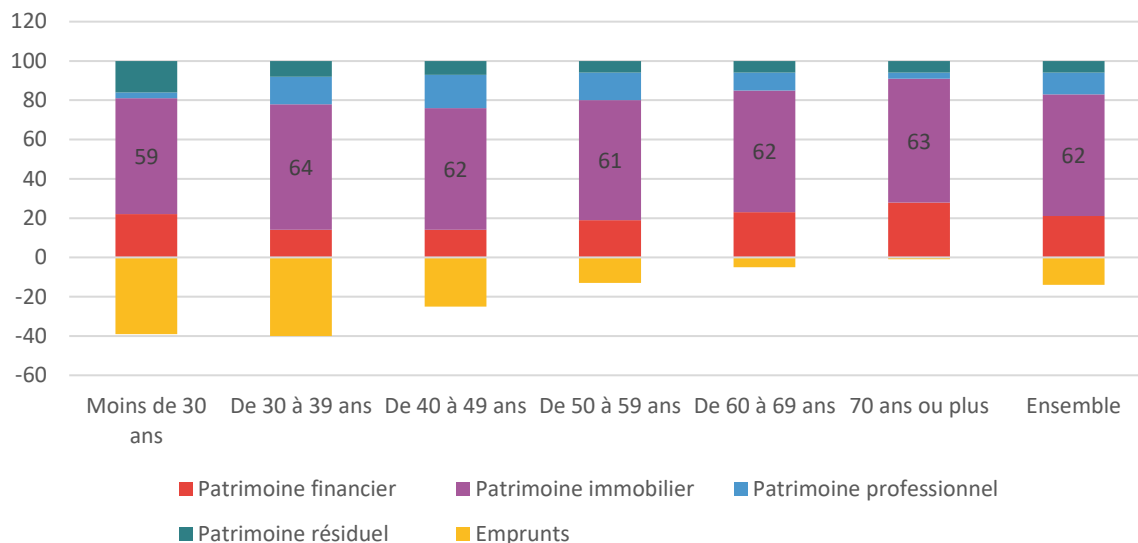
Source : rapporteurs d'après Insee Focus, n°354, 14 mai 2024, d'après enquête Histoire de vie et Patrimoine 2023-2024

L'immobilier tient une place prépondérante quelle que soit la classe d'âge

Le patrimoine immobilier représente entre 59% (pour les moins de 30 ans) et 64% (pour la tranche d'âge 30-39 ans) du patrimoine total brut détenu, auquel il convient cependant de retrancher les emprunts associés (cf. Figure 7).

Ce sont les plus de 70 ans qui détiennent en proportion le plus de patrimoine financier, tandis que cette tranche d'âge n'a quasiment plus de dette.

Figure 7 : Composition du patrimoine brut selon la tranche d'âge en 2021

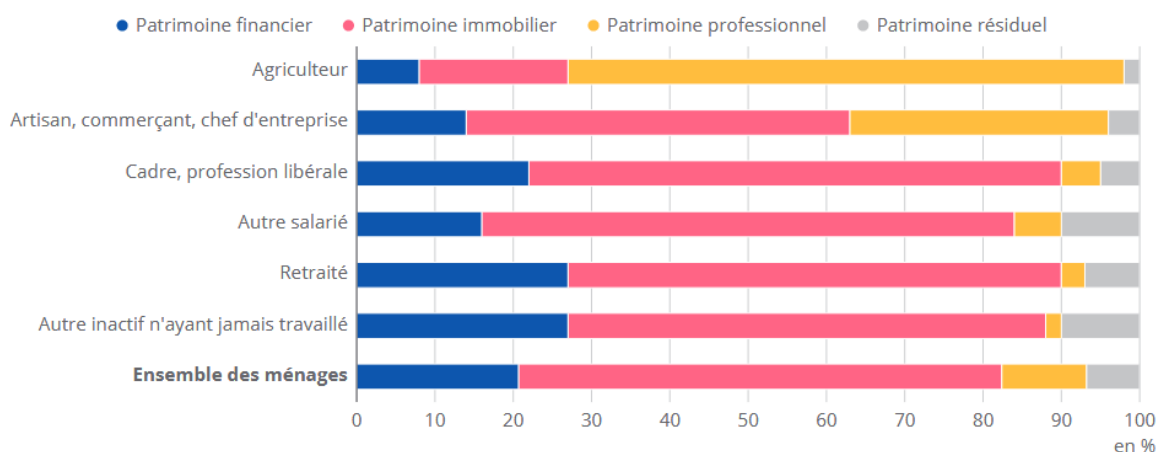


Source : rapporteurs d'après Insee Focus n°287, 25 janvier 2023, d'après enquête Histoire de vie et patrimoine 2020-2021

De grandes variations de répartition en fonction de la CSP qui tiennent à la nature de l'activité professionnelle menée par la personne référente du ménage

Cette répartition entre patrimoine immobilier, professionnel, financier et résiduel évolue également selon la catégorie socioprofessionnelle. Les agriculteurs représentent la seule CSP pour laquelle le patrimoine professionnel est, en proportion, supérieur au patrimoine immobilier (71% contre 19%), alors que le patrimoine des autres CSP est toujours majoritairement composé de patrimoine immobilier (de 49% pour les artisans, commerçants, chefs d'entreprise à 70% pour les cadres).

Figure 8 : Composition du patrimoine brut par CSP en 2021



Source : Insee Références, revenus et patrimoine des ménages, édition 2024, d'après enquête Histoire de vie et Patrimoine, 2020-2021

Un portefeuille bien plus diversifié pour les ménages les mieux dotés en patrimoine

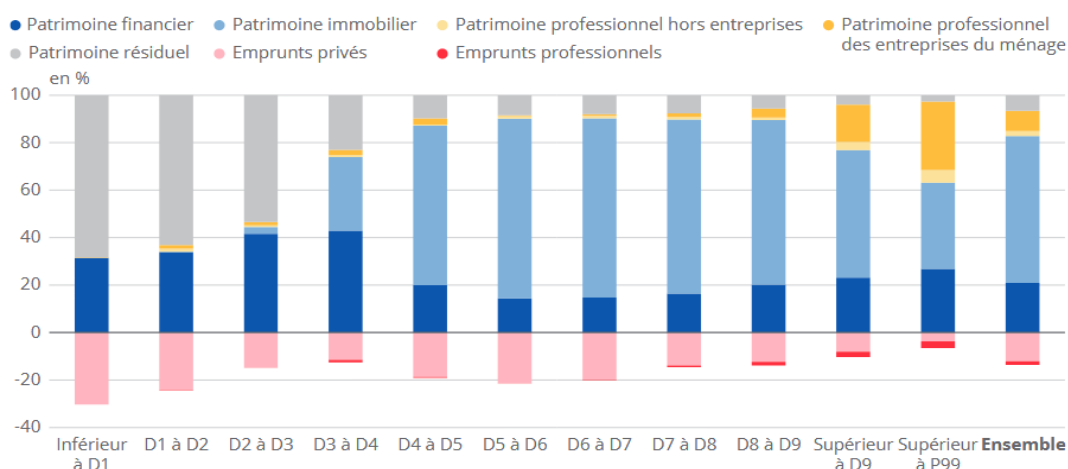
Si la répartition entre les différentes catégories de patrimoine détenues varie en fonction des CSP, elle varie également selon le dixième de patrimoine brut total détenu (Figure 9).

Les ménages les moins dotés en patrimoine vont avant tout détenir du patrimoine financier (livrets d'épargne) et du patrimoine résiduel (voiture, équipement ménager, bijoux...), et ont parfois des prêts à la consommation.

Les ménages avec un patrimoine de niveau intermédiaire (5^{ème} à 9^{ème} dixième) possèdent surtout du patrimoine immobilier (de fait leur résidence principale).

Les ménages les mieux dotés en patrimoine (dernier dixième) ont, outre de l'immobilier (résidence principale mais pas seulement), les actifs les plus diversifiés, incluant des produits financiers risqués comme des valeurs mobilières, du patrimoine professionnel. Le dernier centième de patrimoine possède ainsi, en trois tiers quasiment égaux, un patrimoine immobilier, un patrimoine professionnel et un patrimoine financier (respectivement 36%, 34% et 27%).

Figure 9 : Composition du patrimoine brut par dixième, en 2021



Source : Insee Références, Revenus et patrimoine des ménages, édition 2024, d'après l'enquête Histoire de vie et Patrimoine 2020-2021

1.1.2. Le patrimoine est inégalement réparti entre les classes d'âge et catégories socio-professionnelles et concentré au sein du dernier dixième

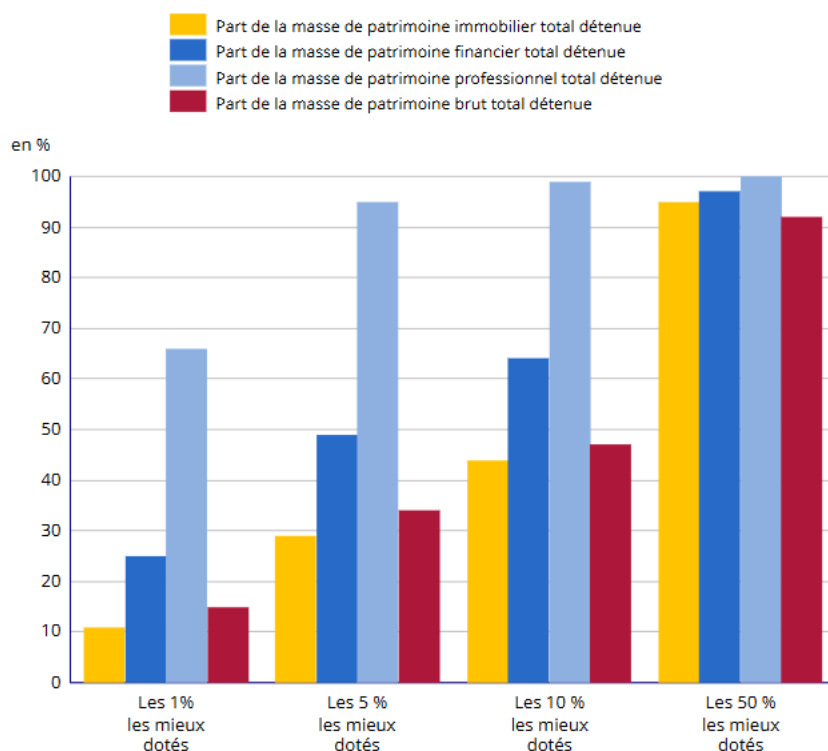
Au-delà de la structure de répartition entre catégories de patrimoine financier, immobilier et professionnel, la masse totale de patrimoine est inégalement répartie entre les différentes catégories de population, que ce soit en âge ou CSP, et particulièrement concentrée au sein des derniers dixièmes, voire centièmes, de patrimoine.

92% des avoirs patrimoniaux sont détenus par la moitié des ménages

Comme le montrent les deux figures ci-dessous, les 10% des ménages les mieux dotés détiennent près de la moitié du patrimoine brut total (47%).

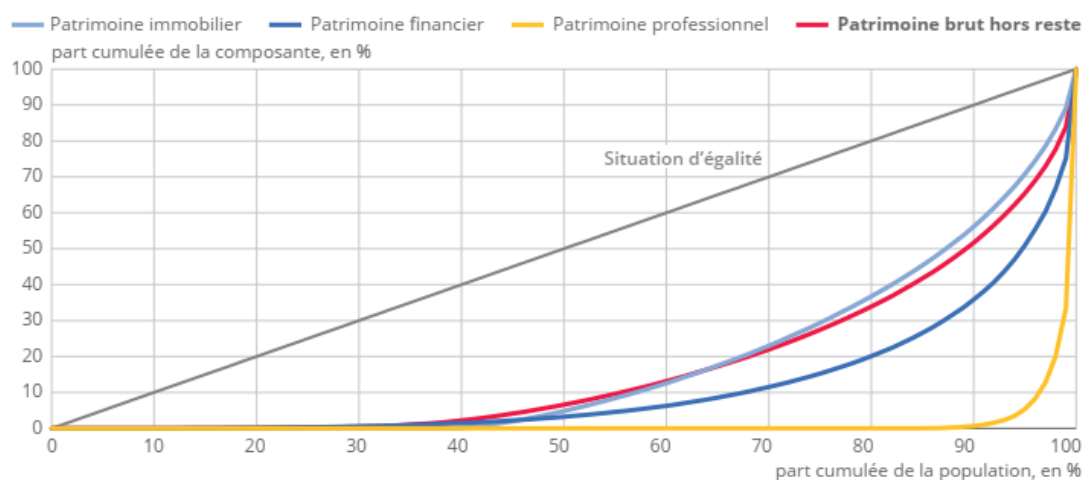
C'est le patrimoine professionnel qui est le plus concentré : 5% des ménages détiennent 95% de ce patrimoine, tandis qu'une même proportion détient près de la moitié du patrimoine financier (49%). Le patrimoine immobilier est celui qui est le moins concentré, ces 5% détenant « seulement » près d'un tiers de celui-ci (29%).

Figure 10 : Répartition de la masse totale de patrimoine entre les ménages début 2021



Source : Insee Focus n°287, 25 janvier 2023, d'après enquête Histoire de vie et patrimoine 2020-2021

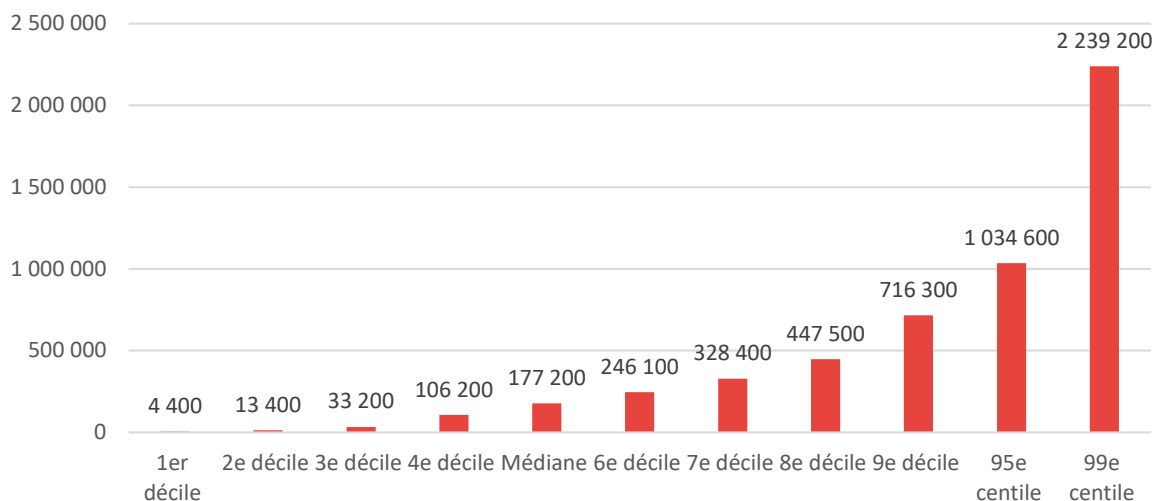
Figure 11 : Concentration des différentes composantes de patrimoine en 2021



Source : Insee Références, Revenus et patrimoine des ménages, édition 2024, d'après enquête Histoire de vie et patrimoine 2020-2021

En valeur, le patrimoine médian des ménages est de 177 200 euros. Le 1^{er} dixième ne détient qu'un patrimoine brut maximum de 4 400 euros, alors que les 10% de ménages les mieux dotés disposent d'au moins 716 300 euros d'actifs, soit un rapport de 1 à 163. Le 1% des ménages les mieux dotés dispose d'un patrimoine supérieur à 2,2 M€.

Figure 12 : Distribution des montants de patrimoine brut en 2021 (euros)



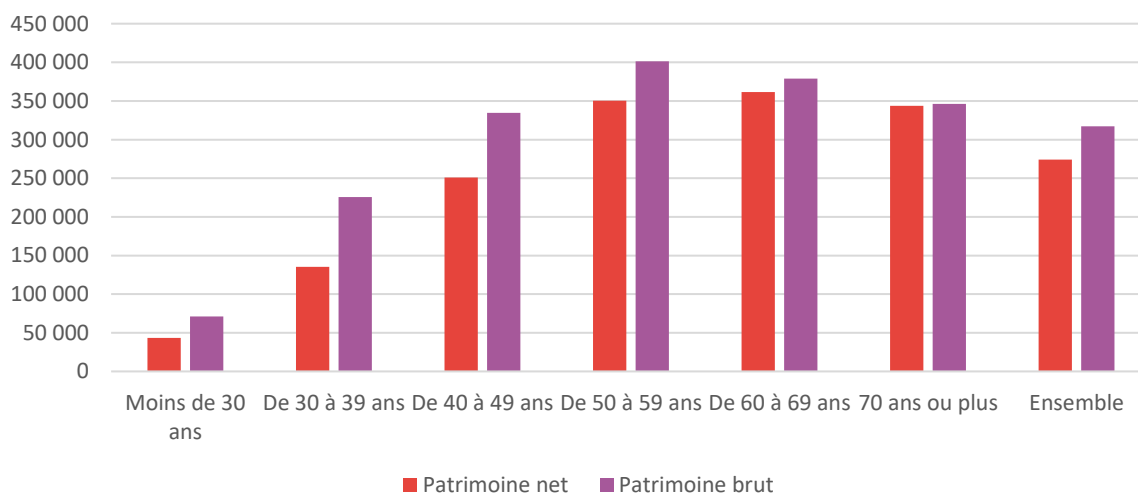
Source : Rapporteurs d'après Insee Focus n°287, 25 janvier 2023, d'après enquête Histoire de vie et patrimoine 2020-2021

Les 50-70 ans sont ceux qui détiennent le plus de patrimoine

Le montant moyen de patrimoine brut détenu augmente significativement avec l'âge jusqu'à 50 ans, est relativement stable jusqu'à 75 ans avant de diminuer (Figure 14).

En moyenne, c'est la tranche d'âge 50-59 ans qui, en 2021, détient le plus haut montant de patrimoine brut (401 300 euros), suivie de près par la tranche d'âge des 60-69 ans (378 900 euros), voir Figure 13. L'ordre s'inverse entre ces deux catégories lorsque l'on s'intéresse au patrimoine net (350 400 euros pour les 50-59 ans contre 361 400 euros pour les 60-69 ans).

Figure 13 : Montants moyens de patrimoine brut et net des ménages selon l'âge de la personne de référence en 2021 (euros)

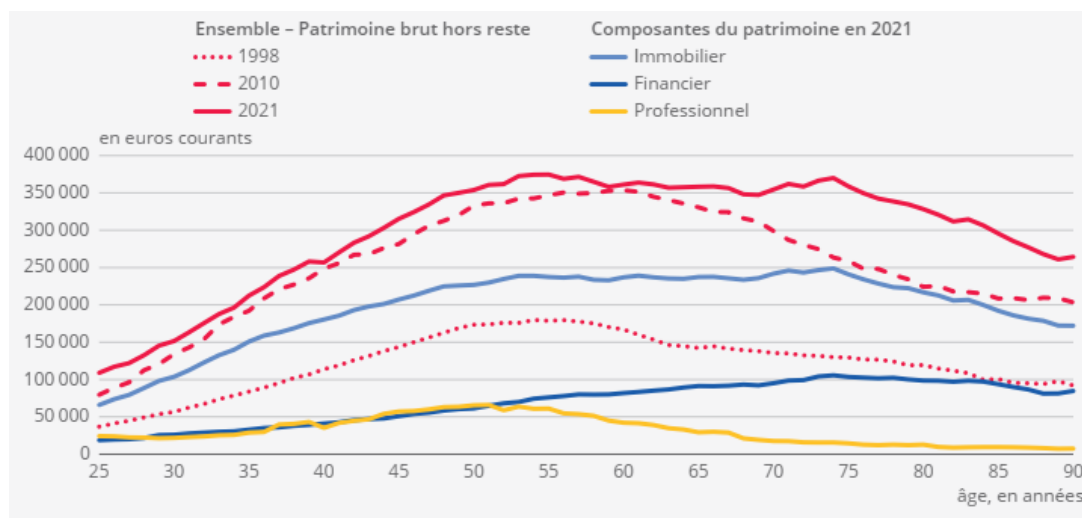


Source : Rapporteurs d'après Insee Références, Revenus et patrimoine des ménages, édition 2024, d'après enquête Histoire de vie et patrimoine 2020-2021

Cette agrégation du patrimoine cache des disparités selon la catégorie de patrimoine immobilier, financier ou professionnel. La Figure 14 ci-dessous montre le poids prépondérant du patrimoine immobilier par rapport aux patrimoines financier et professionnel. Ces différentes catégories de patrimoine ne sont en outre pas détenues dans les mêmes proportions selon l'âge. Si, en 2021, les montants de patrimoines immobilier et financier détenus sont croissants jusqu'à 74 ans, le montant de patrimoine professionnel atteint son pic beaucoup plus tôt, à 51 ans. La somme des courbes en résultant est donc relativement aplatie entre 53 et 75 ans.

Cet âge se décale progressivement mais significativement au cours du temps. En 2010, les ménages atteignaient un maximum de patrimoine à 60 ans, tandis qu'en 1998, le pic était atteint dès l'âge de 54 ans.

Figure 14 : Montant moyen de patrimoine brut et des composantes selon l'âge, de 1998 à 2021, en euros courants

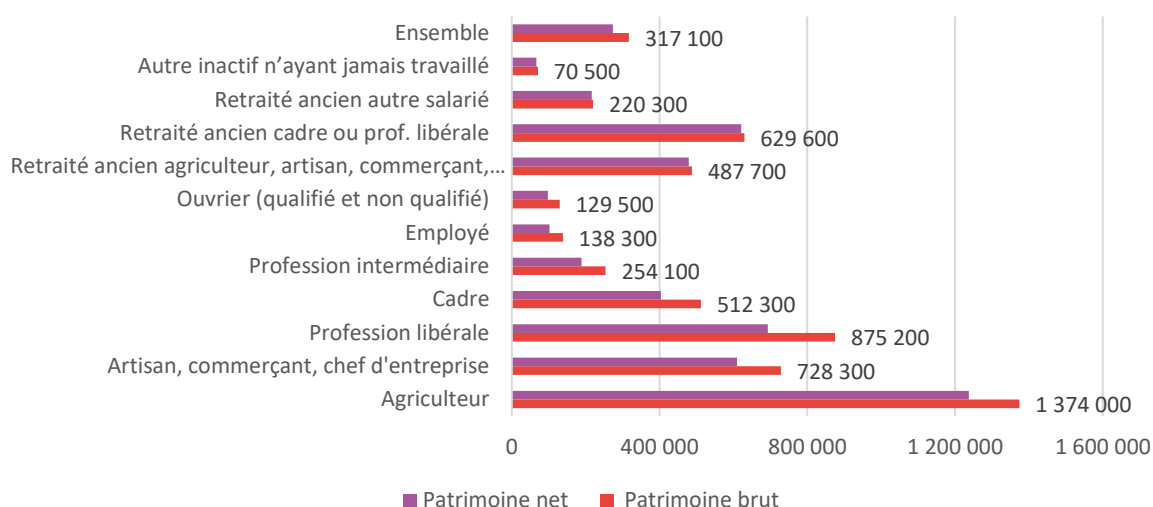


Source : Insee Références, Revenus et patrimoine des ménages, édition 2024, d'après enquête Histoire de vie et patrimoine 2020-2021

Les agriculteurs sont la catégorie socioprofessionnelle détenant le plus de patrimoine, brut comme net

Du fait de leur activité, ce sont les agriculteurs qui détiennent le plus de patrimoine (1 374 000 euros de patrimoine brut en moyenne (et 1 237 000 euros de patrimoine net), composés du foncier mais surtout des investissements professionnels (matériel agricole)), suivis par les professions libérales (875 200 euros) et les artisans, commerçants, chefs d'entreprise (728 300 euros). Les inactifs n'ayant jamais travaillé détiennent en moyenne le plus petit patrimoine (70 500 euros), avec une grande variabilité au sein de la catégorie (médiane 5 000 euros).

Figure 15 : montants moyens de patrimoines brut et net détenus selon la CSP du ménage en 2021 (euros)



Source : Rapporteurs d'après données de Patrimoine des ménages, fiche 2.4 Patrimoine des ménages, Insee références, 17 octobre 2024

1.2. Les prélèvements sur le patrimoine des ménages : un ensemble complexe générant un rendement autour de 120 Md€ en 2023

Le patrimoine des ménages décrit dans la sous-partie précédente est imposé à plusieurs étapes : lors de sa détention, à l'occasion des revenus et plus-values qu'il génère, et lors de sa transmission. Le Tableau 1 récapitule l'ensemble des impositions prises en compte à chacune de ces étapes.

Tableau 1 : Les prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages et leur rendement en 2023 (euros courants)

Motif de taxation		Assiette	Impôt	Références législatives (articles du CGI)	Prélèvements sociaux	Rendement en 2023
Déten	Patrimoine immobilier	Valeurs cadastrales	Taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties (TFPB et TFPNB)	1380 à 1406	/	33,2 Md€ ⁷
		Évaluation de la valeur nette du patrimoine immobilier, au 1 ^{er} janvier	Impôt sur la fortune immobilière (IFI)	964 à 983	/	2,3 Md€
Revenus et plus-values	Revenus immobiliers	Loyers perçus	Impôt sur le revenu (IR) (revenus fonciers si location vide, BIC si location meublée)	Revenus fonciers : 14 à 33 quinquies BIC : 34 à 61 A	17,2% L136-6 du CSS (a et f du I)	48,1 Md€
	Cessions immobilières	Plus-values immobilières	IR	150 A bis à 150 VH	17,2% L136-7 du CSS (produits de placement) 2° du I	
	Revenus mobiliers	Dividendes, revenus distribués, intérêts, produits de placement	IR (revenus de capitaux mobiliers (RCM))	108 à 148	17,2% Revenus du patrimoine : L136-6 du CSS (c du I) Produits de placement : L136-7 du CSS	
		Livrets d'épargne réglementée	/	157	/	
	Cessions mobilières	Plus-values de cession nettes	IR (plus-values de cession de valeurs mobilières (PVM))	150-0 A à 150-0 F	17,2% e du I du L136-6 du CSS	
Transmission	Transactions immobilières	Prix d'achat du bien	Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	682 à 717	/	16,4 Md€
	Donations et successions	Valeur du patrimoine transmis	Droits de mutation à titre gratuit (DMTG)	750 ter à 808	/	21,0 Md€
TOTAL						121 Md€

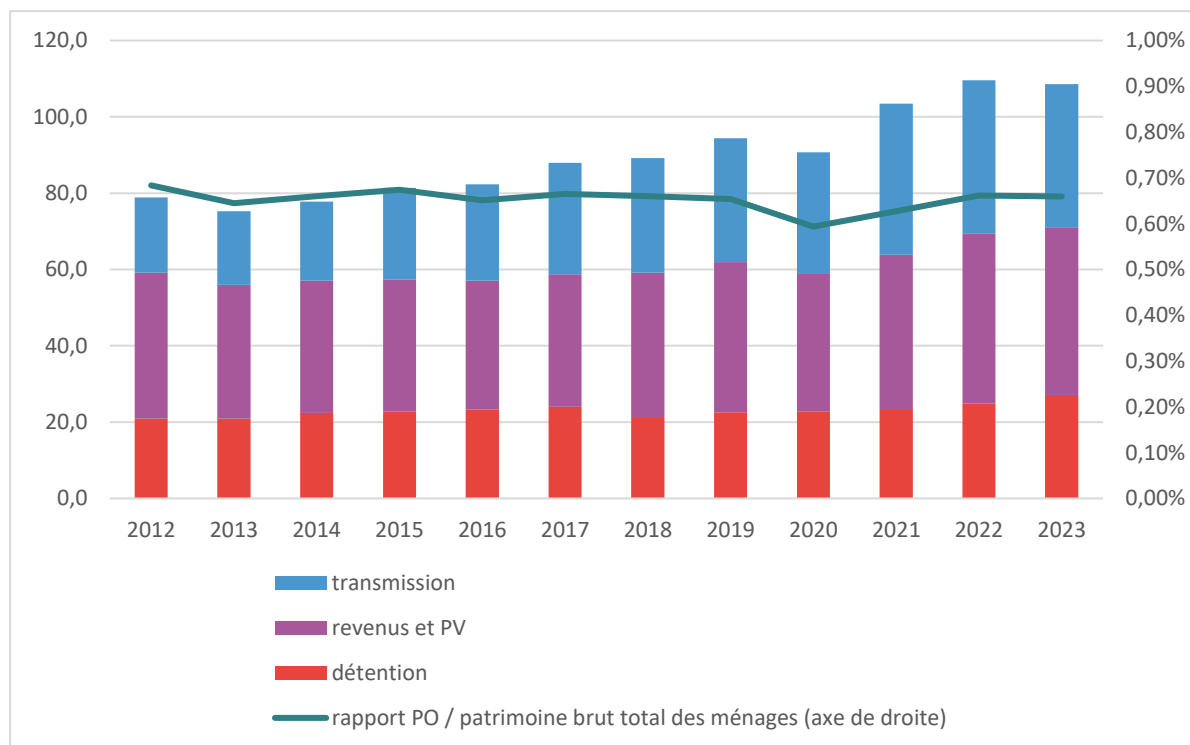
Source : Rapporteurs d'après comptabilité budgétaire DGFIP (euros courants) et Data on taxation trends, Commission européenne

En 2023, le rendement des prélèvements obligatoires (PO) sur le patrimoine des ménages provient à 40% de l'imposition et des prélèvements sociaux sur les revenus et plus-values et à 30% de l'imposition tant sur la transmission que sur la détention de patrimoine.

⁷ Ce montant correspond au montant total de taxes foncières payées par les personnes physiques

Le rendement de ces prélèvements augmente au cours du temps (à l'exception de l'année 2020), et est passé de 75,7 Md€ en 2012 à 108,5 Md€ en 2023 (euros constants 2020, en comptabilité nationale). Rapporté au patrimoine brut total des ménages, ces prélèvements sont relativement stables dans le temps, à un taux inférieur à 1% du total détenu, et compris entre 0,59% (l'année 2020) et 0,68%.

Figure 16 : Rendement (Md€ constants (base 2020)) des différentes catégories de PO sur le patrimoine



Source : Rapporteurs d'après Comptes nationaux Insee et Data on Taxation Trends, Commission européenne (base 2020)

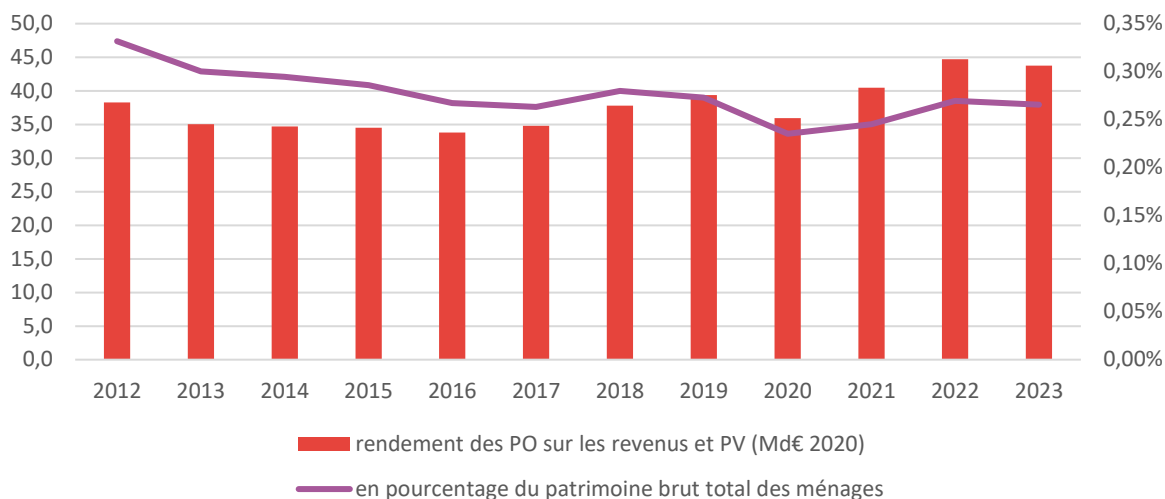
1.2.1. Le rendement des PO sur les revenus et plus-values du capital provient très majoritairement des contributions sociales

Les PO sur les revenus et plus-values du patrimoine représentent, en 2023, 40 % du total des PO sur le patrimoine, un pourcentage d'environ 1,7% du PIB, relativement constant au cours du temps, et un pourcentage de 0,27% du patrimoine brut total des ménages, en tendance globale décroissante depuis 2012.

Le rendement des PO sur les revenus et plus-values du patrimoine, qui se décomposent en IR et contributions sociales, provient en grande majorité des contributions sociales (68% en 2023⁸).

⁸ Calcul fait en rapportant la somme des contributions sociales sur les produits de placement, des contributions sociales sur les revenus du patrimoine et du prélèvement de solidarité, issue de la comptabilité budgétaire de la DGFIP en euros 2023, sur le total des PO sur les revenus et plus-values du patrimoine, tel que fourni par le Trésor à la Commission européenne dans Data on Taxation Trends, en euros 2023 à 48,1 Md€

Figure 17 : Rendement des PO sur les revenus et PV du patrimoine depuis 2012 (Md€ 2020)



Source : Rapporteurs d'après data on taxation trends, Commission européenne (base 2020)

Tous les revenus et plus-values du capital sont taxés à l'impôt sur le revenu mais relèvent de différentes catégories de revenus. Ces revenus et plus-values sont, par défaut, soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu (article 197 du CGI), mais plusieurs exceptions s'appliquent et diffèrent selon que le capital considéré est mobilier ou immobilier.

La quasi-totalité de ces revenus et plus-values est soumise à des contributions sociales au taux proportionnel de 17,2%.

Seuls les livrets d'épargne réglementée sont exonérés d'impôt sur le revenu et de contributions sociales (article 157 du CGI).

1.2.1.1. Des prélèvements sociaux quasi universels

Les prélèvements sociaux s'appliquent aux revenus du capital, immobilier comme mobilier, y compris lorsque ces revenus font l'objet de traitements fiscaux spécifiques ou dérogatoires. Ils ne concernent en revanche ni la transmission ni la détention de patrimoine. Les prélèvements sociaux se caractérisent donc par leur quasi universalité : seule l'épargne réglementée en est totalement exonérée.

Le code de la sécurité sociale (articles L. 136-6 et L. 136-7) distingue respectivement les revenus du patrimoine et les produits de placement, qui recouvrent, pour chacun d'entre eux, des éléments de capitaux tant mobiliers qu'immobiliers. S'ils sont recouverts de manière différente (les premiers par voie de rôle, les seconds par l'établissement payeur), le taux des prélèvements applicable est identique.

Depuis 2018, le taux global des prélèvements sociaux sur les revenus du capital et les plus-values de cession est un taux proportionnel de 17,2 %, qui se décompose comme tel :

- Le taux de la contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus du patrimoine et les produits de placement est de 9,2 %⁹ ;
- Le taux de 0,5 % pour la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS)¹⁰ ;
- Le taux de 7,5 % pour le prélèvement de solidarité¹¹.

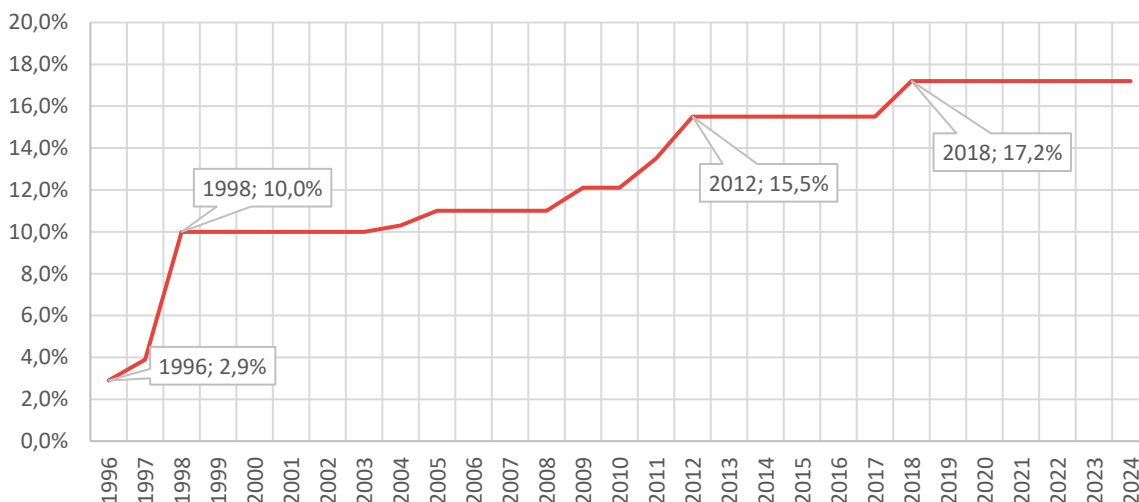
⁹ articles L. 136-6, L. 136-7 et L. 136-8 du code de la sécurité sociale (CSS)

¹⁰ articles 15, 16 et 19 de l'ordonnance 96-50 du 24 janvier 1996

¹¹ article 235 *ter* du code général des impôts (CGI)

Ce taux global, stable depuis 2018, n'a fait qu'augmenter depuis l'instauration de la première contribution en 1996 :

Figure 18 : Taux des contributions sociales sur les revenus et plus-values du patrimoine



Source : Rappteurs d'après code général des impôts, code de la sécurité sociale

On peut toutefois relever deux cas particuliers.

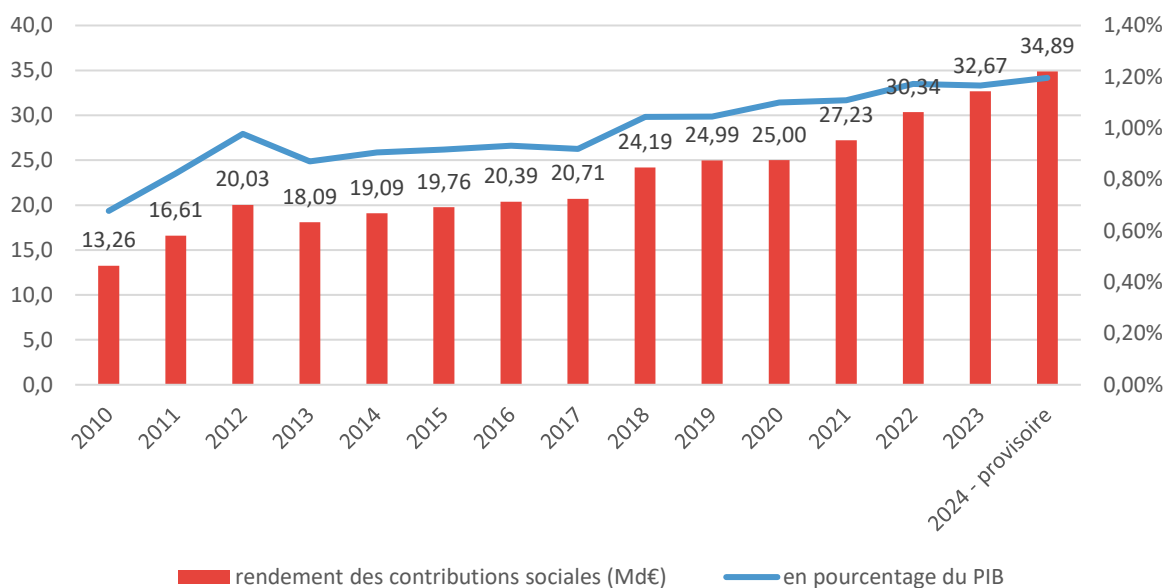
La CSG sur les revenus du patrimoine soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu est déductible à hauteur de 6,8 % du revenu brut global de l'année de son paiement (article 154 quinquies du CGI). Cela concerne en particulier les revenus fonciers (cf. infra), soumis obligatoirement au barème progressif.

L'assiette des contributions sociales sur les plus-values immobilières est diminuée d'un abattement pour durée de détention au-delà de la cinquième année¹², conduisant à une exonération totale de contributions sociales sur ces plus-values à l'issue d'un délai de détention de trente ans.

Le rendement de ces contributions sociales sur les revenus et plus-values du patrimoine est estimé pour 2024 à 34,9 Md€, ce qui représente 1,20% du PIB. La part de ces prélèvements dans le PIB est en nette augmentation depuis 2010.

¹² D'après le 2 du VI de l'article L. 136-7 du CSS, l'abattement s'établit comme suit : « a) 1,65 % pour chaque année de détention au-delà de la cinquième ; / b) 1,60 % pour la vingt-deuxième année de détention ; / c) 9 % pour chaque année de détention au-delà de la vingt-deuxième ».

Figure 19 : Rendement des contributions sociales sur les revenus du patrimoine et les produits de placement (Md€)



Source : Rapporteurs d'après statistiques DGFIP (comptabilité budgétaire – euros courant)

1.2.1.2. Les revenus et plus-values du capital mobilier sont, depuis 2018, soumis à un prélèvement forfaitaire unique

Les revenus mobiliers (dividendes, revenus distribués, intérêts, produits de placement) sont taxés à l'impôt sur le revenu (IR) dans la catégorie des revenus de capitaux mobiliers ou RCM (articles 108 à 148 du code général des impôts).

Les plus-values de cession de valeurs mobilières (PVM) sont taxées dans la catégorie des plus-values de cession à titre onéreux de biens ou de droits de toute nature (articles 150-0 A à 150-0 F du CGI). L'assiette de l'imposition est la plus-value nette de cession (différence entre plus-values et éventuelles moins-values constatées au cours de la même année).

Tous ces revenus sont soumis aux contributions sociales vues au point précédent.

L'ensemble de ces revenus et plus-values est, depuis le 1^{er} janvier 2018, soumis à un prélèvement forfaitaire unique (PFU) ou « flat tax », au taux unique de 30% (12,8% d'impôt sur le revenu + 17,2% de contributions sociales¹³).

Le contribuable peut, s'il le souhaite, opter pour une imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu (il n'y a intérêt que s'il se situe dans les deux premières tranches du barème, au taux marginal de 0 et 11%, qui correspondent en 2024 à un revenu inférieur à 29 315 euros).

Un abattement de 40% sur le montant de dividendes est applicable pour le contribuable ayant opté pour l'imposition au barème de l'IR.

¹³ Cf article 200 A du CGI

La mise en place de ce PFU intervient à l'issue d'une décennie marquée par les alternances entre imposition proportionnelle et barémisation des revenus et plus-values du capital

Alors que les PVM et les intérêts étaient déjà soumis à un prélèvement forfaitaire libératoire, la loi de finances pour 2008 soumet pour la première fois les dividendes à un prélèvement forfaitaire de 18%, sur option du contribuable – en l'absence d'option, le barème progressif de l'IR continue de s'appliquer, avec un abattement proportionnel. Le taux du PFL est progressivement relevé fin 2011 à 21% sur les dividendes et 24% sur les intérêts et plus-values mobilières¹⁴.

L'article 9 de la loi de finances pour 2013 a supprimé la possibilité d'opter pour le PFL et rendu la barémisation obligatoire pour l'ensemble des revenus du capital : intérêts et dividendes, mais aussi les plus-values mobilières, qui n'avaient été soumises à l'IR progressif que de 1945 à 1954. Si cette barémisation a tendu à aligner la fiscalité des revenus du capital sur ceux du travail, elle s'est cependant accompagnée d'un certain nombre de dispositifs dérogatoires : abattement pour les dividendes, abattements pour durée de détention sur les plus-values mobilières et maintien de certains régimes exonératoires ou à taux forfaitaires, traitement fiscal distinct pour les livrets réglementés, produits des PEA et assurance-vie.

La mise en place du PFU a encouragé la distribution de dividendes

La mise en place du PFU en 2018, applicable tant aux dividendes, aux intérêts qu'aux plus-values mobilières, a eu pour effet, malgré une baisse du taux moyen de l'imposition, d'augmenter le rendement de celle-ci. Le comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital¹⁵ montre que la mise en place du PFU a encouragé la distribution de dividendes et les cessions de valeurs mobilières, conduisant à ce que, contrairement à ce qui avait été anticipé par le gouvernement, la réforme du PFU présente finalement un bilan positif pour les finances publiques.

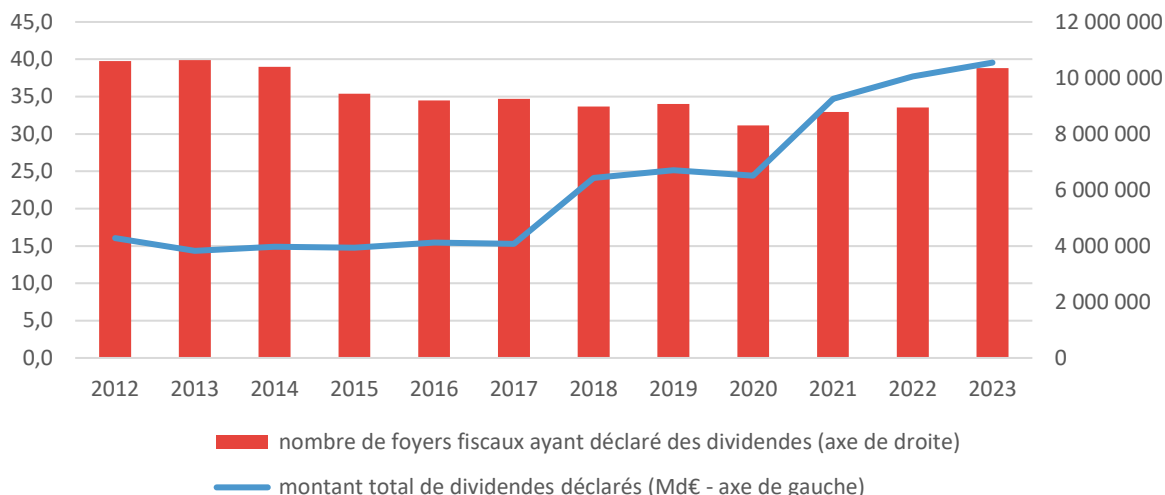
Les dividendes, intérêts et plus-values de cession de valeurs mobilières étant tous taxés à l'IR, la seule donnée disponible est le rendement total de l'IR au cours du temps, sans ventilation du rendement des différentes catégories d'imposition (RCM, PVM, mais aussi PV immobilières, revenus fonciers, etc.).

Il est cependant possible d'évaluer les tendances et évolutions au cours du temps de chacune de ces catégories en s'intéressant aux revenus déclarés dans la déclaration de revenus « 2042 », dont les données sont disponibles dans le fichier « POTE ».

¹⁴ Article 20 de la 4^{ème} LFR pour 2011

¹⁵ Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, octobre 2023, France stratégie.

Figure 20 : total des dividendes déclarés¹⁶ depuis 2012 (Md€)



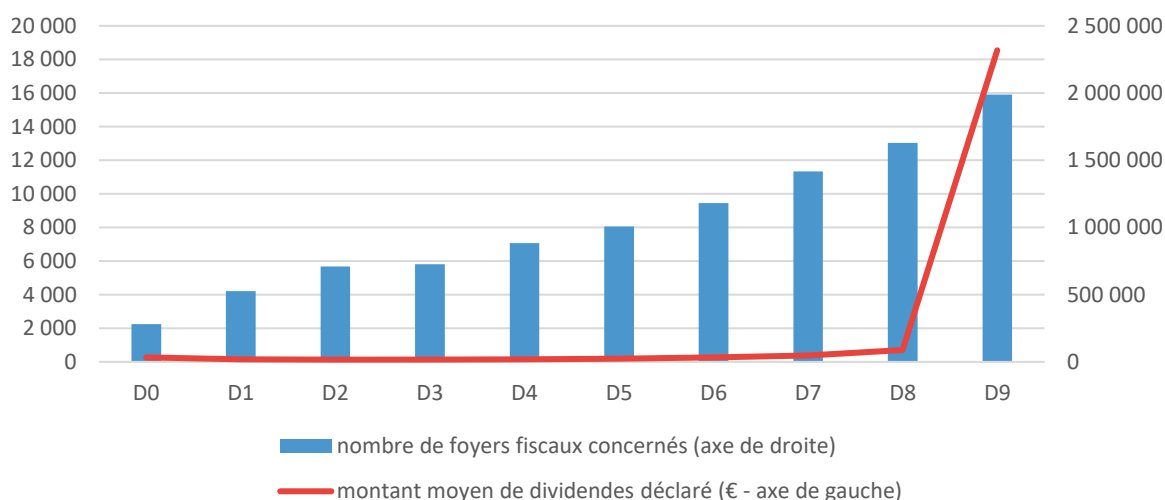
Source : Rapporteurs d'après données POTE

On constate une légère baisse des dividendes déclarés en 2013 lors de la mise en place de la barémisation (de 16,1 Md€ à 14,3 Md€), mais surtout un effet très significatif de l'instauration du PFU en 2018, avec une hausse très importante du montant total de dividendes déclarés (de 15,3 Md€ à 24,1 Md€), alors même que le nombre de déclarants était en baisse (9,3 millions à 9,0 millions). On observe à nouveau une forte hausse du montant total de dividendes déclaré en 2021, rattrapant sans doute le retard après deux années de stagnation en 2019 et 2020 (effet Covid).

Les montants de dividendes déclarés en 2023 sont très concentrés sur les derniers centièmes de RFR et cette concentration s'accroît avec le temps

Si le nombre de déclarants de dividendes croît de manière plutôt linéaire avec le dixième de RFR, les montants déclarés sont sans commune mesure entre le dernier dixième (18 548 euros en moyenne) et les précédents (708 euros en moyenne pour l'avant-dernier décile).

Figure 21 : dividendes déclarés en fonction du dixième de RFR en 2023

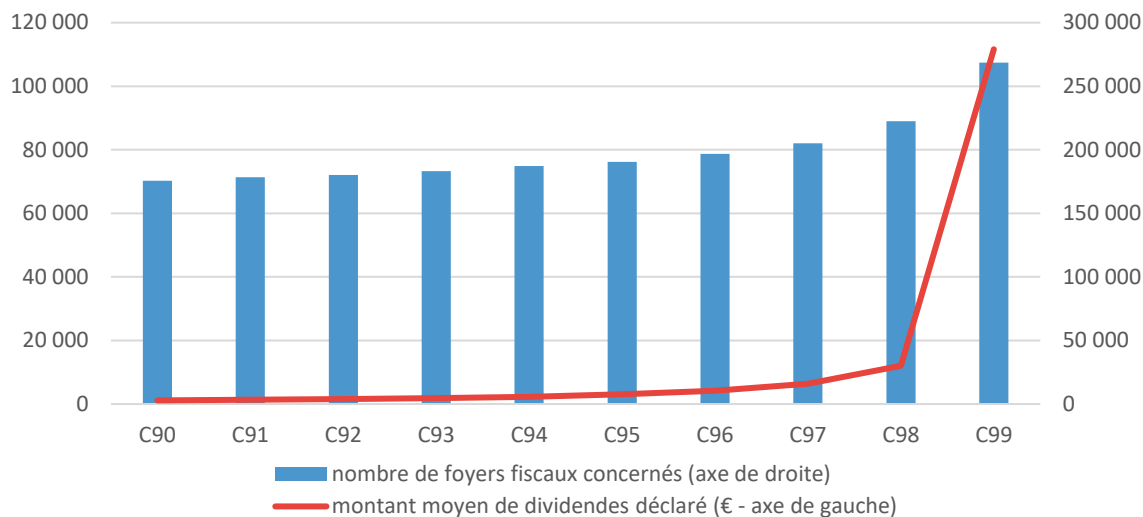


Source : Rapporteurs d'après données POTE

¹⁶ Cases 2dc (revenus des actions et parts sociales), 2fu (dividendes titres non cotés détenus dans un PEA), 2ts (autres revenus distribués et assimilés) de la déclaration 2042

Au sein du dernier dixième, on observe un nombre de déclarants élevé pour chaque centième, avec une augmentation un peu plus significative à partir du C96 (197 000 déclarants appartiennent au C96 et le nombre croît à 268 000 au sein du C99). Les montants sont à nouveau sans commune mesure entre le dernier centième et les précédents (montant moyen du C98 de 12 070 euros contre un montant moyen du C99 de 111 632 euros).

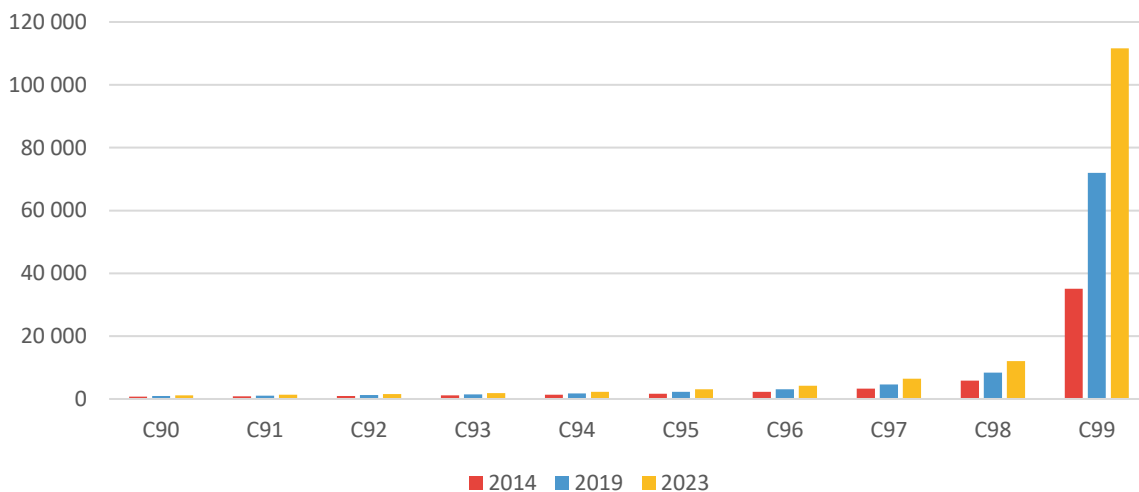
Figure 22 : dividendes déclarés au sein du dernier dixième de RFR en 2023



Source : Rapporteurs d'après données POTE

Si les montants déclarés au cours du temps augmentent dans tous les centièmes du dernier dixième de la distribution, la hausse est la plus marquée au sein du dernier centième, tranche où les montants ont plus que triplé en moins de 10 ans (de 35 082 euros en 2014 à 111 632 euros en 2023).

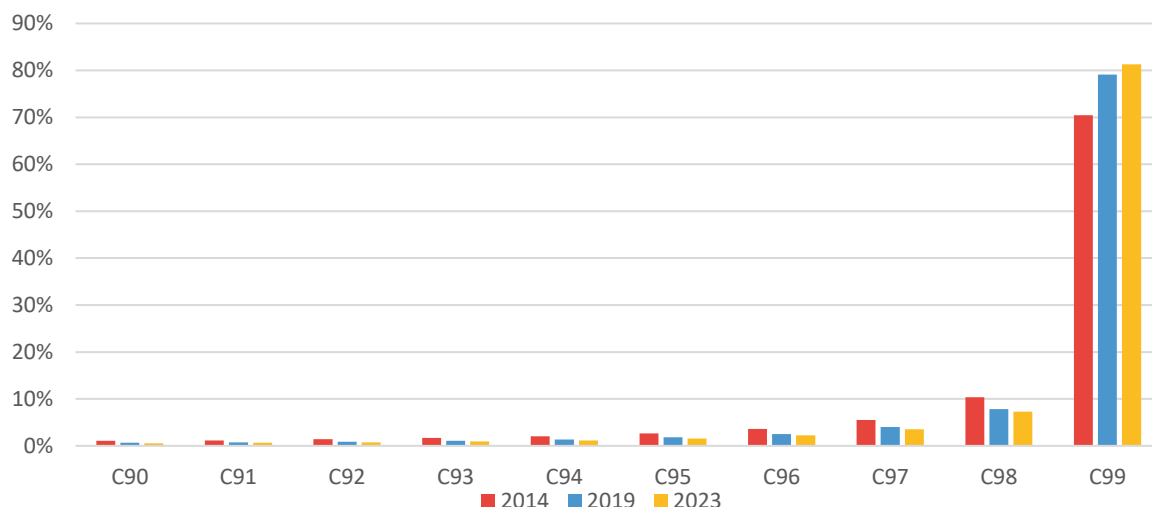
Figure 23 : montants moyens déclarés au sein du dernier dixième de RFR au cours du temps



Source : Rapporteurs d'après données POTE

Le dernier centième de la distribution attire de plus en plus ces dividendes : ces montants représentaient une valeur de 70% du total des montants distribués au sein du dernier dixième de RFR en 2014 et 81% du total distribué au sein du dernier dixième de RFR en 2023. Pour les autres centièmes du dernier dixième, le mouvement inverse s'opère : les montants déclarés ont proportionnellement baissé entre 2014 et 2023.

Figure 24 : répartition du total des dividendes déclarés au sein du dernier dixième de RFR au cours du temps

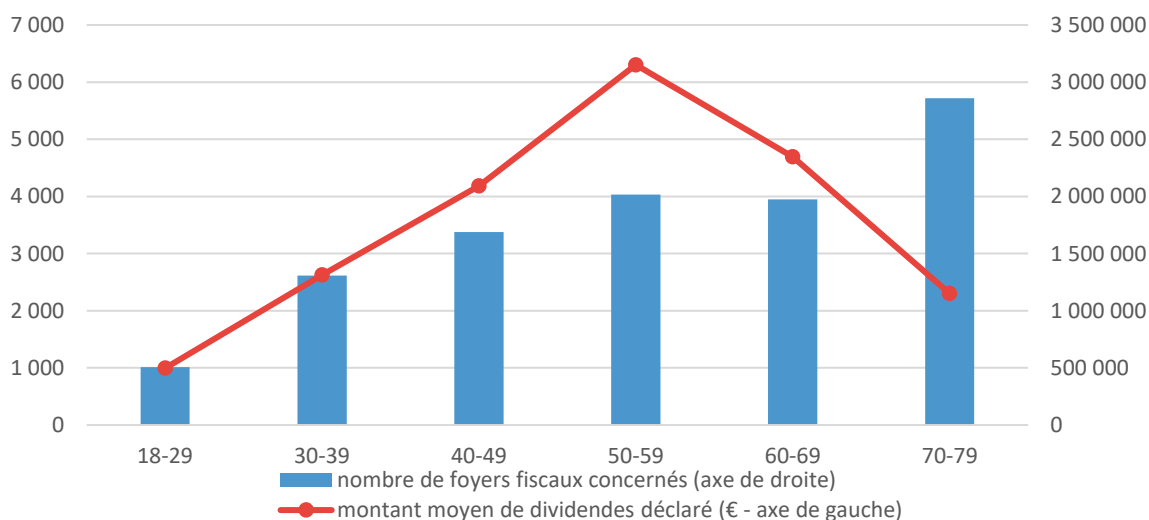


Source : Rapporteurs d'après données POTE

Les 50-59 ans déclarent les plus gros montants moyens de dividendes et l'écart avec les autres tranches d'âge s'accroît avec le temps

Les 70-79 ans déclarent le plus de dividendes mais pour des montants en moyenne moins élevés que les tranches d'âge de 40 à 69 ans. Mais ce sont les 50-59 ans qui déclarent les plus gros dividendes (6000 euros en moyenne), probablement en lien avec leur activité professionnelle.

