

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

RAPPORT PARTICULIER N°3

Efficacité économique des prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages

**Agathe Eupherte
Basile Pfeiffer**

Novembre 2025

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	4
LISTE DES PROPOSITIONS.....	8
INTRODUCTION	9
REMERCIEMENTS	10
1. LA FISCALITÉ SUR LE PATRIMOINE DES MÉNAGES REPRÉSENTE EN 2023 112 MD€ DE RECETTES FISCALES, SOIT 4 % DU PIB, ASSIS SUR DIFFÉRENTS FAITS GÉNÉRATEURS.....	11
1.1. Le poids des prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages a augmenté sur longue période, en lien avec la hausse du patrimoine des ménages	11
1.2. Les prélèvements sur la détention de patrimoine ne portent plus que sur les actifs immobiliers depuis la réforme de 2018.....	14
1.2.1. <i>Les taxes foncières</i>	14
1.2.2. <i>L'impôt sur la fortune immobilière</i>	15
1.3. Depuis 2018, les revenus du patrimoine mobilier sont soumis au prélèvement forfaitaire unique, avec néanmoins des dispositifs d'exonération, tandis que les revenus immobiliers restent soumis au barème de l'impôt sur le revenu	15
1.3.1. <i>Les revenus assujettis au prélèvement forfaitaire unique</i>	15
1.3.2. <i>Les revenus soumis au prélèvement forfaitaire unique avec certaines exonérations ou dispositifs dérogatoires</i>	16
1.3.3. <i>Les revenus tirés du patrimoine immobilier sont exclus du champ du prélèvement forfaitaire unique</i>	19
1.3.4. <i>L'imposition des revenus du capital dans le haut de la distribution renforcée par la CEHR et la CDHR</i>	23
1.4. La fiscalité sur les plus-values s'applique à la cession des actifs et diffère pour les biens immobiliers et mobiliers	25
1.4.1. <i>Principes généraux de la fiscalité des plus-values</i>	25
1.4.2. <i>La fiscalité des plus-values mobilières est alignée sur celle des revenus des capitaux mobiliers</i>	25
1.4.3. <i>La fiscalité sur les plus-values immobilières exclut les résidences principales</i> . 26	
1.5. Les prélèvements sur les mutations concernent les transactions immobilières et les successions et donations.....	26
1.5.1. <i>Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)</i>	26
1.5.2. <i>Les droits de mutation à titre gratuit (DMTG)</i>	27
2. LA FISCALITÉ EST NÉCESSAIRE SUR LES REVENUS DU CAPITAL ET PEUT SE JUSTIFIER SUR LE STOCK DE PATRIMOINE MAIS NÉCESSITE D'ÊTRE CALIBRÉE DE MANIÈRE À GARANTIR UNE NEUTRALITÉ	31
2.1. La fiscalité sur les revenus du capital est nécessaire mais doit tenir compte de la forte mobilité de certaines assiettes.....	32
2.1.1. <i>Depuis la fin du 20^{ème} siècle, la littérature économique tend à soutenir une certaine imposition des revenus du capital</i>	32
2.1.2. <i>Les réformes de la fiscalité du capital de 2013 et 2018 ont permis de conclure à des effets de comportement importants</i>	34