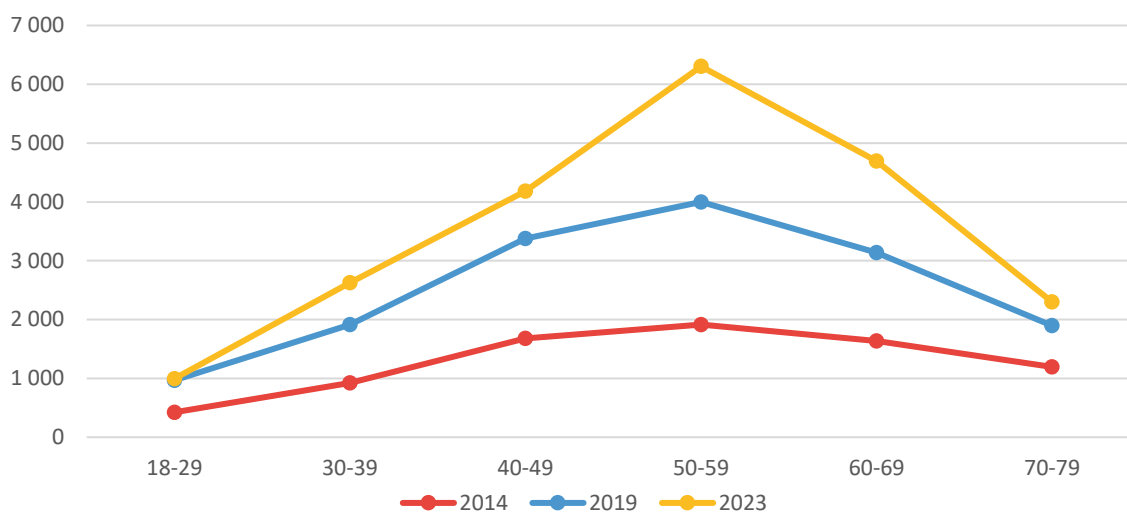
Figure 25 : Dividendes déclarés en fonction de la tranche d'âge en 2023



Source : Rapporteurs d'après données POTE

Si depuis 2014, les montants moyens déclarés ont augmenté dans toutes les tranches d'âge, l'écart entre le montant moyen déclaré par la tranche d'âge des 18-29 ans et par celle des 50-59 ans s'est accru, passant d'un rapport de 1 à 4,5 à un rapport de 1 à 6,3.

Figure 26 : montants moyens de dividendes déclarés par tranche d'âge en 2014, 2019 et 2023



Source : Rapporteurs d'après données POTE

1.2.1.3. Les revenus immobiliers sont soumis au barème progressif de l'IR

Les revenus immobiliers sont soumis au barème progressif de l'IR, auxquels s'ajoutent les contributions sociales.

La catégorie d'imposition diffère selon que la location est nue ou meublée.

Les revenus des locations non meublées relèvent de la catégorie des revenus fonciers et sont soumis au régime micro-foncier ou au régime réel. Le micro-foncier, applicable aux revenus fonciers annuels ne dépassant pas 15 000 euros, permet de bénéficier d'un abattement forfaitaire de 30 % sur les revenus bruts fonciers. Le régime réel permet, quant à lui, la déduction des charges réelles (travaux, intérêts d'emprunt, assurance, frais de gestion, etc.). Les contribuables placés de plein droit sous le régime micro-foncier peuvent opter pour le régime réel d'imposition des revenus fonciers (CGI, art. 32, 4).

Les revenus des locations meublées, en tant que loueur non professionnel (LMNP), sont imposés dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux (BIC), et soumis au régime micro-BIC ou au régime BIC réel. Le régime micro-BIC, applicable aux revenus locatifs annuels ne dépassant pas 77 700 euros, permet de bénéficier d'un abattement forfaitaire pour frais de 50% sur l'assiette imposable¹⁷. Le régime réel permet la déduction des charges réelles. Comme pour les revenus fonciers, le contribuable placé de plein droit sous le régime micro-BIC peut opter pour le régime réel. Ce régime est applicable tant aux locations de longue durée qu'aux locations de meublés de tourisme non classés (les seuils sont différents pour les locations de tourisme classés et les chambres d'hôte et ne seront pas abordés dans le présent rapport)¹⁸.

Pour être considéré comme loueur non professionnel, une des deux conditions suivantes doit être remplie :

- Les recettes annuelles tirées de cette activité sont inférieures à 23 000 euros ;
- Ou les loyers perçus sont inférieurs au montant total des autres revenus d'activité du foyer fiscal.

¹⁷ Article 50-0 du CGI

¹⁸ On pourra utilement se référer à la note CPO n°9 d'octobre 2024 sur le rapprochement des régimes fiscaux de la location meublée et de la location nue

La location meublée permet en outre au propriétaire bailleur de comptabiliser comme charge l'amortissement de son bien, conduisant à une minoration significative, voire à une annulation de son imposition, sans que cet amortissement soit réintégré dans le calcul de la plus-value au moment de la vente.

Cette asymétrie a toutefois été corrigée par l'article 84 de la loi de finances pour 2025. Depuis cette année, les amortissements pratiqués pendant la durée de détention du bien sont réintégrés, au moment de la vente de ce bien, dans le calcul de la plus-value imposable (III de l'article 150 VB du CGI).

La loi du 19 novembre 2024 a en outre modifié les seuils du régime micro-BIC pour les locations de meublés de tourisme non classés (type Airbnb). Alors que jusque-là les seuils étaient les mêmes que pour la location meublée de longue durée, le régime micro BIC est désormais limité aux revenus locatifs annuels ne dépassant pas 15 000 euros pour un abattement réduit à 30% (1° bis de l'article 50-0 du CGI).

Les données issues des déclarations de revenus des contribuables disponibles ne permettent pas encore de mesurer l'éventuel impact comportemental de ces deux réformes, trop récentes. On peut s'attendre cependant à ce que certains propriétaires se détournent de la location de meublés de tourisme non classés au profit de la location meublée de longue durée, mais il n'est pas évident que la mesure ait pour effet de ramener des logements dans le régime de la location nue. En tout état de cause, l'impact devrait être positif pour les finances publiques¹⁹.

Les revenus immobiliers déclarés, qu'ils soient issus de locations nues ou meublées, sont en hausse quasi constante depuis 2012

Comme pour les RCM et PVM, il n'est pas possible d'isoler au sein du rendement de l'IR la part attribuable aux revenus immobiliers. Seuls les montants de revenus déclarés peuvent être observés.

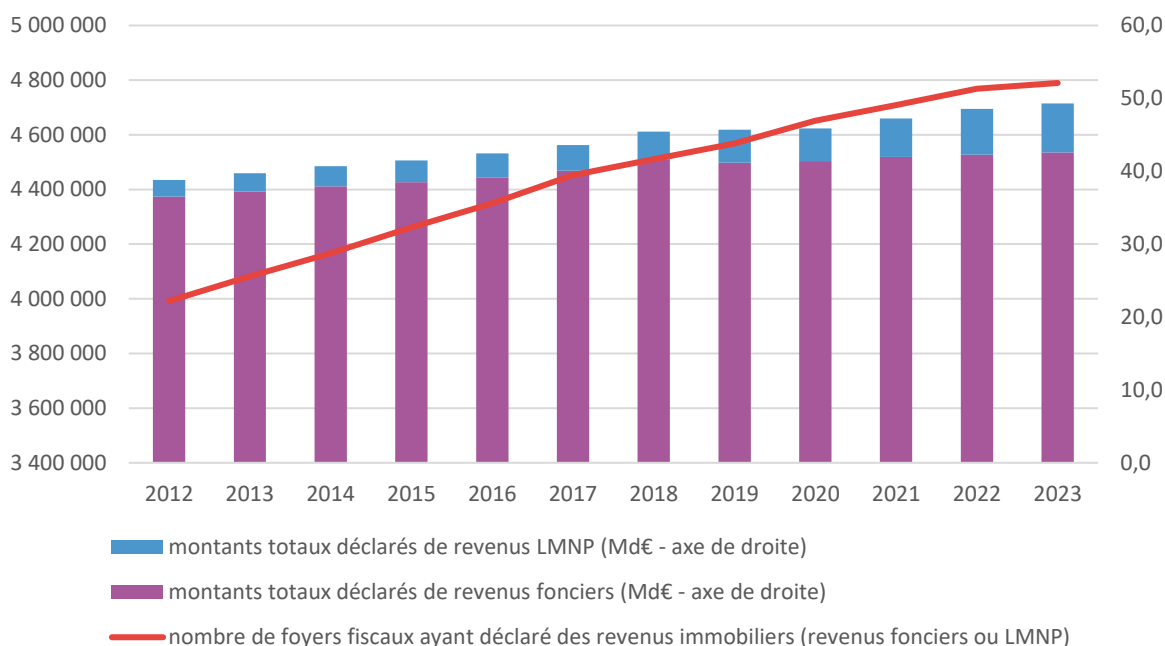
La Figure 27 montre l'évolution des revenus fonciers issus des locations nues, ainsi que des revenus LMNP (déclarés dans la catégorie des BIC) issus des locations meublées depuis 2012, qui croissent de manière globalement continue. **En 2023, plus de 49,3 Md€ de revenus ont ainsi été déclarés.**

Si les revenus déclarés dans les deux catégories (locations nues et meublées) croissent depuis 2012, l'augmentation est plus franche en ce qui concerne les locations meublées : ces revenus sont passés de 2,28 Md€ en 2012 à 6,71 Md€ en 2023, soit une multiplication par près de 3.

Le nombre de déclarants est lui aussi en nette augmentation depuis 2012, passant d'un peu moins de 4 millions en 2012 à près de 4,8 millions en 2023. On observe toutefois un tassement de cette dynamique depuis 2022,

¹⁹ Cf. note CPO précitée

Figure 27 : montant total de revenus fonciers (régime réel + micro) et de revenus LMNP (régime réel + micro) déclarés depuis 2012

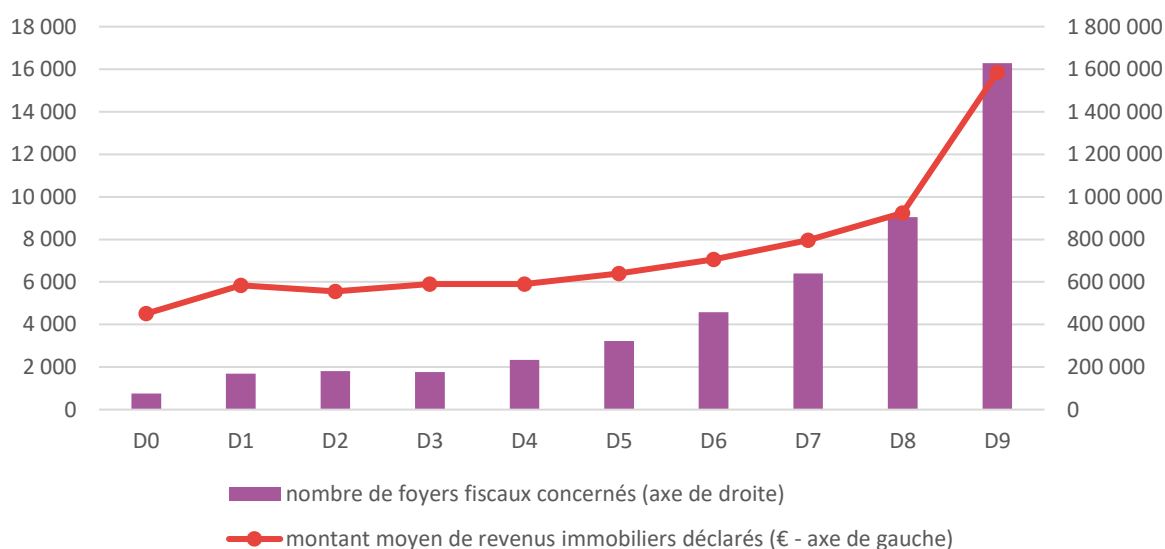


Source : Rapporteurs d'après données POTE

En 2023, le dernier dixième de RFR déclare un montant moyen de revenus immobiliers presque deux fois supérieur à l'avant-dernier dixième et cette concentration tend à diminuer dans le temps

Si c'est encore le dernier dixième de RFR qui déclare des revenus immobiliers pour des montants moyens les plus importants, l'écart est cependant bien moindre qu'en ce qui concerne les dividendes étudiés précédemment, et ce en raison d'une variabilité des montants de revenus immobiliers déclarés bien plus faible (entre 4 000 et 16 000 euros selon le dixième de RFR).

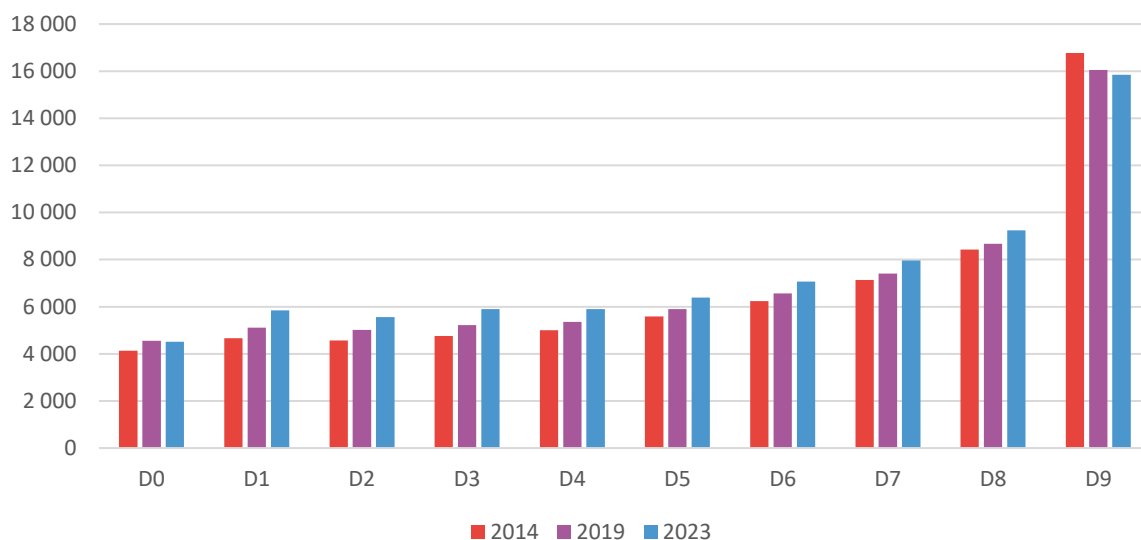
Figure 28 : montant moyen de revenus fonciers déclarés en fonction du dixième de RFR en 2023



Source : Rapporteurs d'après données POTE

Au cours du temps, on observe une légère augmentation des revenus déclarés pour les dixièmes D1 à D8 et une légère diminution pour le dernier dixième, laissant supposer un phénomène de déconcentration de ces revenus au sein du dernier dixième au bénéfice des ménages ayant moins de revenus, soit une dynamique opposée à celle observée en ce qui concerne les revenus mobiliers – sans pour autant qu'on puisse conclure à un quelconque lien de causalité.

Figure 29 : revenus moyens déclarés en 2014, 2019 et 2023 en fonction du dixième de RFR

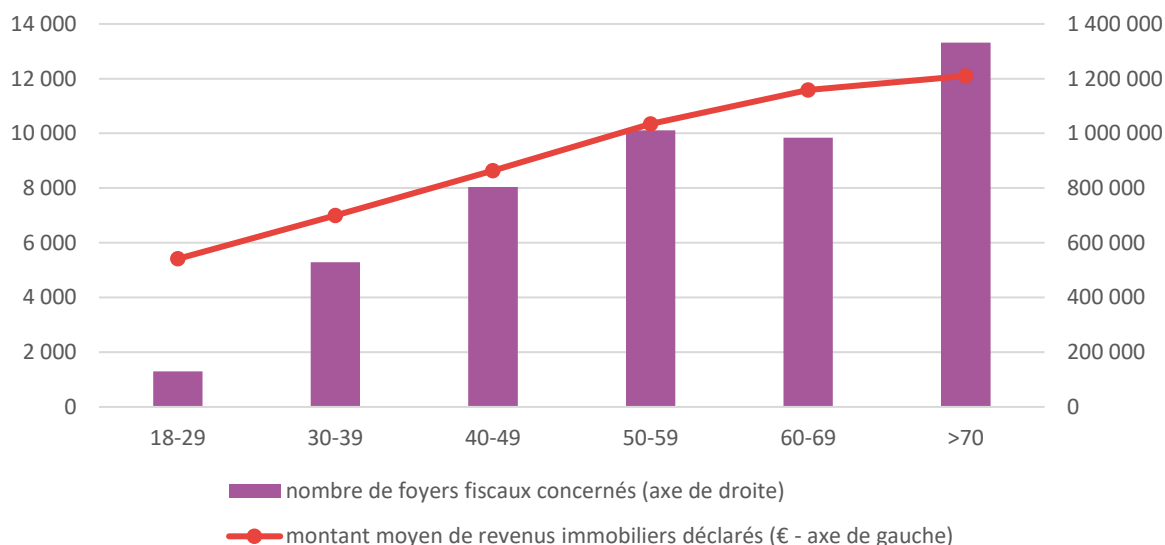


Source : Rapporteurs d'après données POTE

Le fait de déclarer des revenus immobiliers et le montant moyen déclaré augmentent avec l'âge

Les 18-29 sont très peu (100 000) à déclarer des revenus immobiliers (qu'ils soient afférents à de la location nue ou meublée), pour des montants moyens autour de 4 800 euros. A l'inverse, les plus de 70 ans sont 1,2 millions à déclarer ces revenus, pour les montants moyens les plus élevés à près de 12 000 euros annuels.

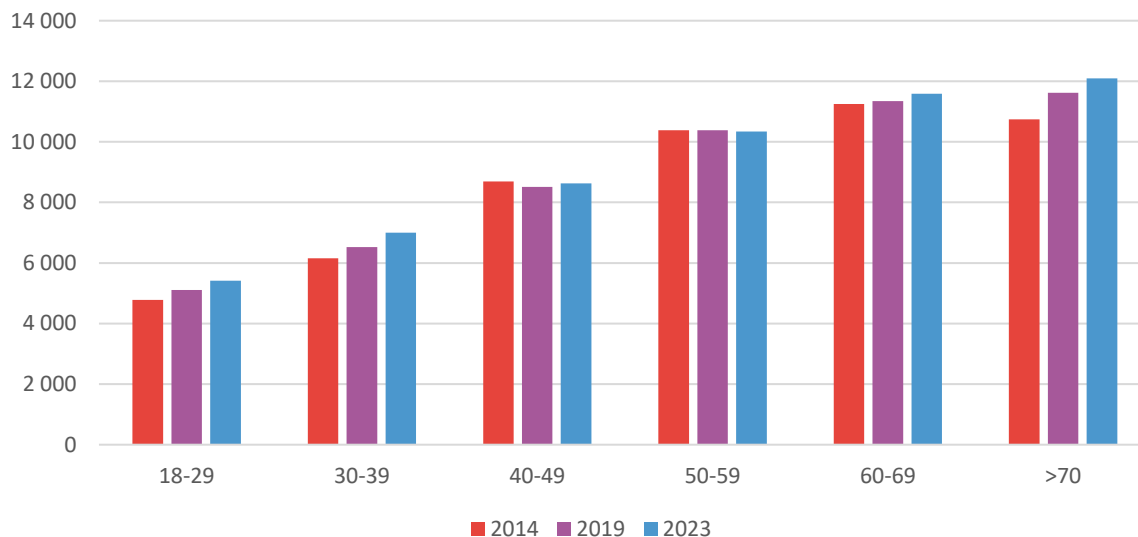
Figure 30 : revenus immobiliers déclarés en fonction de la tranche d'âge en 2023



Source : Rapporteurs d'après données POTE

La distribution et les montants moyens déclarés en fonction des tranches d'âge sont relativement stables dans le temps, même si on observe une diminution des montants déclarés par les tranches d'âge 40-60 ans au profit des plus jeunes (30-39) et des plus âgés (+70).

Figure 31 : montants moyens de revenus immobiliers déclarés (€) par tranche d'âge en 2014, 2019 et 2023



Source : Rapporteurs d'après données POTE

1.2.1.4. Les plus-values immobilières sont soumises à un taux proportionnel de 19%

Les plus-values immobilières sont imposées à l'IR dans la catégorie des plus-values de cession à titre onéreux de biens ou de droits de toute nature, à un taux forfaitaire de 19% (articles 150 U et 200 B du CGI). Ces dispositions ne sont pas applicables aux immeubles qui constituent la résidence principale au jour de la cession. Ce taux n'a pas été modifié depuis 2011.

Comme pour les contributions sociales (cf. 1.2.1.1), un abattement pour durée de détention est applicable²⁰ et conduit à une exonération totale d'IR au bout de 22 ans.

Les plus-values immobilières déclarées sont corrélées au marché de l'immobilier

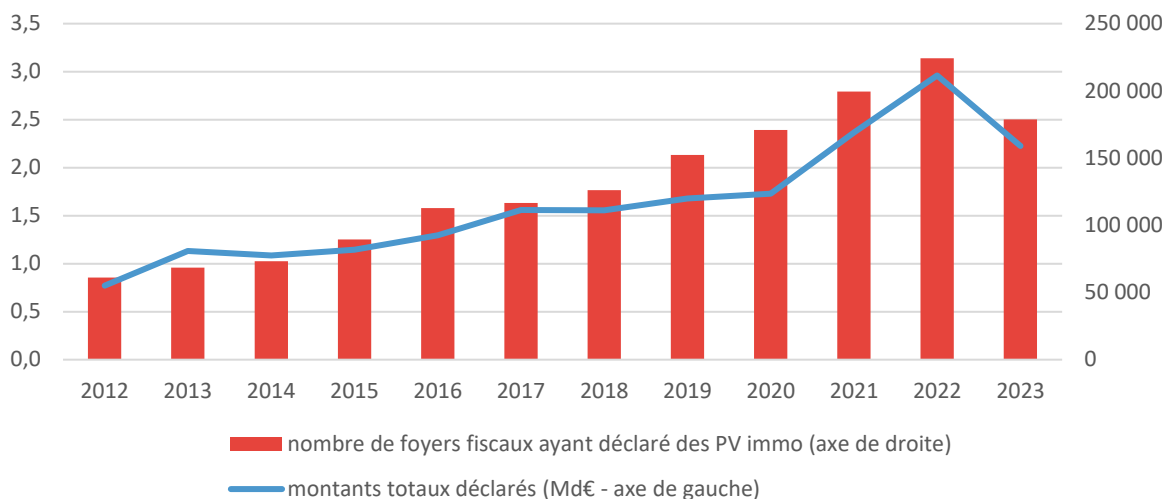
Comme pour les autres catégories de revenus soumises à l'IR, il n'est pas possible d'avoir accès au rendement de cette imposition mais seulement aux montants de plus-values déclarées au cours du temps.

Par rapport aux autres catégories de revenus, ces revenus sont relativement faibles et représentent un montant de 2,2 Md€ en 2023.

La courbe suit la tendance du marché immobilier (cf. infra Figure 43) et on observe ainsi, après une période de constante augmentation, un net repli du nombre de foyers fiscaux ayant déclaré une plus-value immobilière en 2023, en cohérence avec la chute du volume de transactions cette année-là.

²⁰ L'article 150 VC prévoit un abattement de la plus-value brute réalisée de : « - 6 % pour chaque année de détention au-delà de la cinquième ; / - 4 % au titre de la vingt-deuxième année de détention ».

Figure 32 : Montants totaux de plus-values immobilières déclarées depuis 2012

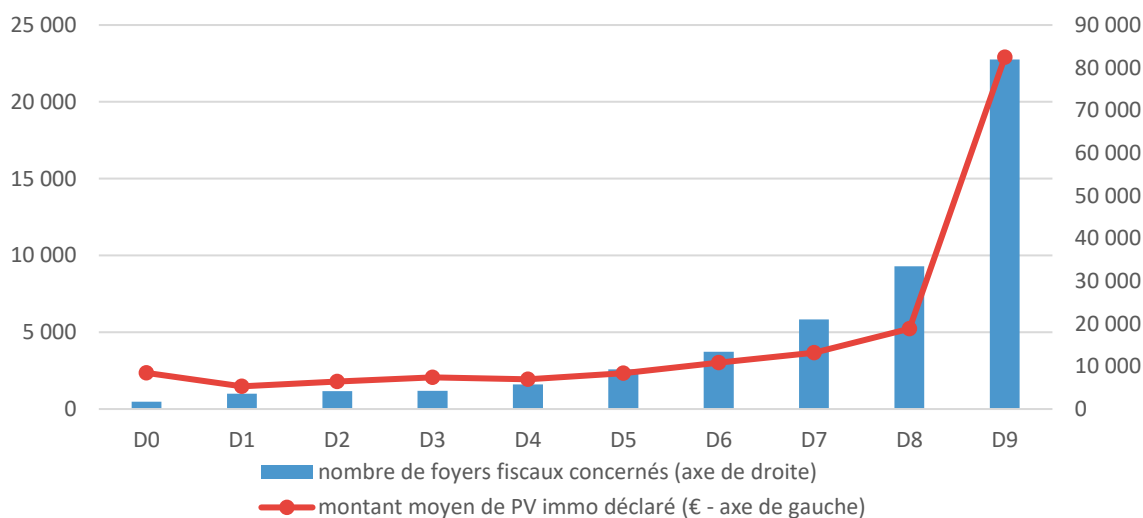


Source : Rapporteurs d'après données POTE

Les montants de plus-values immobilières déclarés en 2023 sont relativement concentrés au sein du dernier dixième de RFR dans une répartition stable au cours du temps

Les ménages ayant déclaré des PV immobilières appartenant au dernier dixième de RFR ont déclaré des montants moyens de plus-values 4 fois supérieurs aux ménages appartenant à l'avant-dernier dixième. Entre le D0 (premier dixième) et le D8, les montants de plus-values déclarés sont relativement faibles et compris entre 1400 et 5000 euros.

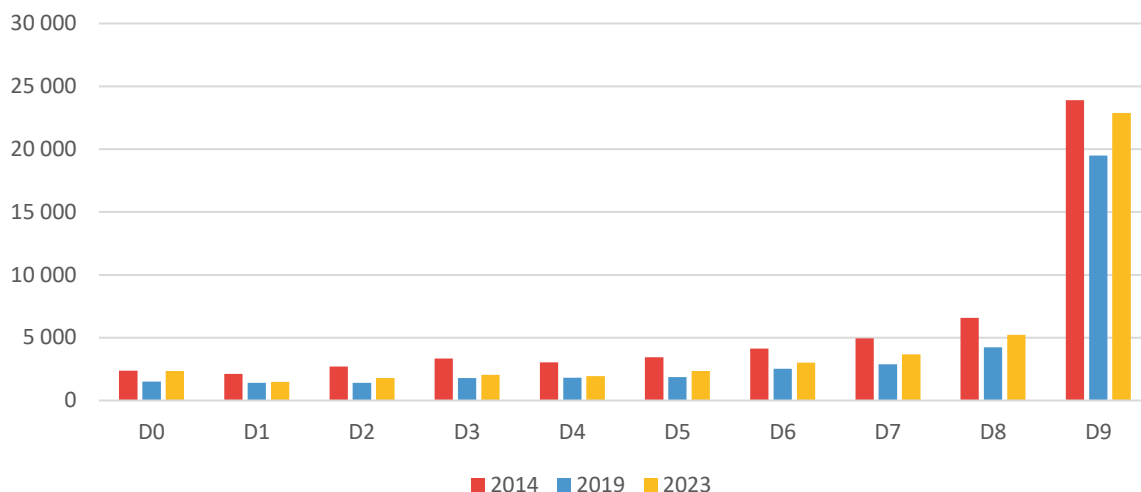
Figure 33 : Montants moyens de PV immobilières déclarées en fonction du dixième de RFR en 2023



Source : Rapporteurs d'après données POTE

Cette répartition est relativement stable au cours du temps et on n'observe pas de phénomène de concentration ou de déconcentration au sein du dernier dixième (Figure 34).

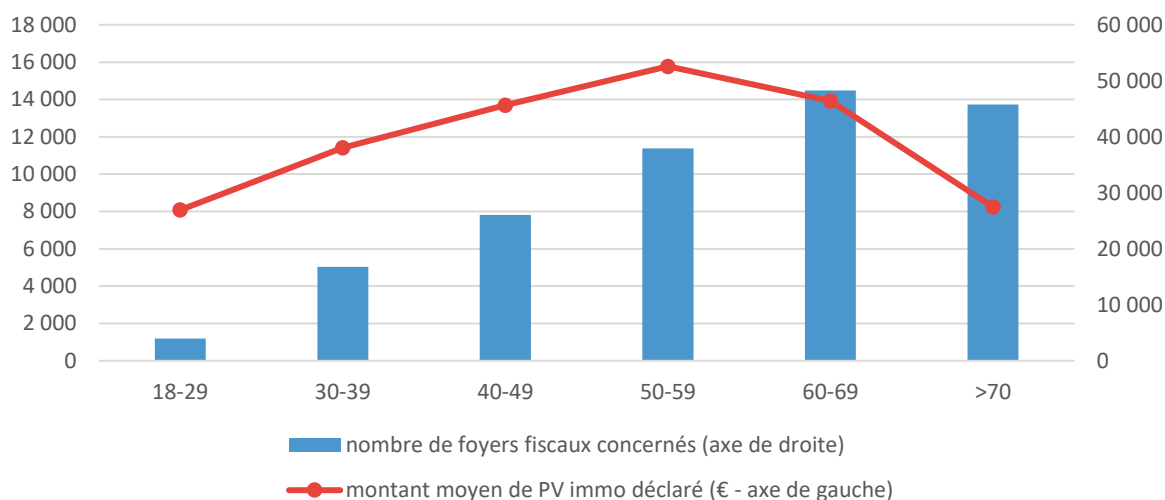
Figure 34 : Montants moyens de PV immobilières déclarés par dixième de RFR en 2014, 2019 et 2023



Source : Rapporteurs d'après données POTE

En 2023, ceux qui déclarent le plus de PV immobilières sont les 60-69 ans mais les montants les plus élevés sont déclarés dans la tranche des 50-59 ans (Figure 35). Cette répartition est globalement stable au cours du temps.

Figure 35 : montants moyens de PV immobilières déclarées par tranche d'âge en 2023



Source : Rapporteurs d'après données POTE

1.2.2. La détention de patrimoine : seul le patrimoine immobilier est désormais taxé

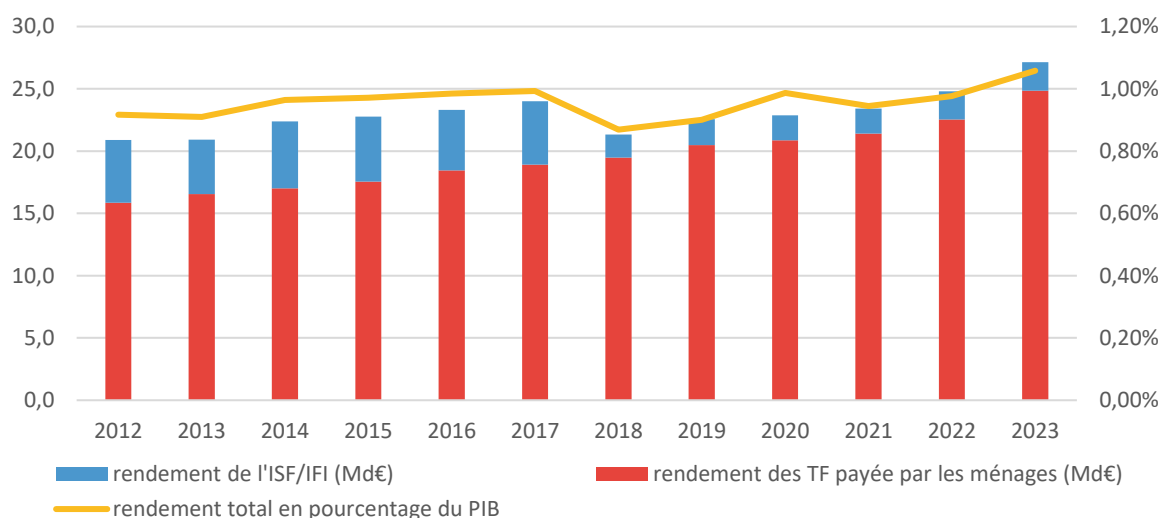
Deux impositions pèsent sur la détention de patrimoine : les taxes foncières, et l'impôt sur la fortune immobilière, qui a remplacé l'impôt de solidarité sur la fortune en 2018. Depuis 2018, seule la détention de patrimoine immobilier est désormais soumise à taxation.

Les PO sur la détention de patrimoine représentent, en 2023, un montant de 27,1 Md€, soit 25 % du total des PO sur le patrimoine et 1,06 % du PIB.

Depuis 2012, on observe une augmentation constante de ce taux jusqu'à une franche diminution en 2018, liée à la baisse du rendement de l'ISF transformé en IFI. Depuis 2018, ce taux suit une pente globalement croissante, avec une hausse ponctuelle en 2020 qui s'explique par le contexte Covid (baisse globale du PIB, tandis que ni le rendement des TF ni celui de l'IFI n'étaient impactés par la crise).

Le rendement de ces impositions sur la détention de patrimoine provient, en 2023, à 91 % des taxes foncières. Avant la transformation de l'ISF en IFI en 2017, ce taux était de 79 %.

Figure 36 : Rendement des PO sur la détention de patrimoine depuis 2012



Source : Rapporteurs d'après Comptes nationaux Insee (base 2020)

Les taxes foncières et l'IFI, qui portent sur un même bien immobilier, sont établies sur deux assiettes différentes. L'assiette de la taxe foncière ne distingue pas selon que celle-ci est grevée d'un prêt ou non, alors que, pour les propriétaires les plus fortunés, l'assiette de l'IFI est diminuée des prêts immobiliers en cours. En outre, la taxe foncière est assise sur la valeur cadastrale des biens immobiliers alors que l'IFI taxe leur valeur vénale.

1.2.2.1. L'impôt sur la fortune immobilière ne pèse que sur un faible nombre de contribuables pour un rendement très limité

Depuis la loi de finances pour 2018, l'IFI remplace l'ISF et s'applique aux particuliers dont le **patrimoine immobilier net taxable**, détenu directement ou indirectement par le redevable, son conjoint, son partenaire lié par un pacs ou son concubin et leurs enfants mineurs, dépasse **1,3 million d'euros** au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Cet impôt est encadré par les articles 964 à 983 du CGI.

Sont inclus dans l'assiette les actifs immobiliers « par nature » mais aussi « par assimilation », c'est-à-dire la détention indirecte de biens immobiliers par l'intermédiaire de sociétés, ou de supports d'épargne reposant sur des actifs immobiliers. Toutefois, les biens affectés à une activité professionnelle sont exclus de l'assiette, de la même manière que les biens professionnels étaient exclus de l'assiette de l'ISF.

Le barème est progressif à 5 tranches, avec une première tranche à 0,5% pour les patrimoines nets taxables d'une valeur comprise entre 800 000 euros et 1,3 M€, 0,70 % entre 1 300 000 M€ et 2 570 000 €, 1 % de 2 570 001 € à 5 M€, 1,25 % de 5 à 10 M€, la dernière tranche étant à 1,5% pour les patrimoines supérieurs à 10 M€.

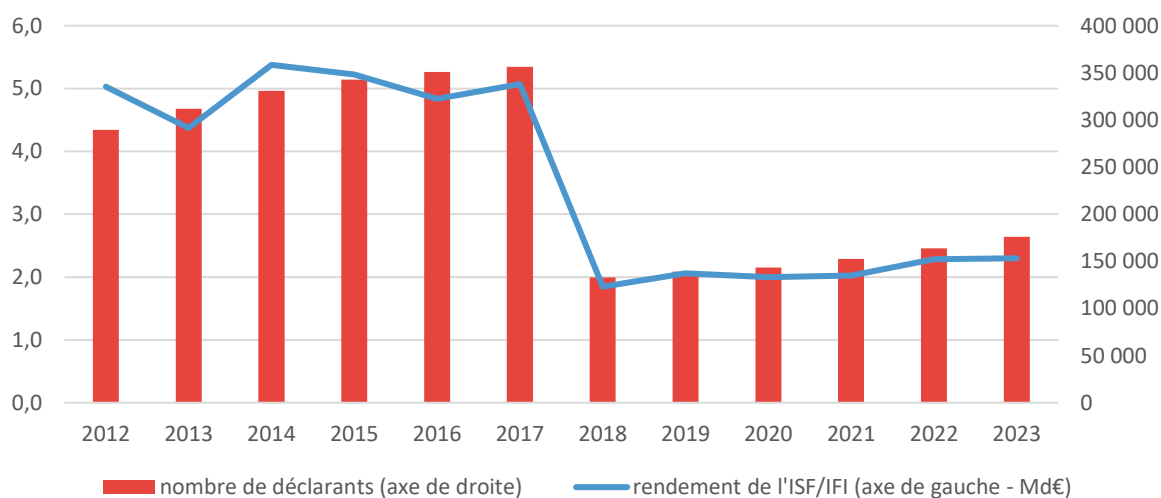
Un abattement de 30% est prévu sur la résidence principale, tandis que le redevable peut imputer sur son imposition 75% du montant de dons effectués au profit d'organismes d'intérêt général (article 978), dans la limite de 50 000 euros.

Le montant d'IFI est plafonné à hauteur de 75% des revenus (cf. 2.1.1.2).

Seule la réduction d'impôt à raison des dons aux organismes d'intérêt général est considérée comme une dépense fiscale, pour un coût évalué à 98 M€ en 2024²¹.

Le rendement de cette imposition est modéré (2,3 Md€ en 2023 pour 175 980 déclarants) et a été diminué de plus de moitié lors du passage de l'ISF à l'IFI en 2018. Depuis lors, le nombre de déclarants comme le rendement enregistrent une hausse continue mais modérée. Cette hausse s'explique par la hausse du montant de patrimoine immobilier imposable déclaré.

Figure 37 : Rendement de l'ISF/IFI et nombre de déclarants depuis 2012



Source : Rapporteurs d'après DGFIP (nombre de déclarants) et Comptes nationaux Insee (base 2020)

1% des foyers soumis à l'IFI contribuent à 14% du total de l'imposition

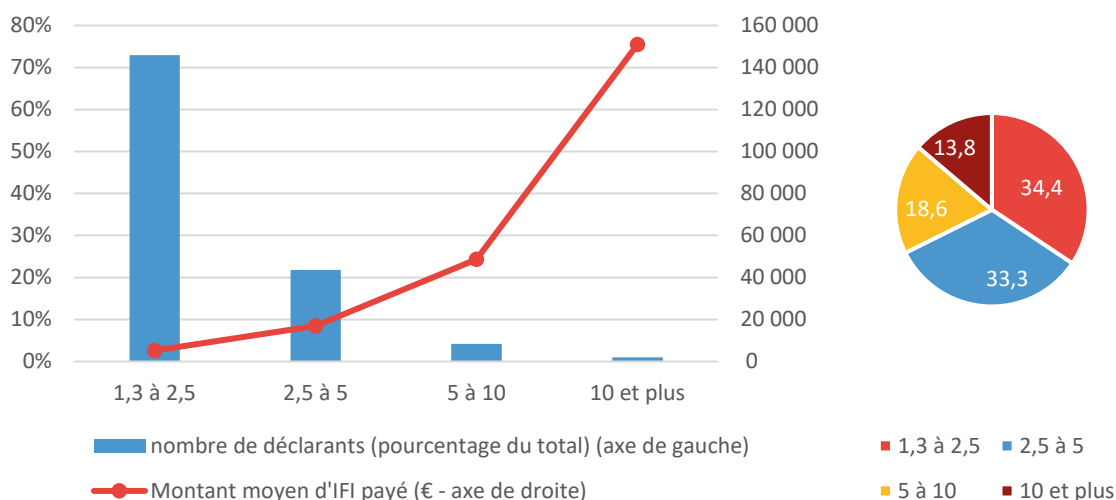
Près de trois quarts des foyers à l'IFI ont un patrimoine immobilier imposable compris entre 1,3 et 2,5 M€ et sont dans la première tranche d'imposition, mais cette catégorie ne représente qu'un peu plus d'un tiers des recettes d'IFI (34,4%), avec un montant de 5 212 euros dû en moyenne par foyer.

1 foyer sur 5 soumis à l'IFI a un patrimoine immobilier compris entre 2,5 et 5 millions d'euros, pour un rendement total équivalent à celui de la première tranche (33,3%). Le montant moyen d'IFI payé est de 16 900 euros.

La plus haute tranche de patrimoine concerne seulement 1% des foyers soumis à l'IFI mais représente près de 14 % des recettes de l'IFI, pour un montant moyen d'IFI payé de plus de 150 000 euros.

²¹ Annexe au PLF 2025, Voies et moyens, tome II

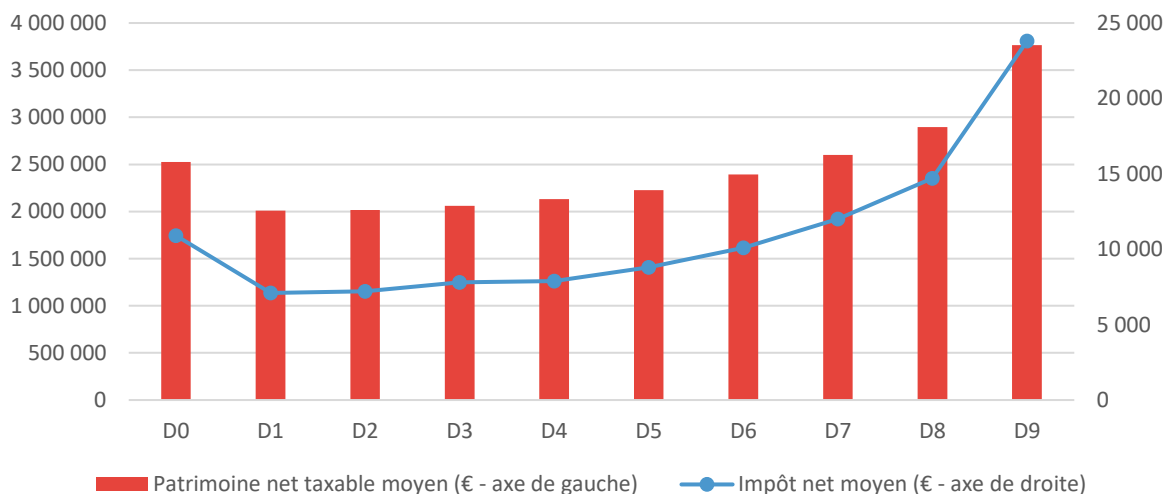
Figure 38 : montant moyen d'IFI payé (€) et nombre de déclarants en fonction de la tranche de patrimoine



Source : Rapporteurs d'après DGFIP

Si ces foyers ont donc nécessairement beaucoup de patrimoine, ils se répartissent en revanche entre tous les dixièmes de RFR. En dehors du premier dixième (qui peut concerner des contribuables pilotant leurs revenus pour minorer celui-ci), le patrimoine net taxable croît en fonction du dixième de RFR mais de manière assez mesurée, comme le montre la figure ci-dessous.

Figure 39 : parmi les ménages imposés à l'IFI, montant du patrimoine net déclaré et impôt moyen en fonction du dixième de RFR en 2024

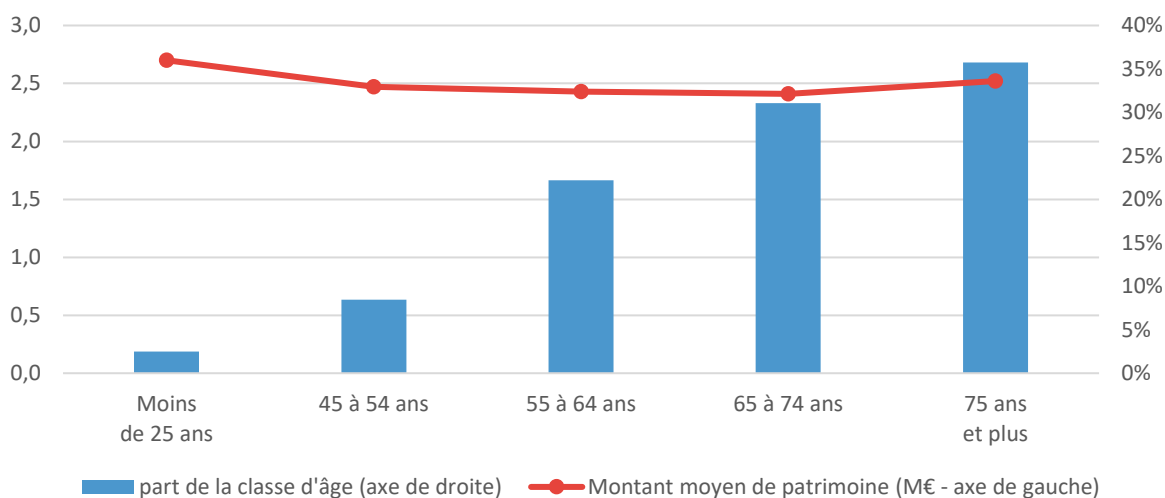


Source : Rapporteurs d'après DGFIP

Les deux tiers des foyers soumis à l'IFI ont plus de 65 ans et déclarent un patrimoine immobilier taxable moyen de 2,5 M€

Les foyers à l'IFI sont âgés : l'âge moyen est de 70 ans et c'est la tranche d'âge des plus de 75 ans qui est la plus représentée. En revanche, le montant moyen de patrimoine déclaré, compris entre 2,41 M€ (65-74 ans) et 2,7 M€ (moins de 25 ans), n'est pas corrélé à l'âge.

Figure 40 : parmi les ménages imposés à l'IFI, montant moyen de patrimoine déclaré et part des déclarants à l'IFI en fonction de la tranche d'âge en 2023



Source : Rapporteurs d'après DGFIP

1.2.2.2. La taxe foncière, qui représente près d'un quart des prélèvements sur le patrimoine, est régressive et pèse proportionnellement plus sur les ménages au patrimoine immobilier le moins élevé

Les taxes foncières se décomposent entre taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB). Elles contribuent à 23 % du total des prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages en 2023.

Prévue à l'article 1393 du code général des impôts, la taxe foncière sur les **propriétés non bâties** est due par le propriétaire ou l'usufruitier d'un terrain. Elle est établie annuellement sur les propriétés non bâties de toute nature (terrains agricoles, terrains constructibles, friches etc.) d'après les faits existants au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Elle est perçue par les communes et les départements et représente une part marginale (4%²²) du rendement total de la taxe foncière.

Son montant est calculé sur la base de la valeur locative cadastrale du terrain, déterminée par comparaison avec une parcelle de référence partageant le même groupe de nature de culture, diminuée d'un abattement forfaitaire de 20 %, puis multipliée par des taux votés par les collectivités locales. Les propriétaires, qu'ils exploitent ou non le terrain, sont les redevables de cet impôt. Certains terrains bénéficient d'exonérations, notamment ceux affectés à une activité agricole, afin de soutenir le secteur et d'éviter une fiscalité trop lourde sur les exploitants.

La taxe foncière sur les **propriétés bâties** est également due par le propriétaire ou l'usufruitier de tout bien immobilier, d'après les faits existants au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Son produit est affecté exclusivement au bloc communal depuis le transfert de la part départementale de TFPB au bloc communal en 2021.

Les bases d'imposition des locaux d'habitation sont déterminées à partir des valeurs locatives cadastrales (VLC) fondées sur les conditions du marché locatif en 1970. La VLC est définie comme le loyer annuel théorique qu'un logement pourrait produire s'il était loué dans des conditions normales. L'imposition est calculée en appliquant à cette VLC un abattement de 50% puis en lui multipliant un taux voté par les collectivités locales.

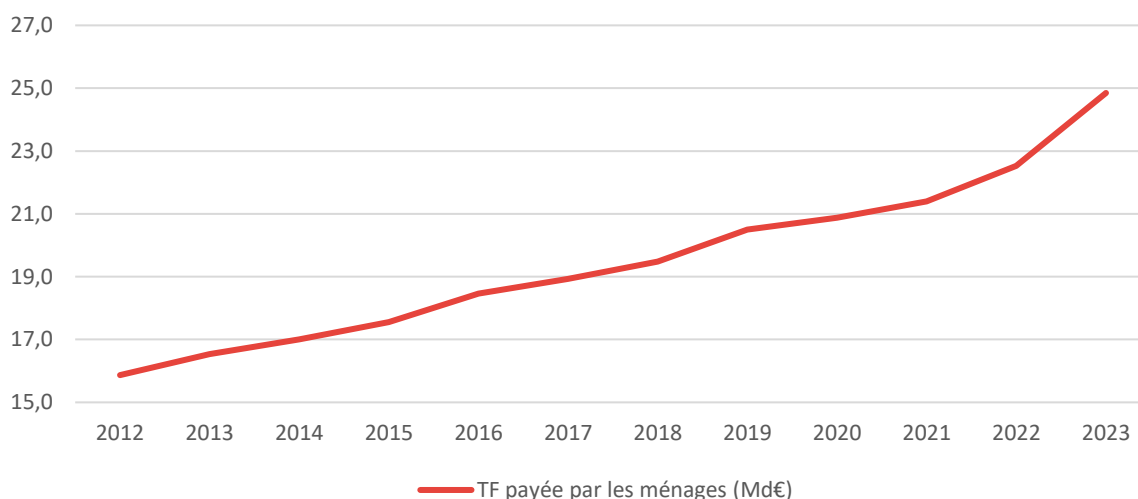
²² D'après données DGFIP

La loi de finances pour 2020 (article 146) a prévu une révision de ces valeurs locatives cadastrales pour mieux prendre en compte la réalité économique. En effet, les VLC des années 70 surestiment les montants dus par les logements récents et sous-estiment les montants relatifs aux logements anciens. Cette réforme qui devait entrer en vigueur en 2026 a été reportée au 1^{er} janvier 2028 par la loi de finances pour 2023 (article 106).

Les taxes foncières assurent des recettes en croissance constante aux collectivités

Le rendement des TF payées par les ménages suit une courbe croissante depuis 2012, même en considérant des euros constants (corrigés de l'inflation). **De 15,9 Md€ en 2012, ces taxes ont rapporté 24,8 Md€ en 2023 aux collectivités.** On observe une hausse particulièrement notable entre 2022 et 2023 due à l'augmentation significative des taux décidée par de nombreuses communes, dans un contexte de suppression de la taxe d'habitation.

Figure 41 : Rendement des taxes foncières payées par les ménages depuis 2012 (Md€ constants (base 2020))

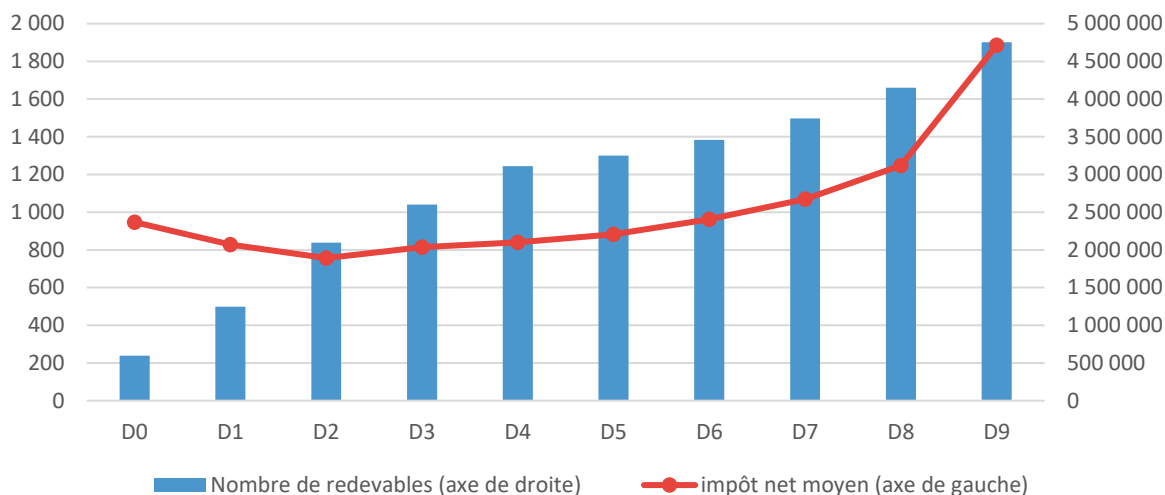


Source : Rapporteurs d'après comptes nationaux Insee (base 2020)

La taxe foncière est un impôt régressif qui pèse davantage sur les plus petits patrimoines immobiliers

Le nombre de redevables de la TF augmente avec le dixième de RFR. L'impôt net moyen augmente avec le dixième de RFR à partir du D2, mais la hausse n'est significativement marquée que pour le dernier dixième (l'avant dernier dixième de RFR s'acquitte d'un impôt moyen de 1247 euros, tandis que le dernier dixième s'acquitte d'un montant de 1885 euros). Les montants de TF relativement élevés sur les deux premiers dixièmes concernent des contribuables à fort patrimoine et faibles revenus, de manière similaire à ce qu'on observe pour l'IFI.

Figure 42 : montant moyen de TFPB en fonction du décile de RFR en 2024

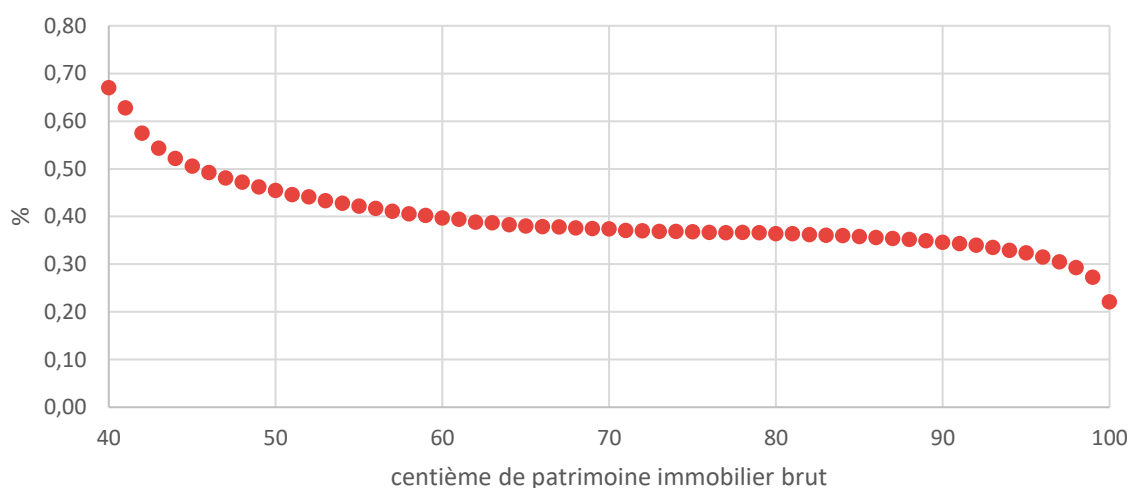


Source : Rapporteurs d'après DGFIP

Dans une note de décembre 2023²³, l'Insee a pu, en croisant les données de diverses bases, rapporter le montant de TF payé par les ménages au montant de patrimoine immobilier brut détenu par ceux-ci, pour l'année 2017.

Il en résulte que les premiers centièmes de patrimoine immobilier brut soumis à imposition (la distribution commence au 40^{ème} centile car les précédents bénéficient d'exonération de TF) s'acquittent d'un montant de TF représentant 0,67% du montant de leur patrimoine immobilier brut, tandis que le dernier centième de la distribution s'acquitte d'un montant de TF représentant seulement 0,22% de la valeur brute de son patrimoine immobilier. Entre ces deux extrêmes, la courbe décroît continument.

Figure 43 : taxe foncière nette en pourcentage du patrimoine immobilier brut, en 2017



Source : Rapporteurs d'après note Insee analyses précitée

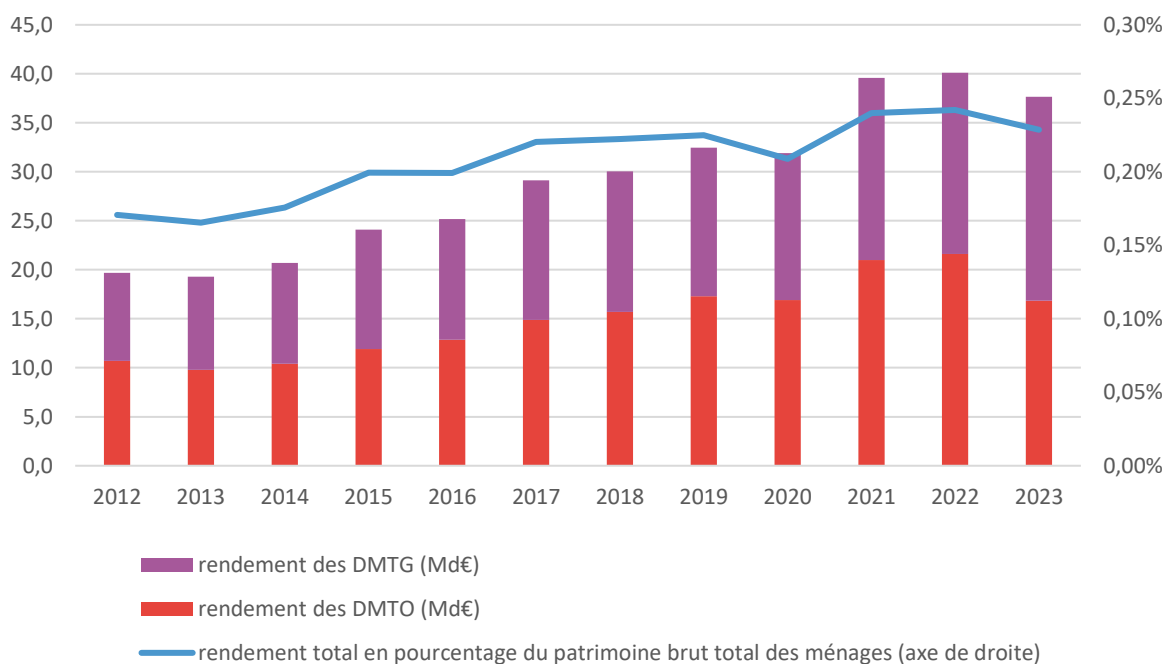
²³ Les ménages au patrimoine immobilier le plus élevé paient relativement moins de taxe foncière que les ménages les moins dotés, Mathias André, Olivier Meslin, Insee analyses, n°91, décembre 2023

1.2.3. La transmission du patrimoine

Le patrimoine est taxé au moment de sa transmission : droits de mutation à titre onéreux (DMTO) lors d'une vente immobilière (qui, contrairement à l'impôt pesant sur la plus-value immobilière, pèse non sur le vendeur mais sur l'acheteur), et droits de mutation à titre gratuit (DMTG) sur les donations et successions.

Les PO sur la transmission du patrimoine représentent, en 2023, un montant de 37,7 Md€₂₀₂₀ soit 35 % du total des PO sur le patrimoine, 1,5% du PIB et 0,23% du patrimoine brut total des ménages. Ces PO représentent tendanciellement une part plus importante dans le total du patrimoine des ménages, passant de 0,17% en 2012 à 0,23% en 2023.

Figure 44 : Rendement des PO sur la transmission de patrimoine depuis 2012 (Md€ 2020)



Source : Rapports d'après Comptes nationaux Insee (base 2020)

1.2.3.1. Les DMTO constituent une recette importante pour les collectivités directement corrélée au marché de l'immobilier

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) sont des impôts perçus par l'État et les collectivités sur la transmission du patrimoine du contribuable dont le fait générateur est l'accomplissement d'actes ou d'opérations juridiques. Ils s'appliquent principalement aux transactions immobilières, mais aussi aux cessions de parts de sociétés et à certains transferts d'actifs financiers. Ils constituent une source importante de financement pour les départements.

L'assiette des DMTO est le prix d'achat du bien immobilier. Cette imposition est due par l'acheteur.

Les DMTO portant sur les transactions immobilières recouvrent plusieurs impôts :

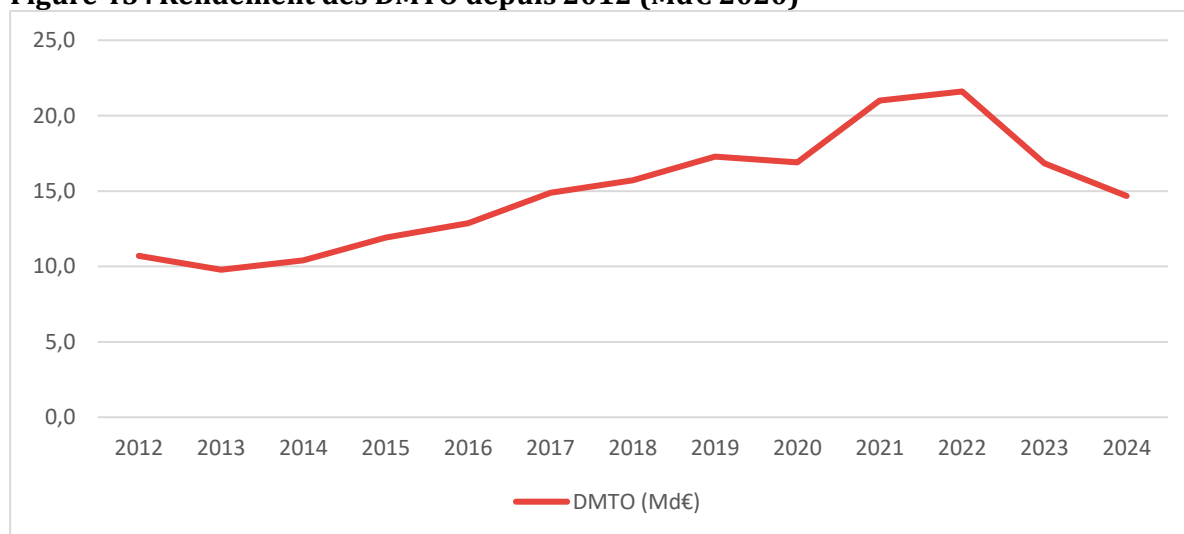
- La taxe de publicité foncière (TPF) ou droit d'enregistrement, perçue par le département, au taux de 3,8 %, taux susceptible d'être modulé par les conseils départementaux entre 1,2% et 4,5%²⁴ (article 1594 D du CGI) ;
- La taxe additionnelle perçue au profit des commune, au taux de 1,2% (article 1584 du CGI)
- Le prélèvement pour frais d'assiette, perçu par l'Etat, assis sur le montant de la TPF, au taux de 2,37% (article 1647 du CGI).

Dans le cas général (hypothèse d'une taxe de publicité foncière au taux de droit commun de 3,8%), le taux des DMTO est de **5,09%**. Ce taux monte à **5,81%** avec une TPF à 4,5% et à **6,32%** avec une TPF à 5%.

Pour les acquisitions d'immeubles neufs ou en état futur d'achèvement, le taux de taxe de publicité foncière est réduit à 0,7% et la taxe additionnelle au profit des communes n'est pas due, ce qui conduit à un taux de DMTO de **0,72%**.

Du fait de son assiette, le rendement des DMTO est directement lié à la santé du marché immobilier : volume de transactions immobilières et prix des transactions. On observe ainsi une petite baisse du rendement de cette imposition entre 2019 et 2020 due à la crise Covid, qui a diminué le volume des transactions, avant un rattrapage en 2021 et une baisse significative en 2023, due à la fois à la chute des transactions et des prix de l'immobilier, mais aussi au relèvement des taux d'intérêt. Ainsi, si le rendement des DMTO avait culminé à 21,6 Md€ en 2022, doublant par rapport à 2013 (en euros constants), le rendement a diminué à 16,8 Md€ en 2023 et la tendance s'est poursuivie en 2024, compte tenu de la diminution tant des volumes que des prix durant cette année. Il faudra encore attendre quelques années pour observer si la hausse du taux de TPF en 2025 aura suffi à contrebalancer ces baisses.

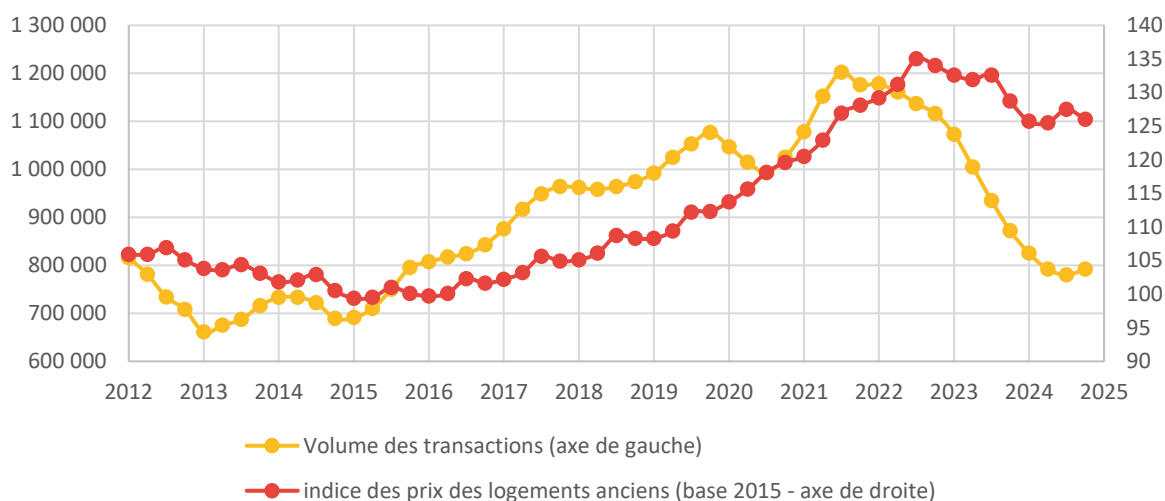
Figure 45 : Rendement des DMTO depuis 2012 (Md€ 2020)



Source : Rapporteurs d'après Comptes nationaux Insee (base 2020)

²⁴ L'article 11 de la loi du 14 février 2025 de finances pour 2025 prévoit que les départements peuvent relever ce taux jusqu'à 5% pour les actes conclus entre le 1^{er} avril 2025 et le 31 mars 2028, sauf pour les primo-accédants

Figure 46 : Volume des transactions immobilières et indice des prix des logements anciens depuis 2012



Source : Rapporteurs d'après Insee

Le rapport 2023 du CPO relatif à la fiscalité du logement invitait à engager une réflexion sur le niveau et l'affectation de ces DMTG pour moins taxer l'acquisition de logements et compenser le manque à gagner pour les finances publiques par un relèvement des impôts portant sur leur détention. Cette question est abordée par le rapport particulier n°3 auquel on pourra utilement se reporter.

1.2.3.2. Les DMTG sont en hausse depuis 2012 malgré une assiette mitée par les exonérations

Défini aux articles 750 *ter* à 808 du CGI, le régime des droits de mutation à titre gratuit (DMTG) repose sur le principe général d'une taxation au bénéfice de l'État, des donations et de l'actif net des successions (c'est-à-dire après retronchement des dettes éventuelles). Les DMTG frappent l'ensemble des biens mobiliers et immobiliers transmis. Ils sont calculés en fonction de la **valeur du patrimoine reçu** et du **lien de parenté** entre le donateur ou le défunt et le bénéficiaire. Des **abattements fiscaux** existent en fonction du degré de parenté, et des **barèmes progressifs** déterminent le montant de l'impôt dû. Les règles de taux sont quasiment identiques entre donations et successions (cf. 2.2.1).

Les DMTG frappent également les biens détenus à l'étranger. Dans l'hypothèse où le défunt n'est pas un résident français, le bénéficiaire est imposable sur les seuls biens français reçus ou sur l'ensemble des biens selon qu'il est lui-même domicilié en France ou non.

L'assiette des DMTG prend en compte les donations antérieures consenties par un même donateur vers un même bénéficiaire selon le mécanisme dit de *rappel fiscal* évoqué en 2.2.1.

Certains dispositifs permettent de bénéficier d'exonérations significatives de droits de mutation à titre gratuit (DMTG) lors de la transmission de certains biens par donation ou succession : l'assurance-vie (abordée par le rapport particulier n°3 relatif à l'efficacité économique), le pacte Dutreil (abordé par le rapport particulier n°4 relatif à l'égalité), mais aussi les dispositifs applicables aux monuments historiques ou aux bois et forêts, qui portent sur des biens particuliers et plus rarement détenus (cf. 1.3).

Les informations sur les donations et les successions sont consignées par les notaires et il n'existe pas de base centralisée de données numériques permettant de connaître les profils des contribuables concernés, empêchant d'évaluer l'effet de toute réforme faisant évoluer ces dispositifs.

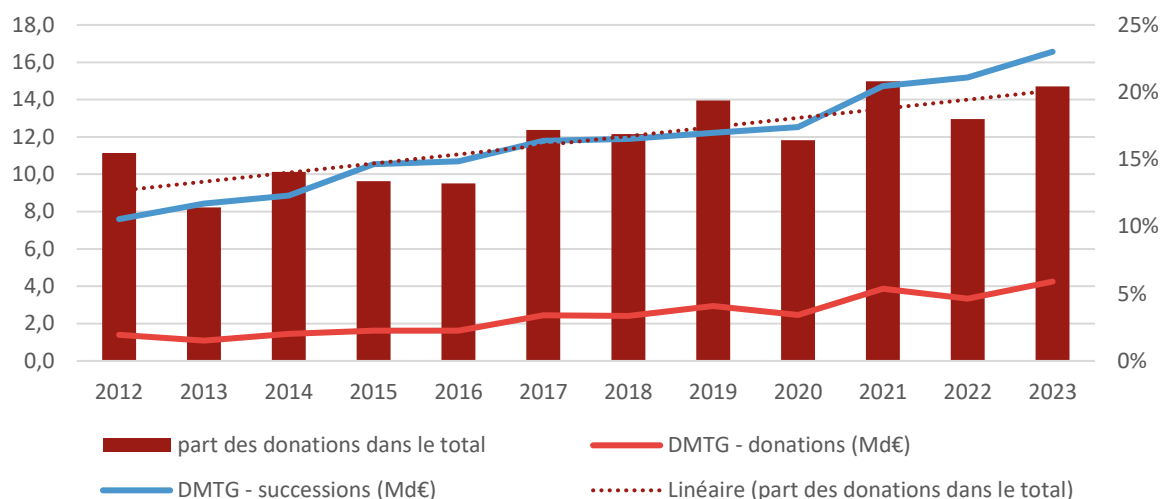
Les DMTG représentent 19% du total des PO sur le patrimoine. Leur rendement total est de 20,8 Md€ en 2023 et suit une hausse quasiment continue depuis 2012 (en euros constants).

Le rendement des DMTG relatifs aux donations est ainsi passé de 1,4 Md€ en 2012 à 4,3 Md€ en 2023, soit une multiplication par trois, tandis que le rendement des DMTG relatifs aux successions est passé de 7,6 Md€ en 2012 à 16,6 Md€ en 2023, soit une multiplication par plus de deux. Ces hausses sont sans doute dues à l'accroissement de la valeur du patrimoine transmis, notamment tiré par la hausse des prix de l'immobilier.

On observe également un effet de la crise Covid, avec une diminution du nombre de donations en 2020 (en raison probablement de la fermeture des études notariales), et une forte hausse du nombre de successions en 2021, corrélée à la hausse de mortalité en 2020.

La proportion de donations est globalement croissante et peut témoigner d'une évolution générationnelle à anticiper sa succession.

Figure 47 : Rendement des DMTG depuis 2012 (Md€ 2020)



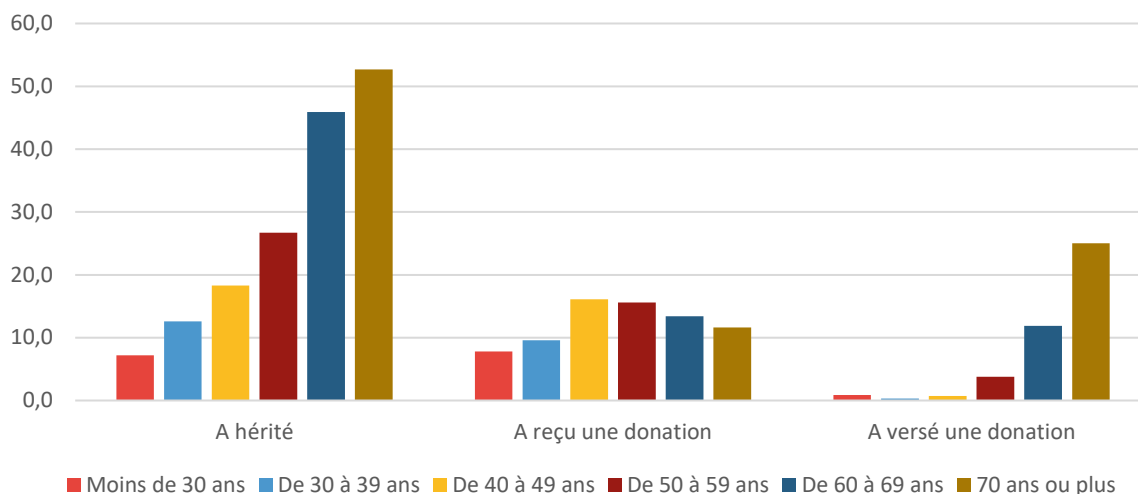
Source : Rapporteurs d'après Comptes nationaux Insee (base 2020)

La part des personnes ayant hérité augmente logiquement avec l'âge, et si 7,2% des moins de 30 ans a reçu un héritage, cette proportion atteint 53% chez les plus de 70 ans (Figure 33). Cette proportion augmente également avec le niveau de patrimoine brut détenu : 14% des 10% les moins bien dotées en patrimoine brut ont hérité, contre 44% des 10% les mieux dotées²⁵.

Ce sont en revanche les 40-59 ans qui ont le plus reçu une donation (plus de 15% d'entre eux), confirmant l'effet générationnel de ce mode de transmission du patrimoine.

²⁵ Insee Références, revenus et patrimoine des ménages, édition 2024, d'après enquête Histoire de vie et Patrimoine, 2020-2021

Figure 48 : Part des personnes ayant hérité, reçu ou versé une donation au cours de leur vie, selon leur âge, en 2021



Source : Rapporteurs d'après Insee Références, revenus et patrimoine des ménages, édition 2024, d'après enquête Histoire de vie et Patrimoine, 2020-2021

1.3. Deux catégories d'actifs soumis à un régime fiscal favorable

1.3.1. Les bois et forêts bénéficient d'une fiscalité favorable pour éviter le morcellement territorial et encourager une gestion durable

D'après les données de France Bois Forêts²⁶, 3,3 millions de propriétaires privés sont détenteurs de 75% de la forêt française, qui représente un tiers du territoire national.

50 000 propriétaires ont plus de 25 Ha dont 9 000 propriétaires possédant plus de 100 Ha. 11 % d'entre eux possèdent 76 % de la surface forestière privée.

Ces bois et forêts font l'objet d'une fiscalité particulièrement favorable visant à faciliter la transmission des forêts pour éviter un morcellement territorial et encourager à sa bonne gestion. Le régime fiscal vise en outre à tenir compte de l'attente du revenu qui peut durer plusieurs dizaines d'années pour les essences les plus lentes à parvenir à leur maturité.

En matière **d'impôt sur le revenu**, les personnes physiques qui réalisent des investissements forestiers peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt, qui s'impute sur le montant de l'IR (article 200 *quindecies* du CGI dans sa rédaction applicable depuis le 1^{er} janvier 2023). Trois types de dépenses peuvent permettre de bénéficier du crédit d'impôt :

- Le dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement (DEFI) Acquisition prévoit un crédit d'impôt de 25% du prix d'acquisition des terrains, applicable aux acquisitions de bois, de terrains à boiser, de parts de groupements forestiers ou de sociétés d'épargne forestières, à condition que le contribuable s'engage à les conserver pendant 15 ans et à y appliquer un plan de gestion ;
- Le DEFI Assurance prévoit un crédit d'impôt de 76% à raison du coût de la cotisation d'assurance comprenant le risque tempête ou incendie, dans la limite de 15 euros par hectare assuré ;
- Le DEFI Travaux prévoit un crédit d'impôt de 25% du montant TTC des dépenses de travaux forestiers, sans seuil plancher, sous condition d'avoir un document de gestion durable.

²⁶ Cf [Brochure chiffresClesForetPrivee 2021 PageApage BD.pdf](#)

Ces trois crédits d'impôt sont chacun calculés sur une base limitée à 6 250 euros pour une personne seule et 12 500 euros pour un couple. L'excédent est reportable au titre des 4 années suivant celle du paiement des travaux (8 ans pour les travaux consécutifs à un sinistre forestier mentionné au premier alinéa de l'article 1398 du CGI).

13 060 ménages bénéficient d'au moins l'un de ces crédits d'impôt, pour une dépense fiscale évaluée à 20 M€ en 2024.

L'article 200 *decies* A du CGI prévoit quant à lui une réduction d'impôt pour la défense des forêts contre l'incendie, égale à 50 % du montant des cotisations versées aux associations syndicales réalisant des travaux de prévention en vue de la défense des forêts contre l'incendie, dans la limite annuelle de 1000 euros par foyer fiscal. Si ce dispositif bénéficie à 5 896 ménages, la dépense fiscale est négligeable pour l'Etat.

Enfin, est mis en place un abattement pour durée de détention sur la plus-value réalisée lors de la vente de terrains forestiers, de 10 euros par année de détention et par hectare cédé (article 150 VF, III du CGI). Il n'y a pas d'abattement équivalent sur les prélèvements sociaux. Cette dépense fiscale n'est pas chiffrée dans le fascicule Voies et moyens.

En matière de **transmission**, en application du régime dit « Sérot-Monichon » résultant d'une loi « Sérot » du 16 avril 1930, modifiée en 1959 par un amendement « Monichon », les successions et donations relatives à des bois et forêts ou des parts de groupements forestiers sont exonérés de DMTG à concurrence des trois quarts de leur montant, sous condition d'engagement à une gestion durable de ceux-ci (article 793, 2-2° et 1-3° du CGI). Cette dépense fiscale est évaluée à 50 M€ en 2024, pour un nombre de ménages bénéficiaires indéterminé. Cette disposition doit permettre de faciliter la transmission des forêts, et, par voie de conséquence, la gestion et la survie du massif forestier.

Ce dispositif vise à éviter au détenteur de bois et forêts de devoir morceler sa parcelle pour pouvoir s'acquitter des droits de succession.

En matière de **détention**, les bois et forêts et les parts de groupement forestiers sont exonérés d'IFI à concurrence des trois quarts de leur valeur sous les mêmes conditions que pour les DMTG (article 976, I et II du CGI). Cette disposition bénéficie à 25 321 ménages, pour une dépense fiscale évaluée à 46 M€ en 2024.

Ce dispositif vise à éviter au détenteur de bois et forêts de devoir vendre une partie de sa production avant qu'elle soit arrivée à maturité.

Enfin, les terrains plantés en bois sont totalement exonérés de taxe foncière sur les propriétés non bâties en application de l'article 1395 du CGI. Cette mesure bénéficie à 489 000 parcelles, pour un coût de l'ordre de 1 M€.

Le coût total de la dépense fiscale en faveur des bois et forêts est ainsi évaluée en 2024 à 117 M€.

Tableau 2 : Dépenses fiscales en faveur des bois et forêts

Impôt	Mesure	Assiette et taux	Référence législative	Nombre de ménages bénéficiaires	Montant de la dépense 2024 (prévision)
IR	Crédit d'impôt au titre d'investissements forestiers	DEFI acquisition : 25% du prix d'acquisition des terrains DEFI assurance : 76% du montant de la cotisation versée, dans la limite de 15 euros par hectare assuré	Article 200 quinquies du CGI	13 060	20 M€

PANORAMA GÉNÉRAL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LE PATRIMOINE DES MÉNAGES ET ÉVALUATION
DE LA TRANSFORMATION DE L'ISF EN IFI

		DEFI travaux : 25% du montant TTC des dépenses de travaux forestiers Dans les trois cas, les dépenses sont limitées à 6250 euros pour une personne seule et 12 500 euros pour un couple.			
	Réduction d'impôt pour la défense des forêts contre l'incendie	50% des cotisations versées aux associations syndicales réalisant des travaux de prévention en vue de la défense des forêts contre l'incendie, dans la limite de 1000€ par foyer	Article 200 decies A du CGI	5 896	€
	Abattement sur la PV réalisée lors de la vente de terrains forestiers	Abattement de 10 € par année de détention et par hectare cédé	Article 150 VF, III du CGI	Non chiffré	Non chiffré
DMTG	Exonération partielle lors de la succession ou donation, sous condition d'engagement à une gestion durable de ceux-ci	Exonération de 75%	Article 793, 2-2° et 1-3° du CGI	Indéterminé	50 M€
IFI	Exonération partielle, sous condition d'engagement à une gestion durable de ceux-ci	Exonération de 75%	Article 976, I et II du CGI	25 321	46 M€
TFPNB	Exonération pour les terrains plantés en bois	Exonération totale	Article 1395 du CGI	489 000 parcelles	1 M€
TOTAL					117 M€

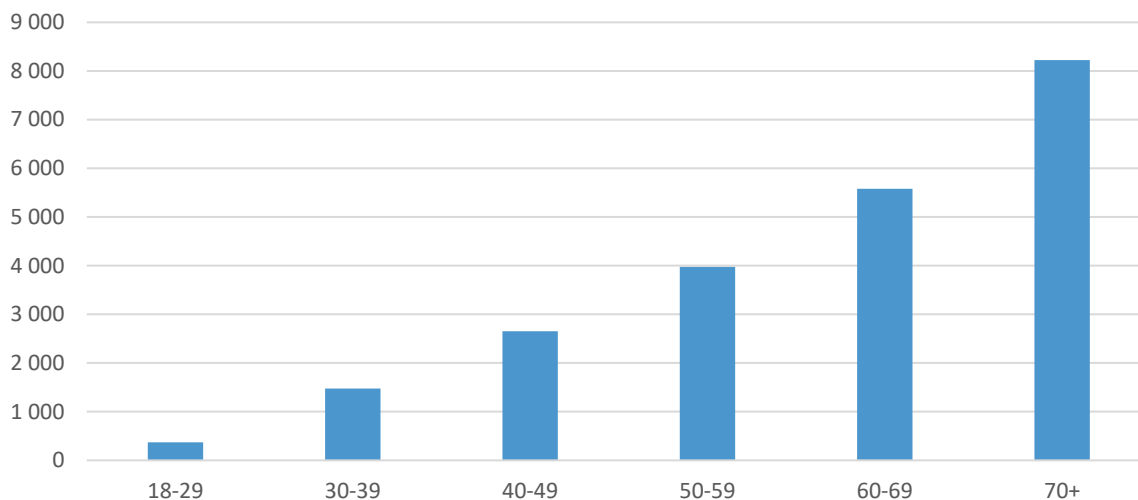
Source : Evaluation des voies et moyens, Tome II, 2025 et code général des impôts

Le nombre de bénéficiaires d'une réduction ou d'un crédit d'impôt afférent aux bois et forêts croît avec l'âge et le dixième de RFR

Les données du fichier POTE nous renseignent sur le profil des bénéficiaires des différents crédits et réductions d'impôt afférents aux bois et forêts.

Le nombre de bénéficiaires des réductions d'impôts et crédits d'impôts (RICI) afférents aux bois et forêts (crédit d'impôt au titre d'investissements forestiers et réduction d'impôt pour la défense des forêts contre l'incendie) croît avec l'âge, pour un total de 22 274 bénéficiaires en 2023.

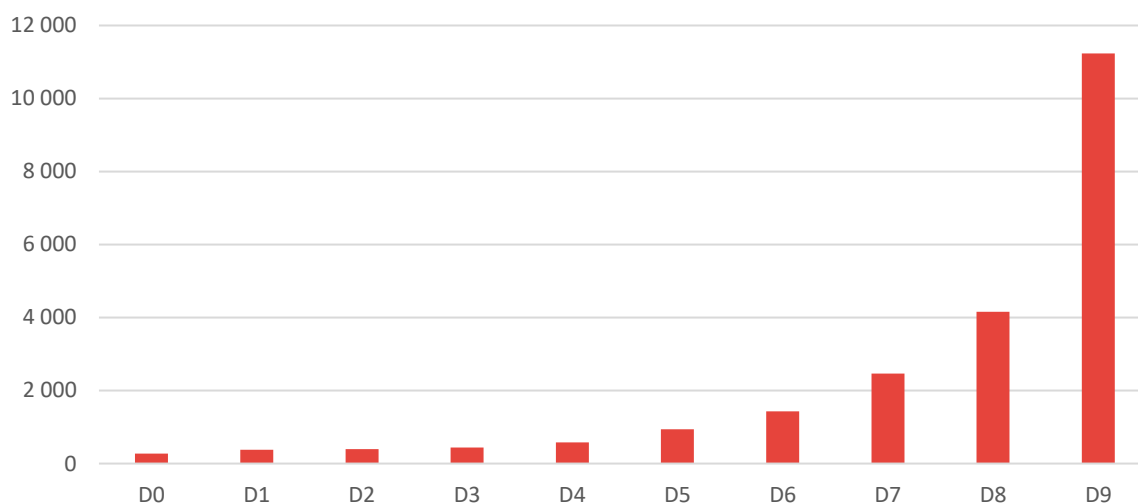
Figure 49 : nombre de foyers fiscaux déclarant une dépense ouvrant droit à réduction d'impôt pour la défense des forêts contre l'incendie ou crédit d'impôt au titre d'investissements forestiers par tranche d'âge en 2023



Source : données POTE, DGFIP

Le nombre de bénéficiaires de ces réductions et crédits d'impôt croît avec le dixième de RFR, et ces bénéficiaires appartiennent, pour plus de la moitié d'entre eux, au dernier décile.

Figure 50 : nombre de foyers fiscaux déclarant une dépense ouvrant droit à réduction d'impôt pour la défense des forêts contre l'incendie ou crédit d'impôt au titre d'investissements forestiers par décile de RFR en 2023



Source : données POTE, DGFIP

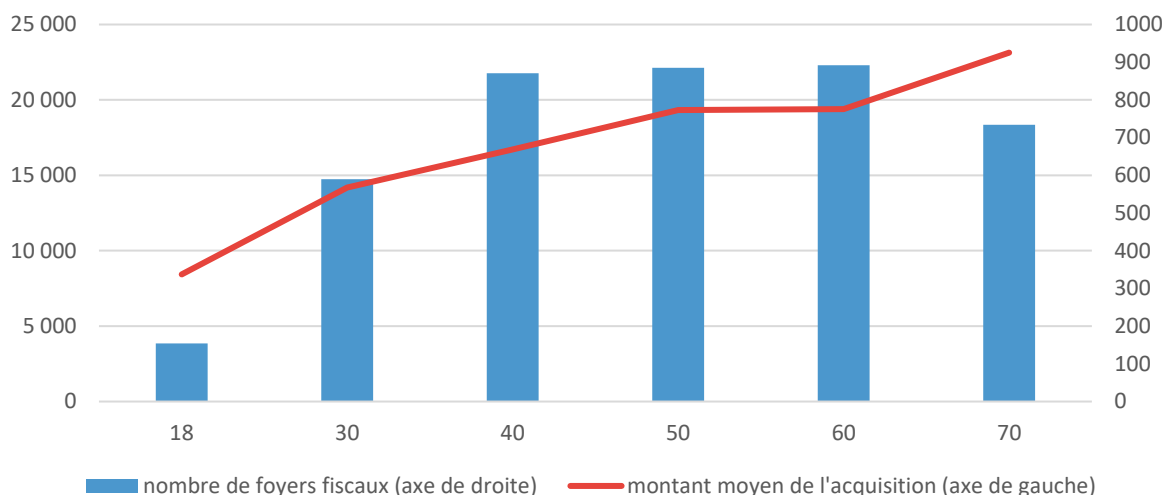
Les montants déclarés au titre des différents avantages fiscaux sous forme de réductions ou de crédits d'impôt couvrant des choses différentes (cotisations d'assurance, prix d'acquisition de terrains, montant de travaux engagés...), ils ne peuvent être moyennés de manière agrégée.

Les 22 274 bénéficiaires de tous les RICF confondus en 2023 se répartissent en :

- 7 852 bénéficiaires du DEFIC assurance, pour un montant moyen déclaré de 390 euros ;
- 3 245 bénéficiaires du DEFIC acquisition, pour un montant moyen déclaré de 18 490 euros ;
- 6 889 bénéficiaires du DEFIC travaux, pour un montant moyen déclaré de 4 367 euros ;
- 5 789 bénéficiaires de la réduction d'impôt pour la défense des forêts contre l'incendie, pour un montant moyen de 236 euros.

S'agissant en particulier du DEFI acquisition, pour lequel le montant total déclaré est le plus élevé, il y a plus d'acquéreurs de bois et forêts dans les tranches d'âge entre 40 et 70 ans sans que ce pic soit particulièrement marqué. En revanche, le montant de l'acquisition croît avec l'âge, et ce sont les plus de 70 ans qui dépensent, en moyenne, le montant le plus élevé (23 134 €).

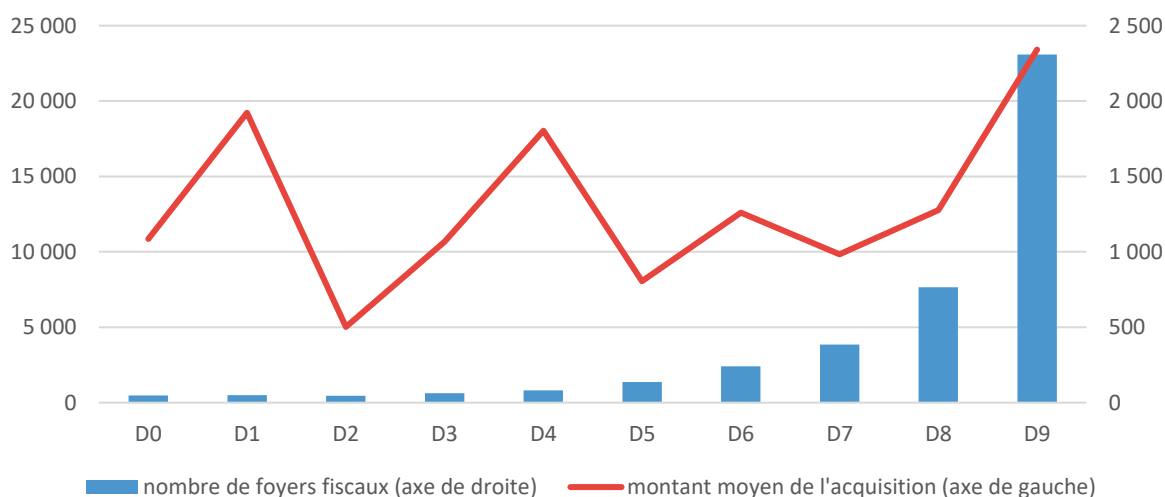
Figure 51 : Montant moyen des bois et forêts acquis (en euros) et nombre de bénéficiaires du crédit d'impôt par tranche d'âge en 2023



Source : données POTE, DGFIP

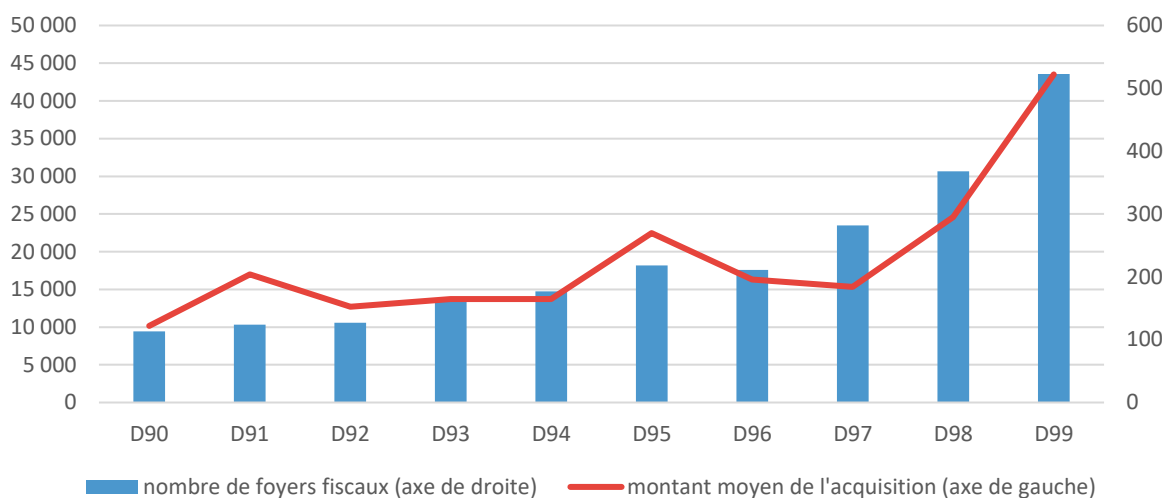
Si les acquéreurs appartiennent majoritairement au dernier dixième de RFR, le montant moyen de l'acquisition ne semble pas corrélé au revenu et est compris entre 5 000 et 25 000 euros (Figure 25), hormis pour les derniers centièmes de RFR pour lesquels le nombre d'acquéreurs et le montant moyen de l'acquisition croissent avec le revenu (Figure 26).

Figure 52 : Montant moyen d'acquisition des bois et forêts (en euros) et nombre de bénéficiaires du crédit d'impôt par décile de RFR en 2023



Source : données POTE, DGFIP

Figure 53 : Montant moyen d'acquisition de bois et forêts (en euros) et nombre de bénéficiaires du crédit d'impôt au sein du dernier décile de RFR en 2023



Source : données POTE, DGFIP

Finalement, les principaux bénéficiaires des dispositifs de RICI sont les plus âgés et disposent des plus hauts revenus. Les rapporteurs n'ont pas pu disposer de statistiques équivalentes en ce qui concerne les bénéficiaires des exonérations d'IFI et de DMTG.

La fiscalité très favorable des bois et forêts peut en faire un produit d'investissement intéressant pour des contribuables désireux de diversifier leur portefeuille. La proportionnalité de l'avantage fiscal au regard de l'objectif poursuivi pourrait être questionnée.

Dans son rapport d'avril 2020 sur la structuration de la filière forêt-bois, ses performances économiques et environnementales, la Cour des comptes recommandait d'évaluer les dépenses fiscales liées aux droits de succession et à l'impôt sur la fortune immobilière accordées aux propriétaires forestiers, notamment leurs contreparties effectives en termes d'engagements de gestion durable de la forêt. Une telle évaluation n'a pas été menée à la connaissance des rapporteurs.

Proposition n° 1 : Evaluer l'efficacité de la dépense fiscale en matière de bois et forêts au regard des objectifs de gestion durable de la forêt

1.3.2. Le patrimoine monumental bénéficie d'une fiscalité favorable pour favoriser sa restauration et préservation

Un monument historique est un immeuble, bâti ou non bâti, ou un objet mobilier recevant un statut juridique particulier destiné à le protéger pour son intérêt historique, artistique, architectural mais aussi technique ou scientifique afin qu'il soit conservé, restauré et mis en valeur.

Deux niveaux de protection existent : un monument peut être « classé » ou « inscrit » au titre des monuments historiques (article L. 611-1 du code du patrimoine). Sont classés les immeubles dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public (article L. 621-1 du même code). Sont inscrits les immeubles qui, sans justifier une demande de classement immédiat au titre des monuments historiques, présentent un intérêt d'histoire ou d'art suffisant pour en rendre désirable la préservation (article L. 621-25 du même code). Les objets mobiliers sont classés ou inscrits si leur conservation présente un intérêt public au point de vue de l'histoire ou de l'art, mais aussi de la science ou de la technique (articles L. 622-1 et L. 622-20).

En outre, les propriétaires des immeubles qui, sans être classés ou inscrits au titre des monuments historiques, font partie du patrimoine national à raison du label qui leur a été accordé par la Fondation du patrimoine en application de l'article L. 143-2 du code du patrimoine, peuvent bénéficier de certains avantages fiscaux octroyés aux propriétaires des monuments historiques.

En 2022, la France comptait 45 648 monuments historiques protégés, dont 30 840 étaient inscrits et 14 808 classés. 46% d'entre eux appartiennent à des propriétaires privés²⁷.

A l'échelle d'un territoire, sont classés au titre des sites patrimoniaux remarquables les villes, villages ou quartiers dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente, au point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public (article L. 631-1 du code du patrimoine).

Un « plan de sauvegarde et de mise en valeur » peut être établi sur tout ou partie du site patrimonial remarquable. Sur les parties du site non couvertes par un tel plan, un « plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine » est établi (article L. 631-3 du code du patrimoine). Ces documents de planification visent à assurer la préservation et la mise en valeur des sites patrimoniaux remarquables.

Les monuments historiques bénéficient d'un régime fiscal spécifique visant à favoriser leur préservation et leur transmission

En matière **d'impôt sur le revenu**, l'application des règles de droit commun aurait pour effet d'interdire aux propriétaires de monuments historiques se réservant la jouissance de leur bien de déduire leurs charges foncières. Par dérogation à ces règles de droit commun, l'article 156, II-1° *ter* du CGI autorise les propriétaires d'immeubles historiques (monuments historiques inscrits ou classés ou immeubles ayant reçu le label délivré par la Fondation du patrimoine²⁸) à déduire de leur revenu global servant de base à l'IR – et non de leurs seuls revenus fonciers – tout ou partie des charges foncières qu'ils supportent, même si l'immeuble est utilisé comme résidence secondaire, à condition que le propriétaire s'engage à conserver la propriété de ces immeubles pendant au moins quinze ans à compter de leur acquisition (article 156 *bis* du CGI). Les charges déductibles comprennent tout ou partie des dépenses de réparation et d'entretien. Elles sont déductibles pour leur montant total si le public est admis à visiter l'immeuble et pour 50% sinon (articles 41 E et 41 F de la même annexe).

En outre, en application du 1^{er} alinéa du 3° du I de l'article 156 du CGI, les déficits fonciers relatifs aux immeubles historiques s'imputent non pas exclusivement sur les revenus fonciers des dix années suivantes, comme le prévoit le droit commun, mais sur le revenu global, sous la même condition que le propriétaire s'engage à conserver la propriété de ces immeubles pendant au moins quinze ans à compter de leur acquisition (article 156 *bis* du CGI).

Ces deux dispositifs constituent la quasi-totalité de la dépense fiscale en matière de monuments historiques, estimée respectivement en 2024 à 27 M€ et 48 M€.

²⁷ Ministère De La Culture. Chiffres clés, statistiques de la culture et de la communication 2023.
Ministère de la Culture - DEPS, 2024.

²⁸ Si ce label a été accordé sur avis favorable du service départemental de l'architecture et du patrimoine

Deux autres mesures d'un coût bien plus modeste sont également applicables à ces monuments.

Toujours en matière d'IR, une réduction d'impôt est accordée au titre des dépenses relatives aux travaux de conservation ou de restauration d'objets mobiliers classés monuments historiques, à condition que l'objet soit exposé au public durant au moins cinq années (article 199 *duovicies* du CGI), pour un coût estimé en 2024 à 1 M€.

Les immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques, ainsi que les meubles qui en constituent le complément historique ou artistique, sont **exonérés de droits de mutation à titre gratuit** (article 795 A du CGI), sous réserve du respect de plusieurs conditions (maintien des meubles exonérés dans l'immeuble concerné, accès au public, entretien de ces biens), consignées dans une convention conclue avec le ministre chargé de la culture, après avis conforme du ministre du budget. D'après le rapport²⁹ de la Cour des Comptes sur le sujet, la durée indéterminée de la convention, l'engagement des héritiers à ne pas revendre le bien de leur vivant, l'application d'intérêts de retard aux droits de mutation dus en cas de rupture de la convention, ainsi que l'obligation d'ouvrir le monument au public sans limitation dans le temps rendent le dispositif peu attractif, comme en témoigne le montant de la dépense fiscale évaluée dans l'annexe 2 des Voies et moyens à seulement 1 M€, pour un nombre de bénéficiaires indéterminé.

Le régime favorable applicable aux monuments historiques est considéré par le Gouvernement non pas comme une optimisation fiscale mais comme la « juste contrepartie des obligations relatives à la conservation et à la mise en valeur des édifices, notamment en termes d'ouverture au public, pesant sur les propriétaires privés qui possèdent plus de 40 % du parc monumental protégé français et génèrent 92 millions d'euros de recettes fiscales diverses »³⁰.

Si le dispositif mis en place en matière d'IR est effectivement incitatif en ce qui concerne la préservation des monuments historiques, la mesure en faveur de sa transmission est manifestement dépourvue d'effet. L'exonération de DMTG pourrait alors soit être purement et simplement supprimée, soit être amendée et simplifiée pour être plus efficace au regard de l'objectif assigné.

Proposition n° 2 : Supprimer ou simplifier le régime d'exonération de DMTG applicable aux monuments historiques
--

Les immeubles situés dans des sites patrimoniaux remarquables bénéficient d'une réduction d'impôt spécifique visant à inciter à leur restauration

La loi Malraux de 1962 a créé des secteurs sauvegardés au sein de quartiers anciens présentant un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles. Son objectif initial est de conserver l'intégrité des quartiers historiques, dans un contexte de réaménagements des centres villes, en favorisant la restauration immobilière dans les quartiers anciens. Ces sites sont devenus des « sites patrimoniaux remarquables » (SPR) (cf. supra) depuis la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine. Le dispositif vise à encourager les opérations de restauration immobilière dans ces secteurs.

Le dispositif a été progressivement étendu aux immeubles situés dans un quartier ancien dégradé par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, puis aux quartiers du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) lancé en 2014, par la loi de finances pour 2016.

²⁹ La politique de l'Etat en faveur du patrimoine monumental, Juin 2022

³⁰ Réponse écrite à Mme Evelynne Didier, Sénatrice, le 18 décembre 2008

Le « nouveau dispositif Malraux », encadré par l'article 199 *tervicies* du CGI, prévoit aujourd'hui qu'au sein de ces trois secteurs, les propriétaires bénéficient d'une réduction d'IR à raison des dépenses que les contribuables supportent en vue de la restauration complète d'un immeuble bâti dans l'un de ces sites ou quartiers, à condition que le propriétaire s'engage à donner l'immeuble en location pendant une durée minimale de neuf ans. La réduction d'impôt est égale à 22% du montant de ces dépenses, dans la limite de 400 000 euros. Elle est portée à 30% lorsque l'immeuble est localisé dans le périmètre d'un SPR couvert par un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé, dans un quartier ancien dégradé ou dans un quartier du NPNRU.

Le coût de la dépense fiscale est estimé en 2024 à 40 M€. Compte tenu du périmètre du dispositif, ce coût dépasse la seule dépense propre à la restauration des immeubles situés dans des sites patrimoniaux classés.

Tableau 3 : Dépenses fiscales en faveur du patrimoine monumental

	Impôt	Mesure	Assiette et taux	Référence législative	Nombre de ménages bénéficiaires	Montant de la dépense 2024 (prévision)
Monuments historiques	IR	Déduction du revenu global des charges foncières afférentes aux immeubles	Déductibilité à 100% sans plafond si immeuble ouvert au public Déductible à 50% sinon	156 (II, 1° ter) et 156 bis du CGI Articles 41 E à 41 J de l'annexe III au CGI	6 558	27 M€
		Imputation sur le revenu global des déficits fonciers supportés par les propriétaires d'immeubles historiques	Imputation sans limitation	156 (I, 3°, 1 ^{er} alinéa) et 156 bis du CGI	Non déterminé	48 M€
		Réduction d'impôt à raison des dépenses supportées au titre de travaux de conservation ou de restauration d'objets mobiliers classés	18% des sommes effectivement versées, dans la limite annuelle de 20 000 €	199 duovicies	793	1 M€
	DMTG	Exonération de DMTG des biens immeubles sous réserve du respect de plusieurs conditions	Exonération totale sous condition	795 A	Non déterminé	1 M€
SOUS-TOTAL MONUMENTS HISTORIQUES						77 M€
Dispositif Malraux	IR	Réduction d'IR au titre des dépenses de restauration d'immeubles bâtis situés dans les sites et quartiers du dispositif	22% ou 30% dans la limite de 400 000 euros	199 tervicies	5 356	40 M€
TOTAL						117 M€

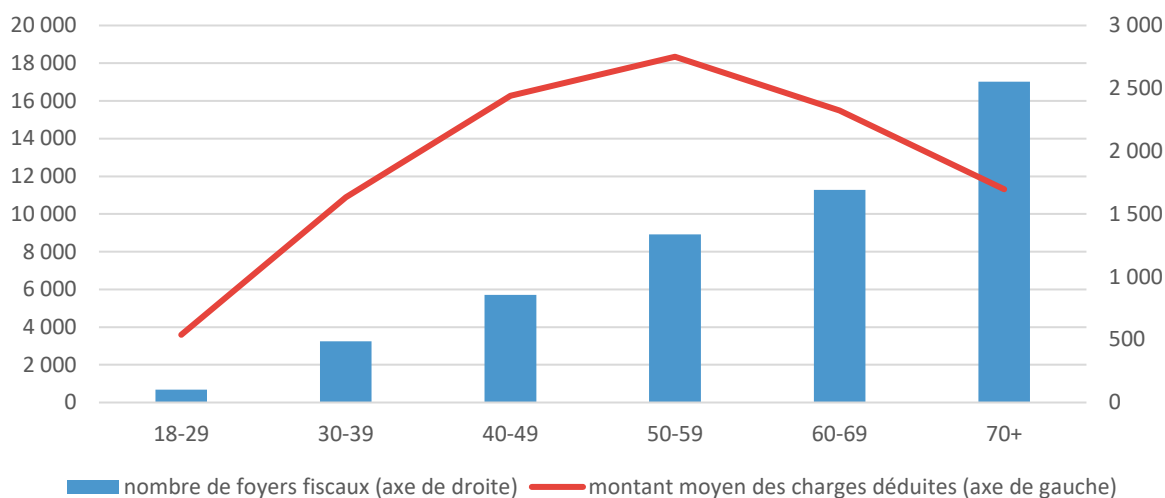
Source : Evaluation des voies et moyens, Tome II, 2025 et code général des impôts

Les contribuables bénéficiaires du dispositif en faveur des monuments historiques sont majoritairement âgés de plus de 70 ans, mais c'est la tranche d'âge 50-59 ans qui bénéficie du montant moyen de charges foncières déduites le plus élevé

Les données du fichier POTE renseignent sur le profil des bénéficiaires des différents dispositifs.

Le nombre de bénéficiaires du dispositif en faveur des monuments historiques croît avec l'âge, pour un total de 7 026 bénéficiaires en 2023, et un montant moyen de charges foncières déduites de 14 120 euros. Le montant des charges déduites croît avec l'âge jusqu'à la tranche 50-59 ans (18 342 euros), puis décroît (11 319 euros pour les plus de 70 ans).

Figure 54 : Montant moyen de charges foncières déduites (en euros) et nombre de bénéficiaires en fonction de la tranche d'âge en 2023

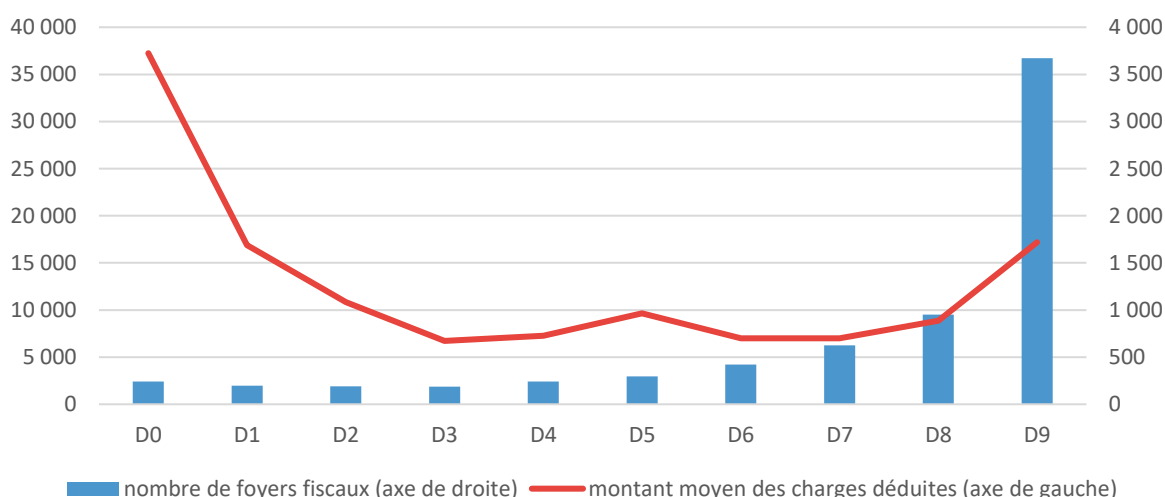


Source : données POTE, DGFIP

Les contribuables bénéficiaires du dispositif en faveur des monuments historiques appartiennent majoritairement au dernier dixième de RFR, mais c'est le premier dixième qui déclare les montants moyens les plus élevés

Les bénéficiaires appartenant au premier dixième de RFR déclarent un montant moyen de charges déduites (37 246 euros) bien plus élevé que les autres dixièmes. Ils sont cependant peu à être concernés (242 en 2023), tandis que plus de la moitié de ces bénéficiaires appartient au dernier dixième de RFR (3672) et déclare un montant moyen de 17 195 euros.

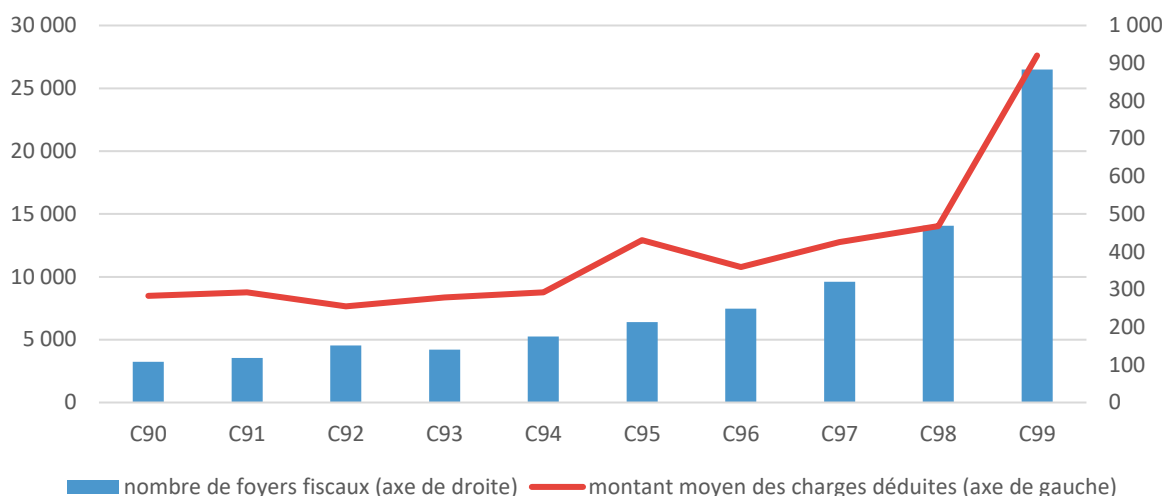
Figure 55 : Montant moyen de charges foncières déduites (en euros) et nombre de bénéficiaires en fonction du décile de RFR en 2023



Source : données POTE, DGFIP

Quand on zoome sur ce dernier dixième (Figure 56), on observe que les bénéficiaires appartiennent majoritairement au dernier centième (C99) et ce sont également eux qui déclarent le montant moyen le plus élevé (27 613 euros), qui reste toutefois inférieur au montant moyen déclaré par le premier dixième.

Figure 56 : Montant moyen de charges foncières déduites (en euros) et nombre de bénéficiaires au sein du dernier dixième en 2023



Source : données POTE, DGFIP

Le fait que ce soit le D0 qui déclare le montant moyen de charges foncières déductibles le plus élevé n'est pas très surprenant dès lors que ces charges viennent en déduction du revenu imposable et, partant, du RFR. On peut donc supposer que les bénéficiaires appartenant au premier dixième ont optimisé leur montant de charges déductibles afin d'annuler leur imposition (et bénéficier en outre des divers avantages liés à un RFR réduit, en matière de prestations sociales, ou plafonnement du montant de taxe foncière, par exemple). Cette minimisation du revenu imposable permet en outre aux intéressés de limiter significativement l'IFI auquel ils auraient été soumis le cas échéant, en raison du mécanisme du plafonnement de cet impôt à 75% des revenus nets calculés après imputations prévues par l'article 156 (article 979 du CGI).

Finalement, la Figure 55 montre *a priori* deux phénomènes qui se superposent :

- D'une part, des contribuables qui optimisent le montant de charges foncières déductibles pour minimiser leur RFR – il est difficile de savoir à quelle tranche de RFR ceux-ci auraient appartenu sans la déduction des charges foncières ;
- D'autre part, une répartition classique croissante de l'avantage fiscal avec le niveau de revenu.

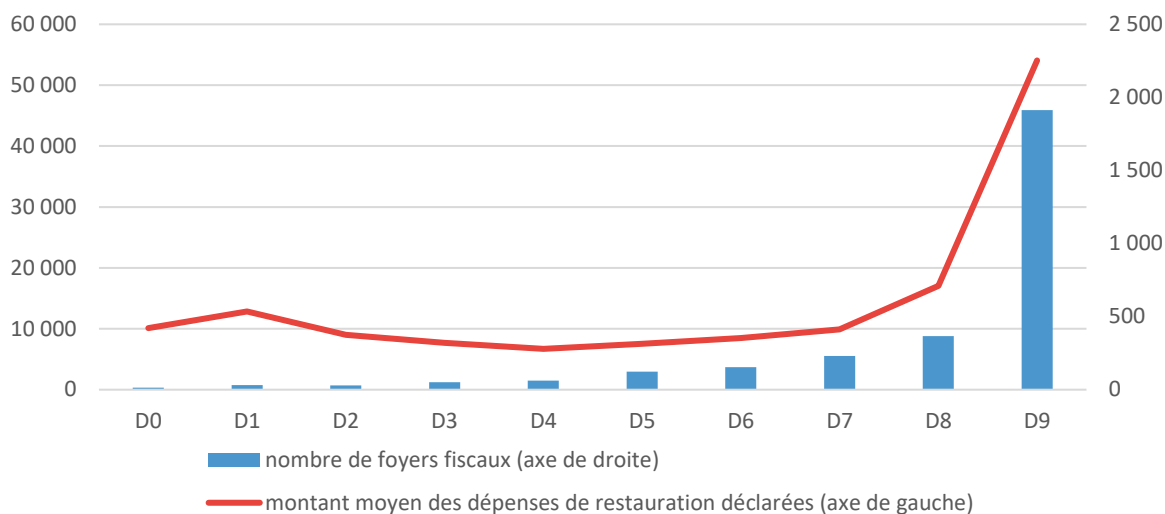
Le bénéfice du dispositif Malraux est quant à lui concentré entre les mains des contribuables appartenant au dernier dixième de RFR et âgés de 40-60 ans

On n'observe pas le même phénomène avec le dispositif Malraux, ce qui s'explique par le fait que c'est une réduction d'impôt (s'appliquant après détermination du revenu imposable et de la base d'imposition) et non une déduction s'opérant sur le revenu imposable.

Les bénéficiaires du dispositif sont concentrés dans le dernier dixième de RFR : 64% des bénéficiaires appartiennent à cette tranche, tandis que seulement 6% des bénéficiaires appartiennent à la première moitié de la distribution de RFR (dixièmes D0-D4).

Les montants moyens de dépenses de restauration déclarées s'élèvent, pour le dernier décile, à 54 067 euros.