2.2.	Des réformes de la fiscalité sur les revenus du capital permettraient de limiter l'optimisation et de rendre plus neutre la fiscalité sur certaines sous-assiettes	35
2.2.1.	<i>Le dispositif d'apport-cession offre une possibilité d'évitement de l'impôt sur les revenus du patrimoine dont l'utilisation est de plus en plus répandue, notamment pour des plus-values de valeurs exceptionnellement importantes</i>	35
2.2.2.	<i>Les réformes récentes de la fiscalité des revenus locatifs pourraient être complétées.....</i>	37
2.3.	La fiscalité sur le stock peut compléter celle sur les revenus du capital, avec des conséquences nuancées.....	40
2.3.1.	<i>La théorie économique n'est pas univoque sur la forme à privilégier entre taxation des revenus ou du stock de patrimoine</i>	40
2.3.2.	<i>Un renforcement de la fiscalité portant sur le foncier pourrait s'envisager dans une perspective plus large de réforme de la taxe foncière.....</i>	41
2.3.3.	<i>La fiscalité sur le stock de patrimoine pourrait permettre d'imposer les revenus non distribués, qui échappent actuellement à l'imposition</i>	45
2.4.	Des prélèvements obligatoires qui incitent à la rétention et qui limitent la fluidité de l'allocation des patrimoines.....	47
2.4.1.	<i>La détention du patrimoine en particulier immobilier augmente avec l'âge....</i>	47
2.4.2.	<i>La fiscalité des plus-values immobilières crée des distorsions sous sa forme actuelle.....</i>	50
2.4.3.	<i>L'effacement des plus-values lors du décès peut également inciter à la rétention de patrimoine.....</i>	63
3.	LA FISCALITÉ SUR LE PATRIMOINE FAIT L'OBJET DE DISPOSITIFS DÉROGATOIRES QUI TÉMOIGNENT D'UNE MULTIPLICITÉ D'OBJECTIFS ET PEUVENT NUIRE À L'EFFICACITÉ D'ENSEMBLE	68
3.1.	Les dispositifs dérogatoires peuvent nuire aux objectifs globaux assignés à la politique fiscale	68
3.2.	Le champ de l'épargne réglementée, qui bénéficie d'une exonération fiscale dont le coût est croissant, doit être apprécié à l'aune des objectifs de politique publique et d'une analyse coûts-avantages	69
3.2.1.	<i>Le montant de la dépense fiscale et sociale de l'exonération des livrets d'épargne réglementée augmente avec l'encours et le niveau des taux d'intérêt</i>	69
3.2.2.	<i>L'exonération fiscale n'apparaît pas comme le principal facteur de décision des ménages de recourir à l'épargne réglementée.....</i>	70
	<i>Source : Rapporteurs d'après Banque de France et Insee. L'exonération fiscale permet de favoriser une épargne de précaution, mais les plafonds élevés font également des livrets des produits de placement.....</i>	72
3.2.3.	<i>Le dispositif de l'épargne réglementée vise à financer certaines politiques publiques, avec néanmoins un coût non nul, qui doit être mis en regard de besoins identifiés.....</i>	76
3.3.	Une pluralité de dispositifs dérogatoires facilitant la transmission de patrimoine mais dont l'efficacité économique est discutable.....	77
3.3.1.	<i>Le pacte Dutreil, un dispositif favorisant la transmission d'entreprise dont les effets sur l'efficacité économique semblent mitigés.....</i>	78
3.3.2.	<i>Le démembrement de propriété, un dispositif d'anticipation de la transmission dont la finalité est principalement fiscale.....</i>	80
3.3.3.	<i>L'assurance-vie : un régime fiscal dérogatoire généreux, aux effets économiques indirects et difficilement mesurables</i>	88
	ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	94

Synthèse

En 2023, la fiscalité sur le patrimoine des ménages représente 112 Md€, soit environ 4 % du produit intérieur brut. Ce poids a augmenté en même temps que la hausse substantielle de la valeur totale du patrimoine des ménages. En France, la fiscalité sur le patrimoine des ménages s'appuie sur une diversité de faits générateurs : la détention du patrimoine ; les revenus du capital (dividendes, intérêts, plus-values) ; et les mutations du capital (qu'il s'agisse de transactions ou de transmissions).

La dernière décennie a par ailleurs été marquée par deux réformes majeures : l'instauration du prélèvement forfaitaire unique en 2018 et la transformation de l'impôt sur la fortune en impôt sur la fortune immobilière la même année.

Un précédent rapport du CPO publié en 2018 avait mis en exergue un système d'imposition du patrimoine complexe et peu lisible, peinant à atténuer la dynamique de concentration du capital et à prendre en compte les évolutions économiques, sociales et démographiques.

Le présent rapport prolonge cette analyse en évaluant l'efficacité économique de ces prélèvements et leur cohérence d'ensemble.