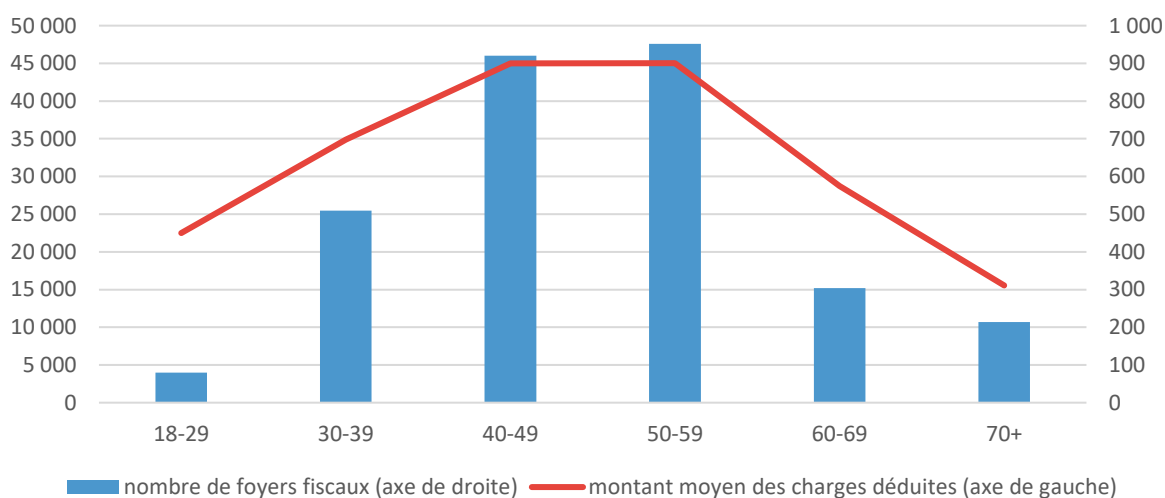
Figure 57 : Montant moyen de dépenses de restauration déclarées dans le cadre du dispositif Malraux (en euros) et nombre de bénéficiaires en fonction du dixième de RFR en 2023



Source : données POTE, DGFIP

La répartition en fonction de l'âge est également différente. C'est la tranche d'âge 40-59 ans qui bénéficie significativement le plus du dispositif, pour les montants moyens les plus élevés.

Figure 58 : Montant moyen de dépenses de restauration déclarées dans le cadre du dispositif Malraux (en euros) et nombre de bénéficiaires par tranche d'âge, en 2023



Source : données POTE, DGFIP

Ces données laissent penser que le dispositif Malraux correspond à une stratégie d'investissement pour des actifs aux revenus élevés, sans doute désireux de diversifier leur portefeuille, tandis que les mesures en faveur des monuments historiques profitent à des contribuables aux profils plus variés, n'ayant pas nécessairement acquis un monument historique à des fins fiscales.

S'agissant des monuments historiques, la sociologue Camille Herlin-Giret³¹ a confirmé aux rapporteurs que le dispositif n'a pas pour objet (ni pour effet) d'inciter à l'investissement dans les monuments historiques mais d'aider les propriétaires concernés à faire face aux charges d'entretien, propriétaires qui, s'ils disposent dans la majorité des cas d'un patrimoine important, peuvent avoir des revenus limités.

³¹ Cf Rester riche. Enquête sur les gestionnaires de fortunes et leurs clients

Au regard du coût de la dépense fiscale, l'efficacité de ces deux dispositifs mériterait d'être évaluée, comme le préconisait la Cour des comptes dans son rapport de juin 2022 sur la politique de l'Etat en faveur du patrimoine monumental.

Proposition n° 3 : Evaluer l'efficacité de la dépense fiscale en faveur des monuments historiques et du dispositif Malraux au regard de leurs objectifs respectifs

En particulier, le régime de déductibilité des charges foncières du revenu global apparaît comme étant particulièrement favorable. Le remplacement de celui-ci par une réduction d'impôt, qui pourrait être plafonnée, pourrait être étudié.

Proposition n° 4 : Evaluer l'opportunité de remplacer le régime de déductibilité des charges foncières du revenu global, applicable aux monuments historiques, par une réduction d'impôt plafonnée

2. Fondements juridiques et enjeux actuels du contrôle et du recouvrement

L'évolution de la fiscalité applicable au patrimoine des ménages ne peut s'envisager que dans le respect du cadre constitutionnel et conventionnel dont les grands principes en matière fiscale seront rappelés en 2.1. En particulier, la transmission du patrimoine s'inscrit dans le cadre posé par la loi fiscale mais aussi par le droit civil (partie 2.2), notamment en ce qui concerne l'héritage (2.2.1) ou le démembrement de propriété (2.2.2).

Ce système fiscal est sans effet si les impositions ne sont pas proprement contrôlées et recouvrées. La partie 2.3 abordera la stratégie et les outils de contrôle développés par l'administration fiscale et se concentrera sur deux enjeux actuels : l'*exit tax* et les crypto-actifs.

2.1. La fiscalité du patrimoine des ménages est encadrée par des grands principes constitutionnels et conventionnels

La règle fiscale, l'assiette et le taux des impositions sont déterminés dans un cadre fixé par la Constitution, mais aussi le droit conventionnel (droit de l'Union, convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales).

Les règles d'assiette et de taux doivent respecter le principe d'égalité devant la loi fiscale et devant les charges publiques, duquel il découle une exigence de prise en compte des facultés contributives pour que l'impôt ne revête pas un caractère confiscatoire (2.1.1).

L'application dans le temps de la loi fiscale doit, quant à elle, respecter les exigences constitutionnelles et conventionnelles qui lui sont attachées (2.1.2).

2.1.1. Principe d'égalité devant les charges publiques : l'impôt ne doit pas revêtir un caractère confiscatoire

Selon l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

Selon l'article 13 de la Déclaration de 1789 : « *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ». De manière constante, le Conseil constitutionnel juge qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives, c'est-à-dire les règles d'assiette. En particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des **critères objectifs et rationnels** en fonction des buts qu'il se propose. Cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques : l'impôt ne doit pas revêtir un **caractère confiscatoire** ni faire peser sur les contribuables une **charge excessive au regard de leurs facultés contributives**³².

Pour s'assurer du respect de l'exigence de prise en compte des facultés contributives, le Conseil prend ainsi en considération le revenu ou les ressources dont le **redevable a la « disposition »**.

³² Cf. par exemple pour une décision récente : décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022, point 43

Sur le plan conventionnel, la Cour européenne des droits de l'homme juge qu'une législation nationale définissant l'assujettissement à un impôt ou le mode de calcul de celui-ci n'enfreindrait les droits garantis à l'article 1^{er} du protocole n° 1 que si elle conduisait à une réelle **confiscation** d'une partie des biens d'un contribuable, faisait peser sur la personne un **fardeau excessif** ou portait une atteinte substantielle à sa situation financière³³.

Le Conseil constitutionnel vérifie que l'assiette est déterminée en fonction de critères objectifs et rationnels et que le taux retenu par le législateur n'est pas confiscatoire.

En ce qui concerne l'assiette, le contrôle du Conseil constitutionnel diffère, au regard du principe d'égalité devant les charges publiques, selon qu'il se porte sur une disposition fiscale incitative (ou « comportementale ») ou une disposition fiscale qui vise uniquement un certain rendement budgétaire. Dans le premier cas, le Conseil examine si le critère retenu pour fixer le champ d'application ou la base taxable est suffisamment large pour avoir l'effet que le législateur veut promouvoir. Dans le second, au contraire, le Conseil peut seulement examiner si l'assiette retenue par le législateur correspond bien à une faculté contributive identifiable et s'il n'a pas exclu de manière injustifiée des éléments d'assiette identiques ou très comparables à ceux retenus³⁴. C'est à cette aune qu'il s'assure du caractère objectif et rationnel des critères retenus par le législateur.

Le contrôle du caractère confiscatoire de l'impôt porte quant à lui uniquement sur le taux appliqué à une base taxable donnée, et non sur les règles d'assiette.

Si jusqu'en 2012, le contrôle du caractère confiscatoire du taux retenu opéré par le Conseil constitutionnel était relativement elliptique et les censures rares, il a développé, depuis sa décision³⁵ du 29 décembre 2012 sur la loi de finances pour 2013, une méthode précise reposant sur deux principes : le « mille-feuille » et le taux marginal.

Le mille-feuille consiste à additionner l'ensemble des impositions pesant sur une même assiette et acquittées par un même contribuable³⁶, en tenant compte des contributions sociales³⁷ (mais pas des cotisations sociales³⁸). Il additionne ainsi IR et contributions sociales, IR et contribution exceptionnelle sur les hauts revenus³⁹, ISF et contribution exceptionnelle sur la fortune⁴⁰. En revanche, il n'additionne pas les prélèvements pesant sur les revenus du patrimoine et sur la détention de celui-ci : par exemple, il n'additionnera pas l'IFI et les revenus fonciers afférents à un même bien immobilier.

Le Conseil constitutionnel additionne ensuite le taux de chacune des impositions composant le mille-feuille. **Lorsque l'imposition est soumise à un barème progressif, il prend en compte non pas le taux moyen mais le taux marginal maximal** (par exemple, 45% pour l'IR). L'appréciation du caractère non confiscatoire du barème de l'IR s'apprécie dès lors en sommant le taux marginal maximal de 45% avec le taux proportionnel de 17,2% de contributions sociales, soit un taux de 62,2%.

³³ Cf. par exemple Com. EDH, 5 septembre 1990, Goujet c/ France

³⁴ cf décision n° 97-388 DC du 20 mars 1997, point 28 ou décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, point 22

³⁵ Décision n°2012-662 DC

³⁶ Décision n°2015-473 QPC du 26 juin 2015, point 8

³⁷ Point 17 de la décision du 29 décembre 2012

³⁸ Décision n°2013-685 DC du 29 décembre 2013, points 21 à 24

³⁹ Point 17 de la décision du 29 décembre 2012

⁴⁰ Décision n°2012-654 DC du 9 août 2012, point 32

Le revenu et le bien dont le contribuable n'a pas la disposition ne peuvent être imposés

Il découle de l'exigence de prise en compte des facultés contributives que la loi fiscale ne peut soumettre un contribuable à une imposition dont l'assiette inclut des revenus dont il ne dispose pas.

Le Conseil constitutionnel déduit du principe d'égalité devant les charges publiques l'exigence selon laquelle *« en principe, lorsque la perception d'un revenu ou d'une ressource est soumise à une imposition, celle-ci doit être acquittée par celui qui dispose de ce revenu ou de cette ressource »*⁴¹. S'il peut être dérogé à cette règle, notamment pour des motifs de lutte contre la fraude ou l'évasion fiscales, de telles dérogations doivent être adaptées et proportionnées à la poursuite de ces objectifs.

Pour s'assurer du respect de l'exigence de prise en compte des facultés contributives, le Conseil prend ainsi en considération **le revenu ou les ressources dont le redevable a la « disposition »**.

Comme nous le verrons ensuite, le Conseil constitutionnel censure ainsi l'imposition de plus-values latentes ou de revenus de contrats d'assurance-vie, dès lors que *« ces sommes ne correspondent pas à des bénéfices ou revenus que le contribuable a réalisés ou dont il a disposé au cours de la même année »*⁴².

Il en résulte que des revenus distribués à une société passible de l'IS contrôlée par le contribuable ne sont pas pris en compte pour le calcul du plafonnement de l'ISF/IFI. Le Conseil a toutefois apporté une nuance récente en jugeant que ces revenus pouvaient être pris en compte s'ils ont pour objet principal d'éluder tout ou partie de l'ISF/IFI⁴³. Il incombe cependant à l'administration **d'apporter la preuve** de ce que les dépenses ou revenus du contribuable 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.

En revanche, l'approche de la disponibilité fiscale retenue par le Conseil constitutionnel repose sur le caractère certain de la créance acquise par le contribuable et ne se confond pas avec la **disponibilité matérielle ou comptable** d'un revenu⁴⁴. La circonstance que la réalisation du revenu n'ait pas donné lieu à la perception effective de **liquidités** par le contribuable est sans incidence sur le caractère disponible du revenu⁴⁵.

⁴¹ Décision n° 2013-684 DC du 29 décembre 2013, point 29

⁴² Décisions n°2012-662 DC du 29 décembre 2012, point 95 et n°2013-685 DC du 29 décembre 2013, point 12

⁴³ Décision n°2016-744 DC du 29 décembre 2016, points 21 et 22

⁴⁴ Décision n°2021-962 QPC du 14 janvier 2022 relative à l'imposition des plus-values résultant de la cession à titre onéreux de titres financiers au moyen d'un crédit-vendeur

⁴⁵ Le Conseil d'Etat (8/3, 26 novembre 2018, n°424331) juge ainsi que *« la seule circonstance qu'un contribuable puisse être conduit à acquitter un impôt sur le gain tiré de l'apport de la créance représentative du complément de prix à la suite de la donation des titres grevés du gain en report, sans que ni l'opération d'apport ni cette donation ne lui aient procuré par elles-mêmes les liquidités nécessaires, ne suffit pas à faire regarder l'imposition correspondante comme établie sans tenir compte des capacités contributives du contribuable, en méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques »*

2.1.1.1. En matière de revenus, l'assiette ne peut être constituée que des revenus dont le contribuable a disposé au cours d'une année et le taux maximal marginal admissible est autour de 66-72 %

Le revenu imposé doit avoir été à la disposition du contribuable

Même si le contribuable ne dispose effectivement du revenu que pour son montant net des charges qu'il a dépensées pour le réaliser, le Conseil constitutionnel admet l'imposition d'un revenu brut et « n'exige pas que l'imposition porte toujours sur un revenu net »⁴⁶.

De même, n'est pas contraire au principe d'égalité devant les charges publiques l'imposition d'un revenu que le contribuable est ensuite contraint de rembourser dès lors qu'il a la possibilité de le déduire au titre de l'année de son remboursement⁴⁷.

S'agissant de **l'imposition des plus-values**, le Conseil constitutionnel a jugé que dès lors que les valeurs mobilières donnant lieu à la réalisation des plus-values ont pu être détenues sur une longue durée avant cette réalisation, il ne pouvait être appliqué à cette plus-value un taux marginal maximal de 62% sans appliquer au prix d'acquisition un **coefficient d'érosion monétaire**, visant à prendre en compte la **durée de détention** pour atténuer le montant assujéti à l'IR⁴⁸.

Les **revenus latents ne peuvent être imposés**, à moins qu'un mécanisme de remboursement de l'impôt ne soit prévu si le revenu imposé n'a finalement pas été effectivement perçu. Dans ce cas, le contribuable peut 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* »⁴⁹.

L'imposition de revenus présumés ou latents est toutefois admise pour des motifs de lutte contre la fraude ou l'évasion fiscales, à condition que la présomption soit réfragable (c'est-à-dire que le contribuable puisse contester cette présomption en apportant la preuve contraire). Le Conseil constitutionnel a ainsi validé la constitutionnalité de l'*exit tax* remise en place en 2012 imposant les plus-values latentes lors du transfert par les contribuables de leur domicile fiscal hors de France, jugeant que le législateur avait « entendu favoriser la lutte contre l'évasion fiscale qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle »⁵⁰.

Conclusion : ne sont imposés à l'IR que les revenus dont le contribuable a la disposition, au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Il en résulte que tout revenu latent ou tout bénéfice d'une société contrôlée par le contribuable, qui, pour ce dernier, constitue pourtant son « revenu économique » selon la définition donnée par l'Institut des politiques publiques⁵¹, n'est pas taxé à l'IR.

Seule une imposition sur le patrimoine permettrait d'atteindre ce revenu « économique ».

⁴⁶ Commentaire de la décision n°2019-784 QPC, p9

⁴⁷ CE, 8/3, 19 décembre 2019, n°435402

⁴⁸ Décision n°2016-538 QPC du 22 avril 2016, point 11

⁴⁹ Décision n°2015-483 QPC du 17 septembre 2015, point 5

⁵⁰ Décision n°2011-638 DC du 28 juillet 2011, point 29

⁵¹ Quels impôts les milliardaires paient-ils ? Notes IPP, n°92, juin 2023

Le taux maximal marginal admissible pour que l'imposition ne revête pas un caractère confiscatoire est autour de 66-72 %

S'agissant du caractère confiscatoire du taux des prélèvements sur le revenu, la jurisprudence du Conseil constitutionnel permet d'établir qu'un taux marginal maximal de 72 % est confiscatoire.

Dans sa décision du 29 décembre 2012 précitée (points 19, 81, 101) il a ainsi censuré l'application aux rentes issues des régimes de « retraite chapeau » d'un taux marginal maximal de 75,04 %, l'application aux gains correspondant à la levée d'une option d'achat d'actions et à l'attribution gratuite d'actions d'un taux marginal maximal de respectivement 72 et 77 %, et enfin l'application aux plus-values immobilières d'un taux marginal maximal de 82 % (après prise en compte systématique des prélèvements sociaux).

On pourra au demeurant relever que cette même décision a également censuré l'instauration d'une contribution exceptionnelle de solidarité sur les très hauts revenus d'activité de 18% sur la fraction des revenus d'activité professionnelle excédant un million d'euros, conduisant à un taux de taxation maximal marginal de 75% (y compris prélèvements sociaux), comme annoncé dans le programme de François Hollande à la présidentielle de 2012, non pas en raison du caractère confiscatoire de ce taux, mais parce que le législateur avait retenu le principe d'une imposition sur le revenu par personne physique sans prendre en considération l'existence du foyer fiscal (point 73).

De son côté, le Conseil d'Etat⁵² (section des finances), saisi pour avis par le Gouvernement le 21 mars 2013 sur la contribution sur les très hauts revenus, a retenu un taux maximal de 2/3 comme seuil au-delà duquel une mesure fiscale risquait d'être censurée comme étant confiscatoire.

2.1.1.2. Une jurisprudence abondante encadre l'assiette, le taux et l'éventuel plafonnement d'une imposition sur la détention de patrimoine

Le Conseil constitutionnel admet l'imposition d'un bien même non productif de revenu

Si le Conseil constitutionnel jugeait initialement que l'impôt sur les grandes fortunes était appelé « à être acquitté sur les revenus des biens imposables », semblant ainsi estimer que la capacité contributive des redevables résultait non pas de la détention de biens elle-même, mais des « revenus en espèce ou en nature » qu'elle procure⁵³, il a depuis 2010 clarifié sa jurisprudence en jugeant que l'ISF n'était pas une imposition sur le revenu, et qu'en instituant une telle imposition, si « *le législateur a entendu frapper la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et de droits, la prise en compte de cette capacité contributive n'implique pas que seuls les biens productifs de revenus entrent dans l'assiette de l'ISF* »⁵⁴.

En 2012, le CC précise que la prise en compte de cette capacité contributive n'implique pas « que cet impôt ne doive être acquitté qu'au moyen des revenus des biens imposables »⁵⁵.

S'agissant des taxes foncières, le Conseil d'Etat, saisi d'une QPC, retient la même logique et admet que des terrains non susceptibles de produire des revenus puissent être imposés⁵⁶.

⁵² CE, avis, 21 mars 2013, n°387402

⁵³ Décision n°81-133 DC du 30 décembre 1981, point 7

⁵⁴ Décision n°2010-44 QPC du 29 septembre 2010

⁵⁵ Décision n°2012-662 DC du 29 décembre 2012, point 90

⁵⁶ CE, 8/3, 22 novembre 2017, n°413660

Ce bien doit être à la disposition du contribuable

Seuls les biens dont le contribuable dispose peuvent en principe être pris en compte pour le calcul de l'assiette d'un impôt sur le patrimoine.

Si le CC a une appréciation restrictive d'un revenu « disponible », ce qui a des impacts importants en termes de plafonnement, en ce qui concerne la détention, tout bien appartenant au contribuable est susceptible d'entrer dans le champ d'une imposition sur le patrimoine.

Ainsi, lorsque l'ISF était encore en vigueur, entraient dans son champ l'ensemble des « biens, droits et valeurs » appartenant au contribuable, à l'exception des biens professionnels. Des parts détenues dans une société, quel qu'en soit le pourcentage, étaient ainsi incluses dans l'assiette de l'ISF.

Dans l'appréciation du caractère disponible du bien, le CC privilégie parfois l'approche économique. Il a ainsi validé l'imposition à l'IFI d'immeubles faisant l'objet d'un crédit-bail au nom du crédit-preneur, alors même que celui-ci ne devient propriétaire de l'immeuble qu'à l'issue du bail⁵⁷. De la même manière, en cas de démembrement de propriété (cf. infra), il admet que l'usufruitier soit imposé sur la valeur de la pleine propriété, tandis que le nu-propriétaire n'est pas soumis à cette imposition⁵⁸.

Le plafonnement d'un impôt sur le patrimoine n'est pas obligatoire si le taux marginal maximal de l'impôt est suffisamment faible, c'est-à-dire inférieur à une valeur comprise entre 0,5 et 1,8%

Le plafonnement de l'imposition sur le patrimoine ne constitue pas une exigence constitutionnelle et n'est pas une condition du respect du principe d'égalité devant les charges publiques, mais il peut aider à parfaire la prise en compte des facultés contributives.

La jurisprudence applicable aujourd'hui en la matière est fixée par une décision n°2012-654 DC du 9 août 2012 sur la loi de finances rectificative pour 2012 ayant institué une contribution exceptionnelle sur la fortune.

Pour le Conseil constitutionnel, l'objet du plafonnement de l'ISF/IFI est de faire en sorte que le contribuable soit en mesure d'acquitter l'impôt au moyen de son revenu disponible, sans le contraindre à aliéner une partie de son patrimoine⁵⁹.

Dans cette décision du 9 août 2012, il a jugé que « si dans la loi du 29 juillet 2011 susvisée, le législateur a pu abroger, à compter de l'année 2012, l'article 885 V bis du code général des impôts relatif au plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune sans méconnaître la Constitution, c'est en raison de la forte baisse concomitante des taux de cet impôt ; que le législateur ne saurait établir un barème de l'impôt de solidarité sur la fortune tel que celui qui était en vigueur avant l'année 2012 sans l'assortir d'un dispositif de plafonnement ou produisant des effets équivalents destiné à éviter une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques » (point 33).

Il en résulte que le législateur a l'obligation d'assortir l'ISF d'un plafonnement en fonction des revenus, sauf si les taux appliqués sont si faibles qu'ils suffisent par eux-mêmes à prévenir le risque de donner à cet impôt un caractère confiscatoire.

Jusqu'en 2012, l'article 885 U du CGI prévoyait un barème de l'ISF à 6 tranches, avec un taux marginal compris entre 0,55%, pour le patrimoine dont la valeur était comprise entre 800 000 euros et 1 310 000 euros, et 1,8%, pour le patrimoine dont la valeur était supérieure à 16,79 millions d'euros.

⁵⁷ Décision n°2017-758 DC du 28 décembre 2017, point 62

⁵⁸ Décision n°81-133 DC du 30 décembre 1981, point 12

⁵⁹ Cf. commentaire de la décision n°2012-654 DC du 9 août 2012

A partir de 2012, le législateur instaure un barème avec deux taux moyens, selon la valeur nette du patrimoine. Si le patrimoine est compris entre 1,3 et 3 M€, le taux est de 0,25%, et si la valeur du patrimoine est supérieure à 3 millions d'euros, le taux est de 0,5%.

Le Conseil constitutionnel a donc admis que l'on pouvait taxer sans plafonnement, dès le premier euro, tout patrimoine d'une valeur supérieure à 3 millions d'euros, à un taux moyen de 0,5%.

Si l'on ne peut pas à proprement parler comparer taux moyen et taux marginal, le taux moyen tend mathématiquement vers le taux marginal maximal pour les plus hauts patrimoines.

On peut donc déduire de cette décision du Conseil constitutionnel que le taux marginal maximal admissible sans plafonnement se situe vraisemblablement entre 0,5 et 1,8 %.

On peut en outre penser que le Conseil constitutionnel apprécierait différemment le caractère confiscatoire du taux sans plafonnement selon la tranche de patrimoine à laquelle il s'appliquerait et partant, que **sur une assiette limitée aux plus hauts patrimoines, un taux plus élevé pourrait être admis sans plafonnement**. Il n'a pour l'heure pas eu l'occasion de clarifier les liens entre le taux, le nombre et le niveau des tranches.

La question reste ouverte de savoir si un plafonnement du plafonnement serait admissible, comme ce fut le cas jusqu'en 2011.

Lorsqu'un plafond est nécessaire, le Conseil constitutionnel a validé le choix du législateur de fixer le niveau du plafond à 75% des revenus⁶⁰. Un plafond à hauteur de 85% semble pouvoir être admis⁶¹, comme c'était le cas jusqu'en 2011.

De 1996 à 2011 existait un « *plafonnement du plafonnement* » (ou « *déplafonnement partiel* ») : en application de l'article 885 V *bis* du code général des impôts, la réduction de l'ISF résultant du plafonnement de cet impôt à hauteur de 85% des revenus ne pouvait excéder 50% du montant de cotisation due avant le plafonnement, ou s'il est supérieur, le montant de l'impôt correspondant à un patrimoine égal à la limite supérieure de la troisième tranche du barème.

Exemple :

En 2010, le barème de l'ISF était le suivant :

Fraction de la valeur nette taxable du patrimoine	Taux applicable
N'excédant pas 790 000 €	0
Supérieure à 790 000 € et inférieure ou égale à 1 290 000 €	0, 55
Supérieure à 1 290 000 € et inférieure ou égale à 2 530 000 €	0, 75
Supérieure à 2 530 000 € et inférieure ou égale à 3 980 000 €	1
Supérieure à 3 980 000 € et inférieure ou égale à 7 600 000 €	1, 30
Supérieure à 7 600 000 € et inférieure ou égale à 16 540 000 €	1, 65
Supérieure à 16 540 000 €	1, 80

⁶⁰ Décision n°2012-662 DC du 29 décembre 2012, point 93

⁶¹ Cf commentaire aux cahiers de la décision n°2012-654 DC du 9 août 2012

La limite supérieure de la troisième tranche du barème est 2,53 M€. L'impôt correspondant à un tel patrimoine est égal à 12 050 €⁶².

Cas n°1 : une personne A dispose d'un patrimoine de 10 M€ et de 20 000 € de revenus

L'application du barème de l'ISF conduit à un impôt de 113 210 €⁶³.

La première étape du raisonnement conduit à calculer la réduction résultant d'un plafonnement de ce montant à hauteur de 85% de ses revenus. Avec 20 000 € de revenus, l'imposition plafonnée est de 17 000 €, soit une réduction de l'imposition de 96 210 €.

Le 2^{ème} temps du raisonnement consiste à évaluer si cette réduction d'imposition respecte le « plafonnement du plafonnement ». En application des dispositions de l'article 885 V bis rappelées ci-dessus, le montant de la réduction d'imposition en raison du plafonnement ne peut excéder le montant maximum entre :

- 50% du montant d'impôt dû avant plafonnement, soit 56 605 € et
- Le montant de l'impôt correspondant à un patrimoine égal à la limite supérieure de la troisième tranche du barème, soit 12 050 €.

Il en résulte que le « plafonnement du plafonnement » conduit à limiter la réduction d'impôt à 56 605 €, et donc à un ISF de 56 605 €.

Pour résumer dans ce premier cas d'espèce :

- Impôt théorique avant plafonnement : 113 210 €
- Impôt théorique après plafonnement à 85% des revenus : 17 000 €
- Impôt réel après application du « plafonnement du plafonnement » : 56 605 €.

Cas n°2 : une personne B dispose d'un patrimoine de 3,5 M€ et de 20 000 € de revenus

L'application du barème de l'ISF conduit à un impôt de 21 750 €.

Avec 20 000 euros de revenus, son imposition est supposée être plafonnée à 85% de cette somme soit 17 000 euros, ce qui conduit à une réduction de l'imposition de 4 750 €.

Le montant de la réduction d'imposition en raison du plafonnement ne peut excéder le montant maximum entre :

- 50% du montant d'impôt dû avant plafonnement, soit 10 875 €, et
- Le montant de l'impôt correspondant à un patrimoine égal à la limite supérieure de la troisième tranche du barème, soit 12 050 €.

C'est bien le cas en l'espèce. Le « plafonnement du plafonnement » est donc, dans ce cas, sans effet : l'imposition due est égale à 85% de ses revenus.

Pour résumer dans ce dernier cas d'espèce :

- Impôt théorique avant plafonnement : 21 750 €
- Impôt théorique après plafonnement à 85% des revenus : 17 000 €
- Impôt réel après application du « plafonnement du plafonnement » : 17 000 €

Cas n°3 : une personne C qui dispose d'un patrimoine de 3,5 M€ et de 10 000 € de revenus.

Son impôt théorique avant plafonnement est de 21 750 €.

⁶² $790\,000 \times 0 + (1\,290\,000 - 790\,001) \times 0,0055 + (2\,530\,000 - 1\,290\,001) \times 0,0075$

⁶³ $790\,000 \times 0 + (1\,290\,000 - 790\,001) \times 0,0055 + (2\,530\,000 - 1\,290\,001) \times 0,0075 + (3\,980\,000 - 2\,530\,001) \times 0,01 + (7\,600\,000 - 3\,980\,001) \times 0,013 + (10\,000\,000 - 7\,600\,001) \times 0,0165$

Son imposition est, dans la première étape, plafonnée à 85% de 10 000 € soit 8 500 €, ce qui correspond à une réduction de 13 250 €.

Le montant de la réduction d'imposition en raison du plafonnement ne peut excéder le montant maximum entre :

- 50% du montant d'impôt dû avant plafonnement, soit 10 875 euros, et
- Le montant de l'impôt correspondant à un patrimoine égal à la limite supérieure de la troisième tranche du barème, soit 12 050 euros.

En application du « plafonnement du plafonnement », la réduction d'imposition ne peut excéder 12 050 euros.

Pour résumer dans ce dernier cas d'espèce :

- Impôt théorique avant plafonnement : 21 750 €
- Impôt théorique après plafonnement à 85% des revenus : 8 500 €
- Impôt réel après application du « plafonnement du plafonnement » : 21 750 – 12 050 = 9 700 €.

Saisi d'une QPC à l'encontre de cette disposition, le Conseil constitutionnel a jugé⁶⁴ qu'en limitant ainsi « *l'avantage tiré par les détenteurs des patrimoines les plus importants du plafonnement de cet impôt par rapport aux revenus du contribuable, le législateur a entendu faire obstacle à ce que ces contribuables n'aménagent leur situation en privilégiant la détention de biens qui ne procurent aucun revenu imposable* ». Il a donc considéré que ce plafonnement du plafonnement ne méconnaissait pas le principe d'égalité devant les charges publiques. Le Conseil constitutionnel a ainsi validé le dispositif au motif de l'objectif de lutte contre l'évasion fiscale.

Sa jurisprudence actuelle en matière de plafonnement datant d'une décision postérieure du 9 août 2012, la question reste ouverte de savoir si un tel « plafonnement du plafonnement » serait aujourd'hui toujours valable.

Le plafonnement se calcule en fonction des revenus dont le contribuable a la disposition

Le Conseil constitutionnel contrôle que les revenus en fonction desquels le plafond est déterminé correspondent à des **sommes disponibles** pour le contribuable.

A l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 2013, il a ainsi censuré⁶⁵ la prise en compte de différents types de revenus **non certains ou latents** : intérêts et produits capitalisés (intérêt des plans d'épargne logement, produits capitalisés dans les contrats d'assurance-vie et les trusts à l'étranger), bénéfices distribuables par les sociétés contrôlées par le contribuable, plus-values ou gains ayant fait l'objet d'un sursis ou d'un report d'imposition. Le Conseil a jugé qu'en « *intégrant ainsi, dans le revenu du contribuable pour le calcul du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune et de la totalité des impôts dus au titre des revenus, des sommes qui ne correspondent pas à des bénéfices ou revenus que le contribuable a réalisés ou dont il a disposé au cours de la même année, le législateur a fondé son appréciation sur des critères qui méconnaissent l'exigence de prise en compte des facultés contributives* ».

D'après le commentaire aux cahiers de cette décision, ce qui est déterminant c'est que les sommes en cause n'ont pas toutes été **effectivement perçues** et pourront dans certains cas ne jamais l'être ; le commentaire relève en outre que les impôts afférents à ces revenus latents n'ont pas été **effectivement acquittés**.

⁶⁴ Décision n°2010-99 QPC du 11 février 2011, point 5

⁶⁵ Décision n°2012-662 DC du 29 décembre 2012, point 95

Le Conseil a confirmé sa position à l'occasion de l'examen de la loi de finances de l'année suivante en censurant à nouveau une tentative du législateur d'inclure dans l'assiette du revenu pris en compte pour la détermination du plafond de l'ISF les « revenus des bons ou contrats de capitalisation et des placements de même nature, notamment des contrats d'assurance-vie »⁶⁶.

Le Conseil a ensuite nuancé sa position en admettant que soient pris en compte les revenus distribués à une société passible de l'IS 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'impôt⁶⁷. La charge de la preuve du montage artificiel repose cependant sur l'administration.

Le revenu pris en compte pour l'établissement du plafond est enfin un peu plus large que l'assiette de l'impôt sur le revenu.

S'agissant du plafonnement de l'IFI, le Conseil constitutionnel a ainsi admis de ne pas déduire de ce revenu les pensions alimentaires⁶⁸, le commentaire aux cahiers de la décision relevant que « *le fait qu'il s'agisse d'une charge gravant le revenu ne prive pas ce dernier de son caractère disponible* ».

Il a également admis de prendre en compte les plus-values pour leur montant brut, sans abattement ni prise en compte de l'érosion monétaire, quelle que soit la durée écoulée entre la date d'acquisition des biens et celle de leur cession, dès lors que ces sommes correspondent à des revenus que le contribuable « a réalisés et dont il a disposé au cours de la même année »⁶⁹.

Le Conseil constitutionnel autorise le législateur à prendre en compte les biens professionnels dans l'assiette d'une imposition sur la fortune

Si les biens professionnels ont toujours été exonérés d'ISF/IFI (de manière partielle à l'origine, puisque la loi de finances pour 1982 plafonnait l'exonération à 2,2 millions de francs), rien n'y oblige le législateur. Le Conseil constitutionnel a en effet jugé, dans le cadre de l'examen de la loi de finances pour 1984, qu'« *il appartient au législateur de décider si les biens nécessaires à l'exercice d'une profession doivent ou non être pris en compte pour l'assiette de l'impôt sur les grandes fortunes* »⁷⁰.

Conclusion

Si le législateur souhaitait mettre en place un impôt sur les très hauts patrimoines, il lui serait loisible d'inclure les biens professionnels dans l'assiette.

Un taux faible (autour de 1%) lui permettrait de s'affranchir du mécanisme du plafonnement.

Un taux plus élevé pourrait peut-être être admis dès lors que le seuil d'entrée dans l'imposition serait très élevé (très supérieur à 17 millions d'euros).

En cas de taux plus élevé (à partir de 1,8 %), la mise en place d'un plafonnement (jusqu'à 85% des revenus) assurerait la constitutionnalité de l'imposition, mais en limiterait très significativement la portée, dès lors que les revenus pris en compte pour le calcul du plafonnement se limiteraient aux seuls revenus considérés comme « disponibles ».

⁶⁶ Décision n°2013-685 DC du 29 décembre 2013, point 12

⁶⁷ Décision n°2016-744 DC du 29 décembre 2016, points 21-22

⁶⁸ Décision n°2017-758 DC du 28 décembre 2017, point 86

⁶⁹ Décisions n°2018-755 QPC du 15 janvier 2019, points 6 à 8, et Décision n°2019-769 QPC du 22 mars 2019

⁷⁰ Décision n°83-164 DC du 29 décembre 1983, point 7

Dans une telle hypothèse, il n'est pas certain que sous l'empire de sa jurisprudence établie en 2012, le Conseil constitutionnel validerait à nouveau le mécanisme de « plafonnement du plafonnement », comme il a pu le faire en 2011.

2.1.1.3. Le Conseil constitutionnel ne s'est jamais prononcé sur les taux admissibles en matière de transmission

Le principe d'égalité devant les charges publiques, duquel il découle que le taux de l'imposition ne doit pas revêtir un caractère confiscatoire, est applicable aux DMTG⁷¹.

Le barème progressif applicable aux donations et successions prévoit jusqu'à 7 tranches, dont le taux marginal maximal est compris entre 45% et 60%, selon le degré de parenté (cf. 2.2.1). Le Conseil constitutionnel n'a jamais été amené à se prononcer sur le caractère non confiscatoire de ces taux marginaux maximaux.

La Cour de cassation a eu en revanche l'occasion de juger que le taux proportionnel de 60% de droits de succession prévu applicable aux parents au-delà du 4^{ème} degré et aux tiers ne présentait pas un caractère confiscatoire⁷².

Elle avait également eu l'occasion de juger que ce taux de 60% ne constituait pas une distinction discriminatoire contraire à l'article 1^{er} du protocole additionnel n°1 à la convention européenne des droits de l'homme⁷³.

S'agissant de la disponibilité des biens faisant l'objet de la succession ou de la donation, le Conseil constitutionnel a jugé que sont soumises à DMTG des sommes qui constituent des créances certaines, la circonstance que le contribuable héritier n'ait pas encore perçu ces sommes au moment où il est tenu de s'acquitter des droits de succession ne signifiant nullement qu'il ne « dispose » pas de cette ressource⁷⁴. Comme le relève le commentaire aux cahiers, pour apprécier le caractère disponible de la créance revenant à l'héritier réservataire, le Conseil s'en est tenu au constat que, à la date d'ouverture de la succession, cette créance revêtait bien un **caractère certain**, refusant ainsi de suivre l'argumentation des requérantes qui l'invitaient à privilégier une conception matérielle ou comptable de la ressource imposée.

Il s'ensuit que le fait que, pour des raisons indépendantes de sa volonté, l'héritier réservataire n'ait pas encore perçu les sommes correspondant à l'indemnité de réduction, au moment où il est tenu de s'acquitter des droits de succession, ne signifie nullement qu'il ne dispose pas de cette ressource au sens de l'exigence qui résulte de l'article 13 de la Déclaration de 1789.

2.1.2. La Constitution et le droit conventionnel encadrent l'application dans le temps de la loi fiscale

En vertu de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ».

⁷¹ Décision n°2003-477 DC du 31 juillet 2003, point 2

⁷² Cass. Com. 6 mai 2014, n°s 13-13.301 et 13-13.302, Inédit, RJF 10/14 n° 950

⁷³ Cass. com. 15 décembre 2009, n° 08-19.406 et n° 08-19.407, RJF 4/10 n° 434

⁷⁴ Décision n°2023-1051 QPC du 1^{er} juin 2023, point 14

S'agissant de l'application de la loi dans le temps, le Conseil constitutionnel en déduit, d'une part, dans le dernier état de sa jurisprudence datant de 2014, « *qu'il résulte de cette disposition que si le législateur peut **modifier rétroactivement** une règle de droit ou valider un acte administratif ou de droit privé, c'est à la condition que cette modification ou cette validation respecte tant les décisions de justice ayant force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions et que l'atteinte aux droits des personnes résultant de cette modification ou de cette validation soit justifiée par un **motif impérieux d'intérêt général** ; qu'en outre, l'acte modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le motif impérieux d'intérêt général soit lui-même de valeur constitutionnelle ; qu'enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie* »⁷⁵.

D'autre part, il déduit du principe de garantie des droits 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. Ce faisant, il ne saurait toutefois priver de garanties légales des exigences constitutionnelles. En particulier, **il ne saurait, sans motif d'intérêt général suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises⁷⁶, ni remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations⁷⁷.**

Avant d'en venir au détail de l'application de ces principes constitutionnels, mentionnons les principes conventionnels équivalents garantis par le droit de l'Union et la Cour européenne des droits de l'homme.

Le **principe de confiance légitime** est issu de la jurisprudence de la CJUE⁷⁸, et est appliqué par la Cour de cassation et le Conseil d'Etat pour l'application du droit de l'Union. Il se manie avec le **principe de sécurité juridique**.

La Cour de justice de l'UE juge que si en règle générale, le principe de sécurité juridique s'oppose à ce que la portée dans le temps d'un acte communautaire voie son point de départ fixé à une date antérieure à sa publication, il peut en être autrement, à titre exceptionnel, lorsqu'un but d'intérêt général l'exige et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée. Dès lors, ces principes « *ne s'opposent pas à ce qu'un État membre, à titre exceptionnel et afin d'éviter que soient utilisés à grande échelle, pendant le processus législatif, des montages destinés à minimiser la charge fiscale contre lesquels une loi de modification vise précisément à lutter, donne à cette loi un effet rétroactif, lorsque les contribuables effectuant des actes tels que ceux visés par la loi ont été avertis de la prochaine adoption de cette loi et de l'effet rétroactif envisagé de manière telle qu'ils soient en mesure de comprendre les conséquences de la modification législative envisagée sur les actes qu'ils pratiquent ou qu'ils projettent* »⁷⁹.

⁷⁵ Décision n°2013-366 QPC du 14 février 2014, point 3

⁷⁶ Rédaction issue de la décision n°2005-530 DC du 29 décembre 2005, point 45

⁷⁷ Complément ajouté par la décision n°2013-682 DC du 19 décembre 2013, point 14, relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014

⁷⁸ CJUE, 25 janvier 1979, C-98/78

⁷⁹ CJUE, 26 avril 2005, Goed Wonen, C-376/02

La Cour européenne des droits de l'homme a quant à elle développé une jurisprudence sur **l'espérance légitime** en matière fiscale, sur le fondement de l'article 1 du Protocole n°1 à la Convention. Cet article stipule que « *Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. / Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour (...) assurer le paiement des impôts (...)* ». Ont le caractère de « biens » au sens de cet article les seules créances « *en vertu desquelles le requérant peut prétendre avoir au moins une "espérance légitime" d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété* »⁸⁰. L'espérance légitime est plus concrète qu'un simple espoir et se base « *sur une disposition légale ou un acte juridique, telle une décision judiciaire* »⁸¹. Sur l'application de ce principe, le Conseil d'Etat juge que « lorsqu'il modifie pour l'avenir des dispositions fiscales adoptées sans limitation de durée, le législateur ne saurait priver les contribuables d'aucune espérance légitime au sens de ces stipulations »⁸².

Le principe d'égalité dans le temps

Le Conseil constitutionnel admet des différences de traitement résultant de la succession de deux régimes fiscaux dans le temps.

Le principe d'égalité devant la loi ne fait pas obstacle à ce que la règle fiscale soit modifiée, même s'il en résulte que deux contribuables placés dans des situations identiques soient traités différemment selon la date à laquelle ils réalisent l'opération taxable. Le Conseil constitutionnel juge à ce titre que « *la différence de traitement qui résulte de la succession de deux régimes juridiques dans le temps n'est pas, en elle-même, contraire au principe d'égalité* »⁸³.

En fonction de l'objectif poursuivi par la mesure, le principe d'égalité devant la loi est susceptible de faire obstacle à ce que la règle fiscale ne s'applique qu'aux opérations à venir ou, au contraire, à ce qu'elle s'applique aux opérations passées.

En matière de fiscalité comportementale, dès lors que la règle fiscale nouvelle poursuit un objectif incitatif, elle ne peut s'appliquer qu'aux contribuables qui adoptent à compter de son entrée en vigueur le comportement souhaité ou réprouvé : l'appliquer aux opérations passées ne serait pas cohérent avec l'objectif poursuivi et conduirait, s'agissant des avantages incitatifs, à un effet d'aubaine.

Pour les autres mesures fiscales poursuivant un simple objectif de rendement, le législateur ne peut limiter leur champ aux seuls contribuables qui ne se trouvent dans la situation visée que depuis son entrée en vigueur. Ainsi, lors de la création de l'IFI par la loi de finances pour 2018, le Conseil constitutionnel a censuré une disposition qui, modifiant par rapport à l'ISF les règles de répartition de l'impôt entre usufruitier et nu-propriétaire du bien, prévoyait que cette modification ne s'appliquerait qu'aux démembrements de propriété intervenus à compter de 2018. Après avoir estimé que cette disposition conduisait à traiter différemment les titulaires d'usufruits selon leur date de constitution, **il a jugé que cette différence de traitement n'était ni justifiée par une différence de situation ni par un motif d'intérêt général**⁸⁴.

La loi fiscale peut être rétroactive si elle poursuit un motif d'intérêt général

⁸⁰ Cour EDH [GC], 12 juillet 2001, Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c/ Allemagne, point 83 ; 27 novembre 2007, Hamer c/ Belgique, n° 21861/03, point 75

⁸¹ Cour EDH [GC], 10 juillet 2002, Gratzinger et Gratzingerova c/ République tchèque, n° 39794/98, point 73

⁸² CE, 8/3, 18 septembre 2023, min c/ Altobelli, n°471851, B

⁸³ Cf par exemple en matière fiscale : décision n°2012-654 DC du 9 août 2012, point 23

⁸⁴ Décision n°2017-758 DC du 28 décembre 2017, point 59

En matière fiscale, est rétroactive une mesure qui s'applique à **des faits générateurs antérieurs à son entrée en vigueur**, c'est-à-dire une mesure qui modifie la règle applicable alors que la dette fiscale du contribuable est déjà constituée : par exemple, modifier les règles de l'IR 2025, dont le fait générateur est le 31 décembre 2025, en 2026.

En revanche, n'est pas rétroactive la création d'un impôt dont l'assiette dépend d'une situation passée, **dès lors que le fait générateur n'intervient qu'après l'adoption de la mesure**. Par exemple, n'a pas été jugée rétroactive la création, à l'été 2012, d'un impôt portant sur le patrimoine détenu par les particuliers au 1^{er} janvier 2012 (la contribution exceptionnelle sur la fortune), dès lors que la qualité de redevable s'appréciait à la date du fait générateur en juillet 2012, date d'entrée en vigueur de la loi⁸⁵, ce qui conduisait à exclure du champ de l'imposition les personnes ayant quitté le territoire ou les personnes décédées dans l'intervalle. On appelle cette situation « petite rétroactivité » ou encore « rétrospectivité » fiscale.

Dans l'état actuel de sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel admet la constitutionnalité d'une loi fiscale rétroactive sous réserve qu'elle poursuive un « **motif impérieux d'intérêt général** »⁸⁶.

Les motifs admissibles sont les suivants :

- Les **conséquences sur la continuité du service public** (fiscaux et juridictionnels) **d'un afflux de contestations des contribuables**. Le Conseil constitutionnel a ainsi validé une loi rétroactive visant à donner un fondement législatif aux délibérations des syndicats mixtes ayant institué un versement transport afin de « *mettre un terme à des années de contentieux relatifs aux délibérations des syndicats mixtes* » et « *mettre fin au désordre qui s'en est suivi dans la gestion des organismes en cause* »⁸⁷ ;
- Un **motif financier à condition que l'enjeu soit suffisamment important** ou associé à d'autres motifs d'intérêt général. Dans la décision précitée relative au versement transport, le Conseil a également justifié la validation de la loi rétroactive par la circonstance que les dispositions contestées tendaient aussi « *à prévenir les conséquences financières qui auraient résulté de tels remboursements pour certains des syndicats mixtes en cause* » ;
- Un **objectif de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales**. Le Conseil constitutionnel a par exemple jugé que l'objectif de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales justifiait la validation rétroactive de procédures de contrôle fiscal, visant en l'espèce à contrer un arrêt par lequel le Conseil d'Etat avait jugé les procédures de contrôle approfondi inapplicables aux contribuables domiciliés hors de France⁸⁸.

Dans tous les cas, le Conseil constitutionnel mettra en balance l'intérêt général poursuivi et l'atteinte portée aux droits des contribuables. Les validations portant sur une question de forme ou de procédure exigent, en principe, un intérêt général d'un degré moindre que celles portant sur une question de bien-fondé de l'imposition⁸⁹.

En ce qui concerne les mesures relevant de la « **petite rétroactivité** » fiscale, celles-ci sont conformes à la Constitution **sans qu'il soit besoin d'identifier un motif d'intérêt général**. Le législateur a ainsi jusqu'au 31 décembre de l'année n pour modifier les règles selon lesquelles seront imposés les revenus perçus depuis le début de cette année n. Cette conformité est régulièrement réaffirmée par le Conseil constitutionnel ou le Conseil d'Etat. Le Conseil constitutionnel a par exemple admis la création fin 2011 d'une contribution exceptionnelle sur les hauts revenus applicable aux revenus perçus en 2011⁹⁰.

⁸⁵ Décision n°2012-654 DC du 9 août 2012, point 36

⁸⁶ Décision n°2013-366 QPC du 14 février 2014, point 3

⁸⁷ Décision n°2013-366 QPC du 14 février 2014, point 6

⁸⁸ Décision n°2011-166 QPC du 23 septembre 2011, point 5

⁸⁹ Commentaire aux cahiers de la décision n°2013-366 QPC, p. 8

⁹⁰ Décision n°2014-435 QPC du 5 décembre 2014, point 8

La jurisprudence sur les situations légalement acquises rejoint celle qui encadre la rétroactivité de la loi fiscale

La protection des droits acquis est issue de la jurisprudence administrative qui la consacre de longue date⁹¹. C'est en 2005 que cette protection trouve un écho en droit constitutionnel. Dans sa décision du 29 décembre 2005 sur la loi de finances pour 2006 citée supra, il a jugé que le législateur ne saurait porter atteinte aux **situations légalement acquises** sans un motif d'intérêt général **suffisant**.

Contrairement aux droits acquis nés d'une décision individuelle, les situations légalement acquises ne peuvent faire obstacle à l'abrogation ou à la modification de la loi pour l'avenir. **Dans la jurisprudence constitutionnelle, la situation n'est légalement acquise que lorsque le fait générateur de l'impôt est intervenu.**

Ainsi, la jurisprudence sur les situations légalement acquises rejoint celle qui encadre la rétroactivité de la loi fiscale.

Le Conseil constitutionnel a ainsi admis la suppression, par la loi de finances pour 2006, de l'exonération des intérêts des sommes inscrites sur des plans d'épargne logements ouverts depuis plus de douze ans, dès lors que, comme le relève le commentaire aux cahiers, « *si le taux d'intérêt d'un PEL et la prime d'Etat dont il bénéficie ont bien un caractère contractuel, il n'en est pas de même de l'exonération fiscale des intérêts* »⁹².

Seule la protection des « attentes légitimes », issue de la CEDH, encadre la modification de la loi pour l'avenir.

Le Conseil constitutionnel s'aligne sur la jurisprudence de la CEDH et de la CJUE en estimant désormais que les modifications pour l'avenir ne doivent pas porter atteinte aux attentes légitimes sans motif d'intérêt général suffisant

Si historiquement, le Conseil constitutionnel estimait « qu'aucune norme constitutionnelle ne garantit un principe dit « de confiance légitime » »⁹³, le Conseil a fini par s'aligner sur la CJUE et la CEDH (qui consacre l'« espérance légitime ») en jugeant désormais, depuis 2013, que le législateur ne saurait « *remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus* » des situations légalement acquises⁹⁴.

Il a ensuite fait évoluer sa rédaction par une décision du 15 novembre 2019 afin de mieux distinguer atteinte aux situations acquises et remise en cause des attentes légitimes, sans que cette reformulation ne change ni la nature ni la portée de son contrôle. Il juge désormais que le législateur ne saurait, sans motif d'intérêt général suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause « *les effets qui pouvaient légitimement être attendus de situations nées sous l'empire de textes antérieurs* »⁹⁵.

⁹¹ CE, 3 novembre 1922, Dame Cachet, n° 74010, au Recueil

⁹² Décision n°2005-530 DC du 29 décembre 2005, points 44 à 46

⁹³ Décision n°96-385 DC du 30 décembre 1996, point 18

⁹⁴ Décision n°2013-682 DC du 19 décembre 2013, point 14

⁹⁵ Décision n°2019-812 QPC du 15 novembre 2019, point 5

Ce principe l'a conduit, dans sa décision de 2013, à censurer le législateur qui avait voulu relever le taux de prélèvements sociaux applicable aux contribuables titulaires d'un contrat d'assurance-vie ayant respecté la durée de conservation de six ou huit ans de leur contrat, au-delà de laquelle les rachats faisaient jusque-là l'objet d'un régime fiscal favorable. Le Conseil a jugé que ces contribuables « pouvaient légitimement attendre l'application d'un régime particulier d'imposition lié au respect de cette durée légale » et que le motif de la mesure, exclusivement financier, ne constituait pas un objectif d'intérêt général suffisant⁹⁶.

En particulier, le Conseil a estimé que le législateur, en poursuivant l'objectif d'augmentation du rendement des prélèvements sociaux appliqués aux produits des contrats d'assurance-vie, a pu prévoir une augmentation des taux de ces prélèvements pour la seule partie de ces produits acquise ou constatée au-delà de la durée légale nécessaire pour bénéficier du régime d'exonération d'impôt sur le revenu, mais qu'en revanche, les taux de prélèvements sociaux applicables aux produits des contrats d'assurance-vie constatés pendant la durée légale de 6 ou 8 ans ne pouvaient être modifiés.

Conclusion sur la possibilité de modifier les règles applicables au stock de livrets et produits d'épargne déjà ouverts

- Si la règle figure au contrat, elle n'est pas modifiable sans motif d'intérêt général suffisant (exemple : taux d'intérêt du PEL⁹⁷)
- Si le fait générateur est antérieur à la mesure, la règle n'est pas modifiable, sauf motif impérieux d'intérêt général
- Si le fait générateur est postérieur à la mesure, se pose la question des « attentes légitimes » :
 - Le Conseil a jugé que le législateur ne pouvait pas modifier le taux des prélèvements sociaux applicables aux produits des contrats d'assurance-vie acquis ou constatés pendant la durée légale nécessaire pour bénéficier du régime particulier d'imposition de ces produits (six ou huit ans) ;
 - Il a cependant admis **qu'au-delà de la durée de détention conditionnant l'octroi des avantages fiscaux**, le législateur avait pu prévoir une modification des règles d'imposition, que ce soit la fin de l'exonération des intérêts des sommes inscrites sur des PEL ouverts depuis plus de 12 ans⁹⁸, ou l'augmentation des taux des prélèvements sociaux pour les produits des contrats d'assurance-vie constatés au-delà des six ou huit ans⁹⁹.

⁹⁶ Décision n°2013-682 DC du 19 décembre 2013, point 17

⁹⁷ Le législateur ne saurait en effet porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant. S'il le faisait, il méconnaîtrait les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789 (n° 2002-465 DC du 13 janvier 2003, point 4)

⁹⁸ Décision n°2005-530 DC du 29 décembre 2005, points 44 à 46

⁹⁹ Décision n°2013-682 DC du 19 décembre 2013, point 17

2.2. Les règles relatives aux successions et donations s'articulent entre droit fiscal et droit civil

La taxation de l'héritage fait l'objet d'après débats et est un sujet particulièrement sensible pour l'opinion publique. Plusieurs propositions ont été faites dans le débat public pour renforcer son effet redistributif¹⁰⁰. L'objet de ces propositions n'est pas tant de relever les tranches marginales maximales des barèmes applicables mais de revoir son assiette, en révisant la règle du rappel fiscal ou en supprimant les multiples exonérations qui la mitent (pacte Dutreil, par exemple). Il n'y a donc a priori aucun obstacle constitutionnel à procéder à de telles réformes. Il convient cependant, par souci de bonne administration, de veiller à conserver une certaine cohérence entre le droit fiscal et le droit civil.

2.2.1. Règles en matière d'héritage

Le droit civil prévoit une réserve héréditaire pour les enfants et le conjoint du défunt

En raison de son assiette, la part d'héritage reçue, et de son fait générateur, le décès, l'imposition de la succession ne peut faire abstraction du droit civil.

Les droits de succession sont assis sur la part de l'actif successoral net reçue par chaque bénéficiaire. La part due à chaque bénéficiaire est déterminée en faisant application des dispositions testamentaires prises par le défunt ou, lorsqu'il n'a pas rédigé de testament, des règles de la dévolution successorale fixées par le code civil (article 721).

Lorsque le défunt n'a pas rédigé de testament, le code civil distingue selon qu'il existe un conjoint successible (c'est-à-dire, un conjoint survivant non divorcé), ou non.

En présence d'un conjoint successible, l'héritage se partagera entre celui-ci et les parents du défunt (article 756 et suivants).

Si le défunt laisse des enfants ou des descendants issus du couple, le conjoint survivant hérite, au choix, de l'usufruit de la totalité de la succession (et dans ce cas, les enfants héritent de la nue-propriété de toute la succession), ou de la pleine propriété du quart de la succession (dans ce cas, les enfants héritent de la pleine propriété des $\frac{3}{4}$ de la succession).

Si le défunt n'a pas d'enfants ou de descendants, le conjoint survivant recueille la moitié des biens, l'autre moitié est dévolue à ses parents (un quart pour chacun, ce quart étant dévolu au conjoint survivant en cas de décès de l'un des deux parents).

En l'absence d'enfants du défunt et de ses père et mère, le conjoint survivant recueille toute la succession.

En l'absence d'un conjoint successible, les différents membres de la famille sont classés en ordre hiérarchisé selon la nature de leur lien de parenté avec le défunt (articles 731 et suivants du code civil). Chaque ordre exclut le suivant : un ordre ne recueille la succession qu'en cas d'absence d'héritier dans les ordres précédents. La règle de la représentation permet aux descendants d'un héritier déjà décédé de recueillir sa part d'héritage.

Les ordres d'héritiers sont les suivants (article 734) :

- 1° les enfants et leurs descendants ;
- 2° les père et mère ; les frères et sœurs et les descendants de ces derniers ;
- 3° les ascendants autres que les pères et mère ;
- 4° les collatéraux autres que les frères et sœurs et les descendants de ces derniers.

¹⁰⁰ Cf par exemple Conseil d'analyse économique, Repenser l'héritage, notes du CAE n°69, décembre 2021

Lorsque le défunt a des enfants ou descendants, ce sont eux qui héritent de la totalité de la succession. Lorsqu'il n'a pas d'enfants, la succession se partage à moitié entre ses père et mère et ses frères et sœurs (ou leurs éventuels descendants). S'il n'a ni père ni mère, ni frère et sœur, ce sont les grands-parents, voire arrière-grands-parents qui héritent. Enfin, si ceux-ci sont également décédés, ce sont les collatéraux « ordinaires » qui héritent (oncles et tantes, ou grands-oncles et grandes-tantes, cousins et cousines...).

Lorsque le défunt a rédigé un testament, celui-ci est appliqué dans la mesure compatible avec la réserve héréditaire (articles 912 et suivants), qui alloue une quotité minimale de la succession au conjoint et à ses enfants, empêchant ainsi à un défunt de les « déshériter ».

La réserve héréditaire, qui date de l'instauration du code civil, va varier en fonction de l'existence d'un conjoint survivant et du nombre d'enfants de la manière décrite dans le Tableau 4.

Dans le cas particulier de **l'adoption simple**, si l'adopté est héritier réservataire à l'égard de l'adoptant, il n'est pas héritier réservataire de ses ascendants (grands-parents) (article 365 du code civil).

Tableau 4 : Règles relatives à la réserve héréditaire

Nombre d'enfants		Réserve héréditaire	Quotité disponible
Aucun enfant	Existence d'un conjoint successible	1/4 pour le conjoint	3/4
	Absence de conjoint successible	Aucune	Totalité
1		1/2	1/2
2		2/3	1/3
3 ou plus		3/4	1/4

Source : articles 913, 914-1 et 916 du code civil

Si en présence de plusieurs enfants, la réserve héréditaire se partage à parts égales entre chacun d'eux, cette réserve n'empêche pas cependant de privilégier un enfant au détriment d'un autre, par le biais de la quotité disponible, qui pourra être librement attribuée de manière exclusive à l'un des enfants.

En outre, la réserve héréditaire conduit à limiter la quotité disponible qui pourrait être léguée à des personnes morales (fondations d'utilité publique, associations...).

Les règles relatives à la réserve héréditaire ne sont pas figées depuis l'instauration du code civil en 1804. Ainsi, ce n'est que depuis la loi du 3 décembre 2001¹⁰¹ que la qualité d'héritier réservataire est attribuée au conjoint survivant, tandis que la loi du 23 juin 2006¹⁰² a supprimé la réserve des ascendants (le conjoint survivant est désormais réservataire « à défaut de descendant »). Ces lois n'ont pas fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité et les dispositions des articles 912 à 914-1 du code civil, qui encadrent la réserve héréditaire, n'ont jamais fait l'objet de question prioritaire de constitutionnalité.

S'agissant de la faisabilité constitutionnelle d'une éventuelle évolution de ces règles et notamment d'une évolution des quantums entre réserve héréditaire et quotité disponible, il semble admis que le législateur ne saurait supprimer toute quotité disponible¹⁰³, sur le fondement du droit de propriété duquel découle la liberté de disposer de ses biens (du point de vue du testateur).

¹⁰¹ Loi n° 2001-1135 du 3 décembre 2001 relative aux droits du conjoint survivant et des enfants adultérins et modernisant diverses dispositions de droit successoral

¹⁰² Loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités

¹⁰³ F. Luchaire, Les fondements constitutionnels du droit civil, RTD civ. 1982, p. 245, spéc. n°43

En l'état actuel du droit, ni la Constitution ni la jurisprudence constitutionnelle ne reconnaissent une valeur constitutionnelle à la réserve héréditaire ou, plus largement, un droit à hériter. Pour autant, des commentateurs¹⁰⁴ estiment que le Conseil constitutionnel censurerait une éventuelle suppression pure et simple de la réserve héréditaire des descendants, en reconnaissant une valeur constitutionnelle au droit de succession, sur le fondement de la protection de la famille ou de la solidarité familiale, énoncées aux alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946.

S'il paraît donc exclu de supprimer tant une quotité disponible qu'une réserve héréditaire pour les descendants, à l'intérieur de ces deux bornes, le groupe de travail sur la réserve héréditaire mis en place par la garde des Sceaux¹⁰⁵ estime que le législateur est assez libre de modifier le quantum de la répartition entre quotité libre et réserve héréditaire.

Toutefois, les propositions dans le débat public tendent plutôt à revoir la fiscalité applicable à ces successions pour en améliorer la redistribution, qu'à remettre en cause le principe de cette réserve héréditaire, qui touche à l'intime et est perçue comme extrêmement sensible, comme l'ont montré les réactions des personnes interrogées lors des différents entretiens.

Le droit fiscal instaure un barème progressif des droits applicables en fonction du lien de parenté

Tandis que la réserve héréditaire et les règles générales successorales conduisent à ce qu'un patrimoine détenu soit conservé au sein d'une même famille, les règles fiscales applicables à ces successions visent à opérer une redistribution de ce patrimoine au sein de la société, au-delà de certains seuils.

Le droit fiscal fixe ainsi le montant des droits de succession applicables à chacune de ces successions en fonction de barèmes propres, qui dépendent des liens de parenté entre défunt et héritier, après application, le cas échéant, d'un abattement.

Les conjoints sont exonérés de droits de succession.

Les barèmes applicables aux autres mutations sont progressifs. Pour une donation entre conjoints, une donation ou une succession à un descendant en ligne direct, les barèmes prévoient 7 tranches dont les taux s'échelonnent de 5% (pour une mutation d'un montant inférieur ou égal à 8 072 euros, après abattement) à 45% (pour une mutation d'un montant supérieur à 1 805 677 euros, après abattement).

Les taux applicables s'élèvent ensuite à mesure de l'augmentation du degré de parenté : les frères et sœurs bénéficient d'un barème à 2 tranches à hauteur de 35 et 45%, les neveux, nièces et autres parents jusqu'au 4^{ème} degré d'un taux proportionnel de 55%, tandis que tous les autres tiers se voient appliquer un taux proportionnel de 60%.

Les abattements applicables peuvent différer selon qu'il s'agit d'une donation ou d'une succession, parfois de manière significative comme pour une donation au bénéfice d'un petit-enfant qui se verra appliquer un abattement de 31 865 euros, tandis que la succession se verra appliquer un barème bien moindre de 1 594 euros.

¹⁰⁴ Samy Benzina, les enjeux constitutionnels de la réserve héréditaire, annexe au rapport du groupe de travail sur la réserve héréditaire remis le 13 décembre 2019 à la garde des Sceaux

¹⁰⁵ Cf. [La réserve héréditaire | Ministère de la justice](#)

Tableau 5 : Abattement et taux applicables aux donations et successions

Bénéficiaire	Abattement donation	Abattement succession	Barème progressif pour les donations et successions
Epoux ou partenaire de PACS	80 724 €	Exonération	<u>Donation :</u> Jusqu'à 8 072 € : 5 % De 8 073 € à 15 932 € : 10 % De 15 933 € à 31 865 € : 15 % De 31 866 € à 552 324 € : 20 % De 552 325 € à 902 838 € : 30 % De 902 839 € à 1 805 677 € : 40 % Plus de 1 805 677 € : 45 % <u>Succession :</u> Exonération totale
Enfant (ou parent)	100 000 €		Jusqu'à 8 072 € : 5 % De 8 073 € à 12 109 € : 10 %
Petit-enfant	31 865 €	1 594 €	De 12 110 € à 15 932 € : 15 %
Arrière-petit-enfant	5 310 €	1 594 €	De 15 933 € à 552 324 € : 20 % De 552 325 € à 902 838 € : 30 % De 902 839 € à 1 805 677 € : 40 % Plus de 1 805 677 € : 45 %
Frère/sœur	15 932 €		Jusqu'à 24 430 € : 35 % Plus de 24 430 € : 45 %
Neveu/niece	7 967 €		55%
Tiers	0 €	1 594 €	Jusqu'au 4 ^{ème} degré : 55% Autre : 60%

Source : articles 777, 779, 788-IV, 790 B, 790 D, 790 E, 790 F, 796-0 bis du CGI

En outre, l'article 790 G du CGI prévoit un abattement supplémentaire de 31 865 euros tous les quinze ans pour tout don de somme d'argent effectué à un descendant (enfant, petit-enfant, arrière-petit-enfant) ou à défaut d'une telle descendance, neveu ou nièce, petit-neveu ou petite-nièce.

Ces mutations sont soumises à la règle dite du « rappel fiscal ». Cette règle (article 784 du CGI) consiste à prendre en compte au moment de la succession ou de la donation les libéralités déjà consenties entre un même transmettant et un même bénéficiaire. L'assiette est déterminée en tenant compte de l'abattement dont l'héritier ou le donataire a déjà bénéficié dans le délai du rappel, et l'application du barème progressif au regard des montants transmis durant ce même délai. L'objectif est d'empêcher le recours à des libéralités successives optimisées afin de bénéficier, pour chaque transmission, des abattements d'assiette et des tranches les plus basses du barème.

Depuis la LFR pour 2012, le délai de déclaration et de rappel des donations antérieures est passé de dix à quinze ans.

Dans le cas particulier de l'**adoption simple** (c'est-à-dire une adoption maintenant la filiation avec la famille d'origine, au contraire de l'adoption plénière, qui donne à l'adopté une filiation qui remplace sa filiation d'origine), l'article 786 du CGI prévoit que l'adopté soit soumis aux mêmes droits de mutation qu'un tiers, hors exception et notamment :

- enfants issus d'un premier mariage du conjoint de l'adoptant ;
- adoptés mineurs au moment de la mutation qui, pendant cinq ans au moins, ont reçu de l'adoptant des secours et des soins non interrompus au titre d'une prise en charge continue et principale ;
- adoptés majeurs qui ont reçu ces mêmes secours et soins pendant 5 ans dans leur minorité ou pendant 10 dans leur minorité et leur majorité.

En pratique, les adoptés simples bénéficient dans la grande majorité des cas des abattements et taux prévus pour une mutation en ligne directe.

L'adoption par un beau-parent de son bel-enfant (c'est-à-dire, l'enfant de son conjoint, qu'il soit né d'un précédent mariage ou hors mariage¹⁰⁶) aura pour conséquence d'intégrer cet enfant à sa réserve héréditaire et de lui assurer le bénéfice de l'abattement de 100 000 euros et du barème favorable applicable aux transmissions aux descendants.

Aucun principe constitutionnel ne s'oppose à une taxation du flux successoral tout au long de la vie

Dans sa note sur la réforme des donations et successions¹⁰⁷, le Conseil d'analyse économique propose une réforme de l'héritage reposant sur la mise en place d'une politique de taxation sur le flux successoral total perçu par l'individu tout au long de sa vie.

Cette proposition renvoie à une variante de rappel fiscal illimité et élargi des donations pour le calcul de l'imposition des suivantes, que le donateur soit ou non le même. Cette réforme reviendrait, ce faisant, au plan des principes, à faire passer la fiscalité de la transmission du capital d'un régime d'imposition lié à l'acte juridique ou à l'opération à un régime d'imposition sur le stock de capital accumulé et détenu entre les mains de la personne de l'héritier.

Une telle réforme ne nécessiterait aucune modification du droit civil ni des règles successorales. Elle modifierait uniquement le calcul des droits de mutation dus au moment d'une donation ou succession.

Si aucun principe constitutionnel ne s'oppose *a priori* à une telle révision des modalités de taxation de la transmission du patrimoine, une telle réforme poserait néanmoins un certain nombre de questions de mise en œuvre pratique au regard du principe de non rétroactivité et du principe d'égalité.

On pourrait en effet penser qu'une telle réforme ne pourrait s'appliquer rétroactivement à des faits générateurs antérieurs, en l'absence de motif impérieux d'intérêt général et alors que ces événements ont déjà fait l'objet d'une taxation.

En ce qui concerne le respect du principe d'égalité, comme évoqué en 2.1.2, le Conseil constitutionnel admet des différences de traitement résultant de la succession de deux régimes fiscaux dans le temps. **Le principe d'égalité devant la loi ne fait pas obstacle à ce que la règle fiscale soit modifiée, même s'il en résulte que deux contribuables placés dans des situations identiques soient traités différemment selon la date à laquelle ils réalisent l'opération taxable.** Le Conseil constitutionnel juge à ce titre que « *la différence de traitement qui résulte de la succession de deux régimes juridiques dans le temps n'est pas, en elle-même, contraire au principe d'égalité* ».

Il en résulte que la mise en place d'une telle taxation du flux successoral ne pourrait *a priori* tenir compte que des donations et successions opérées à compter de l'entrée en vigueur d'une telle loi.

2.2.2. Le démembrement de propriété permet de transmettre un bien en s'acquittant de droits largement minorés

La note du CAE précitée relève qu'en matière d'héritage, **les 4 dépenses fiscales les plus significatives en termes d'incidence sur les finances publiques sont les suivantes :**

¹⁰⁶ Dans le cas où l'adoptant ou son conjoint a contracté plusieurs mariages, l'expression « premier mariage » doit s'entendre au sens de « précédent mariage » (BOI-ENR-DMTG-10-50-80 n° 60, 24-8-2017). Il n'existe pas de jurisprudence sur le cas de l'enfant qui serait né hors mariage mais on peut raisonnablement penser que la disposition s'appliquerait de la même manière (principe d'égalité).

¹⁰⁷ Conseil d'analyse économique, Repenser l'héritage, notes du CAE n°69, décembre 2021

- l'exonération de l'assurance-vie du barème des DMTG (pour un coût évalué par le CAE à 4-5 Md€),
- le démembrement de propriété (pour un coût évalué par le CAE à 2-3 Md€),
- le pacte Dutreil (pour un coût que le CAE évalue à 2-3 Md€ et que la Cour des comptes a évalué à 4-5 Md€¹⁰⁸),
- la non-taxation des plus-values latentes à la succession (coût non évalué).

Le présent rapport s'intéresse plus particulièrement au démembrement de propriété.

Le code civil prévoit la possibilité de démembrer la propriété entre un usufruitier et un nu-propriétaire depuis 1804 (article 578).

Le démembrement consiste à scinder la propriété d'un bien entre deux droits distincts : l'usufruit, qui confère le droit d'utiliser le bien et d'en percevoir les revenus (comme les loyers), et la nue-propriété, qui confère le droit de disposer du bien, notamment en le vendant.

Comme vu en 2.2.1, la propriété d'un bien d'un défunt peut être démembrée lors de la succession entre le conjoint survivant, qui peut hériter de l'usufruit, et les enfants du couple, qui deviennent dans ce cas les nus-propriétaires du bien.

Le démembrement d'un bien est également utilisé pour optimiser les DMTG dans le cadre de donations anticipées.

Le montant des droits de mutation dus à raison d'une donation assortie d'une réserve d'usufruit est établi à partir de la valeur de la nue-propriété, et non de la pleine propriété. La valeur de la nue-propriété est déterminée selon un barème fixé par l'article 669 du CGI, construit sur la base de l'espérance de vie de l'usufruitier donateur : plus l'âge de l'usufruitier est élevé, plus l'usufruit est réputé perdre de sa valeur, la nue-propriété, de son côté, suivant un mouvement inverse. Le barème a été revu en 2003 pour tenir compte de l'allongement de l'espérance de vie.

Le Tableau 6 montre l'évolution de ce barème avant et après 2003.

Tableau 6 : barème de la valeur de la nue-propriété en fonction de l'âge de l'usufruitier

Age usufruitier	Valeur de la nue-propriété - loi 1901	Valeur de la nue-propriété - depuis 2003
<20 ans	30%	10%
21-30	40%	20%
31-40	50%	30%
41-50	60%	40%
51-60	70%	50%
61-70	80%	60%
71-80	90%	70%
81-90	id.	80%
>90	id.	90%

Source : article 669 du CGI et article 13 de la loi du 25 février 1901 sur les successions

Au décès du donateur usufruitier, le donataire récupère la pleine propriété du bien et est exonéré des droits de succession sur l'usufruit qu'il reçoit, en application de l'article 1133 du CGI.

Illustration avec un exemple : Mme A transmet à 65 ans à son fils M. B la nue-propriété de sa maison dont la valeur est de 1 000 000 €.

Les droits de mutation sont calculés sur la base de la valeur de la nue-propriété de 60% de la pleine propriété, soit 600 000 €.

¹⁰⁸ [Impôts : le pacte Dutreil accusé de coûter plus de 4 milliards au budget de l'Etat | Les Echos](#)

Mme A n'a procédé à aucune donation à son fils M. B dans les 15 dernières années. L'abattement de 100 000 euros est applicable (Tableau 5).

Le barème progressif s'applique sur la base de 500 000 €.

M. B s'acquittera donc des DMTG suivants :

$0,05 \times 8\,072 + 0,1 \times (12\,109 - 8\,073) + 0,15 \times (15\,932 - 12\,110) + 0,20 \times (500\,000 - 15\,933) = 98\,194 \text{ €}$.

Avec le barème en vigueur jusqu'en 2003, les DMTG se seraient calculés sur la base de $1\,000\,000 \times 80 \% - 100\,000 = 700\,000$ euros, ce qui conduit, avec application du barème rappelé dans le Tableau 5, à un montant de 152 961 euros.

M. B récupère la pleine propriété du bien au décès de sa mère, sans s'acquitter de droits supplémentaires.

Enfin, si Mme A n'avait pas procédé à cette donation anticipée, les droits auraient été calculés sur la base de 1 000 000 € moins l'abattement de 100 000 €, soit 900 000 €, pour un montant de DMTG de 212 961 euros.

Le démembrement de propriété a permis à M. B de s'acquitter d'un montant de DMTG, réduit de plus de moitié (98 194 euros vs 212 961 euros) par rapport à ce dont il aurait dû s'acquitter si sa mère n'avait pas procédé à cette donation de son vivant.

La réforme du barème de 2003 a en outre rendu le mécanisme beaucoup plus favorable pour toute donation de la nue-propriété avant 90 ans.

Ce barème est considéré par certains comme trop éloigné de la réalité économique¹⁰⁹, un bien en nue-propriété ayant en réalité une valeur bien moindre que celle prévue par l'article 669 du CGI. Une révision de ce barème visant à diminuer la valeur de la nue-propriété, tout en conservant l'exonération de la transmission de l'usufruit au moment du décès amplifierait encore davantage l'avantage fiscal consenti aux familles les mieux conseillées, sans aucune contrepartie. Dans sa réponse ministérielle du 4 juillet 2019¹¹⁰, le ministre de l'économie et des finances a d'ailleurs écarté une telle révision du barème qui ne serait pas justifiée « au regard de la situation des finances publiques ».

Une taxation de l'usufruit au moment de la succession, dans l'optique de mettre fin aux comportements d'optimisation, n'a jamais été envisagée par l'administration

Finalement, l'avantage fiscal du démembrement de propriété ne provient pas tant de l'application du barème de la valeur de la nue-propriété que du fait de ne pas « rattraper » le pourcentage manquant au moment de la succession et de la récupération de la pleine propriété du bien – ainsi que du fait de ne pas taxer l'éventuelle appréciation du bien entre la date de transmission de la nue-propriété et la récupération de la pleine propriété.

Comme évoqué précédemment, c'est l'article 1133 du CGI qui prévoit une exonération de droits au moment de la récupération de la pleine propriété au décès de l'usufruitier.

Cet article dispose que : « *la réunion de l'usufruit à la nue-propriété ne donne ouverture à aucun impôt ou taxe lorsque cette réunion a lieu par l'expiration du temps fixé pour l'usufruit ou par le décès de l'usufruitier* ».

Cet article est issu de l'article 13 de la loi du 25 février 1901 relative aux successions dans une rédaction quasiment inchangée.

On comprend donc qu'une telle exonération a toujours existé, même si les travaux préparatoires relatifs à cette loi de 1901 n'en détaillent pas les raisons.

¹⁰⁹ Cf par exemple la question écrite n°09524 du sénateur Claude Malhuret du 21 mars 2019, page 1497

¹¹⁰ idem

On peut relever une différence de conception entre droit fiscal et droit civil. Le droit fiscal mentionne, depuis la loi de 1901, la « **réunion** de l'usufruit à la nue-propriété », tandis que le droit civil considère que l'usufruit **s'éteint** par la mort de l'usufruitier (article 617 du code civil).

Les civilistes considèrent ainsi qu'il n'y a rien à taxer au décès, dès lors que l'usufruit n'est pas un bien qui se transmet mais s'éteint par la mort de l'usufruitier.

C'est probablement pour s'aligner sur cette conception civiliste que le droit fiscal a prévu une non taxation de l'usufruit lors de sa « réunion » à la nue-propriété. Des commentateurs¹¹¹ estiment d'ailleurs que la lettre de l'article 1133 du CGI est contestable et devrait être réécrite « en substituant au mot « réunion » le mot « extinction » ».

Pour autant, la Cour de cassation valide la taxation de la réunion de l'usufruit à la nue-propriété lorsque cette réunion a lieu avant le décès, en application de l'article 1133 du CGI¹¹².

Le ministère de l'économie reconnaît que cet article 1133 du CGI constitue « un avantage fiscal significatif »¹¹³ mais n'envisage pas, pour l'heure, de revenir dessus. Les risques juridiques pesant sur une éventuelle modification de l'article 1133 du CGI pour corriger cet avantage ne sont pas partagés entre les différents experts, du Conseil d'Etat ou de la direction de la législation fiscale, que les rapporteurs ont pu interroger. Certains estiment qu'une telle modification ne présenterait aucun risque constitutionnel, quand d'autres estiment qu'en imposant un droit civilement éteint, elle pourrait porter atteinte au principe d'égalité, voire au droit de propriété.

En tout état de cause, une telle modification supposerait a minima d'assumer une certaine divergence entre droit fiscal et droit civil sur l'appréciation de ce que représente un usufruit.

Une révision du barème de l'article 669 du CGI pourrait également être envisagée pour rendre le dispositif moins attractif, en revenant par exemple au barème en vigueur jusqu'en 2003, mais cela supposerait également d'assumer un certain écart avec la réalité économique de la valeur d'un usufruit, qui prend en compte la valeur du temps.

Compte tenu de ce que la réunion de l'usufruit à la nue-propriété n'a jamais été taxée depuis la mise en place des droits de succession, et de la sensibilité politique de ce sujet, il paraît peut-être plus opportun et moins risqué de réformer en priorité les évolutions récentes ayant contribué à renforcer les autres dispositifs très favorables pour les plus hauts patrimoines évoqués précédemment (pacte Dutreil, allègements successifs du dispositif d'apport-cession prévu par l'article 150-0 B ter du CGI, permettant in fine une « purge » des plus-values latentes, etc.).

¹¹¹ J. Aulagnier, « L'usufruit qui prend fin ne rejoint pas la nue-propriété », Solution Notaire, 24 octobre 2019, n° 34

¹¹² Cass. Com, 2 Décembre 1997, n° 96-10.729

¹¹³ Réponse Malhuret précitée

2.3. Principaux enjeux du contrôle fiscal des impôts assis sur le patrimoine

2.3.1. Une stratégie et des outils de contrôle qui ont permis des progrès mais des améliorations sont encore possibles, notamment sur des assiettes ou des dispositifs spécifiques

Une stratégie de contrôle qui a évolué ces 10 dernières années et des outils qui se sont perfectionnés

Les enjeux financiers couverts par la fiscalité du patrimoine (112 Md€) imposent de déployer un contrôle efficace, en termes de rendement financier, mais aussi en termes dissuasif vis-à-vis de comportements de fraude parfois difficile à détecter (absence de déclaration, sous-déclaration de l'assiette). Les actions de contrôle sont d'autant plus importantes que les impositions assises sur le patrimoine sont des impôts déclaratifs, dont la connaissance de l'assiette repose sur des informations détenues et déclarées par les contribuables. Elles portent sur un nombre important de déclarations : en 2023, 17,8 millions de foyers fiscaux avaient fait une déclaration à l'IR et l'administration fiscale avait reçu 33, 6 millions d'avis d'imposition foncières, 1,1 million pour une succession, 86 000 pour une donation et 176 000 au titre de l'IFI¹¹⁴.

La stratégie de la DGFIP pour contrôler ces impôts a récemment évolué. Alors que, jusqu'en 2018, elle était centrée sur l'examen exhaustif des dossiers à forts ou très forts enjeux financiers, contrôlés obligatoirement par les services tous les trois ans, elle s'est progressivement structurée, à partir des années 2010, autour de la détection des risques de fraude. Cette approche par les risques est utilisée pour cibler les contrôles lancés par les services, souvent coûteux en temps, et maximiser les rendements de l'activité de contrôle. En revanche, cette stratégie n'a pas intégré de contrôles aléatoires, conduisant parfois à un taux de couverture de l'ensemble du portefeuille de contribuables assez faible : par exemple, la Cour des comptes relevait en 2024 qu'il était de moins de 2% pour l'IFI¹¹⁵.

Cette approche par l'analyse des risques de fraude a été permise par l'adoption de nouveaux outils fondés sur les nouvelles technologies (intelligence artificielle par exemple) et le croisement de données en masse. La DGFIP a ainsi développé des outils visant à exploiter massivement les données détenues par elle ou communiquées par d'autres administrations ou des tiers (banques, pays étrangers, plateformes d'e-commerce...), pour relever les incohérences avec les déclarations déposées par les particuliers. Concernant les impositions du patrimoine, l'administration exploite ainsi plusieurs bases de données, comme Ficovie (contrats d'assurance vie), Ficoba (comptes bancaires), BNDP (prix des biens immobiliers cédés). Elle utilise également les échanges d'informations, automatiques ou sur demande, à des fins fiscales avec les pays étrangers. Le recours au croisement de données en masse a ainsi été à l'origine, en 2022, de 155 000 propositions de contrôles de particuliers, soit trois fois plus qu'en 2018¹¹⁶.

¹¹⁴ Rapport d'activité DGFIP

¹¹⁵ Cour des comptes, L'impôt sur la fortune immobilière, 2024.

¹¹⁶ Cour des comptes, *La détection de la fraude fiscale des particuliers*, 2023.

Le datamining et le textmining, facilitant le brassage d'une quantité importante de données et ainsi permettant d'identifier des atypies ou des ruptures de comportements, ont en effet permis à la DGFIP de développer des techniques d'analyse prédictive pour identifier, par des méthodes statistiques ou mathématiques, les critères caractérisant une personne fraudeuse et d'établir ainsi un « profil de fraude ». Ces modèles se fondent sur l'analyse des contrôles réalisés au cours des années antérieures¹¹⁷, sur la détection de groupes d'entreprises ou de particuliers qui ont un comportement dit « atypique » ou « incohérent » qui peut être assimilé à de la fraude¹¹⁸ et sur l'analyse de réseaux (à partir de la théorie des graphes) pour faire ressortir les entités ayant une proximité forte avec des personnes fraudeuses ou suspectes. L'administration fiscale identifie ainsi des schémas de fraude potentiels qui peuvent servir de base au ciblage et à la programmation des contrôles, afin de rechercher les cas de fraude de manière plus efficace.

Depuis quelques années, l'administration centrale envoie des « listes DM » (pour datamining) à l'ensemble de son réseau pour accompagner les services dans la programmation de leurs contrôles. Concernant les impositions du patrimoine, ces listes couvrent la défaillance totale ou partielle à l'impôt sur la fortune immobilière, la minoration d'actif successoral, la majoration du passif successoral, les abattements applicables en cas de donation ou de succession, les successions à enjeux (en ligne direct, Dutreil, etc.), la minoration de valeur vénale voire la donation déguisée en cas de mutation à titre onéreux de parts sociales ou d'immeubles à valeur a priori minorée.

L'outil Tissufip a par ailleurs été développé pour permettre à chaque direction départementale de mieux appréhender le tissu fiscal local grâce au croisement des données de patrimoine et de revenus issues des bases de la DGFIP. Ces dernières sont croisées pour permettre une approche « multi risques » et cibler les dossiers à examiner en priorité par les services de contrôle locaux.

L'outil TISSUFIP

La DGFIP a diffusé dans son réseau en mars 2023 un nouvel outil d'analyse du tissu fiscal des particuliers construit à partir des revenus et des patrimoines des personnes physiques au titre des années précédentes. Cet outil poursuit deux finalités :

- une aide au pilotage des contrôles en proposant une photographie de la répartition des enjeux sur les particuliers selon une approche corrélée revenus/patrimoine ;
- une meilleure couverture du tissu fiscal par les services de programmation grâce à l'intégration dans l'outil d'un module d'analyse multirisques destiné à améliorer le ciblage de la fraude patrimoniale dans une approche ciblée sur les enjeux et sur les risques.

Trois modules composent l'outil : (i) une photographie du tissu fiscal local, (ii) un recensement des sociétés civiles immobilières et (iii) un module d'analyse-risque sur la programmation du contrôle fiscal des particuliers qui se fonde notamment sur les travaux de datamining. Ce dernier module présente une liste de dossiers de particuliers à contrôler et détaille pour chacun d'entre eux les risques qui leur sont associés. Les contribuables figurant dans ce module sont ceux ressortant en anomalie au titre d'au moins un des risques listés dans l'une des sept catégories suivantes : l'international, l'immobilier, l'IFI, les droits sociaux, les revenus, les successions/donations, divers.

¹¹⁷ Cette méthode s'appuie sur un historique de données auxquelles sont déjà associés un label ou une classe cible.

¹¹⁸ Les données d'entrée n'étant pas labellisées, l'algorithme s'applique à trouver les similarités et distinctions au sein de ces données, et à regrouper celles qui partagent des caractéristiques communes

Ces avancées technologiques ont toutefois été juridiquement encadrées au regard notamment des atteintes aux droits et libertés individuels qu'elles pouvaient induire. Si le Conseil constitutionnel admet que la lutte contre la fraude fiscale constitue un objectif à valeur constitutionnelle, au regard duquel il est loisible au législateur d'apporter des aménagements aux droits et libertés individuelles, il a été amené à resserrer l'encadrement des pouvoirs de l'administration fiscale, notamment s'agissant de la détection de la fraude. Les outils développés doivent ainsi respecter, d'une part le principe de proportionnalité, au regard des buts poursuivis et, d'autre part, le régime de protection des données à caractère personnel (cf. CNIL). Ainsi, les méthodes de croisement de données en masse ne peuvent être utilisées que comme des outils d'aide aux contrôles et ne peuvent en aucun cas conduire à caractériser automatiquement une fraude. L'exercice du droit de communication à des fins de détection générale (par exemple par l'usage des « fadettes ») a été restreint. Enfin, l'aspiration et le traitement automatique du contenu de certains réseaux sociaux ont été limités aux pages rendues publiques par les internautes pour respecter le droit à la vie privée et la liberté de communication.

Parallèlement au perfectionnement des outils, les moyens humains et leurs compétences ont été renforcés. D'une part les pôles de contrôles revenus / patrimoine (PCRP), regroupant les agents de contrôle de la fiscalité immobilière et ceux spécialisés dans le contrôle de l'impôt sur le revenu, ont été généralisés dès 2016 dans les services déconcentrés pour faciliter les contrôles corrélés « revenus/patrimoine » et développer la poly-compétences des agents. Ils ont bénéficié d'un plan de formation spécifique étalé sur 3 ans. En 2017, des brigades patrimoniales (BPAT) ont été créées au sein des directions spécialisées de contrôles fiscaux (DirCoFi) à l'échelon interrégional, spécialisées dans le contrôle des dirigeants d'entreprise. Un accompagnement juridique et technique de l'ensemble de ces équipes de contrôle est assuré par une unité spécifique¹¹⁹ rattachée à la DNVSF (direction nationale de vérification de situations fiscales - direction en charge des contrôles à très forts enjeux).

Des résultats encourageants sans que l'efficacité des dernières évolutions ne soit complètement évaluée

L'utilisation du datamining pour détecter des cas de fraude semble porter de plus en plus ses fruits. Il est en effet à l'origine de plus en plus de contrôles opérées par les directions locales, soit 45 % des contrôles des particuliers réalisées par les directions départementales, régionales et interrégionales en 2024 (vs. 33 % en 2023) avec une cible de 50 % d'ici 2027. Les contrôles sur pièces des particuliers issus des « listes DM » ont permis de mettre en recouvrement 850 M€ de droits et de pénalités en 2024 (+25 % par rapport à 2023) dont 731 M€ répartis par impôt de la manière suivante :

Tableau 7 : montants recouvrés à la suite de contrôle programmés en fonction d'une liste « DM » en 2024 (par impôt, en M€)

Impôt	IR	Cotisations sociales	Droits d'enregistrement	DMTG	Divers
Montants recouvrés	316 M€	196 M€	136 M€	71 M€	12 M€

Source : DGFIP

¹¹⁹ PNSR : pôle national d'assistance au réseau.

De manière plus globale, l'ensemble de ces actions semblent avoir débouché sur certains résultats si on considère les rendements du contrôle fiscal depuis dix ans. Notamment, les résultats financiers en matière de contrôle des plus-values ont été multipliés par plus de 9 entre 2019 et 2024. Selon la DGFIP, cette forte progression est liée aux contrôles conduits sur le mécanisme de report d'imposition des plus-values visé à l'article 150-0 B ter du CGI. Les risques liés à ce dispositif ont en effet fait l'objet d'un croisement de données en masse réalisé par l'administration centrale, et ayant abouti à la diffusion aux DIRCOFI en 2023 de 3 « listes DM ». Celles-ci recensaient les foyers pour lesquels une présomption d'anomalie avait été détectée.

Tableau 8 : nombre et résultat (en M€) des contrôles selon les impôts assis sur le patrimoine

Impôts	2015		2019		2024	
	Nombre	Montants	Nombre	Montants	Nombre	Montants
IFI	-	-	-	-	5 441	171,46 M€
TF	1 585	76,79 M€	1 028	68,31 M€	799	44,36 M€
PFU	672	48,95 M€	1 530	84,30 M€	2 225	143,24 M€
IR (plus-values)	1 514	47,77 M€	1 476	39,97 M€	2 513	380,86 M€
Exit tax	3	0,69 M€	0	0	0	0
DMTO/DMTG	16 076	458,10 M€	14 810	419,75 M€	13 210	717,01 M€

Source : DGFIP

Depuis quelques années, la DGFIP a également accentué ses actions sur les successions en lançant des campagnes de relance ou de mise en demeure, avec des résultats très encourageants sur le recouvrement (cf. tableau *infra*). Ces derniers s'expliquent certes par l'effet de la hausse du niveau de surmortalité post crise sanitaire mais aussi par l'amélioration des méthodes de contrôle à travers, par exemple, la mise en place d'un assistant digital pour les agents chargés de cette mission¹²⁰.

Tableau 9 : nombre et résultat (en M€) des contrôles sur les successions post-relance ou mise en demeure

	2015	2019	2024
Nombre de déclarations déposées après relance ou mise en demeure	38 756	16 479	41 007
Montants recouvrés	782,50 M€	745,12 M€	2 695,62 M€

Source : DGFIP

¹²⁰ S'agissant des travaux de relance amiable des successions, l'administration fiscale a décidé de privilégier une approche en fonction des enjeux. Ce ciblage des relances a pu gagner en efficacité grâce à l'assistant digital « Relances Successions » désormais intégré à l'application de suivi des impôts sur les successions. Cet assistant digital permet un gain de temps important en récupérant des informations complètes sur les données patrimoniales du défunt.

Plus globalement, les droits de successions sont identifiés comme porteurs d'enjeux significatifs par la DGFIP. Depuis quelques années, la DNVSF dispose d'une brigade spécialisée dans le contrôle des successions et des donations sur les dossiers à très forts enjeux.

La Cour relevait toutefois en 2023 qu'il était « difficile d'apprécier l'impact des nouveaux outils de détection sur l'efficacité du contrôle fiscal, et notamment sur la pertinence de la programmation des vérifications » notamment car les outils informatiques de la DGFIP, construits en silos, ne permettent pas de faire le lien entre les motifs qui ont conduit à programmer ces contrôles et leurs résultats¹²¹. Plus globalement les résultats de la nouvelle stratégie poursuivie depuis 2018 n'ont pas été évalués, notamment l'apport spécifique de l'utilisation des outils de data mining aux résultats de lutte contre la fraude. Il est en effet difficile de distinguer les effets de ces nouvelles technologies des effets d'assiette (augmentation des donations et successions par exemple) sur l'augmentation globale des rendements de la lutte contre la fraude. La DGFIP de son côté déclare que cet exercice d'évaluation est trop précoce.

2.3.2. L'exit tax, un impôt complexe dont l'efficacité est difficilement évaluable

Un impôt complexe pour les contribuables et pour l'administration fiscale

Mise en place à compter de 2011, l'exit tax est un dispositif qui entraîne la taxation à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux des plus-values mobilières latentes des contribuables qui transfèrent leur domicile fiscal hors de France¹²². Il a été mis en place pour prévenir les pratiques d'optimisation fiscal-social consistant pour certains contribuables à transférer leur domiciliation fiscale hors de France pour y réaliser des plus-values patrimoniales, en franchise d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux. Depuis 2019, il s'éteint après une période de 2 ans ou 5 ans, en fonction de la valeur d'imposition.

Les règles du mécanisme sont relativement complexes et ont évolué à plusieurs reprises depuis sa mise en place. Les contribuables peuvent en effet bénéficier d'un sursis de paiement (suspension du recouvrement de la créance), automatique ou sur demande, et d'un dégrèvement d'impôt à l'issue d'une période. Le sursis de paiement est accordé dans 95% des cas. Plusieurs évolutions sont intervenues depuis 2011, complexifiant la lisibilité de l'impôt pour les contribuables et sa gestion pour l'administration fiscale :

- Les seuils de déclenchement du dispositif ont été modifiés : d'abord applicable aux contribuables dont la valeur des participations excédait 1,3 M€, ce seuil a été abaissé, à compter de 2014, à la valeur de 800 000€ ou lorsque la participation représente au moins 50% des bénéfices sociaux d'une société ;
- Les conditions de sursis de paiement ont évolué : depuis 2019, le sursis de paiement est automatique (jusqu'à une éventuelle cession des titres) si le contribuable s'installe dans un Etat membre de l'Union européenne ou dans un pays ayant conclu une convention d'assistance à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales et d'assistance au recouvrement et sur demande auprès de l'administration fiscale si l'expatrié s'installe dans un pays non coopératif ou n'ayant pas conclu de convention, sous réserve de l'apport de garanties. Avant 2019, le sursis de paiement était automatique seulement dans les cas où le contribuable s'installait dans un pays de l'Union européenne.
- La période à compter de laquelle un dégrèvement d'impôt¹²³ peut être accordé a également évolué au fil du temps, juxtaposant ainsi trois régimes d'exit tax actuellement :

¹²¹ Cour des comptes, 2023, op. cit.

¹²² L'assiette recouvre les plus-values latentes, les créances trouvant leur origine dans une clause de complément de prix et les plus-values en report d'imposition, cf. article 167 bis du DGI.

¹²³ Restitution d'impôt.

- Pour les transferts de domicile fiscal intervenus entre le 3 mars 2011 et le 31 décembre 2013, ce délai est de 8 ans ;
- Pour les transferts intervenus entre le 1^{er} janvier 2014 et le 31 décembre 2018, ce délai est de 15 ans ;
- Pour les transferts intervenus depuis le 1^{er} janvier 2019, le délai est de 2 ans pour les contribuables dont les titres entrant dans le champ de l'exit tax est inférieure à 2,57 M€ et de 5 ans pour des titres dont la valeur est supérieure à ce montant.

Cette superposition de régimes complique la gestion de cet impôt. Le recouvrement des sommes soumises à l'exit tax est confiée à une cellule dédiée de la direction des impôts des non-résidents (DINR), chargée de l'instruction des demandes de sursis de paiement, des propositions de garanties, du contrôle et du suivi des dossiers dont la durée de vie est variable selon le délai de dégrèvement. Par ailleurs, il est parfois difficile pour l'administration fiscale d'obtenir des contribuables les justificatifs appropriés permettant de confirmer qu'ils sont encore en possession des titres déclarés au moment de leur expatriation et plus globalement de retracer les évolutions du portefeuille de titres (cession, donation, changement du pays de résidence ...). Lors d'un contrôle réalisé en 2022 sur la DINR, la Cour des comptes a constaté que 51,3% des contribuables n'avaient pas, en 2020, fourni les justificatifs appropriés¹²⁴. Elle relevait également que la moyenne de traitement d'un dossier d'exit tax était de 2 jours par agent, notamment du fait de la difficulté à expertiser le portefeuille de titres. Même si l'architecture complexe du dispositif a nécessité le développement d'une application interne propre, le suivi des créances est assuré par le système d'information de l'impôt sur le revenu (RAR), peu conçu pour suivre des créances qui s'étalent sur plusieurs années. Ainsi, le suivi de l'exigibilité de l'impôt est réalisé manuellement par les équipes, sur un tableur. Au total, la gestion de l'exit tax mobilise 12 ETP à la DINR, sur un total de 110 ETP du service en charge des impôts des particuliers des non-résidents (SIP NR)¹²⁵. Même si les coûts de gestion de l'exit tax ne sont pas spécifiquement évalués, ils sont élevés par rapport à d'autres impôts, notamment au regard des sommes recouvrés (cf. *infra*).

Le dispositif est également source de complexité pour les contribuables. Ces derniers doivent en effet, outre les obligations de déclaration au moment de l'expatriation, déclarer annuellement les plus-values latentes de leur portefeuille de titres, ainsi que les événements s'y afférant (cession, donation...), jusqu'à expiration du délai de dégrèvement. Un nombre non négligeable de contribuables oublient cette démarche : la DINR procède annuellement à une campagne de relance pour 8 à 10% des dossiers, qui se soldent par une déclaration dès la première relance dans 80% des cas. Les déclarations s'effectuent en outre en format papier, les démarches n'étant pas dématérialisées. La relation avec les contribuables est cependant estimée de qualité par la DINR, la quasi-majorité des contribuables ayant recours à un conseil pour effectuer ses démarches. Malgré cette complexité, le contentieux d'assiette reste limité. Le contentieux du recouvrement porte essentiellement sur le refus par l'administration d'accorder le sursis de paiement en raison du dépôt tardif des déclarations et des garanties (3 dossiers en 2024).

¹²⁴ Cour des comptes, *La direction des impôts des non-résidents*, 2022, non public.

¹²⁵ Service des impôts des particuliers des non-résidents. La DINR comptabilise au total 441 ETP.

Un impôt concentré sur un faible nombre de redevables dont l'objectif n'est pas le rendement mais la dissuasion, peu évaluée, voire évaluable

Le nombre de foyers fiscaux relevant de l'exit tax est limité. Si les applicatifs de la DINR ne permettent pas de décompter le nombre annuel de dossiers entrant dans le mécanisme de l'exit tax, il est possible de comptabiliser le nombre de dossiers « vivants », c'est-à-dire concernés par l'exit tax quelle que soit l'année d'entrée dans le dispositif. L'administration en gère 3 362 en mai 2025, contre 2 669 en 2021 et 2 110 en 2017¹²⁶. Ce montant varie en effet en fonction des entrées et sorties des contribuables du dispositif. La DINR comptabilise le nombre de redevables de l'exit tax annuellement, c'est-à-dire le nombre de foyers fiscaux ayant établi une déclaration fiscale dans l'année, sans distinguer les primo-déclarations des déclarations annuelles de suivi après entrée dans le dispositif, voire des déclarations rectificatives. Afin de nourrir le rapport annuel au Parlement sur les contribuables français quittant le territoire national, le service statistique de la DGFIP comptabilise les déclarations initiales d'exit tax. Après une hausse du nombre de redevables en 2013, le niveau des contribuables concerné par l'exit tax a baissé jusqu'en 2018, puis a légèrement remonté les années suivantes pour atteindre un niveau stable d'environ 300 « nouveaux » contribuables en 2021 (298) et 2022 (266)¹²⁷. Deux tiers de ces redevables sont partis dans un pays hors de l'Union Européenne.

Tableau 10 : foyers fiscaux redevables de l'exit tax

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de redevables (en milliers)	0,4	0,5	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3
Dont foyers ayant transféré leur domicile fiscal dans l'EEE	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Dont foyers ayant transféré leur domicile fiscal hors EEE	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2
Nombre de foyers fiscaux également redevables de l'IFI (en milliers)	-	-	-	-	-	-	n.c.	0,06	n.c.	0,06	n.c.

Source : DGFIP

Le montant médian des plus-values des redevables ayant déclaré pour la première fois l'exit tax en 2022 est de 1,6 M€¹²⁸. Le dernier décile de cette population a déclaré un montant de plus-values supérieur à 22,4 M€.

L'analyse des revenus déclarés par ces redevables de l'exit tax, quand ils sont connus, montre qu'en 2021, 20% des foyers concernés présentent un revenu fiscal supérieur à 620 K€ et que le RFR médian de cette population est d'environ 200 K€, contre 180 K€ l'année précédente¹²⁹.

Pour 58 % de ces redevables, les revenus d'activité sont dominants, il s'agit donc principalement de personnes en activité. 19% avaient pour revenus dominants des revenus de capitaux immobiliers. En 2021, 3% des redevables de l'exit tax avaient pour revenus dominants des pensions et retraites (cette part est non connue pour l'année 2022).

¹²⁶ 1 000 dossiers seraient d'ores et déjà clos, cf. entretien DINR.

¹²⁷ DGFIP, *Rapport 2024 relatif aux contribuables quittant le territoire national*, 2024

L'année 2020 n'est pas significative pour la DGFIP du fait du contexte de crise sanitaire.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Ibid.*

Tableau 11 : Ventilation par revenus dominants perçus en 2021 des foyers fiscaux partis en 2022 et ayant déposé une déclaration d'exit tax (en %)

Catégorie de revenus	Répartition de l'ensemble des foyers fiscaux français	Répartition des foyers fiscaux partis en 2022
Traitements et Salaires	57,7	58,3
Pensions et Retraites	30,5	n.c.
Revenus fonciers	1,0	4,3
Revenus des Capitaux Mobiliers	0,9	19,1
Dividendes	0,1	9,4
Autres revenus (*)	3,4	4,7
Absence de revenu dominant	6,3	n.c.

(*) Revenus dominants parmi les suivants : bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices non commerciaux, bénéfices agricoles.

Source : DGFIP

Il est également difficile de suivre les recettes de l'exit tax par exercice : l'administration les comptabilise « en cumulé » depuis la création du dispositif. Ainsi, le mécanisme d'exit tax a permis de recouvrer 162,8 M€ au titre de l'impôt sur le revenu et 182,9 M€ au titre des prélèvements sociaux depuis sa création en 2011 (chiffres arrêtés en mars 2025), soit une moyenne agrégée d'un peu moins de 25 M€/an¹³⁰. Ces recettes représentent une faible part des encaissements de la DINR¹³¹. Le montant des plus-values des dossiers vivants, soit l'assiette de l'impôt, est de 7,9 Md€, dont la quasi-totalité est en sursis de paiement. Les montants dégrévés en cumulé depuis 2011, soit les dossiers sortis du dispositif, s'établissent à 2,3 Md€ (chiffres établis au 31 décembre 2024).

Il est ainsi délicat d'évaluer le taux de recouvrement de l'impôt. La DINR comptabilise 12 M€ de restes à recouvrer en mai 2025, concernant 27 dossiers. Les principales difficultés rencontrées par l'administration fiscale dans les opérations de recouvrement forcé relèvent de la qualité de la coopération avec les pays tiers et de leur appétence variable à effectuer l'assistance au recouvrement international. D'après la DINR, les difficultés les plus prononcées sont constatées avec la Suisse, Andorre et Israël. Les personnes désireuses d'échapper au mécanisme partiraient vraisemblablement majoritairement vers ces destinations. Un des axes d'amélioration du recouvrement serait donc, dans la mesure du possible, un renforcement de la coopération avec certains pays tiers, voire une modification des règles de recouvrement, comme l'allongement de la durée de prescription des créances (cf. encadré ci-dessous).

¹³⁰ Ces données concernent les dossiers actifs. Les données des encaissements des dossiers clos ne sont pas accessibles.

¹³¹ 0,4% en 2020, cf. Cour des comptes 2022, op. cit.

Exemples de difficultés rencontrées par la DINR dans le recouvrement forcé de créances liées à l'exit tax

Dans un dossier géré par la DINR, le redevable résidant en Suisse doit plus de 8 M€ au Trésor public (suite à une cession de ses titres) et indique ne pas disposer des fonds nécessaires. Le comptable public a accepté de percevoir 12 K€ par mois, le redevable n'ayant plus de patrimoine en France. L'absence de convention fiscale avec la Suisse autorisant le recouvrement forcé ne permet pas à l'administration fiscale d'entreprendre des mesures plus offensives pour recouvrer cette créance, notamment sur les revenus et les biens détenus par le contribuable en Suisse.

Un autre dossier issu d'un contrôle de la DNVSF et concernant le départ au Luxembourg d'un contribuable pour lequel un contentieux juridictionnel perdure, a soulevé une problématique de recouvrement lié à la détermination du point de départ du calcul du délai de prescription. En effet, les procédures de contrôle étant longues et complexe, l'administration fiscale a constaté lors de la mise en recouvrement que la créance était prescrite. La DINR plaide ainsi pour que le point de départ de la période de prescription soit la date de prise de connaissance par l'administration de l'événement mettant fin au sursis, et non la date de cet événement. Ce dernier n'est en effet généralement pas connu immédiatement par l'administration car le contribuable ne lui communique pas l'information.

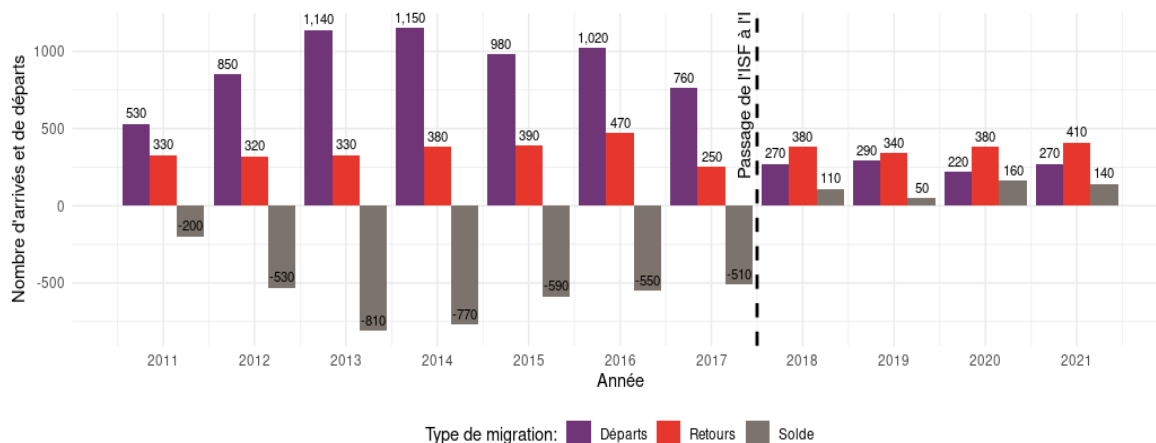
Les opérations de contrôle de l'exit tax restent limitées. Elles sont conditionnées à la capacité de l'administration fiscale à recueillir des données en provenance de pays tiers. La DINR déclare en outre que l'exit tax n'est pas un axe de contrôle de la direction, faute de moyens. La DNVSF fait quelques opérations de contrôle sur les dossiers à forts enjeux qu'elle traite, lorsque ses investigations l'amènent à examiner la situation d'un contribuable au regard de l'exit tax. Surtout, s'agissant d'un impôt déclaratif, le champ des contribuables « défaillants » est très peu investigué, c'est-à-dire les personnes soumises à l'exit tax qui ne déclareraient pas leur départ de France ni leur portefeuille de titres. Peu d'opérations de détection de ces cas de fraude sont réalisées, ce qui rend *in fine* difficile l'évaluation de l'efficacité du mécanisme d'exit tax sur le volume de l'expatriation fiscale.

L'objectif poursuivi par l'exit tax est en effet la dissuasion de comportements relevant de l'évasion fiscale, soit un départ de France pour échapper à l'impôt. Le but poursuivi n'est pas de produire des recettes fiscales : un impôt comportemental en effet, s'il est efficace, aurait plutôt tendance à voir son rendement faiblir, au bénéfice de comportements plus vertueux. Si les recettes générées par l'exit tax sont faibles et les contribuables concernés peu nombreux, il est cependant difficile d'établir son efficacité sur les comportements d'évasion fiscale.

La difficile évaluation des effets de l'exit tax sur l'évasion fiscale

Dans le rapport transmis annuellement au Parlement sur les contribuables quittant le territoire national, la DGFIP comptabilise à partir des déclarations fiscales le nombre d'expatriation de foyers fiscaux redevables de l'ISF puis de l'IFI ainsi que les retours. Repris dans par la Cour des comptes dans son enquête sur l'IFI de 2024, ces données ont permis de retracer les entrées et départs de contribuables soumis à l'ISF puis à l'IFI depuis 2011.

Nombre d'arrivée et de départs de redevables à l'ISF/IFI



Source : Cour des comptes

On constate d'une part une augmentation continue des départs des contribuables soumis à l'ISF depuis 2011, ceci en dépit de l'exit tax.

On note une inflexion des départs à compter de 2018, date de la réforme de la fiscalité du patrimoine (transformation de l'ISF en IFI et instauration du PFU). Toutefois, seule une corrélation entre les deux phénomènes peut être examinée, les éléments de conjoncture économique (dynamisme de la croissance) et l'ensemble des réformes favorables à l'entrepreneuriat et à l'investissement productif (baisse de l'IS, mise en place du CICE, loi PACTE...) en France pouvant favoriser cette tendance. Par ailleurs, de nombreux motifs extra-fiscaux peuvent expliquer une expatriation, ou un retour en France (motifs personnels, opportunités professionnelles...). Enfin, les redevables de l'IFI, imposés sur un patrimoine immobilier supérieur à 1,3 M€, recouvre partiellement la population soumise à l'exit tax (60 contribuables sur 300 en 2021¹³²) : ces chiffres ne peuvent donc être pris en compte pour mesurer les effets du dispositif d'exit tax.

Au-delà des flux de départs déclarés à l'administration fiscale, il est très difficile d'approcher l'effet dissuasif de l'exit tax sur les départs évités (évaluation des personnes qui ne partent pas du fait de l'exit tax).

¹³² DGFIP, Rapport 2024 relatif aux contribuables quittant le territoire national, 2024.

La plupart des Etats membres de l'Union européenne ont mis en place une exit tax pour les particuliers. Les modalités de recouvrement sont variables selon les pays mais pour beaucoup, le mécanisme d'un sursis de paiement ou d'un apurement en cas d'expatriation vers un pays de l'Union européenne a été retenu, notamment en Allemagne à la suite d'un arrêt de la Cour fiscale fédérale¹³³ qui a vidé de sa substance le mécanisme de paiement exigible dès le départ fiscal adopté initialement¹³⁴. Le mécanisme d'exit tax est globalement assez répandu dans les autres pays membres de l'OCDE (outre les Etats membres de l'Union européenne - Allemagne, Danemark, Espagne, Finlande, France, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Suède - Norvège, Canada, Australie, Corée, États-Unis, Japon)¹³⁵.

Tableau 12 : régimes de recouvrement d'exit tax dans certains Etats membres de l'UE

Pays	Seuils d'application	Recouvrement
France	Détention >800 000€ ou >50% d'une société, résidence > 6ans sur 10 ans	Sursis automatique pour les pays UE/EEE, sur demande si garanties
Allemagne	Détention >1% dans une société	Sursis possible si transfert UE/EEE
Norvège	Détention > 10 ans sur les 15 dernières années	Paieement différé si retour sous 12 ans
Espagne	Participations substantielles	Sursis, apurement si transfert UE/EEE
Belgique	Parts de sociétés	Exonération si départ UE/EEE

Source : Rapporteurs

2.3.3. Le contrôle de l'imposition effective des actifs numériques doit encore progresser

Un enjeu financier croissant mais encore partiellement appréhendé par l'administration fiscale

Les actifs numériques pénètrent de plus en plus l'économie française et mondiale. Ces actifs numériques, aussi appelés « crypto-actifs », sont échangés grâce à une technologie appelée *blockchain* qui permet d'enregistrer des transactions sous format numérique et de manière sécurisée, au moyen d'algorithmes de cryptographie (l'identité de la personne est notamment cryptée). La Banque de France estime qu'il existe plus de 9 150 actifs numériques en circulation en décembre 2023, ayant une valeur estimée de 1 620 Md€ (vs. une masse monétaire de 16 151 Md€)¹³⁶. Ces actifs ont été réglementés dès 2019, avec notamment l'obligation pour les prestataires qui proposent des services sur des actifs numériques (achat, vente...), les PSAN, de s'enregistrer auprès de l'autorité des marchés financiers (AMF).

¹³³ Un report de la taxe indéfini et sans intérêt doit s'appliquer au départ vers un autre Etat européen ou la Suisse.

¹³⁴ Avec possible garanties et un étalement sur 7 ans.

¹³⁵ Cf. rapport particulier 2.

¹³⁶ Banque de France, *Crypto-actifs et stablecoins*, février 2024.

Actifs numériques et prestataires de services numériques (PSAN)

Il existe deux principaux types de crypto-actifs :

- Les crypto-actifs dits de première génération, comme le *bitcoin*, qui ne sont adossés à aucune réserve d'actifs et connaissent des variations de cours importantes (9 000 crypto-actifs en circulation dans l'UE pour un montant de 1 510 Md€) ;
- Les crypto-actifs dits *stablecoins*, adossés à une réserve d'actifs (devises, titres de dette publique ou privée) afin d'en réduire la volatilité (158 *stablecoins* en circulation dans l'UE pour un montant de 110 Md€).

Parallèlement à ces crypto-actifs, il existe des actifs tokénisés qui correspondent à des actifs issus de l'économie réelle (*token* pour jeton). Des actifs réels (biens immobiliers, actions ou obligations) sont ainsi représentés sous forme de jeton sur une blockchain.

L'achat, l'échange et la vente de crypto-actifs peuvent être réalisés *via* un prestataire de service sur actifs numériques (PSAN). Entre 2020 et 2023, 90 PSAN ont été enregistrés par l'AMF (*bitcoin*, *binance*)¹³⁷. Les PSAN doivent également se conformer aux obligations imposées par le règlement MiCA, incluant des exigences en matière de transparence, de sécurité, de protection des consommateurs ainsi que de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et visant à instaurer un environnement de marché stable et fiable pour les utilisateurs de crypto-actifs.

Certaines transactions peuvent avoir lieu sans passer par ces intermédiaires, les usagers des crypto-actifs pouvant posséder des portefeuilles d'actifs numériques dits « auto-hébergés ».

Les actifs numériques peuvent être utilisés comme des outils de spéculation et d'enrichissement mais aussi comme moyen de paiement en l'échange de biens et services. Ils peuvent être convertis en monnaie *fiat*, c'est-à-dire une monnaie ayant un cours légal (euro, dollar...).