Trois constats principaux ressortent de l'analyse conduite par les rapporteurs :

- Alors que la taxation des revenus du capital est nécessaire d'un point de vue d'efficacité économique et d'équité, une imposition sur le stock de patrimoine peut également se justifier, à condition qu'elle soit calibrée de manière à préserver la neutralité économique dans l'allocation du capital et à éviter des effets de bord sur l'activité économique.
- Certains prélèvements obligatoires et modalités d'imposition incitent à la rétention et freinent la fluidité de l'allocation du capital, nuisant ainsi à l'efficacité économique.
- La multiplication des dispositifs dérogatoires aux prélèvements sur le patrimoine, bien qu'adosés à des objectifs de politique publique, compromet la cohérence et l'efficacité d'ensemble du système.

Ces constats conduisent à **onze propositions** visant à renforcer l'efficacité économique d'ensemble du système de prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages.

*

Selon la littérature économique, la fiscalité sur les revenus du capital répond à un double impératif d'équité et d'efficacité : elle contribue notamment à limiter la concentration des patrimoines tout en préservant une certaine neutralité fiscale entre revenus du capital et du travail.

Par ailleurs, les réformes de la fiscalité du capital de 2013 et 2018 ont mis en évidence d'importants effets de comportement des ménages. Un paramétrage précis des impositions et éventuels dispositifs dérogatoires est donc nécessaire afin de limiter les stratégies d'optimisation ainsi que les effets sur l'activité économique, et de préserver la neutralité du système fiscal.

À cet égard, les rapporteurs considèrent que le mécanisme d'apport-cession prévu à l'article 150-0 B ter du code général des impôts offre une possibilité d'évitement de l'impôt sur la plus-value excessive, dont l'utilisation est de plus en plus répandue. Les données fiscales exhaustives montrent ainsi que les plus-values placées en report d'imposition en 2023 se sont élevées à 34 Md€, en hausse de plus de 80 % par rapport à 2022, et sont concentrées sur un nombre très limité de foyers fiscaux. Les rapporteurs proposent donc de supprimer les modalités permettant le prolongement du report d'imposition dans un délai supérieur à 3 ans consécutif à la cession à titre onéreux des titres apportés dans le cadre de l'article 150-0 B ter. À défaut, le bénéfice de ce régime pourrait être encadré de façon plus contraignante, par exemple en plafonnant les montants bénéficiant du maintien de ce report.

Par ailleurs, en matière de revenus locatifs, les réformes récentes (loi Le Meur de 2024, loi de finances pour 2025) ont apporté des améliorations, mais gagneraient à être complétées par une fusion des régimes de la location meublée et de la location nue, afin de restaurer une neutralité fiscale entre les deux régimes. À cet effet, les rapporteurs suggèrent d'aligner le régime de la location meublée non professionnelle (LMNP) sur le régime des revenus fonciers. Cette mesure générerait un rendement de l'ordre de 0,4 Md€, principalement lié à la suppression de la possibilité, dans le régime LMNP réel, de déduire des charges l'amortissement du bâti.

S'agissant de la fiscalité sur le stock de patrimoine, la littérature économique n'est pas conclusive sur la question de savoir s'il est préférable de taxer le stock de patrimoine ou les revenus tirés de ce dernier. La plupart des pays de l'OCDE privilégient la fiscalité sur les revenus en raison des difficultés à évaluer de manière fiable la valeur du stock de patrimoine, et des risques de sous-déclaration ou de fraude qu'elle engendrerait. Par ailleurs, la taxation du stock de patrimoine peut engendrer des problèmes de liquidité pour les ménages qui s'en acquittent, et bénéficie d'une acceptabilité moindre. Si le rapport ne fait pas de proposition précises de dispositifs fiscaux en ce sens, une fiscalité du stock de patrimoine pourrait néanmoins permettre d'imposer les revenus non distribués, souvent conservés sous forme de plus-values latentes au sein de structures patrimoniales échappant en grande partie à l'impôt.