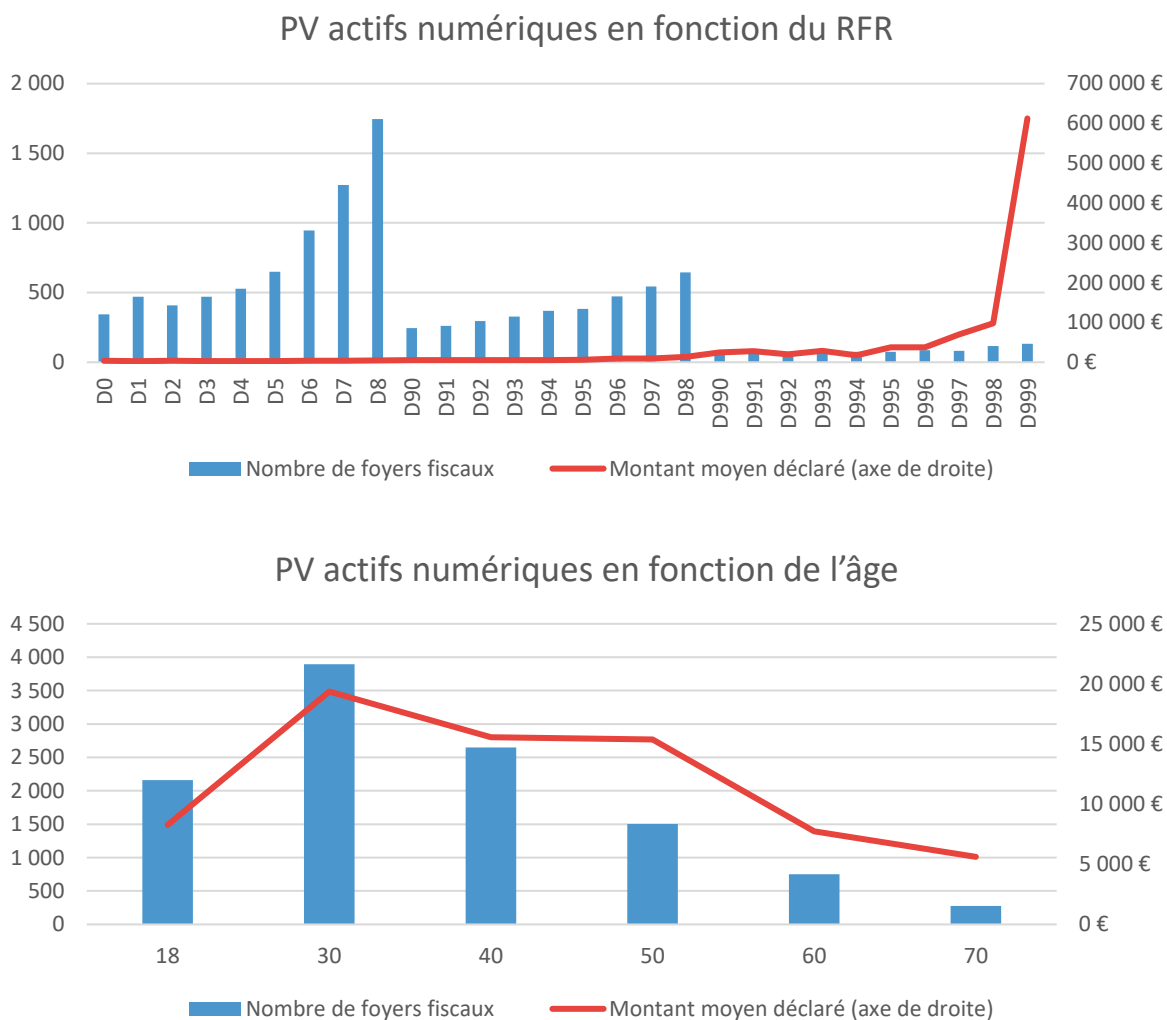
Les actifs numériques sont imposés en France dans le cadre du droit commun. En effet, ils peuvent être cédés pour obtenir une plus-value, mais aussi être utilisés dans le cadre d'une rémunération, d'un don ou d'un héritage, voire l'achat d'un bien, générant des revenus imposables, qui peuvent être perçus en monnaie *fiat* ou en actifs numériques. Depuis 2019, la législation précise leur régime fiscal : les principes habituels du droit fiscal s'appliquent aux actifs numériques s'agissant des faits générateurs d'imposition ou ses impôt concernés. Ainsi, les plus-values réalisées sont taxées qu'il s'agisse d'échanges entre actifs numériques ou de cession d'actifs numériques contre des monnaies *fiat*. Toutefois, lorsqu'il s'agit de plus-values réalisées par des particuliers lors de vente d'actifs numériques à titre non professionnel, seule la cession contre de la monnaie *fiat* ou des biens et services donne lieu à taxation (principe de taxation « à la sortie »)¹³⁸. Les rémunérations perçues en contrepartie d'actions de minage (validation de la valeur du crypto-actif sur l'ensemble de la blockchain à un moment donné) sont également assujetties à l'impôt.

¹³⁷ Cour des comptes, *Les crypto-actifs, une régulation à renforcer*, 2023.

¹³⁸ Article 150VH bis du CGI.

L'enjeu fiscal associé à l'utilisation des actifs est cependant encore faiblement estimé. En effet, les données concernant le nombre et la valeur des actifs numériques détenus par les Français sont fragmentaires et estimatives. Selon une étude de 2022, 3,4 millions de Français détiendraient des actifs numériques¹³⁹. Une enquête de *Chainalysis* a estimé la valeur des plus-values réalisées en France par des détenteurs d'actifs numériques à 3,5 Md€ en 2021, en ne prenant en compte que les transactions réalisées *via* les plateformes de services (PSAN)¹⁴⁰. Or, la DGFIP indiquait à la Cour des comptes que 20 000 contribuables avaient déclaré 400 M€ de plus-values imposables aux services fiscaux au titre de l'année 2021¹⁴¹. **Cet écart significatif semble indiquer, comme la Cour le constatait en 2023, qu'une part non évaluée des plus-values de cessions d'actifs numériques n'est pas déclarée à l'administration fiscale.** La DGFIP reconnaît elle-même qu'en matière de successions par exemple, il lui est pratiquement impossible d'appréhender ces actifs. Ainsi, l'enjeu en termes de contrôle de ce type d'actifs est l'absence de déclaration et la dissimulation d'assiette.

L'étude des données issues des déclarations reçues par la DGFIP montre que les contribuables sont dans les déciles de revenus les plus élevés et sont globalement jeunes.



Source : Rapporteurs à partir des données fiscales, base POTE

¹³⁹ Société Triple A, *Cryptocurrency Ownership Data for France 2022*, 2022.

¹⁴⁰ Source

¹⁴¹ Cour des comptes, 2023, op. cit.

Une adaptation progressive de l'administration fiscale au contrôle des actifs numériques mais des progrès significatifs sont encore attendus par des évolutions réglementaires à venir et une montée en compétences

Les obligations déclaratives des possesseurs d'actifs numériques et des PSAN ont été progressivement renforcées pour permettre leur assujettissement effectif.

D'une part, les détenteurs d'actifs numériques « professionnels »¹⁴² doivent déclarer leurs revenus et plus-values dans le cadre des obligations déclaratives de droit commun. La loi de finances pour 2025 est venue renforcer les obligations déclaratives des détenteurs d'actifs hébergés par des PSAN étrangers en les assimilant à des avoirs pouvant être dissimulés à l'étranger¹⁴³. Concrètement, outre une obligation déclarative de ces actifs, le délai de prescription est allongé, une taxation d'office est possible ainsi qu'une majoration de 80%. Surtout, des progrès sont attendus avec l'entrée en vigueur de la directive « DAC 8 » prévue pour 2026 (première déclaration en 2027 sur les actifs de 2026). Cette dernière impose à l'ensemble des PSAN européens de déclarer à l'administration de l'Etat membre dans lequel ils sont agréés un ensemble d'informations relatives aux transactions réalisées par leur intermédiaire (valeur des transactions, identité des personnes...). Ces échanges automatiques d'informations entre les Etats devraient accroître significativement la visibilité de l'administration fiscale sur ces actifs. En effet, outre l'obtention de données exhaustives sur les transactions d'actifs numériques¹⁴⁴, certains Etats européens, comme l'Irlande qui héberge le PSAN Kraken, ne répond pas toujours avec diligence aux sollicitations de l'administration française.

Paradoxalement, cette obligation déclarative ne s'appliquera pas aux PSAN hébergés en France. Il conviendrait donc de prévoir une transmission automatique à l'administration fiscale des données relatives aux comptes d'actifs numériques hébergés par les PSAN français. L'administration fiscale pourrait ainsi détenir des informations exhaustives, sur le modèle du fichier FICоба existant pour les comptes bancaires.

Proposition n°5 : Introduire une obligation pour les PSAN français de déclarer les comptes d'actifs numériques détenus par les contribuables français et l'assortir d'une amende en cas de découverte de non-déclaration par l'administration.
--

D'autre part les particuliers, qui bénéficient d'un régime particulier et simplifié, doivent déclarer une fois par an à l'administration fiscale chacune des cessions imposables « à la sortie » et calculer la plus-value générée par ces opérations¹⁴⁵. Toutefois il semble que les plus-values réalisées soient parfois difficiles à calculer et que l'information des règles applicables aux particuliers est peu accessible et visible pour ces contribuables. La Cour recommandait ainsi en 2023 d'améliorer l'information qui leur était destinée, le cas échéant *via* les PSAN, voire de renforcer les obligations déclaratives des particuliers. Les agents de l'administration fiscale sont progressivement formés pour répondre aux questions des contribuables sur leurs obligations en matière d'actifs numériques. Cependant, aucune opération de communication lors de la campagne de déclaration des revenus n'a été mise en place depuis cette date. En effet, en l'absence d'informations automatiques en provenance des PSAN sur l'identité des personnes possédant un compte en actifs numériques, l'administration fiscale ne peut pas

¹⁴² Pour qualifier ces situations, l'administration fiscale considère le temps et l'effort déployé pour chercher des cibles d'investissement, l'utilisation de logiciels spécifiques et le développement d'un savoir-faire propre à cette activité.

¹⁴³ Article 1649 bis C du CGI.

¹⁴⁴ La DAC 7 prévoyait un droit de communication nominatif.

¹⁴⁵ Les plus-values ne sont pas imposées si elles ne dépassent pas le seuil de 305€ (article 150 VH bis du CGI).

alerter les contribuables concernés lors de la campagne de déclaration des revenus, comme elle le fait pour ceux qui ont généré des revenus par le biais des plateformes de l'économie collaborative¹⁴⁶.

Enfin, les transactions effectuées via des comptes auto-hébergés constituent un véritable angle-mort, qu'ils soient réalisés par des professionnels comme par des particuliers. Dans ce cas, l'administration fiscale ne dispose d'aucun tiers pour confirmer l'existence d'un portefeuille d'actifs numériques non déclaré et appréhender sa valeur. C'est également le cas de transactions effectuées via des PSAN extra-européens (hébergés à Singapour ou à Hong-Kong par exemple, et qui ne répondent pas aux sollicitations de l'administration fiscale).

Dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, des mesures ont récemment été introduites obligeant les PSAN à vérifier l'identité des personnes voulant transférer des actifs de leur plateforme de services vers des comptes autohébergés et à recueillir des renseignements sur l'origine et la destination des actifs transférés¹⁴⁷.

Toutefois, au regard de la faiblesse des informations détenues par l'administration fiscale s'agissant des transactions effectuées sur des comptes auto-hébergés, il paraît nécessaire, comme la Cour des comptes l'avait formulé dans son rapport en 2023, de créer une obligation pour les particuliers de déclarer la détention d'actifs numériques dépassant un certain seuil lorsque ces derniers sont détenus sur des comptes auto-hébergés.

Proposition n° 6 : Instaurer une obligation de notification à l'administration fiscale de la détention de portefeuilles de crypto-actifs auto-hébergés à partir d'un seuil défini en valeur et l'assortir d'une amende en cas de non-déclaration découverte par l'administration

L'administration fiscale doit donc améliorer la détection des actifs numériques non déclarés, hébergés sur des plateformes et surtout sur des comptes auto-hébergés. En effet, une obligation de déclaration des comptes auto-hébergés à l'administration fiscale ne sera pas de nature à dissuader les personnes souhaitant se soustraire à l'impôt.

Or, les actifs numériques ne constituent pas encore un axe à proprement parler du contrôle fiscal. Seule la DNEF (direction des enquêtes fiscales) est chargée, *via* une brigade dédiée, de détecter les cas de fraude, le cas échéant en lien avec les services du ministère de la Justice, Tracfin et la DGDDI. Les dossiers sont ensuite confiés à la DNVSF ou à la DIRCOFI pour examen de la situation fiscale du contribuable. La DNEF détient en effet quelques licences, coûteuses (40 000€/licence), pour utiliser un outil lui permettant d'effectuer des recherches sur la blockchain. A la suite de la loi de finances pour 2020, elle mène également une expérimentation lui permettant d'utiliser les données non publiques issues des réseaux sociaux pour détecter les transactions d'actifs numériques qui ne seraient pas déclarées, c'est-à-dire accessibles après identification par un compte personnel.

Si ces initiatives semblent aller dans le bon sens, elles restent encore limitées et la compétence acquise encore détenue par quelques experts seulement au sein de l'administration fiscale, alors que les enjeux financiers sont massifs. Un des défis de la DGFIP est ainsi de former les agents de contrôle sur ces thématiques et de diffuser les compétences issues de ces outils centraux dans l'ensemble du réseau. Elle déclare étudier un premier déploiement des outils de détection (licences notamment) dans les DIRCOFI. Ce dernier devrait être amplifié et accéléré, notamment en préparation de l'entrée en vigueur de la DAC 8 dont l'efficacité ne pourra être garantie que si l'administration réussit à exploiter pleinement les données qui lui seront transférées par les PSAN. Cette exploitation pourrait passer par des croisements de données en masse, en fonction de ce que le cadre juridique permettra de faire.

¹⁴⁶ Ces plateformes sont soumises à une obligation de transmission à l'administration fiscale des revenus générés par leur intermédiaire et de leurs bénéficiaires.

¹⁴⁷ Décrets des 24 et 28 décembre 2024.

Proposition n°7 : Amplifier et accélérer le déploiement des outils permettant de détecter les revenus et transactions en actifs numériques non déclarés, notamment sur les comptes auto-hébergés

3. Portrait statistique des réformes de 2018 – ISF/IFI et PFU

Souvent considéré comme « une pomme de discorde »¹⁴⁸, les impôts assis sur le patrimoine des ménages et les revenus qui en sont générés ont connu de nombreux « flux et reflux, au gré des changements de conception de la justice fiscale et des objectifs de politiques publique assignés à l'impôt »¹⁴⁹. Les réformes votées en 2017 de mise en place du Prélèvement forfaitaire unique (PFU) et de la modification de l'Impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en un Impôt sur le fortune immobilière (IFI) en sont un parfait exemple. Ces évolutions fiscales considérables étaient principalement portées par deux objectifs :

- La simplification du système fiscal principalement portée par la mise en place du PFU ;
- L'incitation à l'investissement privé des ménages justifiant les deux réformes fiscales de 2018 que nous étudions¹⁵⁰.

Ces réformes fiscales, par principe non neutre pour un certain nombre de contribuables, amènent un besoin d'évaluer leurs impacts sur le public visé par ces objectifs. De nombreuses études ont donc déjà été menées sous plusieurs aspects, que ce soit d'un point de vue économique – dont l'impact sur les inégalités, l'investissement effectivement créée, etc... – que sociologiquement et historiquement. Cette partie s'efforcera donc de participer à la production de connaissances, ici économiques, sur ce sujet déjà largement défriché par de nombreuses institutions.

Nous tenterons ici d'actualiser une littérature déjà fournie – mais sans réel consensus¹⁵¹ – sur les répercussions de ces réformes quant à la structure de patrimoine des ménages. Cette étude, située sept ans après les changements, apporte un point de vue de long terme, comme préconisé dans certains travaux¹⁵².

Cette partie tente de dresser un portrait statistique de l'impact des réformes de 2018 sur la structure du patrimoine des ménages. Néanmoins, la faible couverture des données est un enjeu central dans cette étude et viendra limiter l'analyse possible. Afin de pallier cette restriction, ce travail interprète l'évolution des revenus du patrimoine déclaré par les ménages, comme un proxy de l'évolution de la structure patrimoniale. De plus, afin de maximiser les informations de détention de patrimoine et afin de centrer l'étude strictement sur le public ciblé par les réformes, l'étude se borne aux seuls assujettis de l'ISF en 2016. Enfin, une étude économétrique s'ajoutera ultérieurement à l'analyse statistique dressée ici afin de rendre compte d'éventuels effets propres des réformes.

¹⁴⁸ Lignereux, B. (2022). Les impôts sur le patrimoine de 1789 à nos jours. Histoire et politiques fiscales (LGDJ). p.11

¹⁴⁹ *Ibid.* p.157

¹⁵⁰ Macron, E. (2017). Programme : Élection présidentielle 2017. En Marche, 17. Sénéc, A. (2017, septembre 27). Budget 2018 : Ce qu'Emmanuel Macron n'avait pas dit dans son programme. Le Monde. https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/09/27/budget-2018-ce-qu-emmanuel-macron-n-avait-pas-dit-dans-son-programme_5192355_4355770.html

Sénéc, A. (2018, mai 7). Les mesures de la première année d'Emmanuel Macron avantagent-elles vraiment les plus riches ? Le Monde. https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2018/05/05/les-mesures-de-la-premiere-annee-d-emmanuel-macron-avantagent-elles-vraiment-les-plus-riches_5294884_4355770.html

¹⁵¹ Forcrain, P. (2021). Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital (No. Troisième rapport; p. 192). France stratégie. p.39

¹⁵² Le Hir, B. (2019). Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital (No. Premier rapport; p. 348). France stratégie. p.113

Les statistiques descriptives montrent finalement des résultats en demi-teintes de ces réformes face aux objectifs fixés. En comparant l'évolution des revenus du patrimoine parmi des groupes de contribuables comparables, il semble qu'il n'existe qu'une faible modification de la structure des revenus du patrimoine – et donc potentiellement de la structure patrimoniale. Nous supposons que le maintien d'un impôt sur la détention immobilière (IFI) aurait comme conséquence d'inciter les foyers fiscaux à liquider ces biens assujettis au profit de biens sortis de l'assiette. Cette modification de la structure patrimoniale engendrerait alors une diminution des revenus immobiliers et une augmentation en conséquence des revenus mobiliers. Or, à ce stade de l'analyse, il semble que l'année des réformes ont bien été la période d'une modification des tendances déclaratives sans pour autant pouvoir assurer la causalité des réformes. En effet, les revenus mobiliers ont effectivement connu une croissance importante sur la période post-réforme alors qu'ils étaient stagnant pré-réforme. De plus, les revenus immobiliers, en légère hausse en début de période, semble légèrement diminuer post-réforme. Ces constats ne permettent cependant pas de conclure à un véritable effet propre des réformes, pouvant être la cause d'autres effets économiques – effets de structure des groupes analysés, effets conjoncturels des investissements, etc... C'est pourquoi une analyse économétrique sera nécessaire afin de déceler l'existence ou non d'un effet propre.

3.1. *Revue de littérature*

Le droit et son histoire ont fait de l'imposition du patrimoine et de ses revenus un sujet particulièrement étudié. Ceci est d'autant plus vrai qu'il est régulièrement considéré comme sources de nombreux débats et donc de modifications législatives. Selon B. Lignereux, le choix d'une imposition ou non du patrimoine ainsi que ses modalités sont autant d'indicateurs de « conceptions sociales de l'égalité »¹⁵³. Toujours selon l'auteur, malgré une tendance de fond en faveur de cet impôt, - qui se traduit par une augmentation des taux malgré la multiplication des régimes dérogatoires – sa mise en place n'est pas exempte d'aléas sociaux et politiques¹⁵⁴.

¹⁵³ Lignereux, B. (2022). Les impôts sur le patrimoine de 1789 à nos jours. Histoire et politiques fiscales (LGDJ). p.13

¹⁵⁴ *Ibid.* p.157

La sociologie s'est également emparée du sujet de l'instauration de l'imposition du patrimoine des ménages. C. Herlin-Giret¹⁵⁵ retrace l'ensemble du processus démocratique et administratif qui a conduit à l'adoption d'un impôt sur la détention du patrimoine. Ainsi, à travers l'étude des débats portés au Parlement, la sociologue montre comment une majorité a pu être réunie au tournant des années 1980 autour d'un impôt « volontairement ciblé et progressif, avec son barème à quatre tranches et des taux relativement élevés (par comparaison aux autres impôts sur la fortune en Europe à l'époque) »¹⁵⁶. Ce débat a été ouvert, d'une part, par certains économistes mettant en lumière le besoin de statistiques publiques « à une époque où la France se distinguait de ses principaux partenaires par une absence quasi totale de la statistique publique dans l'analyse des patrimoines des ménages » (Lollivier, 2004, p. 3) »¹⁵⁷ et, d'autre part, par des professionnels de la politique davantage porté par l'avantage pour le contrôle des déclarations de revenus. Néanmoins, malgré une première proposition émanant du programme commun prenant appui sur la confrontation entre « la figure du patron ou de la société capitaliste et ceux qui ne possèdent rien »¹⁵⁸, le discours des promoteurs de la réforme se portera finalement sur l'opposition « entre les « gros » et les « petits » possédants d'une part, entre les « bons » et les « mauvais » possédants d'autre part. »¹⁵⁹. De ce fait, l'impôt portera sur un capital économique tel que les biens meubles et immeubles – jugés comme excédentaires par les parlementaires – et épargnera le patrimoine professionnel – jugé comme important à préserver¹⁶⁰. C. Herlin-Giret montre également qu'après son adoption, l'impôt subira de nombreuses réformes et décisions administratives venant miter progressivement l'assiette des biens jugés comme improductifs à l'avantage de celui considéré comme productifs et donc non imposé – la dernière réforme étant celle faite en 2018.

L'évitement et l'optimisation fiscale sont des sujets communs à la sociologie et à l'économie. Les classes supérieures se placent régulièrement dans une logique de domestication de l'impôt avec le refus de s'y soumettre passivement¹⁶¹. Au-delà des minimisations de l'impôt prévu par le cadre légal, parfois désigné comme un consumérisme fiscal¹⁶², certaines pratiques sont « sur et à la limite du droit »¹⁶³. C'est le cas par exemple des sous-déclarations de la valeur des biens dans le cas de l'ISF. Garbinti et al.¹⁶⁴ montrent des effets de ralentissement de la croissance du patrimoine pour les foyers proches du seuil d'imposition et du seuil de déclaration complète de l'IFI – d'autant plus quand on compare cette évolution à celle d'autres indicateurs économiques comme la progression des revenus du travail ou du capital. Cet effet est, selon les auteurs, obtenu par une sous-déclaration – généré par une évasion fiscale ou une fausse déclaration¹⁶⁵.

¹⁵⁵ Herlin-Giret, C. (2017). L'état et la richesse : Redéfinir l'impôt sur la fortune pour sauver le capital. *Gouvernement et action publique*, VOL. 6(3), 37-60. <https://doi.org/10.3917/gap.173.0037>

¹⁵⁶ *Ibid.* p.39

¹⁵⁷ *Ibid.* p.42

¹⁵⁸ *Ibid.* p.45

¹⁵⁹ *Ibid.* p.45

¹⁶⁰ *Ibid.* p.57

¹⁶¹ Spire, A. (2018). Résistances à l'impôt, attachement à l'Etat. Enquête sur les contribuables français (Seuil)

¹⁶² *Ibid.* p.122

¹⁶³ Herlin-Giret, C. (2019). Rester riche. Enquête sur les gestionnaires de fortune et leurs clients (Le bord de l'eau). p.152

¹⁶⁴ Garbinti, B., Goupille-Lebret, J., Munoz, M., Stantcheva, S., & Zucman, G. (2024). Tax Design, Information, and Elasticities : Evidence From the French Wealth Tax. *World Inequality Lab*, 17.

¹⁶⁵ *Ibid.* p.5

Enfin, des techniques d'optimisation fiscale plus contraignantes sont davantage médiatisées, c'est le cas de l'exil fiscal. D'un côté, la sociologie montre que l'expatriation des ménages aisés « répond rarement à des raisons exclusivement fiscales »¹⁶⁶ mais plutôt à des opportunités professionnelles ou à des projets familiaux. Le cas des Etats-Unis est particulièrement intéressant, puisqu'au sein d'un même pays, il existe des différences d'imposition de détention du patrimoine importantes. C. Young montre alors que l'exil fiscal y est, malgré cela, très faible¹⁶⁷. Néanmoins, les études sur le cas français semblent osciller entre un effet faible mais positif de ces réformes fiscales et l'absence d'effet¹⁶⁸.

L'économie s'est très largement emparée de la question de l'accumulation de patrimoine, des mécanismes de production des revenus et de l'imposition de ces deux sujets. B. Le Hir décrit ainsi 3 fonctions économiques de la fiscalité¹⁶⁹ :

1. Financement de l'Etat pour lui assurer la bonne tenue de ses prérogatives – services et biens publics ;
2. Réduction des inégalités par captation et redistribution des revenus primaires – dépendante de la progressivité de l'impôt et du ciblage des transferts sociaux ;
3. Influence du comportement des agents économiques à travers les incitations – principalement les dépenses fiscales – ou les modifications de comportements – à travers les impôts comportementaux.

Ces enjeux viennent nourrir le champ économique de la fiscalité optimale, qui cherche à trouver une imposition qui puisse remplir au mieux ces trois fonctions décrites. Néanmoins, aucun impôt ne permet de répondre parfaitement à ces trois conditions, tout particulièrement la dernière dont les modalités de réalisation ne se cantonnent pas aux prélèvements obligatoires. Selon certains rapports, l'imposition de la détention du patrimoine ne semble pas respecter les conditions de la fiscalité optimale. C'est la conclusion du premier rapport de 1978 commandé par Raymond Barre, alors Premier ministre, qui concluait que cette imposition offrait un rendement faible, pour une réduction des inégalités faible ainsi que des « inconvénients économiques sérieux »¹⁷⁰. Néanmoins, désormais, certains économistes considèrent l'imposition de la détention de patrimoine comme faisant partie de la fiscalité optimale puisqu'elle permet, entre autres, de « capter les différences de capacités contributives qu'on ne saurait totalement capter via d'autres instruments fiscaux »¹⁷¹.

Concernant l'imposition des revenus tirés du patrimoine des ménages, la recherche se concentre principalement autour du mode d'imposition. En France, deux systèmes se sont succédé ces dernières années :

1. Un système d'imposition des revenus des capitaux mobiliers proches de celui du travail, c'est-à-dire à travers un barème progressif ;

¹⁶⁶ Spire, A. (2018). Résistances à l'impôt, attachement à l'Etat. Enquête sur les contribuables français (Seuil). p.119

¹⁶⁷ Young, C. (2023). The Myth of Millionaire Tax Flight : How Place Still Matters for the Rich. Stanford University Press.

¹⁶⁸ Bach, L., Bozio, A., Grimpel, N., Guillouzouic, A., Landais, N., & Malgouyres, C. (2025). *Fiscalité du capital : Quels sont les effets de l'exil fiscal sur l'économie ?* (Focus No. 118; p. 32). Conseil d'analyse économique.

Forcrain, P. (2021). *Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital* (No. Troisième rapport; p. 192). France stratégie.

¹⁶⁹ Le Hir, B. (2019). *Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital* (No. Premier rapport; p. 348). France stratégie.

¹⁷⁰ Herlin-Giret, C. (2017). L'état et la richesse : Redéfinir l'impôt sur la fortune pour sauver le capital. *Gouvernement et action publique*, VOL. 6(3), 37-60. <https://doi.org/10.3917/gap.173.0037>. p.45

¹⁷¹ Le Hir, B. (2019). *Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital* (No. Premier rapport; p. 348). France stratégie. p.104

2. La mise en place d'un système dual qui taxe différemment les revenus tirés du travail et tirés du patrimoine immobilier – qui reste au barème progressif – et ceux tirés du capital mobilier – imposé au titre d'un prélèvement proportionnel (ou *flat tax*).

Lefèbvre et al. décrivent, dans une étude portant sur les conséquences de la barémisation des revenus mobiliers, les arguments opportuns pour l'un ou l'autre système¹⁷². Ils soulignent d'une part la plus grande élasticité des revenus des capitaux mobiliers, justifiant un taux d'imposition plus faible pour ces derniers¹⁷³ et donc d'un système dual.

Néanmoins, les auteurs pointent que ce ne sont pas moins les revenus qui sont élastiques, que les modes de rémunération. Cette liberté de modalités de revenus, généralement nommée *income shifting*, montre la capacité qu'ont certains contribuables – principalement les indépendants, chefs d'entreprises et professions libérales – d'orienter la nature de leurs revenus en fonction de son imposition. Cet argument penche plutôt pour une uniformisation de l'imposition des revenus du patrimoine mobilier, puisque peu importe sa forme – salaire, revenu, plus-values à travers la vente d'actions gratuites – ces derniers seront dans la plupart des cas, distribués.

De plus, un système dual sous-tend une imposition plus faible pour les revenus du patrimoine mobilier que pour ceux tirés du travail, cela vient à l'encontre du second principe d'un impôt optimal puisque, comme nous avons pu le voir précédemment (1.1), ce sont majoritairement les ménages les plus aisés qui déclarent ce type de revenus. Diminuer le taux d'imposition pour ces revenus viendrait donc directement diminuer le taux d'imposition moyen pour les foyers fiscaux les plus aisés, qui détiennent pourtant la capacité contributive la plus élevée.

Enfin, les auteurs pointent l'effet de l'imposition des revenus du patrimoine, sur le patrimoine lui-même puisque, dans le cas d'un patrimoine n'offrant pas un rendement suffisant pour couvrir l'impôt dû, ce dernier engendrera un mécanisme de désépargne du ménages¹⁷⁴. Ce point est particulièrement important puisque, dans le cas où une distorsion de traitement fiscale est accentuée par une mesure nouvelle – comme ça a pu être le cas lors des réformes de 2018 – les ménages auront alors tout intérêt à modifier leurs structures patrimoniales afin d'éviter une situation de désépargne¹⁷⁵.

La barémisation des revenus tirés du patrimoine mobilier est mise en place en 2013. Ce changement de règle fiscale a déjà été largement étudié par la littérature économique qui conclut que « la mise au barème des dividendes aurait entraîné une baisse que nous estimons autour de 53 % pour les revenus du capital et de 70 % pour les dividendes. »¹⁷⁶ mais n'aurait eu aucun effet sur les revenus d'activité. De plus, les économistes montrent que les ménages qui déclaraient des revenus au prélèvement forfaitaire libératoire (PFL) et qui ont été obligés de barémiser ces revenus, « ont connu une croissance plus importante de leur patrimoine immobilier, toutes choses égales par ailleurs. Il semblerait même que cette croissance a été réalisée au détriment de l'accumulation de capital [...] indiquant une potentielle substitution entre capital mobilier et immobilier »¹⁷⁷.

¹⁷² Lefèbvre, M.-N., Lehmann, É., Sicsic, M., & Zanoutène, E. (2021). Faut-il mettre au barème les dividendes ? : *Revue française d'économie*, Vol. XXXVI(1), 57-98. <https://doi.org/10.3917/rfe.211.0057>. p.63-64

¹⁷³ Selon le théorème de Ramsey (1927), les biens doivent être imposés inversement à leur élasticité. Ainsi, plus le bien – ou le revenu dans notre cas – est élastique – peut soit être consommé plus tard dans le cas d'un bien, ou épargné dans le cas d'un revenu – et plus son taux d'imposition doit être faible.

¹⁷⁴ *Ibid*

¹⁷⁵ Il est néanmoins important de noter que cette réflexion est vraie dans un cadre purement économique de maximisation du revenu – et de minimisation de l'impôt – mais ne prend pas en compte la préférence des agents pour les différents type de patrimoine et leurs utilités.

¹⁷⁶ Lehmann, E., Sicsic, M., Zanoutene, E., & Lefèbvre, M.-N. (2020). Evaluation de la mise au barème des revenus du capital. *TEPP, 2020-4*, 110. p.8

¹⁷⁷ *Ibid*. p.76

En l'absence de données fiables, il est compliqué de réellement étudier l'impact de la fiscalité sur la structure patrimoniale des ménages aisés. Néanmoins, il semble que les indépendants – susceptibles de pratiquer un *income shifting* – « ne semblent pas avoir redénommé leurs revenus du capital en salaires à la suite de la mise au barème des dividendes. »¹⁷⁸. Ce même constat d'une baisse des dividendes versés non compensée par une hausse des revenus du travail est également observée parmi la population ayant eu recours au PFL¹⁷⁹.

Même si l'*income shifting* ne semble pas à l'œuvre sur cette réforme de 2013, il n'en reste pas moins un mécanisme mis en lumière par la littérature économique, principalement en Suède¹⁸⁰ et aux Etats-Unis¹⁸¹.

La réforme de 2018 est également un moment propice aux expérimentations et à l'étude des comportements des contribuables. Cependant, l'ampleur des réformes ainsi que le contexte économique et social dans lequel elles prennent place, rendent leur étude particulièrement compliquée. Comme nous avons pu le voir, cette réforme s'inscrit finalement dans un mouvement politique de fond, qui, depuis la mise en place de l'imposition de la détention de patrimoine, tente de la limiter aux seuls actifs jugés comme improductifs¹⁸².

Le vote de ces réformes lors du projet de loi de finances pour 2018 comprenait une évaluation de son impact. France Stratégie a donc été missionnée par le gouvernement d'Edouard Philippe pour évaluer les conséquences de la mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU) et de la transformation de l'ISF en IFI. De nombreuses connaissances nouvelles ont émergé de ces travaux d'envergure. Un nouvel appariement de données a été produit entre les déclarations de revenus des ménages et les liasses fiscales des entreprises, permettant d'étudier l'impact de ces réformes sur les revenus déclarés ainsi que sur la gouvernance des entreprises. Malheureusement ces données appareillées ne sont toujours pas accessibles aux administrations et aux universitaires alors que cette ouverture – *via* CASD – était prévue.

Le rapport de France Stratégie, rendu en quatre fois au cours de cinq années de recherche, est particulièrement fourni en descriptions des mécanismes théoriques ainsi qu'en résultats empiriques et s'appuie sur des nombreuses études commandées à des laboratoires d'économie et d'évaluation des politiques publiques. Ils identifient alors comme objectif explicite la volonté de « rediriger l'épargne des ménages vers l'économie productive »¹⁸³. En effet, l'ambition de ces réformes est d'influencer le comportement des ménages pour qu'ils se dépossèdent des biens immobiliers – dont leurs détentions restent fiscalisées et qui voit ses revenus imposés au barème de l'IR – à l'avantage des biens mobiliers – dont la détention est exclue de la base imposable et qui bénéficient désormais d'une *flat tax* souvent avantageuse.

¹⁷⁸ *Ibid.* p.87

¹⁷⁹ Bach, L., Bozio, A., Fabre, B., Guillouzouic, A., Leroy, C., & Malgouyres, C. (2019). Évaluation d'impact de la fiscalité des dividendes. *Rapport IPP*, 25, 212. p.146

Le Hir, B., & Frocrain, P. (2020). *Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital* (No. Deuxième rapport; p. 196). France stratégie. p.78

¹⁸⁰ Alstadsæter, A., & Jacob, M. (2014). Dividend taxes and income shifting. *Arbeitskreis Quantitative Steuerlehre*, 154, 41.

¹⁸¹ Smith, M., Yagan, D., Zidar, O. M., & Zwick, E. (2019). Capitalists in the Twenty-First Century. *NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH*, 25442, 59.

¹⁸² Herlin-Giret, C. (2017). L'état et la richesse : Redéfinir l'impôt sur la fortune pour sauver le capital. *Gouvernement et action publique*, VOL. 6(3), 37-60. <https://doi.org/10.3917/gap.173.0037>. p.57

¹⁸³ Fotso, R., & Dherbécourt, C. (2023). *Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital* (No. Rapport final; p. 316). France stratégie. p.195

De plus, la mise en place du PFU et la simplification de l'imposition de l'épargne rendraient le système fiscal à la fois plus cohérent entre les différents revenus mobiliers – entre titres de capital et produits de taux – et plus prévisible « rendant la fiscalité d'autant plus neutre pour les décisions d'épargne et d'investissement »¹⁸⁴. Ces réformes sont destinées à augmenter l'offre de financement des entreprises en allouant plus efficacement l'épargne des particuliers « vers les projets plus longs, plus risqués et plus innovants »¹⁸⁵. En effet, la hausse du rendement des placements mobiliers – à travers sa moindre taxation – devrait encourager les ménages à davantage prendre de risques dont le rendement est supposé plus élevé¹⁸⁶.

France Stratégie fait reposer ses conclusions sur deux projets de recherche dont l'objectif affiché était le même, à savoir évaluer à posteriori l'impact de ces réformes sur les ménages et les entreprises concernées.

Le premier projet porté par l'Institut des politiques publiques (IPP) repose sur une méthode en double différence afin de rendre compte de la disparité de l'évolution des revenus du patrimoine entre un groupe testé – que sont les ménages dont le taux marginal d'imposition (TMI) est supérieur ou égal à 30 % - et un groupe témoin dont le TMI est à 14 %¹⁸⁷. Ce projet de recherche intègre également le degré de contrôle du contribuable au sein de l'entreprise avec l'idée « que les individus exerçant un contrôle important sur une entreprise sont davantage susceptibles d'en influencer la politique de versement de dividendes »¹⁸⁸.

Le second projet, porté par le Centre de recherche en économie et droit (CRED) de l'université Paris II Panthéon-Assas, repose également sur une méthode en double différence, mais combinant deux expérimentations distinctes. La première repose sur un groupe testé composé des contribuables qui bénéficiaient du prélèvement forfaitaire libératoire (PFL) de 2008 à 2013 et un groupe contrôle qui n'en bénéficiait pas – avec comme hypothèse que « les dividendes non distribués suite à la barémisation de 2013 ont pu être thésaurisés au sein des entreprises dans l'attente d'une fiscalité plus avantageuse »¹⁸⁹. La seconde repose sur la différence entre les contribuables qui opte pour le PFU et ceux demeurant au barème¹⁹⁰ – mais bénéficiant de l'abattement de 40 %¹⁹¹.

Ainsi, l'un des principaux résultats de ces études est la démonstration d'un « effet positif de l'instauration du PFU sur les dividendes déclarés »¹⁹² principalement parmi les dirigeants d'entreprises et pour les foyers fiscaux dont le taux marginal se situe dans les tranches les plus élevées¹⁹³. Le PFU a également eu un effet positif sur les plus-values pour un groupe restreint de contribuables¹⁹⁴. Enfin, du côté des entreprises, l'impact semble relativement limité puisqu'au-delà de l'important décaissement des profits versés sous forme de dividendes, ni l'investissement¹⁹⁵, ni la gouvernance des entreprises¹⁹⁶ n'ont été impactés.

¹⁸⁴ Le Hir, B. (2019). *Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital* (No. Premier rapport; p. 348). France stratégie. p.90-91

¹⁸⁵ *Ibid.* p.157

¹⁸⁶ *Ibid.* p.151

¹⁸⁷ Forcraïn, P. (2021). *Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital* (No. Troisième rapport; p. 192). France stratégie.

¹⁸⁸ *Ibid.* p.118

¹⁸⁹ *Ibid.* p.118

¹⁹⁰ *Ibid.* p.119

¹⁹¹ Il convient de rappeler qu'en cas d'option au barème progressif, les revenus seront retenus pour leur montant net, c'est à dire, le cas échéant, après application de l'abattement de 40% sur les dividendes et après déduction des frais et des déficits des années antérieures.

¹⁹² *Ibid.* p.126

¹⁹³ *Ibid.* p.132

¹⁹⁴ *Ibid.* p.133

¹⁹⁵ *Ibid.* p.137

¹⁹⁶ *Ibid.* p.159

Enfin, le champ économique s'est également largement emparé de cette réforme afin d'évaluer ses effets sur les agents économiques. C. Carbonnier et B. Palier, en reprenant la littérature économique existante, montrent que l'objectif de stimuler l'activité économique en diminuant l'imposition des ménages aisés ne donne aucun résultat probant¹⁹⁷ au détriment d'autres dépenses publiques permettant « une montée en gamme de notre économie »¹⁹⁸. S. Le Guern Henry s'intéresse à l'évolution de la structure du patrimoine suite aux réformes de l'ISF à l'IFI¹⁹⁹. Cette étude utilise une méthode différentielle entre un groupe testé constitué des contribuables résidents assujettis à l'ISF puis à l'IFI et les contribuables non-résidents assujettis à l'ISF²⁰⁰. Ses résultats montrent qu'il semble bien y avoir eu un phénomène de modification de structure de patrimoine parmi la population testée et estiment que leur niveau de patrimoine immobilier est inférieur de 5,5 % cinq ans après les réformes²⁰¹.

Proposition n°8 : Rendre disponible *via* le CASD, les données fiscales appareillées lors de l'évaluation faite par France Stratégie et les laboratoires associés.

3.2. Stratégie d'analyse

L'étude se concentrera exclusivement sur les foyers fiscaux qui étaient assujettis à l'ISF en 2016. Cette restriction présente deux avantages :

- Concentrer l'évaluation autour d'une population réputée comme étant la cible puisque directement impactée par la réforme de transformation de l'ISF en IFI ;
- Récupérer les informations très précises de détention de patrimoine à travers la base imposable de cet impôt ;

Comme nous avons pu le voir précédemment, ces réformes avaient pour objectif de modifier la structure de patrimoine des ménages en encourageant l'investissement dans le patrimoine mobilier à travers l'allègement de sa fiscalité. Le patrimoine immobilier devient donc moins profitable en comparaison du mobilier, générant au mieux une liquidation de ce premier au profit du second, ou simplement une modification des préférences d'investissement. Cependant, les réformes que nous étudions – passage de l'ISF en IFI et mise en place du PFU – ont eu pour conséquence de réduire drastiquement les données recueillies ce qui nous empêche de suivre l'évolution du patrimoine

¹⁹⁷ Carbonnier, C., & Palier, B. (2022). Coût des mesures, comment les financer ? In *Les femmes, les jeunes et les enfants d'abord* (Presses Universitaires de France, p. 320). p.324

¹⁹⁸ *Ibid.* p.329

¹⁹⁹ Le Guern Herry, S. (2024). *Wealth Taxation and Portfolio Allocation*. SSRN. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4911583>

²⁰⁰ *Ibid.* p.11

²⁰¹ *Ibid.* p.3

Pour contrer ce manque d'informations, cette étude – et plus largement, la littérature économique – a tendance à utiliser les revenus tirés du patrimoine comme des *proxy* de sa composition et surtout de son évolution. Ce raisonnement porte principalement sur l'hypothèse que les ménages propriétaires d'un patrimoine important perçoivent – tout ou partie – des revenus de ce dernier. Néanmoins, malgré des rendements et des conjonctures économiques différentes entre les ménages et les types de patrimoine, ces revenus sont certainement corrélés au niveau de patrimoine détenu. Ainsi, si liquidation ou modification d'investissement il y a, nous devrions réussir à percevoir les effets sur les revenus qui en sont tirés. Par exemple, une diminution du stock de patrimoines immobiliers devrait théoriquement avoir un impact sur le niveau de revenu immobilier déclaré – foncier ou location meublée. Inversement, l'investissement d'un ménage dans du patrimoine mobilier – à travers l'achat de parts sociales ou d'investissement boursier – devrait augmenter le revenu mobilier déclaré par le ménage. L'une des limites à cette logique est le cas de patrimoine improductif de revenu. En effet, si la stratégie du ménage est de ne pas distribuer les bénéfices – dans le cas de patrimoine mobilier – ou de non-exploiter – dans le cas de la vacance immobilière – alors aucun revenu ne sera déclaré.

Les données d'assiette de l'ISF permettent de simuler le statut d'imposabilité théorique de ces contribuables en fonction des règles de l'IFI. Cet assujettissement théorique permet alors d'identifier s'il y a bien eu des modifications des niveaux de revenus des contribuables (voir encadré sur la pertinence de la méthodologie). Ainsi, notre étude économétrique tentera de détecter si, à travers l'évolution des revenus déclarés par les ménages qui étaient à l'ISF et qui sont ensuite à l'IFI, ces réformes fiscales ont eu, ou non, un impact sur ces contribuables. Le rapport comporte ici seulement une partie d'analyse descriptive qui devra être complétée par une étude économétrique.

Pertinence de la méthodologie

Le principe de simuler l'imposition à l'IFI des contribuables en fonction du patrimoine qu'ils déclaraient au titre de l'ISF en 2016 permet de contrer les anticipations possibles des contribuables aisés – souvent bien conseillés – suite à l'annonce des réformes. En effet, ces dernières sont présentées dès la campagne présidentielle de 2017. Les contribuables assujettis à l'ISF ont donc eu près de neuf mois entre leurs annonces et leurs mises en place lors du PLF pour 2018. Nous supposons que cet écart a permis à certains foyers d'anticiper l'exonération du patrimoine mobilier et donc de modifier leur structure de patrimoine en conséquence. C'est cette modification de la structure de patrimoine qui nous intéresse ici puisque les objectifs des réformes étaient bien de réorienter l'épargne des ménages – les plus aisés – vers le patrimoine mobilier et désinciter l'investissement et la détention du patrimoine immobilier.

Notre méthode consistant à projeter l'assujettissement à l'IFI des contribuables, permet d'étudier si cette réforme a bien eu des effets sur le comportement d'investissement des ménages, même pré-réformes.

De plus, nous mettons en plus un cylindrage des individus – consistant à supprimer l'attrition des foyers fiscaux sur la période étudiée – permet de s'assurer de la cohérence des ménages suivis et des revenus qu'ils déclarent.

Enfin, la restriction du champ aux seuls assujettis à l'ISF est imposée par les données disponibles mais reste pertinent néanmoins puisqu'il permet, d'une part, de comparer des foyers similaires d'un point de vue socio-fiscal et d'autre part, de se concentrer sur la population cible des réformes.

Au préalable des travaux, nous pouvons anticiper plusieurs cas de réaction possible :

1. La réforme a parfaitement fonctionné, atteignant son objectif d'orienter la préférence des ménages vers le mobilier en dépit du patrimoine immobilier. La réalisation de ce cas se produirait si nos résultats montrent que, l'année même ou proche des réformes, les ménages qui continuaient d'être à l'IFI ont vu leurs revenus mobiliers augmentés davantage que le reste de la population et leurs revenus immobiliers diminués. Dans ce cas, deux scénarios possibles :

- a. Cette différence se maintient dans le temps : cela est alors l'indicateur d'un changement profond des préférences d'investissement de ces ménages. En effet, non seulement la réforme a incité les ménages à modifier leur structure patrimoniale, mais en plus elle a modifié également les stratégies d'investissement futures ;
 - b. Cette différence est observée qu'en début de période post-réforme et est ensuite résorbée avec le temps : dans ce cas-là, la réforme a atteint partiellement son objectif en incitant les ménages à modifier leur structure patrimoniale afin de se délester de l'immobilier au profit du mobilier, mais n'a pas, par la suite, incité les ménages à modifier leurs comportements d'investissement.
2. Le cas où la réforme a partiellement atteint son objectif en réorientant les stratégies d'investissements des contribuables à l'IFI sans pour autant les avoir incité à modifier leur structure patrimoniale. Nous obtiendrons dans ce cas une stagnation des revenus immobiliers et une augmentation des revenus mobiliers.
 3. La réforme n'a eu aucun effet sur le comportement des contribuables et leurs patrimoines. Cette éventualité se réalisera dans le cas d'une stagnation en différence des revenus mobiliers et immobiliers. Pour le dire plus clairement, dans cette possibilité, les revenus déclarés de la population à l'IFI n'ont pas évolué différemment de la population qui n'est pas à l'IFI.

Pour tenter de savoir quelle réaction – ou non réaction – ont eu les contribuables à la suite de ces réformes nous étudierons dans un premier temps l'évolution des revenus jugés intéressants afin de déceler la modification dans la structure de patrimoine des ménages. Cela permettra d'une part de dresser le portrait global des groupes étudiés, de les comparer entre eux et avec le reste de la population. D'autre part, l'analyse par statistiques descriptives permet de rendre compte également d'une différence de trajectoire déclaratives entre les groupes dans le but de savoir si ces derniers ont eu des comportements comparables pré-réformes et si les comportements ont évolué ou non différemment post-réforme. Enfin, une analyse économétrique sera effectuée ultérieurement afin de compléter l'analyse et de pouvoir conclure sur l'existence ou non d'un effet de ces réformes.

3.3. Evolution des revenus étudiés des différents groupes

La littérature scientifique a déjà mis en lumière l'importance de l'hétérogénéité parmi la population la plus aisée²⁰². L'existence d'un petit groupe de foyers, déclarant des revenus tellement importants qu'ils fausseraient les analyses en « écrasant » le reste de la population est problématique. C'est donc dans l'optique de rendre comparables les évolutions des revenus dans les parties suivantes, que nous verrons ici s'il existe ou non un seuil pour lequel les contribuables déclarent des valeurs économiques aberrantes comparées au reste de la population.

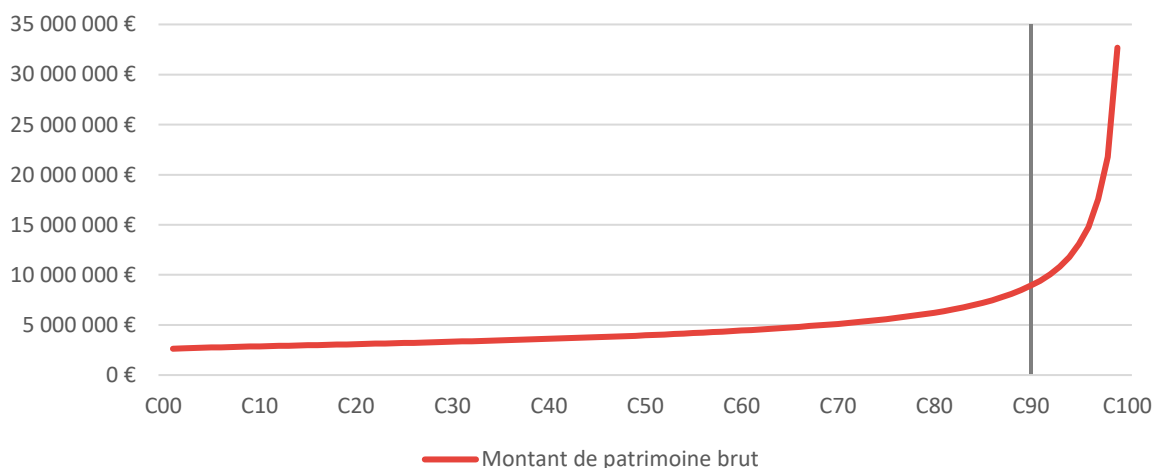
²⁰² Piketty, T. (2019). *Capital et idéologie* (Seuil).

3.3.1. Une population totale trop hétérogène pour une analyse pertinente

La Figure 59 illustre l'évolution des niveaux de centiles de patrimoine brut – autrement dit, la valeur des frontières entre chaque centième. Nous constatons une faible progression sur la première partie de la distribution avec un montant de centile qui croît faiblement. Le rythme de progression s'accélère cependant aux environs du 80^{ème} centième et encore plus à partir du 90^{ème} jusqu'à atteindre près de 35 millions d'euros de patrimoine brut pour les derniers centièmes.

Cette figure permet d'illustrer la forte concentration du patrimoine, même parmi les plus aisés, avec une large majorité de la population qui ne dépasse pas 10 millions de patrimoines – les 60 % premiers – alors que les ménages appartenant au dernier dixième dépassent presque tous 10 millions de patrimoine brut. Ces écarts sont encore plus importants sur la fin de la distribution puisque le 97^{ème} centile correspond à 17,5 millions, le 98^{ème}, 21,8 millions et le 99^{ème} centile, 32,6 millions ce qui est quasiment un doublement sur les trois derniers pourcents de la population.

Figure 59 : Evolution des niveaux de centiles de patrimoine brut.



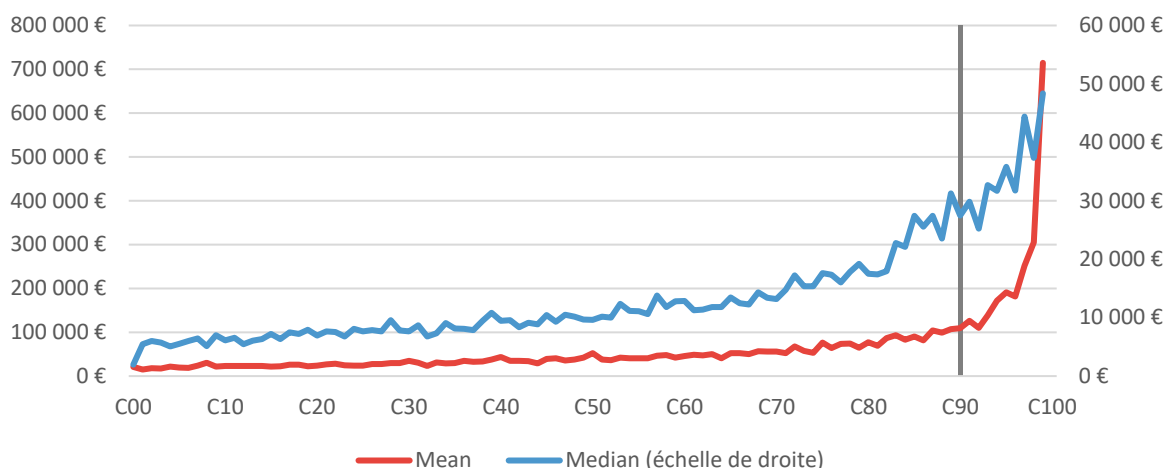
Lecture : Le 50^{ème} centième se situe à 3,97 millions d'€ de patrimoine brut

Champ : Ensemble des foyers fiscaux remplissant la déclaration d'ISF n°2725 en 2016.

Source : POTE – DGFIP, 2016

Du point de vue de la distribution des revenus mobiliers déclarés en fonction du niveau de patrimoine brut, le constat est similaire au précédent (Figure 60). Il existe une forte concentration de ces revenus vers les ménages les plus aisés de notre population – déjà très aisée. Plus de 90 % de la population déclarent en moyenne moins de 100 000 € de revenus mobilier et 30 000 € en médiane. De plus, les 1 % les plus aisés de notre population déclarent un revenu mobilier médian de 50 000 € et de plus de 700 000 € en moyenne, ce qui est largement plus élevé que le reste de la population.

Figure 60 : Evolution du montant moyen des revenus mobiliers en fonction du centième de patrimoine brut



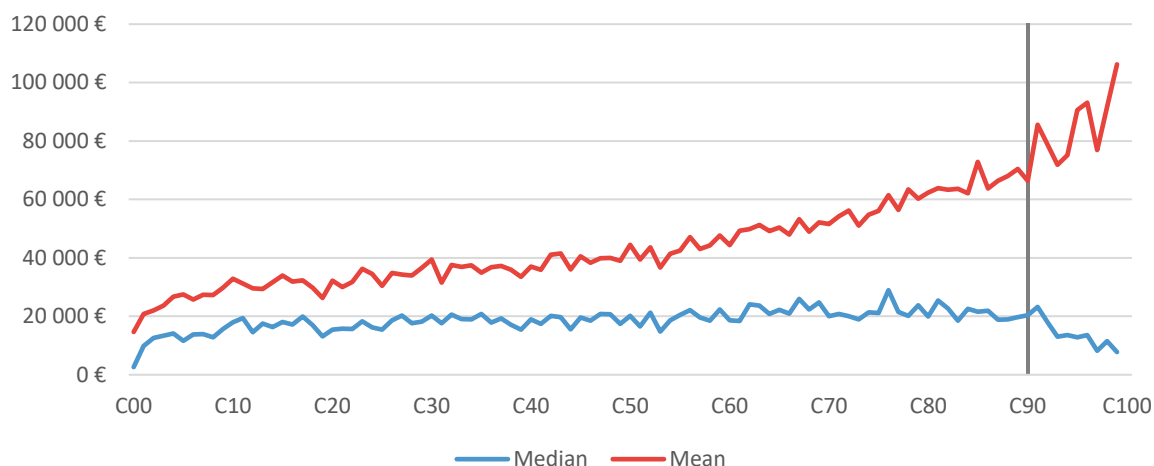
Lecture : Le montant moyen de revenus mobiliers du 50^{ème} centile est de 52 000 € et 9 600 € en médiane.

Champ : Ensemble des foyers fiscaux remplissant la déclaration d'ISF n°2725 en 2016.

Source : POTE – DGFIP, 2016

Comme pour les revenus mobiliers, les revenus immobiliers sont inégalement répartis en fonction du niveau de patrimoine des ménages (Figure 61). En moyenne, ces revenus sont croissants avec le niveau de patrimoine brut de manière relativement linéaire, malgré une légère accélération aux alentours des derniers dixièmes de patrimoine. En médiane, l'analyse est largement différente puisque les deux extrémités de la distribution – et particulièrement la plus aisée – déclarent moins de revenus immobiliers que le reste de la distribution.

Figure 61 : Evolution du montant moyen des revenus immobiliers en fonction du centième de patrimoine brut



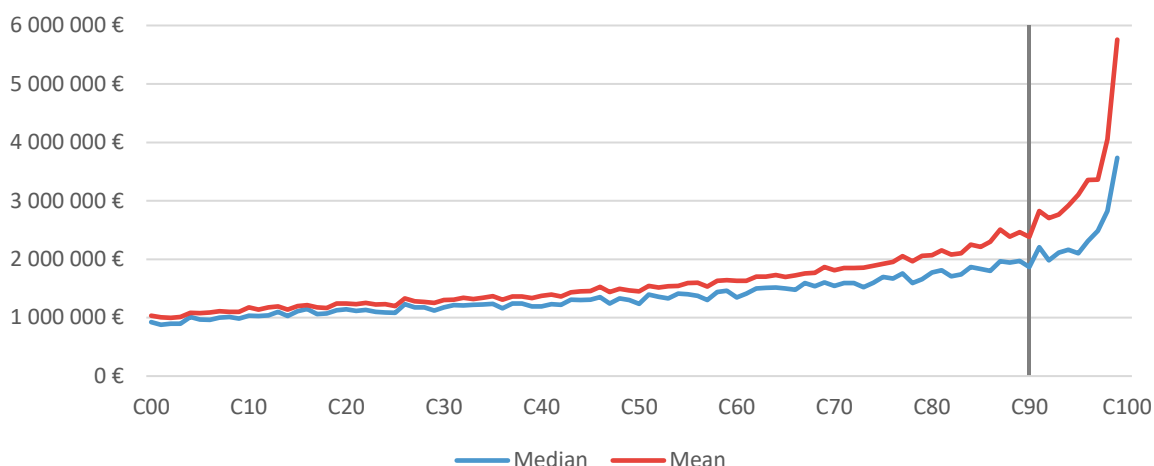
Lecture : Le montant moyen des revenus immobiliers du 50^{ème} centile est 44 500 € et de 20 000 € en médiane

Champ : Ensemble des foyers fiscaux remplissant la déclaration d'ISF n°2725 en 2016.

Source : POTE – DGFIP, 2016

Ce précédent constat est d'autant plus étonnant que la distribution de la valeur moyenne et médiane des biens immobiliers est bien croissante avec le montant de patrimoine brut des ménages, avec une accélération en fin de distribution (Figure 62). Cette différence entre les montants des revenus immobiliers et sa détention pour le dernier dixième est certainement le signe, pour une certaine partie de cette population, d'une détention principalement basée sur de l'immobilier habitant et donc non-productif.

Figure 62 : Evolution du montant moyen de patrimoine immobiliers en fonction du centième de patrimoine brut.



Lecture : Le montant moyen de patrimoine immobilier détenu par le 50^{ème} centile est de 1,45 millions d'€ et de 1,24 millions d'€ en médiane.

Champ : Ensemble des foyers fiscaux remplissant la déclaration d'ISF n°2725 en 2016.

Source : POTE – DGFIP, 2016

Nous concluons de ces statistiques que les foyers fiscaux appartenant au dernier dixième (C90 – C100) de patrimoine semblent être particulièrement différents du reste de la distribution. L'extrême concentration du patrimoine et la forte différence de niveau des revenus déclarés nous laissent penser à une incompatibilité comparative entre la majorité de la population et ces contribuables très aisés. Ainsi, afin de rendre comparables les catégories d'assujettissement à l'IFI – précédemment évoqués – nous scinderons la population en deux catégories :

- La première partie de la distribution regroupant les 90 % de la population la moins aisée (C00 – C89) ;
- La partie restant de la distribution représentant les 10 % de la population la plus aisée (C90 – C100)²⁰³.

3.3.2. Analyse descriptive dynamique des revenus des 90 % des moins aisés

Cette partie est consacrée à l'évolution des revenus jugés pertinents comme *proxy* de la structure du patrimoine – à savoir l'agrégat des revenus mobiliers et immobiliers – ainsi que l'étude de certains revenus spécifiques tels que les revenus des actions et parts et les revenus des intérêts et autres revenus fixes pour les 90 % de la population la moins aisée de notre champ.

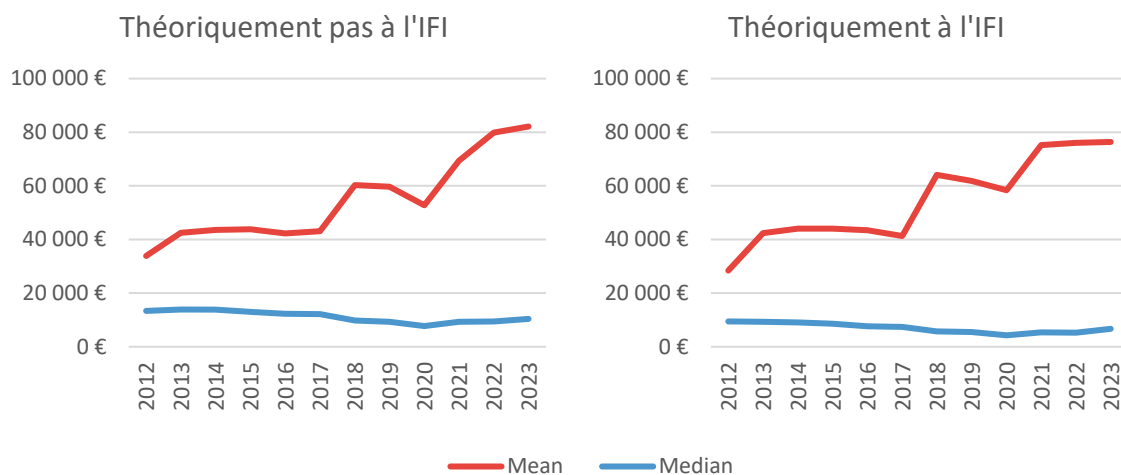
3.3.2.1. Revenus mobiliers agrégés

La Figure 63 illustre l'évolution des revenus mobiliers en moyenne et médiane pour les 90 % les moins aisés en comparant les foyers théoriquement à l'IFI en 2018 selon le patrimoine déclaré en 2016 et ceux qui ne le sont pas. Dans les deux cas, le montant moyen déclaré est largement supérieur au montant médian, signe d'une hétérogénéité par la présence de certains foyers déclarants des revenus largement supérieurs au reste de la population.

²⁰³ Nous laissons à disposition en Annexe 3 l'analyse descriptive dynamiques des revenus pour l'ensemble de la population.

Le sens de progression de la moyenne entre les foyers est très similaire, avec une large augmentation sur la période, passant d'un peu plus de 30 000 € à plus de 80 000 € pour la population qui n'est pas à l'IFI et à un peu moins de 80 000 € pour celle qui ne l'est pas. Du point de vue de la médiane, les tendances sont similaires entre les groupes, mais largement différent que de l'analyse en moyenne. En effet cet indicateur a tendance à stagner – particulièrement sur la période 2012 – 2017 pour la population qui n'est pas à l'IFI – voir diminuer.

Figure 63 : Evolution des montants moyens et médians des revenus mobiliers agrégés



Lecture : La population théoriquement à l'IFI déclare 5 700 € en médiane des revenus mobiliers contre 9 800 € pour la population qui n'est pas à l'IFI.

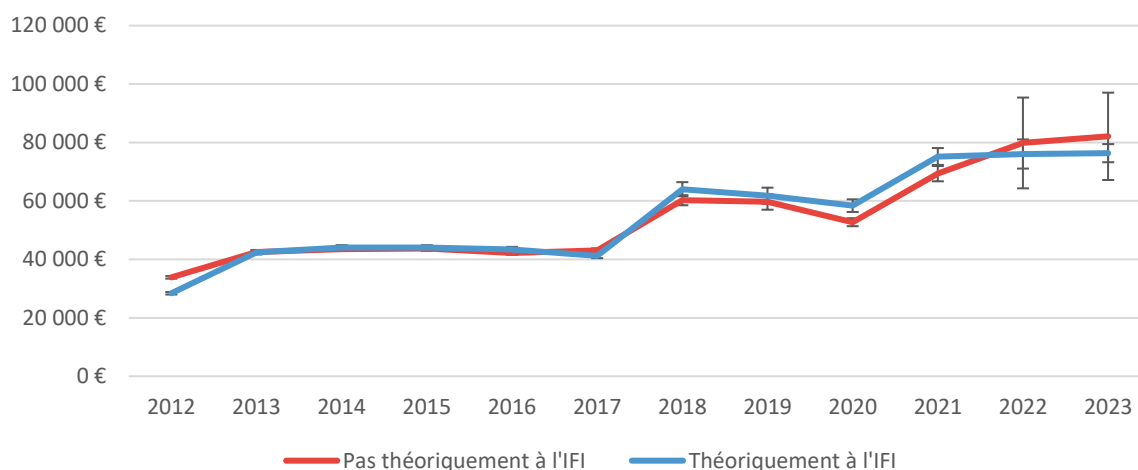
Champ : 90 % des foyers fiscaux les moins aisés remplissant la déclaration d'ISF n°2725 en 2016.

Source : POTE – DGFIP, 2012 – 2023

Si nous nous concentrons sur l'évolution en moyenne – la plus cohérente au vu des analyses par régression que nous voulons faire plus tard – ces deux populations connaissent une augmentation sur la période 2012 – 2023 avec néanmoins une stagnation marquante entre 2013 et 2017 – correspondante à la période de barémisation de ces revenus – et une reprise à partir de 2018 (Figure 64). La population assujettie à l'IFI montre une croissance plus importante de ces revenus en 2018, ces derniers diminuent légèrement sur les deux années suivantes. L'année 2021 marque alors une seconde augmentation importante avant d'observer de nouveau une stagnation sur la période 2021 – 2023. En parallèle, la population qui n'est pas à l'IFI connaît une moindre augmentation en 2018, mais une stagnation en 2019 puis une légère diminution en 2020. Néanmoins, après cette période, la reprise se fait plus forte pour cette population avec une augmentation pérenne jusqu'en 2023 dépassant les 80 000 € de revenus moyens déclarés.

Il est intéressant de noter que sur l'ensemble de la période pré-réforme – hors 2012 – les moyennes de revenus mobiliers sont non significativement différents (Test de Student).

Figure 64 : Evolution des revenus mobiliers moyens entre catégories d'assujettissements



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Test de Student	0,0%	91,0%	58,0%	84,1%	26,5%	9,0%	20,0%	58,5%	2,7%	13,1%	81,7%	70,6%

Lecture : La population théoriquement à l'IFI déclare 64 000 € en moyenne des revenus mobiliers contre 60 200 € pour la population qui n'est pas à l'IFI. Cependant ces moyennes ne sont pas significativement différentes.

Champ : 90 % des foyers fiscaux les moins aisés remplissant la déclaration d'ISF n°2725 en 2016.

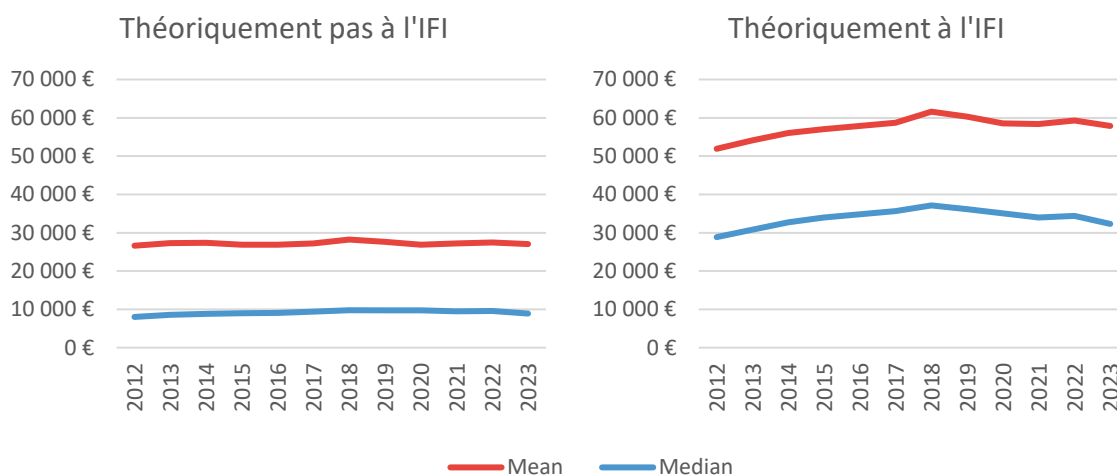
Source : POTE – DGFIP, 2012 – 2023

3.3.2.2. Revenus immobiliers agrégés

La moyenne des revenus immobiliers sont légèrement supérieurs qu'en médiane ce qui montre, de la même manière que pour les revenus mobiliers mais de manière moins marquante, la présence d'un petit groupe de contribuable déclarant des revenus légèrement plus élevés que le reste de la population (Figure 65).

Il est intéressant de noter une large différence de niveau entre les catégories d'assujettissements à l'IFI. En effet, les foyers qui ne sont pas théoriquement à l'IFI déclarent en moyenne et en médiane des revenus largement inférieur à ceux qui sont à l'IFI. La moyenne du premier groupe – déjà supérieur à la médiane – est du même niveau que la médiane du second groupe. Nous imputons cette différence à une structure de patrimoine largement différente entre les groupes avec une préférence pour le patrimoine immobilier qui mécaniquement influe sur les niveaux de revenus déclarés.

Figure 65 : Evolution des montants moyens et médians des revenus immobiliers agrégés



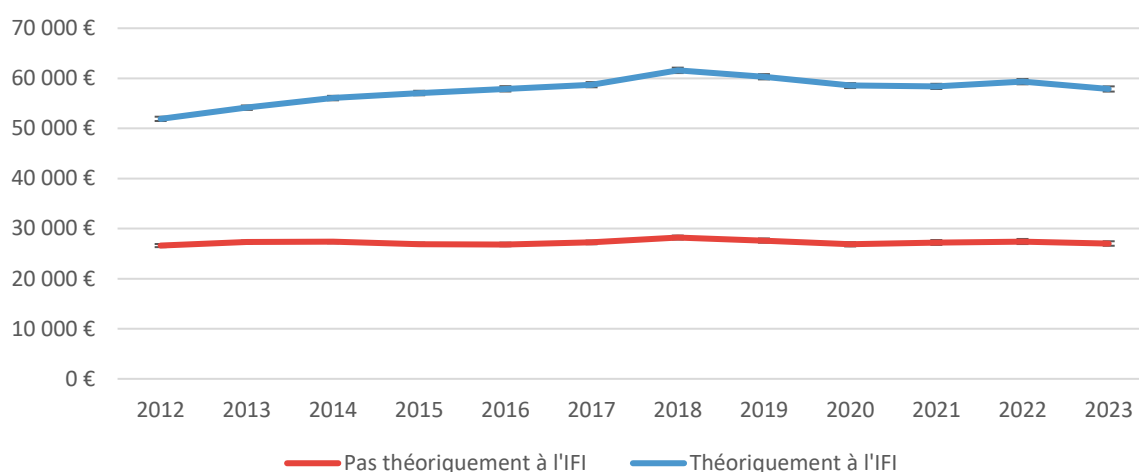
Lecture : La population théoriquement à l'IFI déclare 37 000 € en médiane des revenus immobiliers contre 9 800 € pour la population qui n'est pas à l'IFI.

Champ : 90 % des foyers fiscaux les moins aisés remplissant la déclaration d'ISF n°2725 en 2016.

Source : POTE – DGFIP, 2012 – 2023

En comparant la moyenne des revenus immobiliers pour les deux populations, le constat est similaire avec une différence de niveau notable (Figure 66). Il est également intéressant de noter que les tendances sont différentes. Alors que les foyers qui ne sont pas théoriquement à l'IFI déclarent des revenus immobiliers relativement stables dans le temps, légèrement en-dessous de 30 000 €, les foyers à l'IFI eux connaissent une hausse en première période – entre 2012 et 2018 – passant d'un peu plus de 50 000 € en moyenne à plus de 60 000 €, puis une faible baisse mais continue jusqu'en 2023 repassant sous la barre des 60 000 €.

Figure 66 : Evolution des revenus immobiliers moyens entre catégories d'assujettissements



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Test de Student	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Lecture : La population théoriquement à l'IFI déclare 61 600 € en moyenne des revenus immobiliers contre 28 200 € pour la population qui n'est pas à l'IFI. Ces moyennes sont significativement différentes.

Champ : 90 % des foyers fiscaux les moins aisés remplissant la déclaration d'ISF n°2725 en 2016.

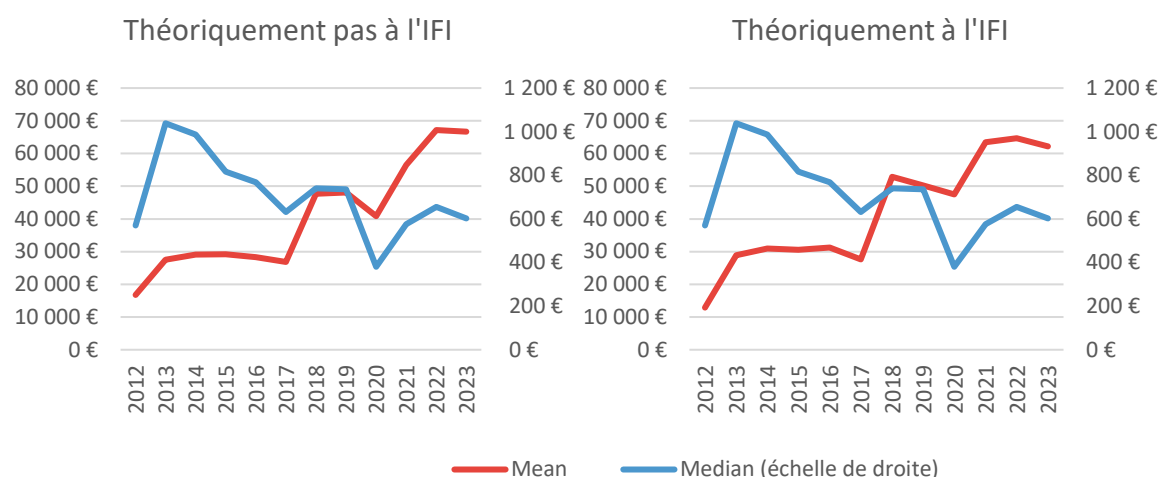
Source : POTE – DGFIP, 2012 – 2023

3.3.2.3. Revenus des actions et parts sociales

Le décalage entre la médiane et la moyenne des revenus des actions et parts sociales est trop importante pour pouvoir les afficher sur la même échelle, signe de la présence d'une grande inégalité entre une fraction importante de la population déclarant peu ce type de revenus et une partie minoritaire qui déclare des niveaux importants (Figure 67).

Les tendances sont similaires entre les catégories, avec un niveau moyen qui a tendance à augmenter sur la période – malgré une stagnation sur les années de barémisation – et un niveau médian qui diminue atteignant environ 1 100 € en 2013 au plus haut puis diminue jusqu'en 2020 aux alentours de 400 €.

Figure 67 : Evolution des montants moyens et médians des revenus des actions et parts sociales



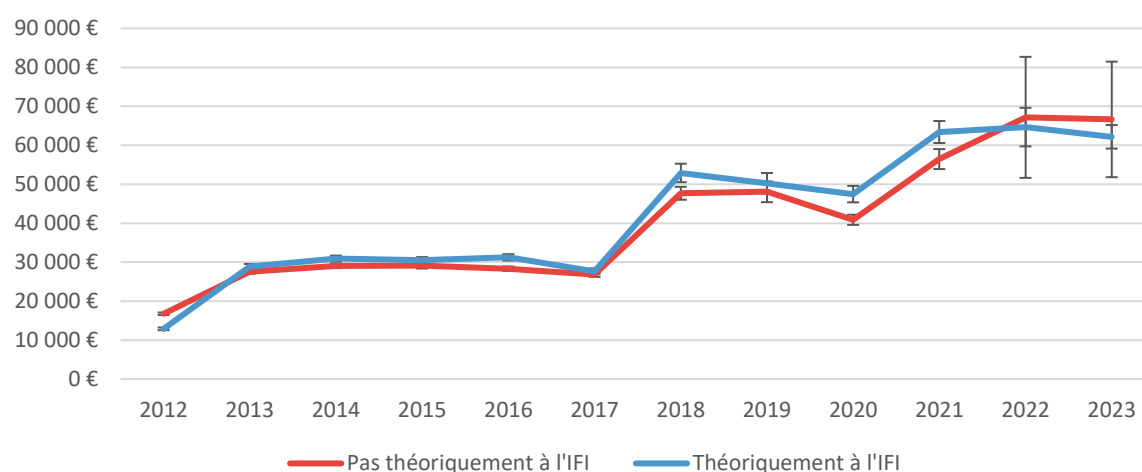
Lecture : La population théoriquement à l'IFI déclare 475 € en médiane des revenus des actions et parts sociales contre 740 € pour la population qui n'est pas à l'IFI.

Champ : 90 % des foyers fiscaux les moins aisés remplissant la déclaration d'ISF n°2725 en 2016.

Source : POTE – DGFIP, 2012 – 2023

L'analyse de la Figure 68 représentant l'évolution des revenus des actions et parts sociales pour les deux catégories de contribuables est similaire à l'analyse fait pour les revenus mobiliers agrégé (Figure 64). Après une stagnation entre 2013 et 2017, la croissance reprend, particulièrement pour la population théoriquement à l'IFI qui déclare, en moyenne, un revenu supérieur à la population qui n'est pas à l'IFI. Cet écart se confond ensuite à partir de 2022.

Figure 68 : Evolution des revenus moyens des actions et parts sociales entre catégories d'assujettissements



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Test de Student	0,0%	14,0%	4,9%	21,9%	0,3%	41,6%	7,1%	55,5%	0,8%	6,8%	87,8%	76,8%

Lecture : La population théoriquement à l'IFI déclare 52 900 € en moyenne des revenus des actions et parts sociales contre 47 700 € pour la population qui n'est pas à l'IFI. Ces moyennes sont significativement différentes avec un seuil d'erreur de 10 %.

Champ : 90 % des foyers fiscaux les moins aisés remplissant la déclaration d'ISF n°2725 en 2016.

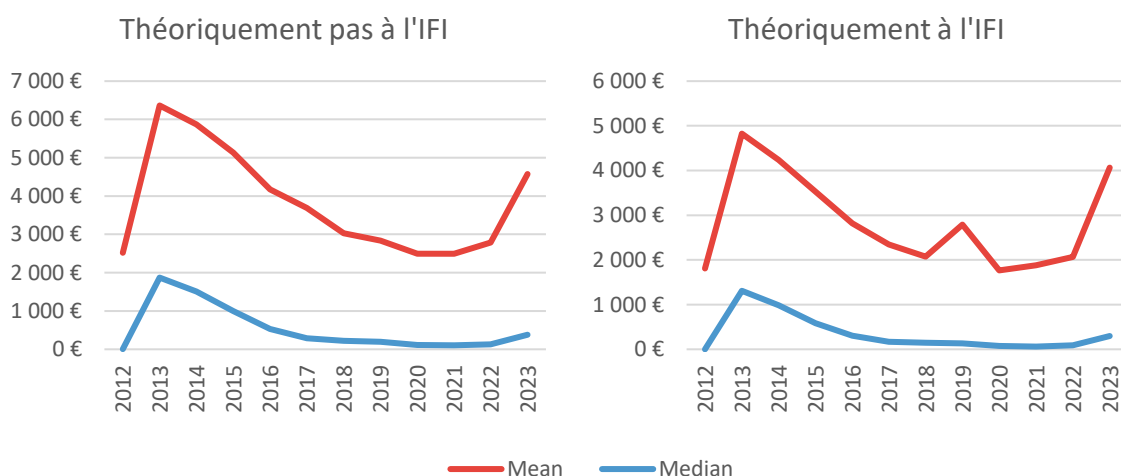
Source : POTE – DGFIP, 2012 – 2023

3.3.2.4. Revenus des intérêts et autres revenus fixes

Les revenus du patrimoine mobiliers sont généralement considérés comme incertains puisque dépendant de la performativité des placements faits – qui sont eux-mêmes dépendants des conjonctures économiques, de la performance et de la stratégie des entreprises, etc.... A l'inverse, les revenus des intérêts et autres revenus fixes peuvent être considérés comme certains malgré leur nature mobilière. Nous pouvons donc supposer que les réformes, dont l'objectif était d'orienter l'épargne des ménages vers des entreprises, ne prenait pas dans le périmètre ces revenus. Il est donc intéressant de les étudier pour constater si les ménages se sont reportés, ou non, sur ce genre de revenus.

Pour les deux catégories de contribuables, ces revenus ne représentent pas des sommes aussi importantes que les précédents étudiés, que ce soit en moyenne ou en médiane. De plus, depuis 2013, la tendance était plus décroissante pour les deux populations, en tendant vers 0 pour la médiane.

Figure 69 : Evolution des montants moyens et médians des intérêts et autres revenus fixes



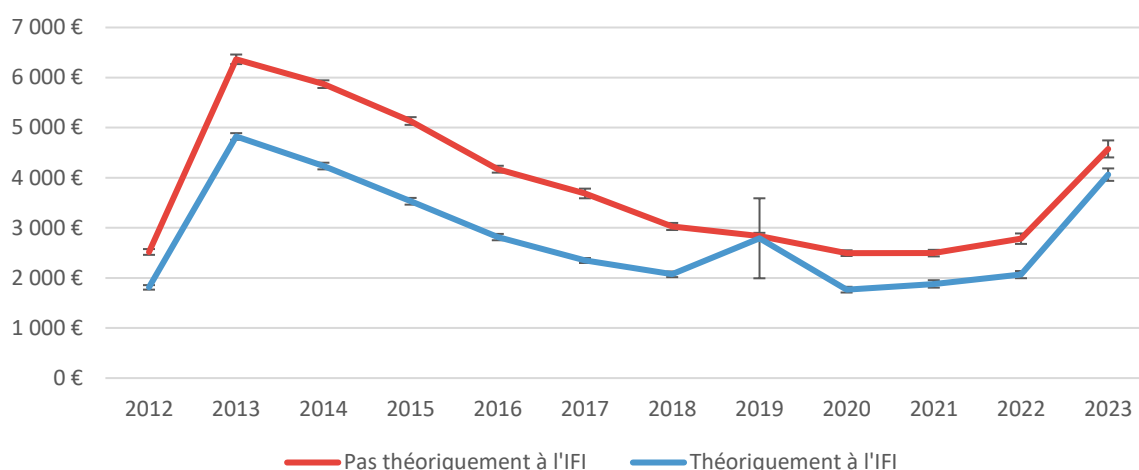
Lecture : La population théoriquement à l'IFI déclare 146 € en médiane des revenus des intérêts et autres revenus fixes contre 225 € pour la population qui n'est pas à l'IFI.

Champ : 90 % des foyers fiscaux les moins aisés remplissant la déclaration d'ISF n°2725 en 2016.

Source : POTE – DGFIP, 2012 – 2023

La comparaison des moyennes met au jour une différence de niveau sur le temps long entre les deux catégories d'assujettis. Les foyers qui ne sont pas théoriquement à l'IFI déclarent en moyenne, davantage ce type de revenu que les foyers qui ne le sont pas. Néanmoins, cette différence semble s'amoinrir au fil des années, particulièrement sur les années post-réformes.

Figure 70 : Evolution des revenus moyens des intérêts et autres revenus fixes entre catégories d'assujettissements



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Test de Student	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	95,8%	0,0%	0,0%	0,0%	1,5%

Lecture : La population théoriquement à l'IFI déclare 2 000 € en moyenne des revenus des intérêts et autres revenus fixes contre 3 000 € pour la population qui n'est pas à l'IFI. Ces moyennes sont significativement différentes.

Champ : 90 % des foyers fiscaux les moins aisés remplissant la déclaration d'ISF n°2725 en 2016.

Source : POTE – DGFIP, 2012 – 2023

Au final, il semble que parmi les 90 % les moins aisés, les deux catégories d'assujettissement ont bien des structures de revenus différentes. C'est le cas particulièrement pour les revenus immobiliers qui sont largement plus élevés pour les foyers théoriquement à l'IFI. Sur les revenus mobiliers, l'analyse est plus nuancée en raison d'une plus grande complexité à rendre compte d'une tendance générale différente entre les deux groupes. Il semble cependant se détacher une réaction plus importante des foyers assujettis théoriquement à l'IFI. Particulièrement vis-à-vis du constat de l'augmentation plus forte des revenus mobiliers agrégés pour cette catégorie de contribuables et la convergence progressive des revenus stables. Néanmoins, il est impossible de conclure d'un effet propre des réformes puisqu'il est possible que ces résultats viennent d'influences diverses telle qu'une différence de niveau de patrimoine globale. En effet, il est possible qu'un patrimoine plus important donne accès à des investissements plus lucratifs.

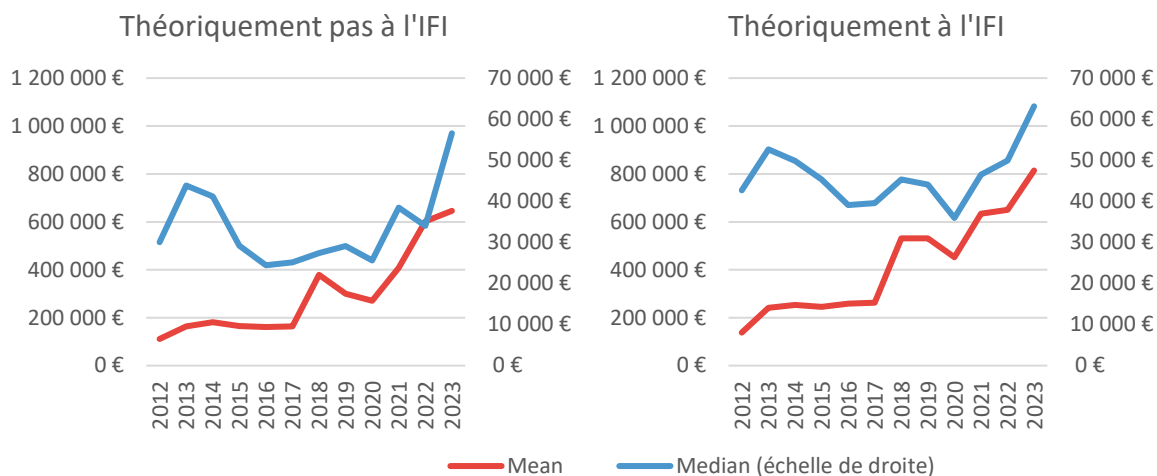
3.3.3. Analyse descriptive dynamique des revenus des 10 % les plus aisés

Après avoir décrit l'évolution des différents revenus étudiés pour les 90 % les moins aisés de notre population, nous nous intéressons désormais aux 10 % les plus aisés. Il est important de rappeler que la partie précédente (3.3.1) montrait à quel point ces deux populations sont différentes, et particulièrement les 10 % les plus aisés, parfois considérés comme des anomalies – ou *outsiders*. Cette partie, consacrée à l'analyse descriptive de cette population très aisée en fonction de leur catégorie d'assujettissement, est intéressante puisque nous la supposons relativement éloignée de la précédente. En effet, nous supposons que le niveau de richesse peut jouer sur les comportements fiscaux des ménages.

3.3.3.1. Revenus mobiliers agrégés

Contrairement à l'analyse précédente (voir partie 3.3.2.1) les niveaux de revenus mobiliers moyens et médians sont largement supérieurs (Figure 71). Le revenu médian pour la catégorie qui n'est pas à l'IFI est contenu entre 25 000 € – atteint en 2016 – et plus de 55 000 € – en 2023 – ce qui est plus faible que la médiane de la catégorie à l'IFI qui oscille entre 35 000 € – en 2020 – et 63 000 € – en 2023. La période de la barémisation semble avoir eu un effet sur le revenu médian de la catégorie à l'IFI qui connaît une diminution lors de sa mise en place en 2013 puis une stagnation.

Figure 71 : Evolution des montants moyens et médians des revenus mobiliers agrégés



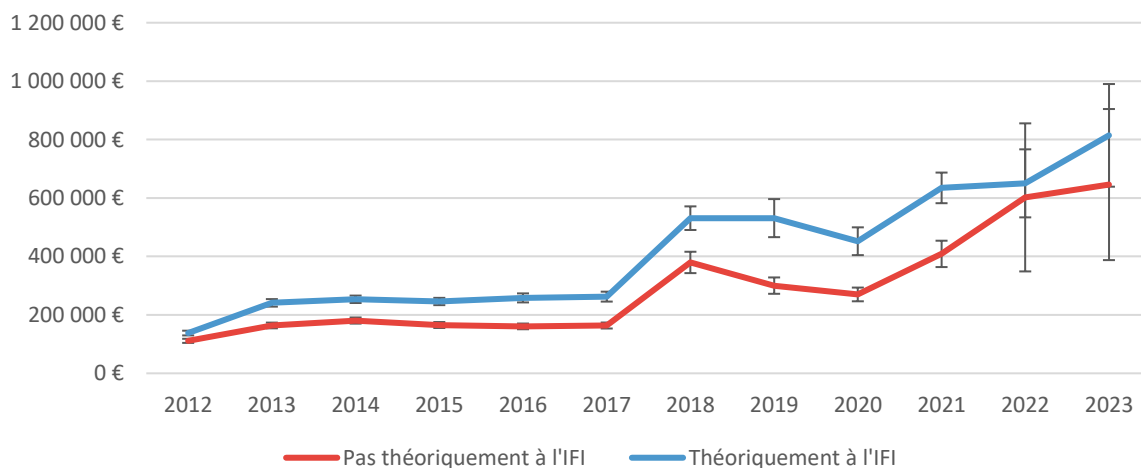
Lecture : La population théoriquement à l'IFI déclare 45 300 € en médiane des revenus mobiliers contre 27 400 € pour la population qui n'est pas à l'IFI.

Champ : 10 % des foyers fiscaux les plus aisés remplissant la déclaration d'ISF n°2725 en 2016.

Source : POTE – DGFIP, 2012 – 2023

L'évolution en moyenne de ce revenu semble relativement similaire à la population précédente – bien que significativement plus élevé (Figure 72). En effet, la période 2012 – 2017 semble être une période de stagnation importante pour les deux catégories d'assujettissements avec des niveaux relativement proches les uns des autres. 2018 est alors un tournant avec une forte augmentation pour les deux catégories et particulièrement pour celle assujetti à l'IFI qui voit le revenu moyen presque doublé cette année-là. A la suite de la réforme, les contribuables qui ne sont pas à l'IFI ont un revenu moyen en baisse jusqu'en 2020 contrairement à ceux à l'IFI qui connaissent plutôt une stagnation sur cette période suivie d'une augmentation conjointe des revenus jusqu'en 2023.

Figure 72 : Evolution des revenus mobiliers moyens entre catégories d'assujettissements



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Test de Student	1,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	0,1%	0,1%	0,1%	86,3%	59,0%

Lecture : La population théoriquement à l'IFI déclare 531 000 € en moyenne des revenus mobiliers contre 380 000 € pour la population qui n'est pas à l'IFI. Ces moyennes sont significativement différentes.

Champ : 10 % des foyers fiscaux les plus aisés remplissant la déclaration d'ISF n°2725 en 2016.

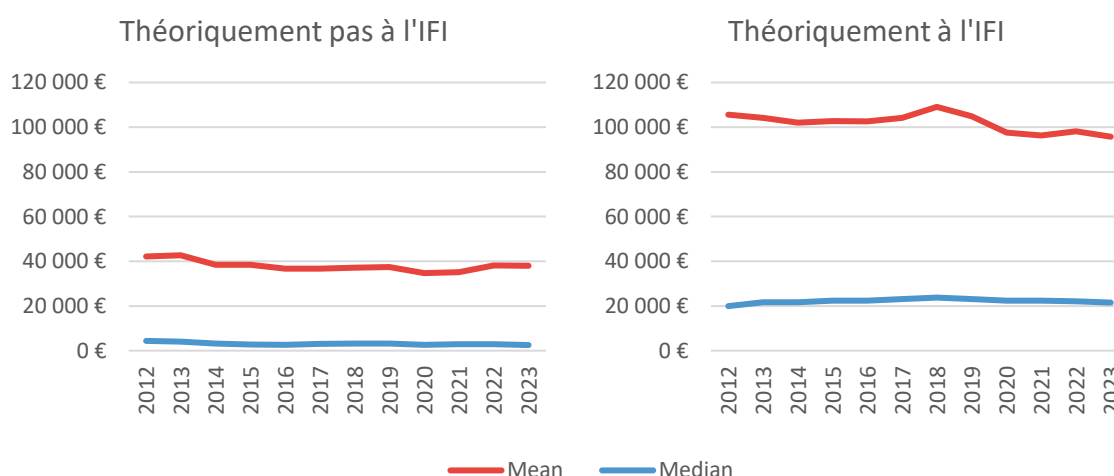
Source : POTE – DGFIP, 2012 – 2023

3.3.3.2. Revenus immobiliers agrégés

Les écarts de revenu immobilier pour la médiane et la moyenne dans les deux catégories d'assujettissements sont moins importants que pour les revenus mobiliers mais reste malgré tout présent et particulièrement pour la population qui est à l'IFI (Figure 73). La moitié de cette catégorie déclare moins de 20 000 € sur toute la période alors qu'elle déclare environ 100 000 € en moyenne, signe d'un petit groupe de contribuables déclarants des revenus immobiliers largement supérieur au reste de cette population.

De plus, la différence des niveaux de revenus déclarés entre les catégories que ce soit en moyenne ou en médiane est particulièrement importante ici. En effet, alors que la catégorie qui n'est pas à l'IFI déclare en médiane moins de 5 000 €, la catégorie à l'IFI déclare environ 20 000 € sur toute la période. Enfin, les deux catégories connaissent une stagnation de ses revenus immobiliers en médiane.

Figure 73 : Evolution des montants moyens et médians des revenus immobiliers agrégés



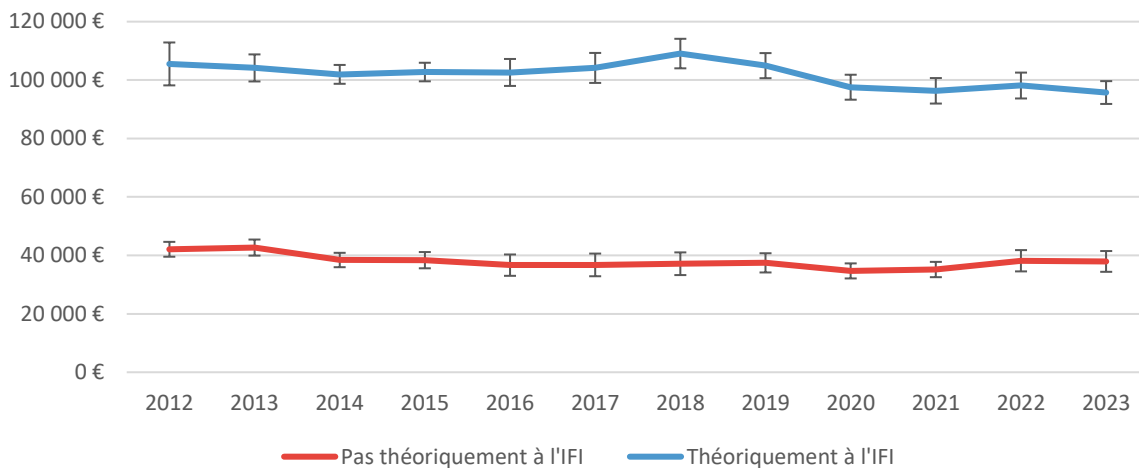
Lecture : La population théoriquement à l'IFI déclare 23 700 € en médiane des revenus immobiliers contre 3 200 € pour la population qui n'est pas à l'IFI.

Champ : 10 % des foyers fiscaux les plus aisés remplissant la déclaration d'ISF n°2725 en 2016.

Source : POTE – DGFIP, 2012 – 2023

L'évolution des revenus immobiliers moyens est relativement similaire entre les catégories, malgré une différence notable en niveau (Figure 74). Néanmoins, alors que le groupe qui n'est pas à l'IFI déclare un revenu moyen stable en légère diminution sur la période – avoisinant toujours les 40 000 € – la catégorie qui est à l'IFI connaît une stagnation aux alentours de 105 000 € entre 2014 et 2018 puis une légère diminution jusqu'à atteindre 95 000 € en 2023.

Figure 74 : Evolution des revenus immobiliers moyens entre catégories d'assujettissements



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Test de Student	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Lecture : La population théoriquement à l'IFI déclare 109 000 € en moyenne des revenus immobiliers contre 37 000 € pour la population qui n'est pas à l'IFI. Ces moyennes sont significativement différentes.

Champ : 10 % des foyers fiscaux les plus aisés remplissant la déclaration d'ISF n°2725 en 2016.

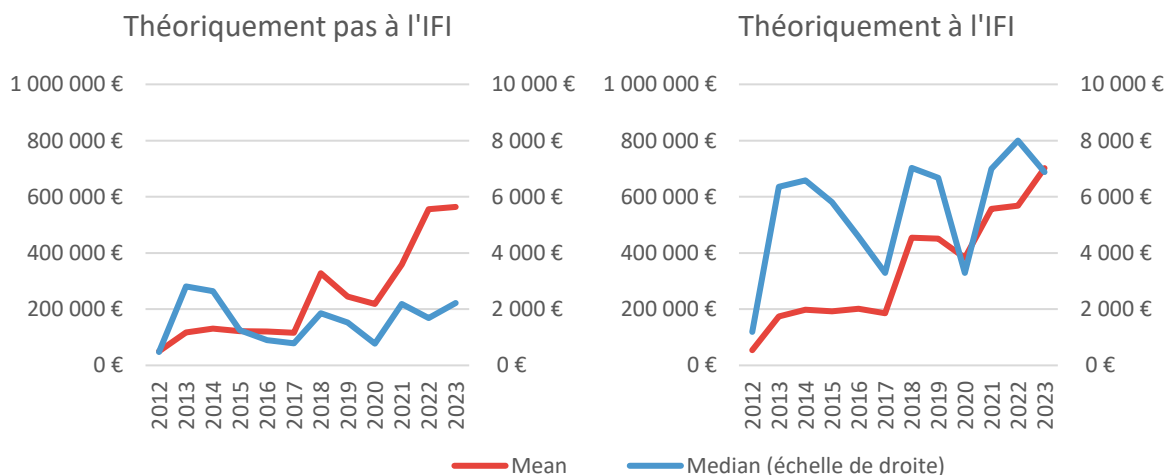
Source : POTE – DGFIP, 2012 – 2023

3.3.3.3. Revenus des actions et parts sociales

Concernant les revenus des actions et parts, l'une des principales composantes des revenus mobiliers (Figure 75), leur niveau médian est particulièrement différent entre les catégories. Du côté des contribuables non assujettis à l'IFI, le montant médian oscille aux alentours de 2 000 € sur toute la période contre une augmentation discontinue – sous l'effet des années 2017 et 2020 marquant une large diminution du niveau médian – pour la catégorie assujettie à l'IFI passant de 2 000 € en 2012 à près de 7 000 € en 2023.

Il est également intéressant de noter que de la même manière que pour les 90 % les moins aisés de notre population (Figure 67), la différence est trop importante entre la moyenne et la médiane pour afficher ces deux mesures sur la même échelle.

Figure 75 : Evolution des montants moyens et médians des revenus des actions et parts sociales



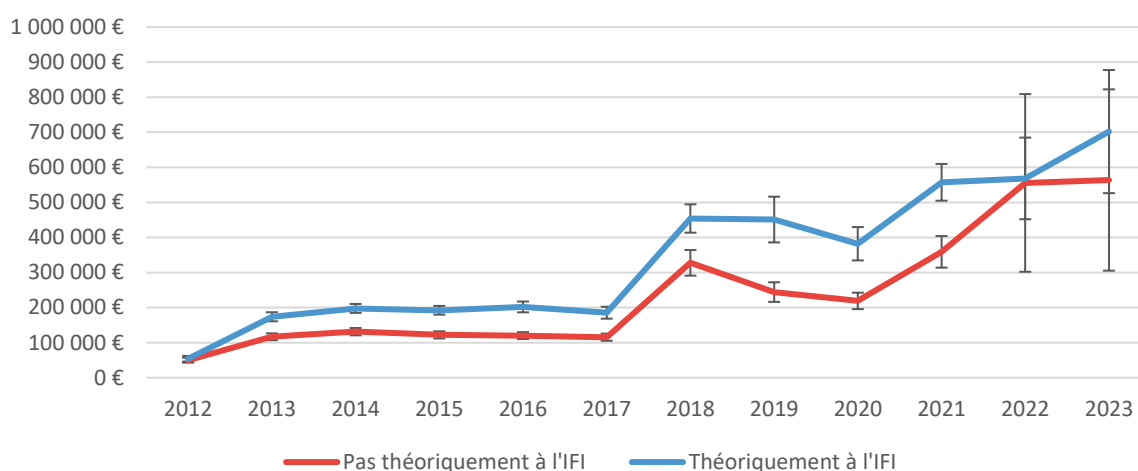
Lecture : La population théoriquement à l'IFI déclare 7 000 € en médiane des revenus des actions et parts sociales contre 1 900 € pour la population qui n'est pas à l'IFI.

Champ : 10 % des foyers fiscaux les plus aisés remplissant la déclaration d'ISF n°2725 en 2016.

Source : POTE – DGFIP, 2012 – 2023

Concernant la comparaison de l'évolution des moyennes entre les catégories d'assujettissements (Figure 76), l'analyse est similaire à celle faite pour les revenus mobiliers en agrégat (Figure 72). La période pré-réforme semble relativement stable avec une stagnation des revenus à des niveaux différents mais proches. Une augmentation importante des revenus s'opère alors en moyenne en 2018. Le niveau se maintient jusqu'en 2020 pour la population qui est théoriquement à l'IFI alors qu'il diminue sur cette période pour la population qui ne l'est pas. Enfin, les trois dernières années voient ces revenus globalement augmentés.

Figure 76 : Evolution des revenus moyens des actions et parts sociales entre catégories d'assujettissements



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Test de Student	52,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%	0,3%	0,2%	0,4%	96,3%	65,3%

Lecture : La population théoriquement à l'IFI déclare 454 000 € en moyenne des revenus des actions et parts sociales contre 328 000 € pour la population qui n'est pas à l'IFI. Ces moyennes sont significativement différentes avec un seuil à 5 %.

Champ : 10 % des foyers fiscaux les plus aisés remplissant la déclaration d'ISF n°2725 en 2016.

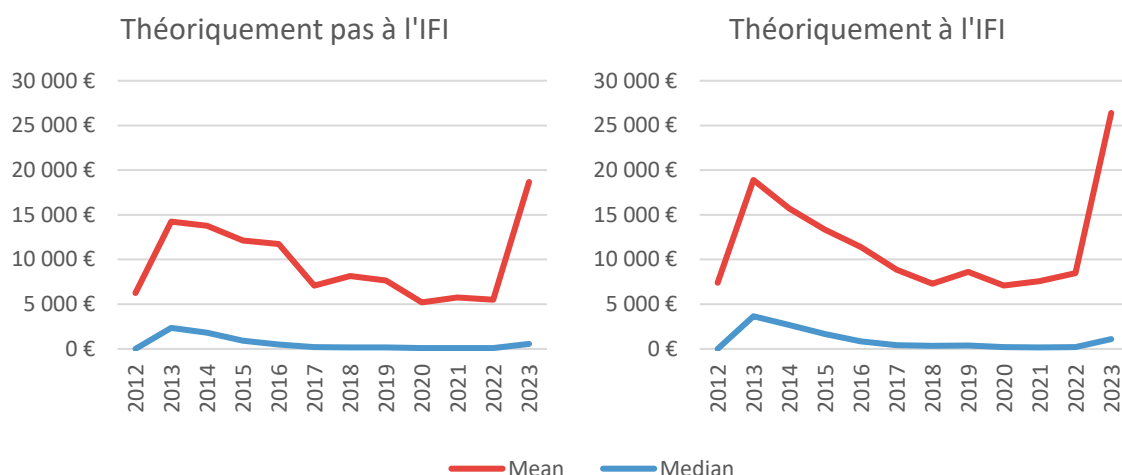
Source : POTE – DGFIP, 2012 – 2023

3.3.3.4. Revenus des intérêts et autres revenus fixes

Comme nous avons déjà pu le voir précédemment, les revenus des intérêts et autres revenus fixes sont intéressants par leur nature non-risée et potentiellement en dehors des objectifs des réformes (Figure 77). Contrairement aux revenus décrites précédemment pour cette population, ici ces revenus semblent être relativement proches en niveau entre les deux catégories d'assujettissement.

Il semblerait ici, que de la même manière que pour les 90 % les moins aisés, ces revenus ne soient pas une composante importante dans la structure de rémunération des ménages. Néanmoins la moyenne et la médiane suivent la même dynamique que pour la première population, c'est-à-dire une décroissance à partir de 2014 jusqu'en 2020, puis une stagnation avant de reprendre sur la dernière année.

Figure 77 : Evolution des montants moyens et médians des intérêts et autres revenus fixes



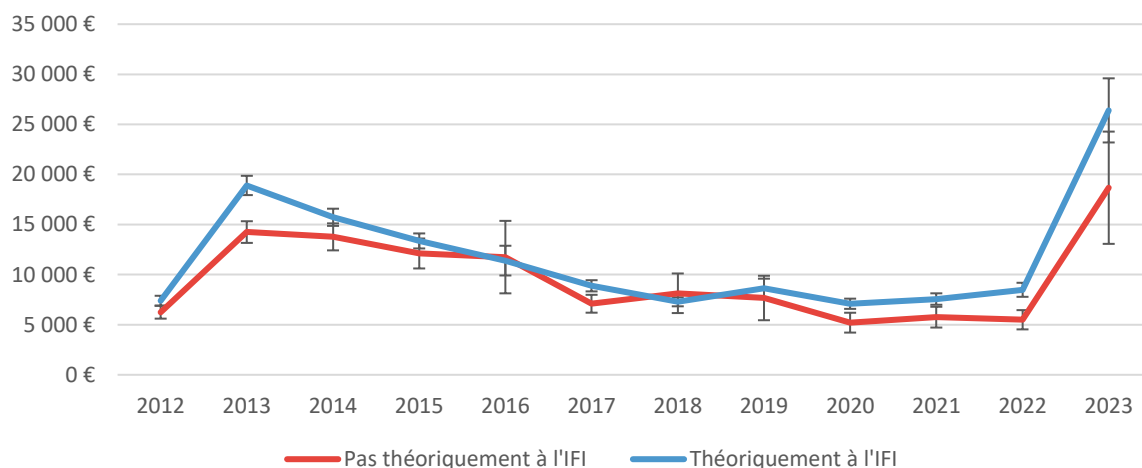
Lecture : La population théoriquement à l'IFI déclare 360 € en médiane des revenus des intérêts et autres revenus fixes contre 180 € pour la population qui n'est pas à l'IFI.

Champ : 10 % des foyers fiscaux les plus aisés remplissant la déclaration d'ISF n°2725 en 2016.

Source : POTE – DGFIP, 2012 – 2023

La comparaison de l'évolution des moyennes entre les deux catégories d'assujettissement vient valider notre précédente analyse, sur un niveau relativement proche (Figure 78). Selon les tests de différences de moyenne (Test de Student) les revenus diffèrent significativement que très rarement sur la période – seulement 2013 et 2022 avec un seuil d'erreur à 5 %.

Figure 78 : Evolution des revenus moyens des intérêts et autres revenus fixes entre catégories d'assujettissements



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Test de Student	15,1%	0,1%	22,1%	45,5%	92,9%	8,9%	67,4%	69,1%	9,1%	12,7%	1,2%	23,2%

Lecture : La population théoriquement à l'IFI déclare 7 300 € en moyenne des revenus des intérêts et autres revenus fixes contre 8 100 € pour la population qui n'est pas à l'IFI. Cependant, ces moyennes ne sont pas significativement différentes.

Champ : 10 % des foyers fiscaux les plus aisés remplissant la déclaration d'ISF n°2725 en 2016.

Source : POTE – DGFIP, 2012 – 2023

Au final, il semble que la réaction des 10 % les plus aisés de la population étudiée soit très légère. En effet, le revenu immobilier moyen semble avoir légèrement réduit depuis la mise en place des réformes ce qui peut laisser penser à une liquidation du patrimoine immobilier. Néanmoins, l'effet sur les revenus mobiliers n'est pas clair puisqu'il semble bien avoir une plus forte augmentation de ces revenus les années suivantes la réforme. Cependant, cette différence s'estompe avec le temps, particulièrement sur les deux dernières périodes.

Enfin, et de la même manière que pour la population précédente, il sera important de comparer ces évolutions en contrôlant des caractéristiques socio-fiscales. En effet, il est possible que ces résultats soient le fruit de niveau de richesses différent permettant d'accéder à des produits financiers offrant des rendements plus profitables. Néanmoins, cette étude économétrique fera l'objet d'une publication future.

3.4. Conclusion

Il semble qu'au global, les réformes de la fiscalité du patrimoine de 2018 n'ont pas atteint l'ampleur des résultats attendus. En effet, les réformes n'ont pas eu d'effet massif sur les niveaux de revenus déclarés et potentiellement de composition de patrimoine. Autrement dit, lorsque nous comparons l'évolution des revenus de deux catégories de contribuables similaire, mais dont l'une est censée être désincitée à détenir du patrimoine immobilier, aucune différence significative apparaît. Ce constat complète de nombreux travaux précédents aboutissant à des résultats similaires.

Plus précisément, les réformes de la fiscalité du patrimoine de 2018 ont bien été concomitantes à l'augmentation des revenus mobiliers versés dans l'ensemble de la population. Néanmoins, l'objectif, en réinstaurant un régime fiscal simple et avantageux pour les revenus mobiliers et en fiscalisant davantage la détention du patrimoine immobilier, était de décourager l'investissement immobilier – jugé comme improductif – au profit des investissements mobiliers – jugés comme utile à l'économie. Or, pour aucun des groupes étudiés précédemment, nous constatons d'effet important de décaissement d'immobilier pour les ménages assujettis. A l'inverse, il semble impossible à ce stade de conclure d'une augmentation plus importante du patrimoine mobilier pour les ménages qui sont la cible.

ANNEXES

ANNEXE 1 : LISTE DES ENTRETIENS MENÉS

Entité	Interlocuteur/Service
Administrations	
Direction de la législation fiscale	Directeur / Bureau C2
Direction générale des finances publiques	Service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal Service de la gestion fiscale (dont département des études et statistiques fiscales) Direction des impôts des non-résidents Direction nationale des enquêtes fiscales
Direction générale du Trésor	Service des politiques publiques
Insee	Département des ressources et des conditions de vie des ménages
Banque de France	Directeur des statistiques monétaires et financières
France Stratégie	Cédric Audenis
Cour des comptes	Frank von Lennep
Conseil d'Etat	Marie-Astrid Nicolazo de Barmon et Bastien Lignereux
Universitaires	
Économistes	Etienne Lehmann
	Laurent Bach et Clément Malgouyres
	Clément Dherbécourt
	Antoine Levy
	Rémi Lei et Bluberry Planterose
Sociologues	Camille Herlin-Giret
Professionnels	
Notaires	Conseil supérieur du notariat
Avocat fiscaliste	Me Desbuquois

ANNEXE 2 : MATÉRIEL ET MÉTHODE

Cette étude se concentre sur les deux réformes importantes de la fiscalité du patrimoine voté dans le cadre du PLF pour 2018 que sont :

- La mise en place du Prélèvement forfaitaire unique (PFU) pour les revenus mobiliers, qui vient remplacer la mise au barème de 2013. Ce prélèvement proportionnel est constitué d'un taux de 12,8 % au titre de l'impôt sur le revenu²⁰⁴ et de 17,2 % au titre des prélèvements sociaux²⁰⁵. A noter que l'option de mise en barème existe toujours pour ce type de revenu, avec un abattement de 40 % ;
- La réduction de l'assiette fiscale de l'ISF au seul patrimoine immobilier – transformant donc cet impôt en Impôt sur la fortune immobilière (IFI). Cette modification de l'impôt intervient seulement sur son assiette, les autres paramètres restent parfaitement identiques. L'entrée dans l'impôt se fait désormais à partir de 1,3 millions d'euros de patrimoine immobiliers et plus de patrimoine global – immobilier et mobilier (hors patrimoine professionnel). La première tranche du barème se situe à 800 000 € avec un taux de 0,5 % puis augmente progressivement jusqu'à atteindre 1,5 % pour la tranche marginale de plus de 10 millions.

Les données permettant l'exploitation statistique sont issues principalement de deux bases de données complémentaires :

- POTE (Permanent des Occurrences et Traitement des Emissions) comprenant la déclaration de revenu (Cerfa n°2042 et les complémentaires) qui représente l'entièreté des foyers fiscaux français²⁰⁶. L'exhaustivité de cette base de données est son principal intérêt puisqu'elle permet – sous condition de respecter le secret statistique – de pouvoir illustrer des situations exceptionnelles qui serait impossible à mesurer avec un échantillon. Cette exhaustivité peut représenter également un problème considérable puisque, selon la loi des grands nombres, un effet, même minime, aura des grandes chances d'être significatif ;
- Les déclarations fiscales de l'ISF/IFI sont les données miroir aux données POTE pour cet impôt. La base de données donne accès à l'ensemble des déclarations fiscale (Cerfa n°2725 pour les ménages déclarants des revenus supérieurs à 2,57 millions et Cerfa n°2042 pour ceux ne dépassant pas ce niveau de patrimoine) au titre de l'ISF puis de l'IFI de manière exhaustive. Un appariement entre les deux bases fiscales est possible, permettant ainsi de récupérer les données de déclarations d'impôts sur le revenu des contribuables assujettis à l'ISF et à l'IFI.

La restriction de l'assiette de l'ISF aux seuls bien immobiliers réduit les informations récoltées lors des déclarations, ce qui rend impossible de suivre l'évolution de la détention du patrimoine mobilier de ces ménages. Pour pallier ce manque important d'informations, nous considérerons les revenus du patrimoine comme un proxy de sa composition. Nous distinguerons donc deux types de patrimoine :

- Le patrimoine mobilier, comprend général le patrimoine financier comme les actions, les parts sociales, les placements et plans d'épargne, etc...
- Le patrimoine immobilier.

Les revenus qui sont tirés de chacun de ces types de patrimoine font l'objet de cédules déclaratives différentes. Il est donc nécessaire de former des variables agrégatives de ces revenus afin de dresser un panorama essayant d'être le plus exhaustif possible :

²⁰⁴ Pour rappel, la première tranche de l'impôt sur le revenu est à 11 % et la deuxième à 30 %.

²⁰⁵ Soit le taux normal de CSG.

²⁰⁶ <https://www.casd.eu/source/declarations-dimpot-sur-le-revenu-des-foyers-fiscaux-formulaire-2042-et-annexes/>

- Pour la constitution des revenus tirés du patrimoine mobilier nous prenons en compte les cases : 2go, 2aa, 2al, 2am, 2an, 2aq, 2ar, 2dh, 2ch, 2ts, 2dc, 2fu, 2tr, 2fa, 2tt, 2ee. Cela correspond principalement aux dividendes (des actions et parts sociales) des revenus d'intérêts, des sorties en PER, etc...
- Pour la constitution des revenus tirés du patrimoine immobilier nous prenons en compte les cases : 4be, 4ba, 5nd, 5od, 5pd, 5ng, 5og, 5pg, 5na, 5nk, 5oa, 5ok, 5pa, 5pk. Cela comprend les revenus fonciers (micro et réel) ainsi que les locations meublées non professionnelles (réel et micro en classique et classé). Nous ne prenons pas ici les revenus tirés des locations meublées professionnelles qui sont déclarés en BIC, indissociable des prestations services. Néanmoins, nous avons procédé aux mêmes analyses statistiques en comprenant ces revenus BIC et constatons que les résultats sont similaires.

Enfin, nous faisons une analyse plus précise sur certains types de revenus que nous jugeons comme pertinents :

- Les revenus des actions et parts correspondent à la case 2dc ;
- Les revenus des intérêts et autres revenus fixes sont composés des cases : 2tr, 2tq, 2tt.

Comme déjà précisées précédemment, les données sont issues de la déclaration de revenus et d'ISF/IFI des ménages. Elles peuvent donc comporter plusieurs biais :

- Il existe un risque de sous-déclaration des foyers non-imposables à l'ISF/IFI ou passant le cap déclaratif de 2,57 millions de patrimoines. En effet, un double système déclaratif existait sur la période étudiée. Les ménages dont le patrimoine imposable était estimé à moins de 2,57 millions étaient exemptés d'une déclaration détaillée, se limitant à une déclaration du patrimoine total. Pour les ménages dépassants ce niveau de patrimoine, la déclaration complète était obligatoire, venant détaillée le montant détenu pour chaque type de patrimoine (mobilier, immobilier, etc...). Cependant, dans les deux cas, l'évaluation du patrimoine est laissée à la discrétion du contribuable. Garbinti et *al.* ont qu'un certain nombre de contribuables sous-déclarent la véritable valeur de leurs biens pour ne pas à avoir besoin de détailler leur patrimoine. Ce genre de double système déclaratif va occasionner l'accumulation des déclarants aux frontières²⁰⁷. Plus généralement, C. Herlin-Giret a également montré à travers des entretiens sociologiques, les logiques de sous-estimations automatiques de valeurs du bien, parfois systématisé à tous les déclarants d'un même immeuble en cas de contrôle fiscal²⁰⁸ ;
- L'analyse se concentre seulement sur les données déclarées, donc les données d'assiettes des différents impôts concernés. Cela exclut principalement le patrimoine professionnel qui est pourtant une composante essentielle de la richesse des contribuables les plus aisés. Néanmoins, par souci de simplicité, nous utiliserons le terme patrimoine des ménages pour parler du patrimoine imposable à l'ISF des ménages.