Par ailleurs, une taxation du stock peut se justifier sur les assiettes les moins élastiques, et notamment le foncier. Dans cette perspective, les rapporteurs une actualisation des valeurs locatives cadastrales afin de mieux refléter les valeurs de marché des biens immobiliers.

*

Certains prélèvements, notamment ceux liés à la détention de patrimoine immobilier, peuvent inciter à la rétention et freiner la fluidité de l'allocation du patrimoine.

La détention de patrimoine, et en particulier immobilier, augmente avec l'âge, en lien avec le renchérissement du marché immobilier et les transmissions souvent plus tardives. Pour autant, certains dispositifs fiscaux actuels peuvent encourager la rétention de patrimoine, à l'encontre de l'objectif d'efficacité économique qui impliquerait de favoriser la fluidité de sa réallocation, en particulier entre générations.

Les rapporteurs constatent ainsi que la fiscalité des transactions immobilières, dans sa forme actuelle, crée des distorsions dans l'allocation du patrimoine.

D'une part, les abattements pour durée de détention s'appliquant sur les plus-values immobilières sur les résidences secondaires et l'investissement locatif incitent à la rétention des biens immobiliers, le taux moyen d'imposition diminuant progressivement (jusqu'à devenir nul) à mesure que la durée de détention du bien s'allonge. Le présent rapport propose de remplacer ces abattements par un coefficient destiné à rendre compte de l'érosion monétaire. Une telle réforme permettrait de limiter l'incitation actuelle à la rétention, tout en imposant uniquement la plus-value réelle. À comportement inchangé et avec un coefficient d'érosion monétaire de 2 %, les rapporteurs estiment que cette réforme serait globalement neutre pour les finances publiques.

D'autre part, les droits de mutation à titre onéreux acquittés à l'acquisition d'un bien immobilier limitent la mobilité résidentielle. Les rapporteurs suggèrent d'étudier la possibilité d'une réforme concomitante de baisse des DMTD en contrepartie d'une fiscalisation des plus-values sur les résidences principales. Une telle réforme permettrait, sans coût pour les finances publiques, d'améliorer la fluidité du marché immobilier, de taxer davantage les gains liés à la hausse des prix immobiliers tout en créant un cadre fiscal plus favorable pour les primo-accédants.

En outre, d'autres mécanismes incitent les ménages à conserver leur patrimoine à des fins de transmission, ce qui incite à la rétention de patrimoine.

L'effacement des plus-values latentes lors du décès génère une économie d'impôt substantielle lors de la transmission d'actifs ayant connu une appréciation importante, ce qui peut inciter les détenteurs d'actifs à conserver leur patrimoine au détriment de la fluidité de l'allocation du capital. Afin d'améliorer l'équité et l'efficacité économique, les rapporteurs proposent de mettre

fin à l'effacement des plus-values latentes au décès. Pour contourner l'impossibilité de faire peser sur l'héritier une imposition liée à un enrichissement qu'il n'a pas lui-même réalisé, la solution proposée serait de constater la plus-value au moment de la transmission. L'imposition serait alors transférée à l'héritier, en laissant la possibilité d'un report d'imposition pour tenir compte des éventuelles contraintes de liquidité de l'héritier.

Les rapporteurs constatent en outre que les plans d'épargne retraite bénéficient d'un régime particulièrement avantageux en cas de transmission sans liquidation préalable du plan. En effet, dans ce cas, l'ensemble des sommes disponibles, y compris les plus-values, sont transmises en exonération totale d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux. Cet état de fait constitue un enjeu supplémentaire d'inefficacité économique dans la mesure où il est possible de cumuler à la fois le bénéfice de la déduction des versements du revenu imposable à l'entrée sur le PER, et l'exonération totale d'impôt sur le capital du PER à la sortie en cas de décès, alors même que l'objectif du PER est de servir de réserve d'épargne pour financer les dépenses des retraités et notamment la dépendance. Pour corriger cette situation, les rapporteurs suggèrent d'imposer un âge limite, par exemple, 75 ans, à partir duquel la liquidation du PER deviendrait obligatoire. Cette mesure viserait à empêcher l'utilisation du PER comme outil d'optimisation successorale, tout en conservant son rôle initial de préparation à la retraite.