Nous abordons désormais les limites rencontrées lors de l'étude. Comme décrit dans la partie décrivant la stratégie d'estimation (3.2), notre analyse repose sur une simulation d'un assujettissement théorique à l'IFI en fonction du patrimoine déclaré lors de la déclaration d'ISF de 2016. Cette stratégie est mise en place afin de rendre compte d'éventuels effets d'anticipation qu'on pu avoir certains foyers fiscaux. En effet, nous considérons qu'il existe un délai suffisant entre la date de l'annonce des réformes – présidentielle de 2017 – et leur mise en application – janvier 2018 – permettant aux contribuables de modifier leur structure patrimoniale afin de sortir de l'assujettissement de l'IFI.

²⁰⁷ Garbinti, B., Goupille-Lebret, J., Munoz, M., Stantcheva, S., & Zucman, G. (2024). Tax Design, Information, and Elasticities : Evidence From the French Wealth Tax. *World Inequality Lab*, 17.

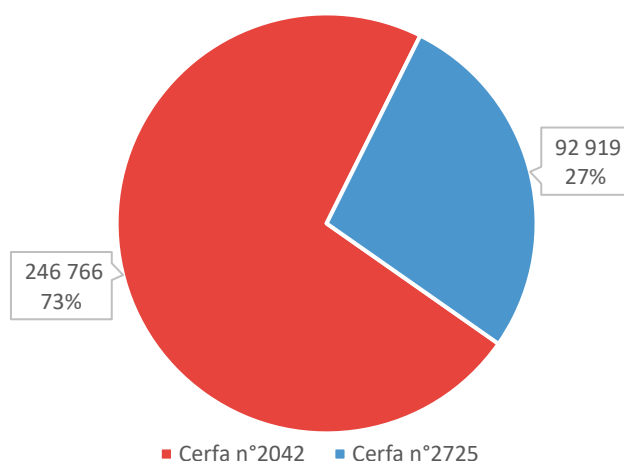
²⁰⁸ Herlin-Giret, C. (2019). Rester riche. Enquête sur les gestionnaires de fortune et leurs clients (Le bord de l'eau).

Nous nous concentrons donc désormais sur 2016 qui est l'année de déclaration de patrimoine à l'ISF qui nous intéresse. Comme déjà abordé précédemment, cette déclaration de patrimoine comportait deux modalités possibles en fonction du niveau de richesse déclaré :

- Pour les foyers fiscaux déclarant un patrimoine inférieur à 2,57 millions, une déclaration simple, comprise avec la déclaration de revenu 2042 était suffisante. Seule la déclaration de la base nette imposable et de la valeur brute du patrimoine était nécessaire ;
- Pour les foyers fiscaux déclarant un patrimoine supérieur à 2,57 millions, une déclaration détaillée était obligatoire. Cette dernière comportait, entre autres, la valeur de la résidence principale, des autres biens immeubles, de la valeur des parts et actions détenues, des liquidités, etc...

Près des trois quarts des contribuables à l'ISF (73 %) déclaraient leur patrimoine à travers la déclaration simplifiée (Figure 79). Seulement 93 000 assujettis déclaraient de manière détaillée leurs patrimoines.

Figure 79: Distribution de la population assujettie à l'ISF en 2016 en fonction de son mode de déclaration.



Lecture : En 2016, 92 919 foyers fiscaux dépassaient le seuil d'obligation déclaratif à la déclaration Cerfa n°2725.

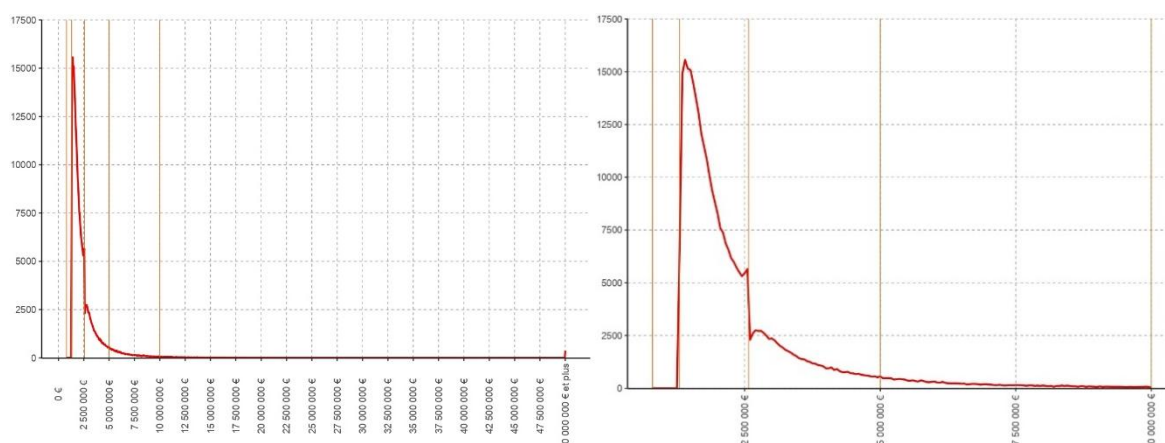
Champ : Ensemble des foyers fiscaux imposé à l'ISF en 2016

Source : POTE – DGFIP, 2016

La Figure 80 montre la distribution des foyers fiscaux assujettis à l'ISF en fonction de leur niveau de patrimoine²⁰⁹. Comme décrit ci-dessus, la majorité des foyers assujettis à l'ISF se trouve dans la première tranche d'imposition, entre 1,3 et 2,57 millions d'euros. Près de 16 000 foyers se trouvent au seuil d'imposition de l'ISF. Nous retrouvons également l'accumulation des contribuables au seuil déclaratif de la 2725 dont nous avons spécifiée comme une limite aux données utilisées.

²⁰⁹ Ce niveau de patrimoine est ici mesuré en fonction de la base imposable de l'ISF, c'est-à-dire le total de l'actif brut soustrait du total du passif et autres déductions.

Figure 80 : Distribution des foyers fiscaux assujettis à l'ISF en 2016 en fonction de leur patrimoine déclaré (graphique complet et zoomé sur le début de la distribution).



Lecture : En 2016, plus de 2 500 foyers fiscaux déclaraient environ 2,7 millions de patrimoine au titre de l'ISF

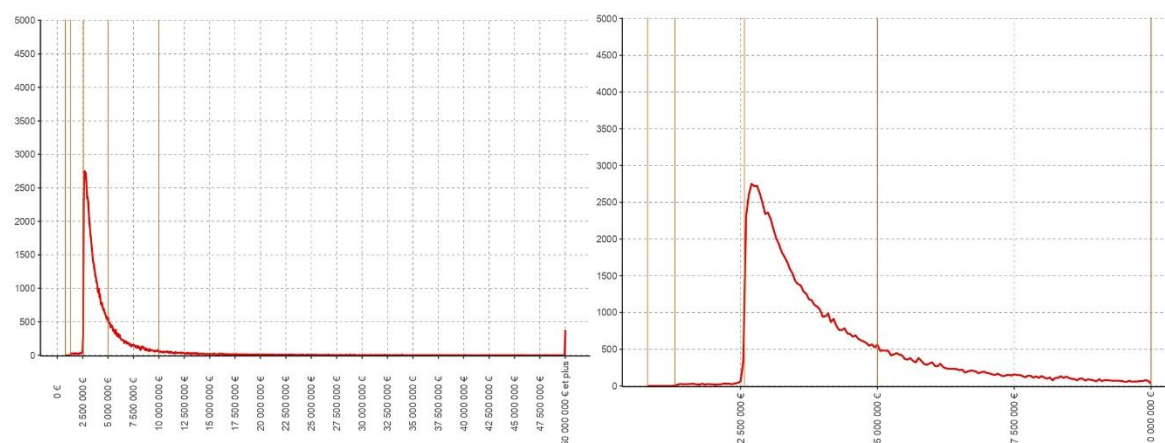
Champ : Ensemble des foyers fiscaux assujettis à l'ISF en 2016

Source : POTE – DGFIP, 2016

Ce constat est particulièrement important puisque nous sommes obligés de circonscrire notre analyse aux seuls foyers déclarants de manière détaillée leur patrimoine. En effet, afin de simuler l'assujettissement à l'IFI, il faut connaître précisément le niveau de patrimoine immobilier des contribuables étudiés, ce que ne permet pas la déclaration simplifiée²¹⁰. Notre population étudiée sera donc limitée aux seuls assujettis à l'ISF qui déclaraient au Cerfa n°2725.

Pour illustrer cette nouvelle composition de notre champ, nous projetons les individus de la même manière que pour la Figure 80. La Figure 81 ne couvre donc plus logiquement la première tranche de l'ISF – entre 1,3 et 2,57 millions d'euros. Près de 2 500 foyers fiscaux se trouvent alors au seuil déclaratif de la 2725 à 2,57 millions puis décroît rapidement. Cependant, plus de 400 foyers fiscaux déclarent 10 millions d'euros ou plus de patrimoines.

Figure 81 : Distribution des foyers fiscaux assujettis à l'ISF déclarant à la déclaration n°2725 en 2016 en fonction de leur patrimoine déclaré (graphique complet et zoomé sur le début de la distribution).



Lecture : En 2016, plus de 2 500 foyers fiscaux déclaraient environ 2,5 millions de patrimoine.

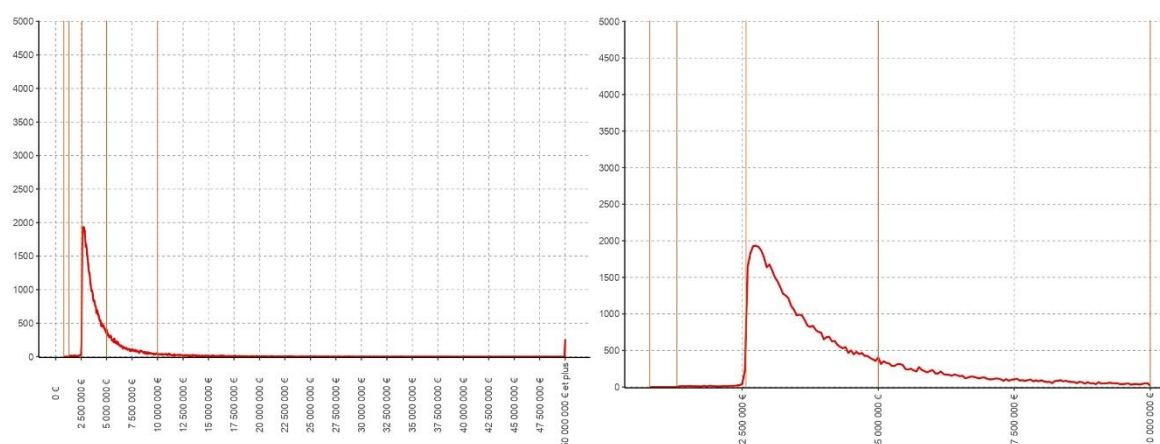
Champ : Ensemble des foyers fiscaux assujettis à l'ISF déclarant à la 2725 en 2016.

Source : POTE – DGFIP, 2016

²¹⁰ De nombreuses méthodes d'estimation de la part du patrimoine immobilier ont été tenté sans pour autant donner de résultats probants.

Afin de mener à bien notre étude économique, il est important de s'assurer du suivi des foyers fiscaux sur l'ensemble de la période étudiée. Ce suivi doit se faire du point de vue de la déclaration de revenus. En effet, l'affectation des contribuables assujettis à l'ISF dans les groupes contrôle et traité se fait sur la base du patrimoine de 2016. Cette affectation est alors définitive sur la période que nous étudions. Cela rend donc impossible le changement de groupe pour un individu. Les variables testées ne sont pas l'évolution du patrimoine de ces derniers – puisqu'impossible à suivre – mais bien plutôt l'évolution des revenus tirés de ce même patrimoine – comme proxy de sa composition. Un cylindrage est donc nécessaire pour s'assurer de la cohérence de notre échantillon et donc de l'évolution des revenus mesuré dans le temps. Il réduit le nombre d'individus suivis, mais ne modifie pas drastiquement la structure de distribution des foyers fiscaux en fonction de la base imposable de l'ISF (Figure 82).

Figure 82: Distribution des foyers fiscaux assujettis à l'ISF déclarant à la déclaration n°2725 en 2016 cylindré entre 2014 et 2023 en fonction de leur patrimoine déclaré (graphique complet et zoomé sur le début de la distribution).



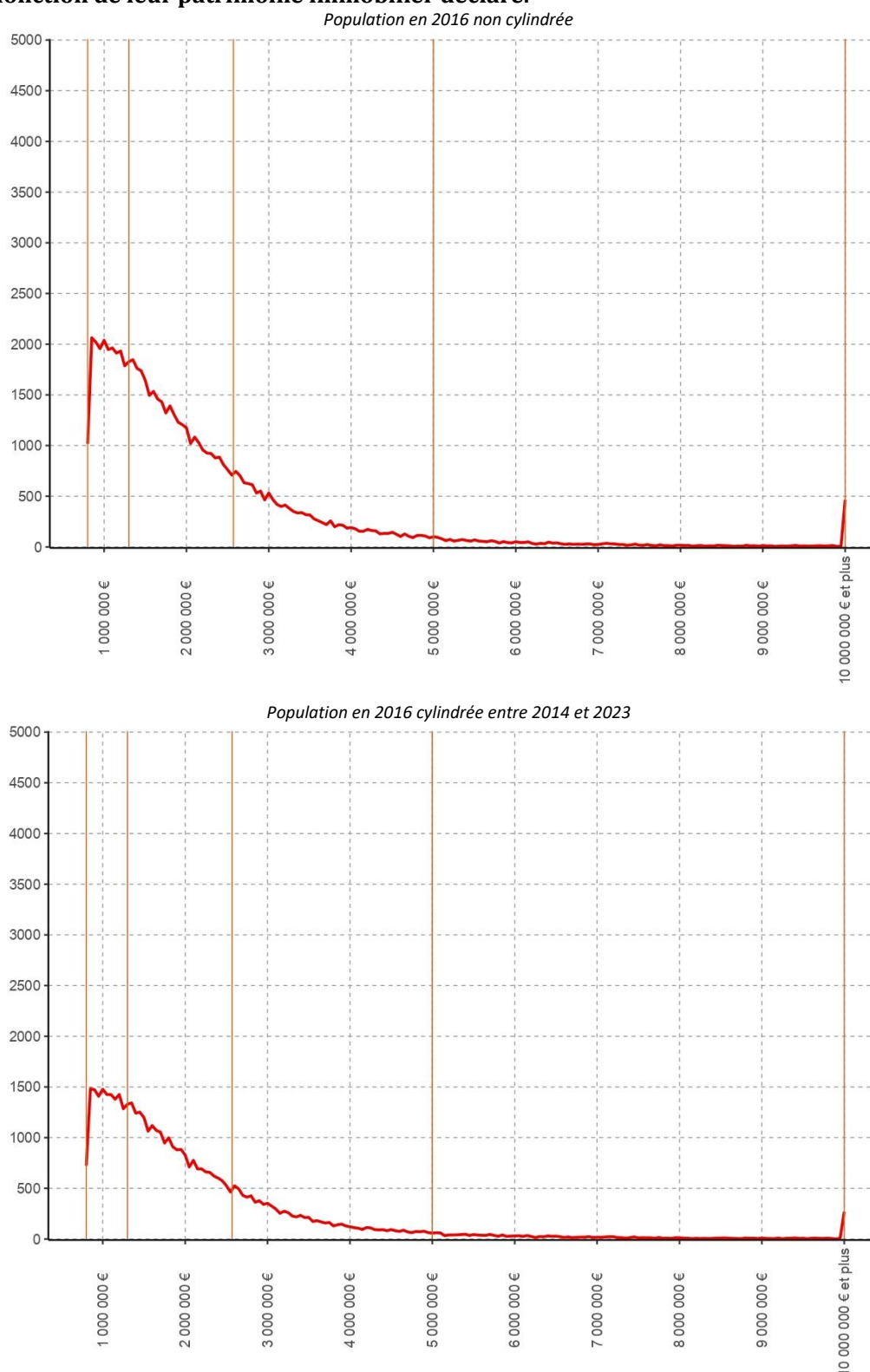
Lecture : En 2016, 2 000 foyers fiscaux déclaraient environ 2,5 millions de patrimoine

Champ : Ensemble des foyers fiscaux assujettis à l'ISF en 2016 cylindré entre 2014 et 2023.

Source : POTE – DGFIP, 2016

Si l'on se place cette fois du point de vue du patrimoine immobilier déclaré – qui est décisif dans la détermination de l'imposabilité à l'IFI – le cylindrage réduit la population, mais ne modifie pas non plus la structure de distribution (Figure 83). Cela est important pour nous assurer que la population que nous étudions reste représentative – d'un point de vu patrimoniale – de la population assujetti à l'ISF globalement.

Figure 83: Distribution des foyers fiscaux assujettis à l'ISF déclarant à la déclaration n°2725 en 2016 en fonction de leur patrimoine immobilier déclaré.



Lecture : En 2016, 2 000 foyers fiscaux déclaraient 1 millions de patrimoine immobilier et 1 500 foyers fiscaux cylindrés entre 2014 et 2023.

Champ : Ensemble des foyers fiscaux assujettis à l'ISF et déclarant à la 2725 en non cylindrée et en cylindrée entre 2014 et 2023.

Source : POTE – DGFIP, 2016

Nous avons déjà décrit la méthode de spécification dans le corps du rapport (partie 3.2), pour rappel, nous simulons l'assujettissement à l'IFI des contribuables à l'ISF en 2016 selon le patrimoine qu'ils déclaraient. Pour cela, nous reconstituons la base imposable de l'IFI par la somme :

- Des biens immeubles bâtis (cases AB et AC) ;
- Des biens immeubles non bâtis, parts de groupements forestiers ou fonciers (cases BC, BE, BH et BK)

Nous appliquons ensuite à cette base imposable, les règles de calcul de l'IFI mise en place en 2018, c'est-à-dire :

1. Le barème par tranche correspond :

Tranches de l'IFI	Taux applicable
0 – 800 000 €	0 %
800 001 – 1 300 000 €	0,50 %
1 300 001 – 2 570 000 €	0,70 %
2 570 001 – 5 000 000 €	1,00 %
5 000 001 € – 10 000 000 €	1,25 %
Supérieur à 10 000 000 €	1,50 %

2. La décote tel que pour les contribuables dont le patrimoine est compris en 1,3 et 1,4 millions, le montant correspond suit : Décote = 17 500 € - (Patrimoine – 1,25 %) ;
3. Le plafonnement tel que, si pour l'année en cours, la somme de l'IFI et des impôts dus en France et à l'étranger est supérieur aux $\frac{3}{4}$ des revenus de l'année précédente, alors le montant de l'IFI de l'année est réduit de la différence entre ces deux montants.

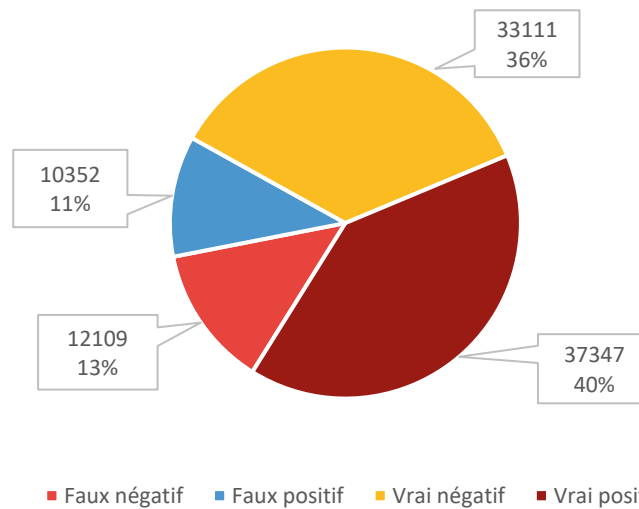
Il est donc ensuite possible de comparer les statuts d'assujettissements obtenus aux réels statuts d'assujettissements de 2018. La Figure 84 illustre cette comparaison avec :

- Les vrais négatifs et vrais positifs qui représentent les contribuables pour lesquels notre projection ne s'est pas trompée. Autrement dit, les vrais positifs sont les foyers fiscaux dont nous anticipons correctement l'assujettissement à l'IFI en 2018 en fonction du patrimoine déclaré en 2016 ;
- Les faux négatifs et faux positifs, qui sont les ménages pour lesquels nous ne parvenons pas à anticiper le véritable statut d'assujettissement.

Notre méthode inclue mécaniquement une erreur puisque nous voulons intégrer dans notre population testée, les ménages qui ont pu potentiellement anticiper les réformes et donc modifier leur structure de patrimoine afin de sortir de l'assujettissement. Cette population théorique se trouverait donc parmi les faux positifs, c'est-à-dire les ménages pour lesquels nous prédisons qu'ils soient à l'IFI en 2018 selon le patrimoine immobilier qu'ils déclarent seulement deux ans plus tôt. Cette catégorie représente 11 % de notre population soit 10 352 foyers fiscaux .

Les faux négatifs sont cependant une limite à notre estimation. En effet, nous ne pouvons pas anticiper les achats immobiliers futurs des ménages et donc nous nous trompons pour ces individus. Ils représentent 13 % de la population soit 12 109 ménages.

Figure 84 : Distribution de la comparaison entre l'assujettissement théorique à l'IFI en 2018 en fonction du patrimoine de 2016 et le réel assujettissement à l'IFI en 2018.



Lecture : La méthode permet de prédire correctement l'assujettissement des foyers fiscaux dans 76 % des cas.

Champ : Ensemble des foyers fiscaux théoriquement assujettis à l'IFI en 2018 en fonction du patrimoine déclaré en 2016.

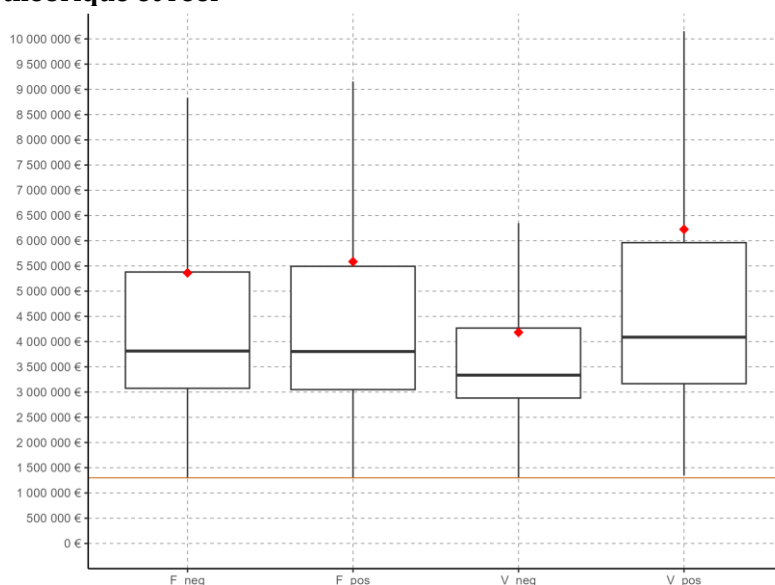
Source : POTE – DGFIP, 2016

La distribution du patrimoine net imposable à l'ISF en fonction du statut d'assujettissement montre que les foyers fiscaux pour lesquels nous prédisons correctement l'imposabilité sont ceux qui présentent le plus de différences (Figure 85). Les foyers non assujettis théoriquement et réellement (vrais négatifs) détiennent en moyenne (indicateur rouge) moins de patrimoine que les foyers théoriquement assujettis (vrais positifs). Cela montre que notre méthode est relativement sensible au niveau de patrimoine des ménages.

Les ménages situés sur les deux extrémités du patrimoine sont ceux pour lesquels nous nous trompons le moins. Cela semble cohérent puisque plus le ménage est éloigné de la frontière – donc les moins aisés et les plus aisés – et moins il sera susceptible de changer de catégorie d'assujettissement en deux ans. Ce constat est également mécaniquement cohérent puisque plus le ménage détient de patrimoine global et plus il détiendra de patrimoine immobilier et inversement.

Les deux populations pour lesquelles nous nous trompons, sont davantage similaires que ce soit en moyenne, qu'en médiane et pour le dernier quartile. La différence entre ces foyers est donc principalement sur la structure du patrimoine, avec pour certains, une détention de patrimoine davantage porté sur l'immobilier.

Figure 85 : Distribution du patrimoine net imposable à l'ISF en fonction du statut d'assujettissement théorique et réel



Lecture : Le montant moyen de patrimoine net imposable à l'ISF des faux positifs est d'un peu plus de 5,5 millions d'€ et d'un peu moins de 4 millions en médiane.

Champ : Ensemble des foyers fiscaux théoriquement assujettis à l'IFI en 2018 en fonction du patrimoine déclaré en 2016.

Source : POTE – DGFIP, 2016

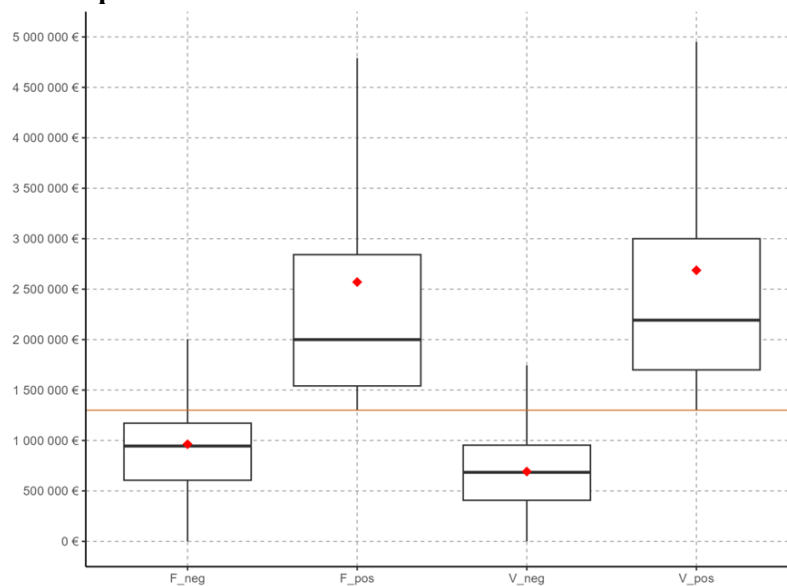
Concernant la distribution du patrimoine immobilier déclaré en 2016 imposable selon les règles de l'IFI en 2018, notre population semble correctement répartie (Figure 86). Du côté des foyers pour lesquels nous ne nous trompons pas, les ménages qui ne sont pas théoriquement imposés (vrais négatifs) sont bien moins dotés en médiane et en moyenne en patrimoine immobilier que le seuil d'imposabilité à 1,3 millions²¹¹.

Pour les ménages pour lesquels nous nous trompons :

- Les faux négatifs, sont des ménages qui, en moyenne et en médiane, détiennent davantage de patrimoine immobilier que les vrais négatifs. Cela semble logique que nous nous trompons sur cette population puisqu'elle se situe proche du seuil et correspond pleinement à la limite de la méthode. Nous ne pouvons anticiper l'accumulation de patrimoine immobilier entre 2016 et 2018.
- Les faux positifs, sont les ménages que nous voulions justement intégrer dans notre population testée par notre méthode. En effet, le niveau de patrimoine immobilier de cette population semble très proche des vrais positifs. Nous anticipons deux raisons qui expliquent cette erreur :
 - Soit la population a pu modifier sa structure de revenu en 2017 afin de bénéficier du plafonnement de l'IFI en 2018 ;
 - Soit la population a anticipé les réformes et a pu modifier sa structure de patrimoine, excluant donc ces contribuables de l'imposition.

²¹¹ A noter que le 4^{ème} quartile supérieur à ce seuil vient du plafonnement de l'IFI.

Figure 86 : Distribution du patrimoine immobilier imposable à l'ISF en fonction du statut d'assujettissement théorique et réel



Lecture : Le montant moyen de patrimoine immobilier des faux positifs est d'un peu plus de 2,5 millions d'€ et de 2 millions en médiane.

Champ : Ensemble des foyers fiscaux théoriquement assujettis à l'IFI en 2018 en fonction du patrimoine déclaré en 2016.

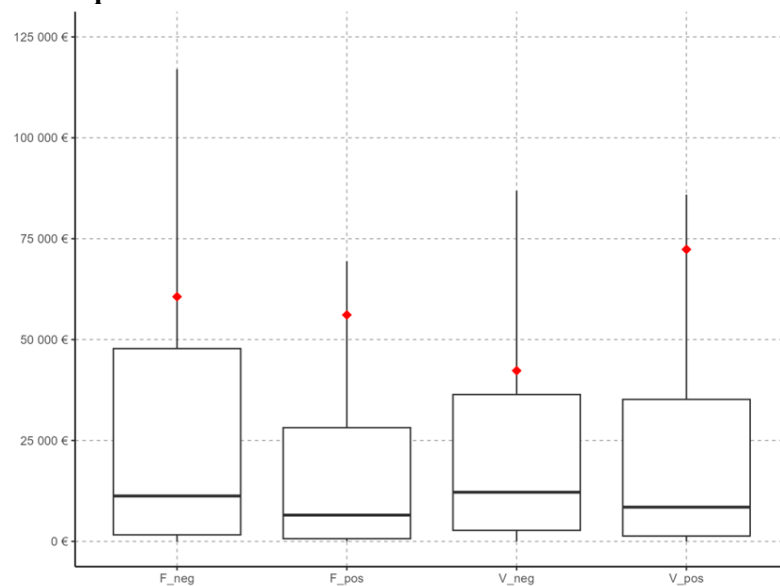
Source : POTE – DGFIP, 2016

Concernant la distribution des revenus du patrimoine mobilier au sein des catégories de contribuables (Figure 87) :

- Parmi les foyers qui sont théoriquement à l'IFI (faux et vrais positifs) les médianes sont similaires, cependant, les foyers pour lesquels nous nous trompons déclarent en moyenne un revenu inférieur à ceux pour lesquels nous ne nous trompons pas (qui est également la population qui déclare le montant de revenu le plus élevé en moyenne). Ce constat semble cohérent du point de la distribution du patrimoine total vu ci-dessus (Figure 85) ;
- Parmi les foyers qui ne sont pas théoriquement à l'IFI (faux et vrai négatif), l'analyse des médianes est similaire, mais celle de la moyenne est inversée. Le montant de revenu moyen est inférieur pour les foyers dont le statut d'imposabilité est correctement prédit. De plus, les foyers que nous classons à tort en non imposable (faux négatif) sont largement plus hétérogènes avec un 4^{ème} quartile plus élevé que le reste de la population et surtout un D10 proche de 120 000 € contre largement moins de 100 000 € pour les autres catégories.

Ces analyses de distribution des revenus font finalement écho à celles dressées sur la détention de patrimoine. Les ménages dont nous prédisons correctement le statut d'imposabilité sont davantage sur les extrêmes du spectre. Les foyers pour lesquels nous nous trompons sont plus semblables en revenu.

Figure 87 : Distribution des niveaux de revenus des capitaux mobiliers en fonction du statut d'assujettissement théorique et réel



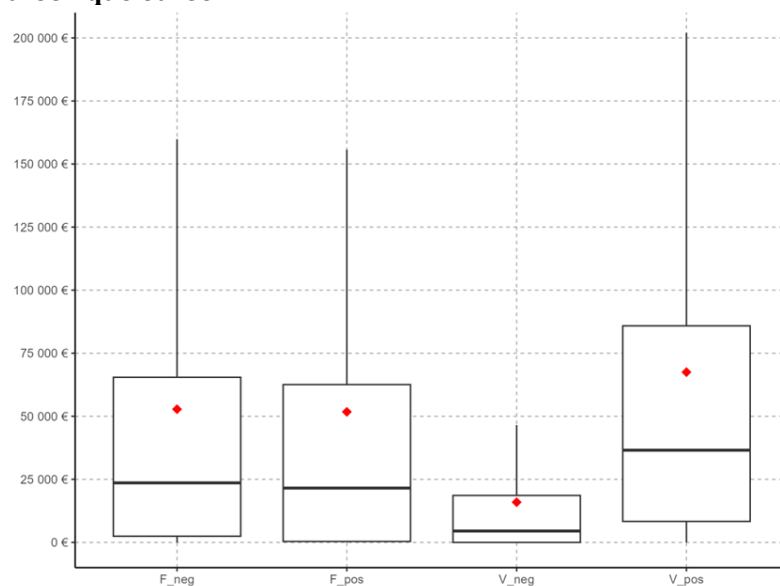
Lecture : Le montant moyen de revenus des capitaux mobiliers des faux positifs est d'environ 60 000 € et de moins de 10 000 € en médiane.

Champ : Ensemble des foyers fiscaux théoriquement assujettis à l'IFI en 2018 en fonction du patrimoine déclaré en 2016.

Source : POTE – DGFIP, 2016

La distribution des revenus immobilier au sein de la population est particulièrement intéressante puisqu'elle reproduit celle du patrimoine immobilier (Figure 88). Concernant les populations pour lesquelles nous nous trompons (faux négatifs et positifs), les deux populations sont très semblables. Les vrais négatifs sont le groupe dont les revenus immobiliers sont les plus bas, que ce soit en moyenne, en médiane ou en D10. Cela est parfaitement logique du point de vue de la composition de leur patrimoine, largement moins portée sur le patrimoine immobilier. Les vrais positifs sont quant à eux ceux qui déclarent le plus de revenus immobiliers d'après tous les indicateurs. Il est néanmoins important de noter que l'hétérogénéité de ce groupe semble importante puisque le D10 se situe à plus de 200 000€ contre une moyenne à près de 70 000 €.

Figure 88 : Distribution des niveaux de revenus des capitaux immobiliers en fonction du statut d'assujettissement théorique et réel



Lecture : Le montant moyen de revenus des capitaux immobiliers des faux positifs est d'environ 50 000 € et de moins de 25 000 € en médiane.

Champ : Ensemble des foyers fiscaux théoriquement assujettis à l'IFI en 2018 en fonction du patrimoine déclaré en 2016.

Source : POTE – DGFIP, 2016

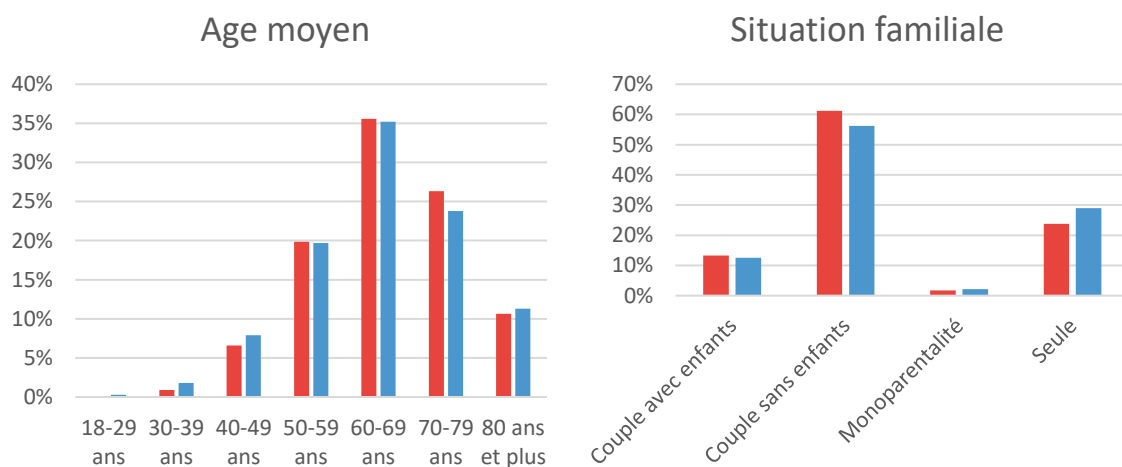
Enfin, pour dresser le portrait des caractéristiques socio-fiscales des contribuables que nous étudions, nous regroupons les catégories précédemment présentées avec :

- Les foyers théoriquement à l'IFI composés des faux et vrais positifs ;
- Les foyers qui ne sont théoriquement pas à l'IFI composés des faux et vrais négatifs.

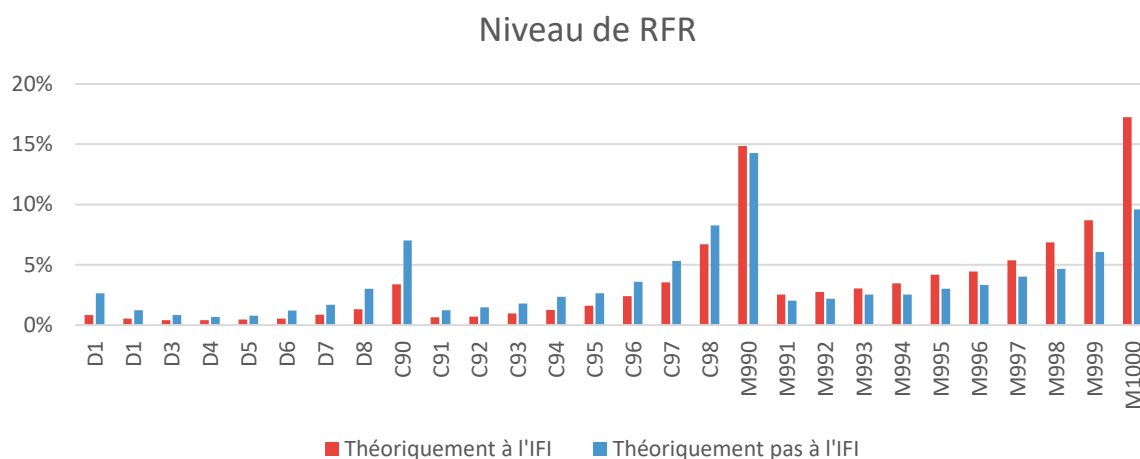
Les deux populations que nous étudions sont relativement similaires du point de vue sociale avec des catégories d'âges et des situations familiales proches (Figure 89). Les 60-69 ans sont la catégorie d'âge la plus représentée parmi les deux groupes, alors que les plus jeunes (18-29 ans et 30-39 ans) sont pratiquement absents. La plupart des contribuables de notre population sont en couple sans enfants mais près de 30 % de la population qui n'est pas à l'IFI sont des personnes seules.

Enfin, concernant la distribution de la population en fonction du revenu ici mesuré par le revenu fiscal de référence (RFR)²¹², la majorité des ménages étudiés font partie, logiquement, des 10 % des plus riches. Une différence existe néanmoins sur le haut de la distribution parmi le dernier centième. En effet, les ménages qui sont théoriquement à l'IFI sont davantage représentés avec plus de 15 % qui font partie des 0,1 % des plus aisés (le dernier millième) et près de 10 % pour l'avant dernier millième. En comparaison, les foyers qui ne sont pas à l'IFI sont près de 10 % à être dans le dernier millième et un peu plus de 5 % dans l'avant dernier millième. Enfin, cette sur-représentation s'inverse dans la première partie de la distribution. 7 % de la population qui n'est pas à l'IFI font partie du 90^{ème} centième contre un peu plus de 3 % pour la population à l'IFI.

Figure 89: Distribution de la population assujettie théoriquement à l'IFI ou non en 2018 en fonction de variables socio-fiscales.



²¹² Il est important de noter que le RFR n'est pas un indicateur optimal pour mesurer le véritable revenu disponible. Il peut être en effet manipulable par les foyers fiscaux afin de le minimiser en modifiant leur structure de revenus – voir Annexe 12 du rapport particulier n°5 du rapport : Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus.



Lecture : En 2016, plus de 25 % des foyers fiscaux théoriquement assujettis à l'IFI ont entre 70 et 79 ans contre près de 23 % pour les foyers fiscaux théoriquement non assujettis à l'IFI.

Champ : Ensemble des foyers fiscaux théoriquement assujettis à l'IFI en 2018 en fonction du patrimoine déclaré en 2016.

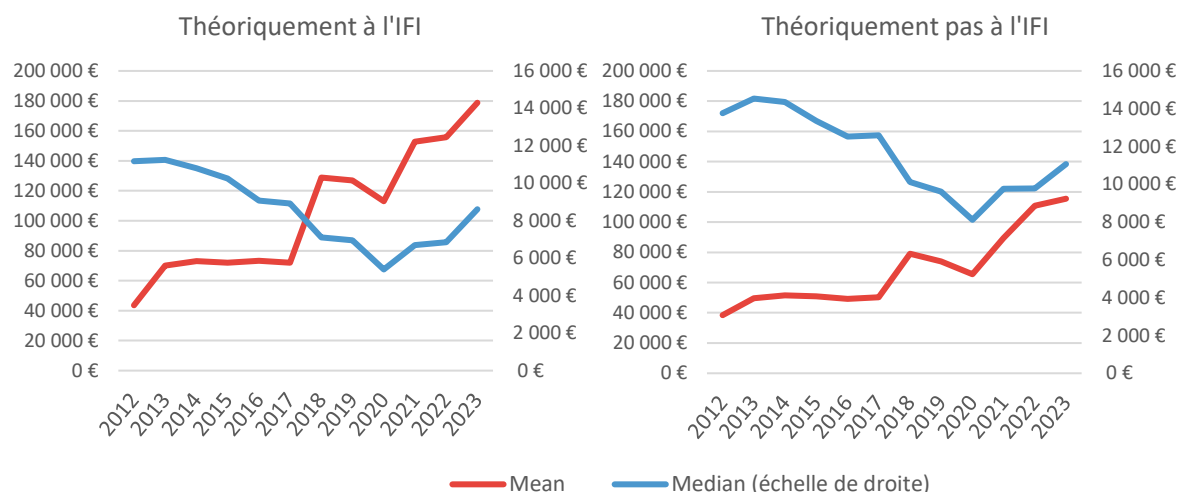
Source : POTE – DGFIP, 2016

Enfin, une dernière limite à notre méthodologie vient, d'une part de la stratégie d'estimation reposant sur une année pré-réforme et d'autre part du cylindrage de la base de données en dynamique. Ces deux choix méthodologiques nous empêchent d'inclure les nouveaux imposables à l'IFI au cours du temps. Néanmoins, cette limite nous semble à replacer face aux questions que nous nous posons et du manque d'informations qu'il existe. Il n'est pas possible d'étudier le comportement des ménages qui sont au seuil de l'imposition sans pour autant le franchir. De plus, notre étude se focalise sur le comportement des foyers fiscaux que nous considérons comme la principale cible des réformes, c'est-à-dire ceux qui étaient à l'ISF et dont les biens mobiliers ont été exonéré d'impôt sur la détention contrairement à leurs biens immobiliers. Notre méthodologie se concentre bien sur ces individus – malgré tout, d'un point de vue très resserré sur les plus aisés puisque déclarant à la 2725 – en les comparant à des ménages semblables mais qui ont échappé à l'IFI.

ANNEXE 3 : ANALYSE DESCRIPTIVE DYNAMIQUE DES REVENUS SUR L'ENSEMBLE DE LA POPULATION

3.4.1.1. Revenus mobiliers agrégés

Figure 90 : Evolution des montants moyens et médians des revenus mobiliers agrégés

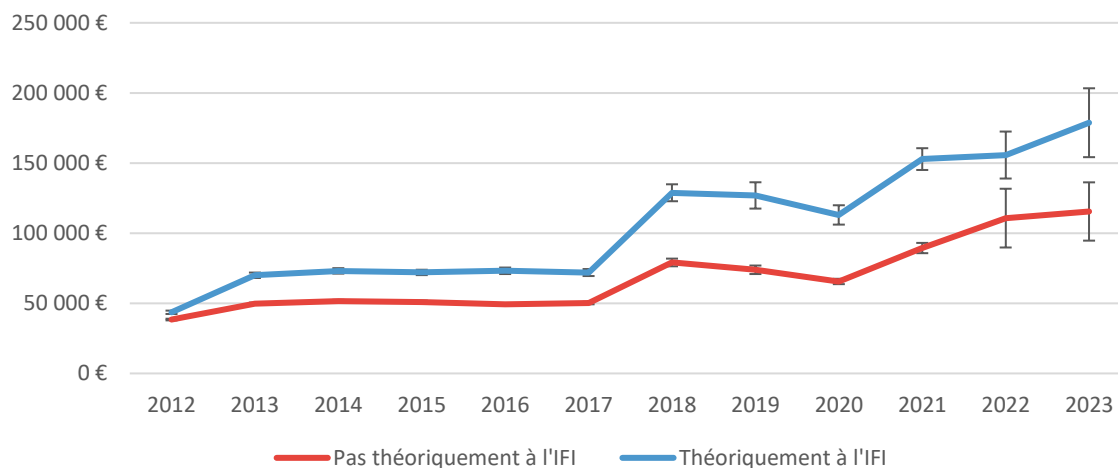


Lecture : La population théoriquement à l'IFI déclare 7 100 € en médiane des revenus mobiliers contre 10 100 € pour la population qui n'est pas à l'IFI.

Champ : Ensemble des foyers fiscaux remplissant la déclaration d'ISF n°2725 en 2016.

Source : POTE – DGFIP, 2012 – 2023

Figure 91 : Evolution des revenus mobiliers moyens entre catégories d'assujettissements



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Test de Student	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	9,34%	4,91%

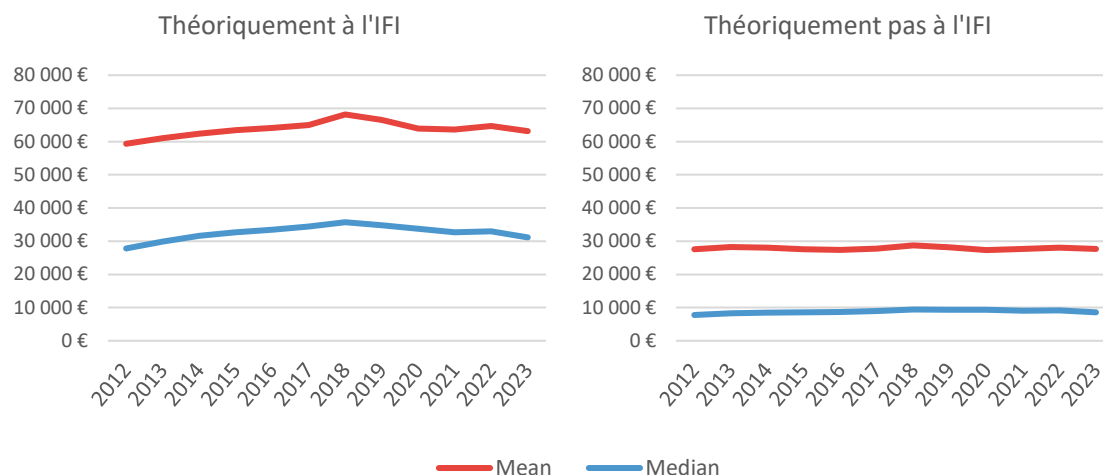
Lecture : La population théoriquement à l'IFI déclare 129 000 € en moyenne des revenus mobiliers contre 79 000 € pour la population qui n'est pas à l'IFI. Ces moyennes sont significativement différentes.

Champ : Ensemble des foyers fiscaux remplissant la déclaration d'ISF n°2725 en 2016.

Source : POTE – DGFIP, 2012 – 2023

3.4.1.2. Revenus immobiliers agrégés

Figure 92 : Evolution des montants moyens et médians des revenus immobiliers agrégés

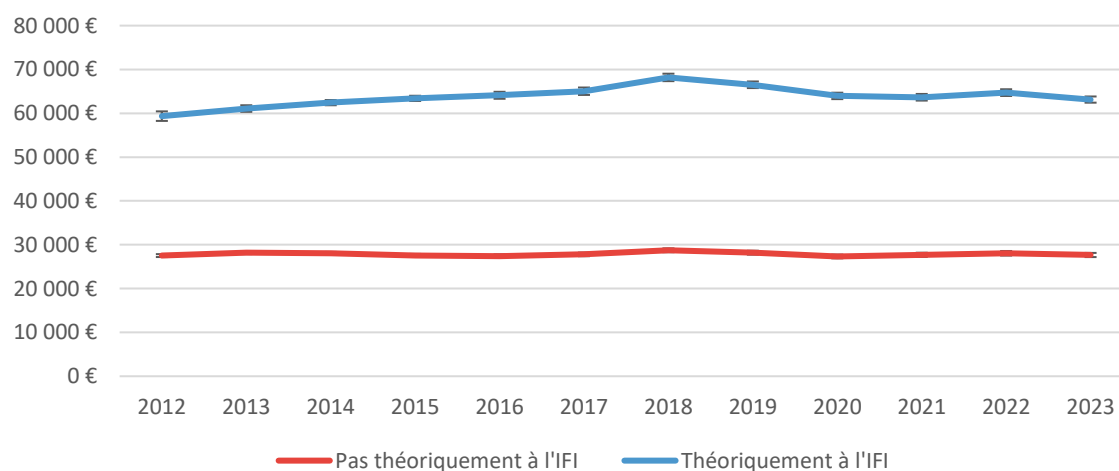


Lecture : La population théoriquement à l'IFI déclare 35 700 € en médiane des revenus immobiliers contre 9 400 € pour la population qui n'est pas à l'IFI.

Champ : Ensemble des foyers fiscaux remplissant la déclaration d'ISF n°2725 en 2016.

Source : POTE – DGFIP, 2012 – 2023

Figure 93 : Evolution des revenus immobiliers moyens entre catégories d'assujettissements



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Test de Student	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

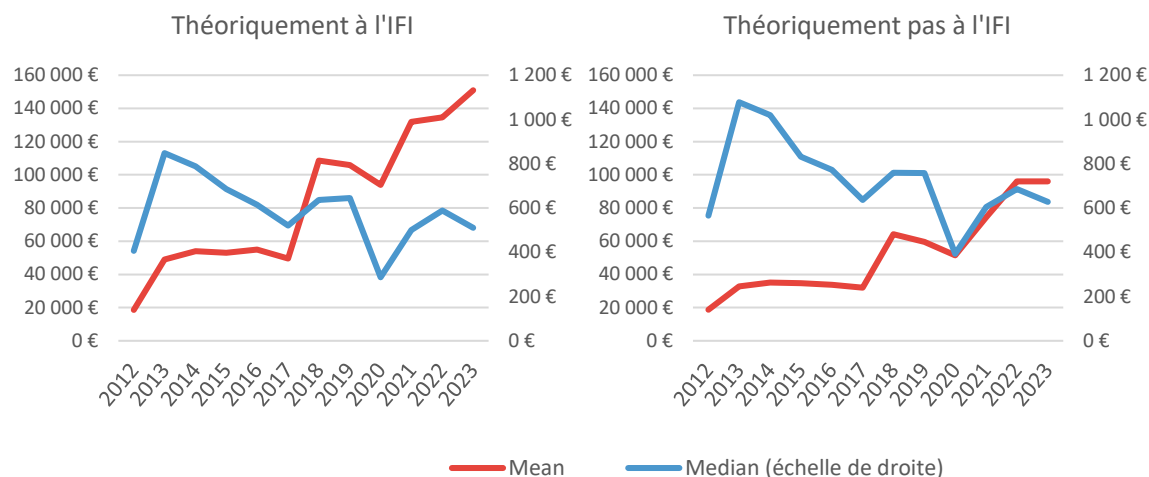
Lecture : La population théoriquement à l'IFI déclare 69 200 € en moyenne des revenus immobiliers contre 29 000 € pour la population qui n'est pas à l'IFI. Ces moyennes sont significativement différentes.

Champ : Ensemble des foyers fiscaux remplissant la déclaration d'ISF n°2725 en 2016.

Source : POTE – DGFIP, 2012 – 2023

3.4.1.3. Revenus des actions et parts sociales

Figure 94 : Evolution des montants moyens et médians des revenus des actions et parts sociales

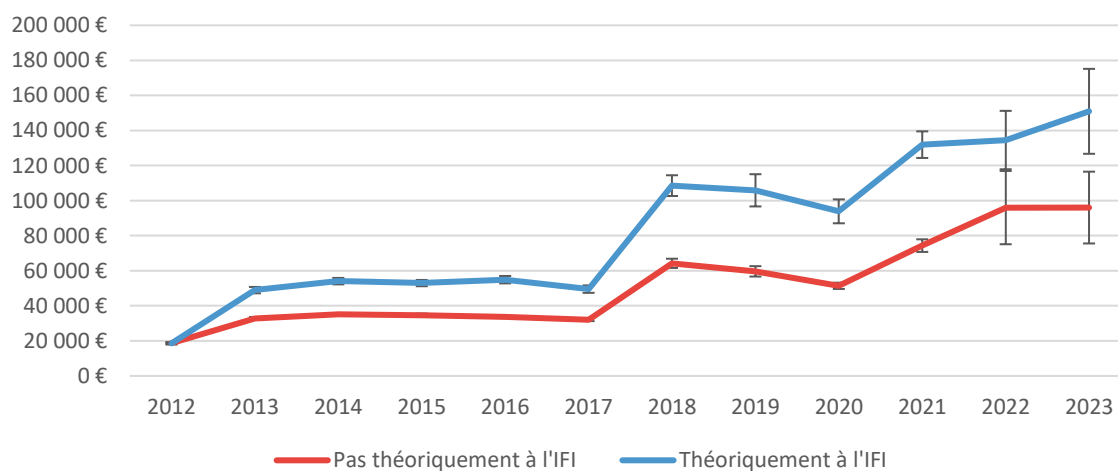


Lecture : La population théoriquement à l'IFI déclare 640 € en médiane des revenus des actions et parts sociales contre 760 € pour la population qui n'est pas à l'IFI.

Champ : Ensemble des foyers fiscaux remplissant la déclaration d'ISF n°2725 en 2016.

Source : POTE – DGFIP, 2012 – 2023

Figure 95 : Evolution des revenus moyens des actions et parts sociales entre catégories d'assujettissements



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Test de Student	87,80%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	14,97%	8,34%

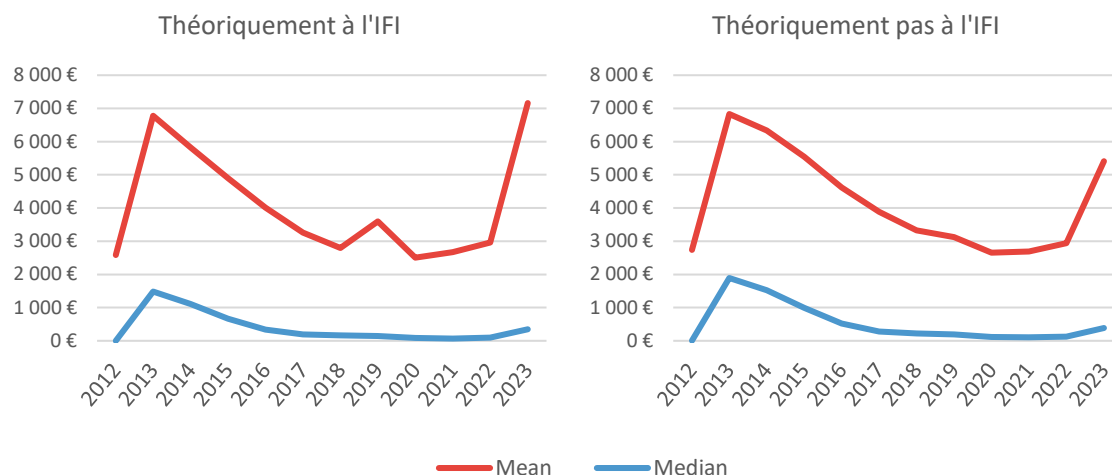
Lecture : La population théoriquement à l'IFI déclare 109 000 € en moyenne des revenus des actions et parts sociales contre 64 000 € pour la population qui n'est pas à l'IFI. Ces moyennes sont significativement différentes.

Champ : Ensemble des foyers fiscaux remplissant la déclaration d'ISF n°2725 en 2016.

Source : POTE – DGFIP, 2012 – 2023

3.4.1.4. Revenus des intérêts et autres revenus fixes

Figure 96 : Evolution des montants moyens et médians des intérêts et autres revenus fixes

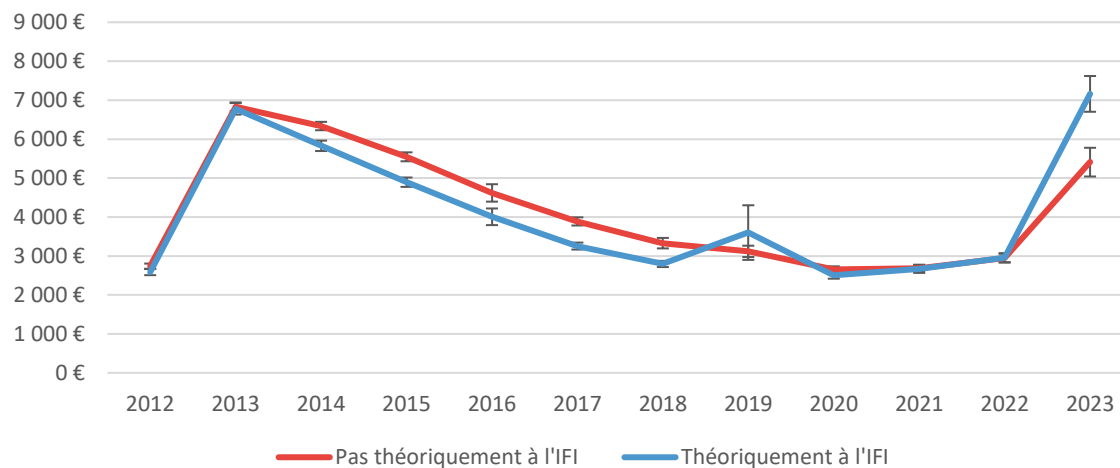


Lecture : La population théoriquement à l'IFI déclare 160 € en médiane des revenus des intérêts et autres revenus fixes contre 220 € pour la population qui n'est pas à l'IFI.

Champ : Ensemble des foyers fiscaux remplissant la déclaration d'ISF n°2725 en 2016.

Source : POTE – DGFIP, 2012 – 2023

Figure 97 : Evolution des revenus moyens des intérêts et autres revenus fixes entre catégories d'assujettissements



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Test de Student	14,04%	77,43%	0,32%	0,01%	4,77%	0,00%	0,06%	50,08%	20,10%	88,53%	93,68%	0,29%

Lecture : La population théoriquement à l'IFI déclare 2 800 € en moyenne des revenus mobiliers contre 3 300 € pour la population qui n'est pas à l'IFI. Ces moyennes sont significativement différentes.

Champ : Ensemble des foyers fiscaux remplissant la déclaration d'ISF n°2725 en 2016.

Source : POTE – DGFIP, 2012 – 2023