*

Enfin, le présent rapport constate que la fiscalité sur le patrimoine des ménages est soumise à une multitude de dispositifs dérogatoires, reflétant une diversité d'objectifs de politique publique poursuivis, mais pouvant compromettre son efficacité globale.

La fiscalité du patrimoine des ménages repose ainsi sur un ensemble de règles générales, mais également sur une série de dispositifs dérogatoires. Les rapporteurs constatent, à travers deux exemples, que cette pluralité de dispositifs cherche à répondre à des objectifs variés – neutralité, redistribution, soutien à l'épargne, à l'investissement et au tissu productif – mais qu'elle peut aussi désinciter à la diversification patrimoniale, perturber l'allocation de l'épargne et nuire à la progressivité du système fiscal.

S'agissant de l'épargne réglementée, l'analyse met en évidence un coût budgétaire de l'exonération fiscale croissant avec le niveau des encours et les taux d'intérêt. Le niveau des plafonds et la possibilité de cumuler plusieurs livrets d'épargne réglementés en font des outils de placement utilisés au-delà des besoins d'une épargne de précaution. À cet effet, le présent rapport propose d'étudier la mise en place de règles spécifiques sur l'encours dépassant les plafonds des livrets réglementés, en envisageant par exemple une fiscalisation ciblée des intérêts excédentaires ou en procédant à un transfert automatique de cet encours.

Par ailleurs, les dispositifs dérogatoires adossés aux prélèvements sur les transmissions de patrimoine induisent des réponses comportementales des ménages et des possibilités de réduction de l'imposition qui peuvent être substantielles. Ils peuvent ainsi affecter l'efficacité économique de la fiscalité successorale en allant à l'encontre du principe de fiscalité optimale recommandant de privilégier un taux faible appliqué à une assiette large. En particulier, deux dispositifs retiennent l'attention des rapporteurs.

Le **démembrement de propriété** constitue un manque à gagner significatif pour les finances publiques donc le coût est estimé dans le présent rapport entre 0,9 et 3,2 Md€ par an sur les seuls biens immobiliers, par définition concentrés sur les patrimoines les plus élevés. Il est proposé de neutraliser l'avantage fiscal lié à l'extinction gratuite de l'usufruit en réintégrant sa valeur dans le calcul des droits de succession au décès. Concrètement, lors du démembrement, les droits de donation seraient calculés sur la valeur totale du bien, mais le donataire ne s'acquitterait initialement que des droits correspondant à la nue-propriété. Lors du décès de l'usufruitier, le donataire deviendrait plein propriétaire en s'acquittant des droits placés en report sur la valeur de l'usufruit. Les avantages civils du démembrement seraient ainsi préservés mais son utilisation comme outil d'optimisation fiscale deviendrait limitée.

Indépendamment de son régime fiscal avantageux au titre de l'impôt sur le revenu, **l'assurance-vie** dispose d'un régime fiscal très favorable à la succession, aux effets économiques indirects et difficilement mesurables. Les rapporteurs estiment que le régime de l'assurance-vie à la succession aurait un coût d'environ 5 Md€ en 2024. Ainsi, il est proposé d'aligner le barème de l'assurance-vie sur celui du droit commun en ligne directe, à partir de la tranche marginale d'imposition à 20 %, tout en maintenant l'abattement de 152 500 € par bénéficiaire. Cette réforme générerait un gain estimé à 1,25 Md€ à comportement inchangé, qui pourrait permettre de financer une réforme paramétrique de baisse des abattements pour le régime de droit commun.

*

Les propositions formulées dans le présent rapport visent à améliorer l'efficacité d'ensemble de la fiscalité sur le patrimoine des ménages en réduisant les distorsions, en facilitant la mobilité du capital et en limitant les possibilités d'optimisation fiscale. En ce sens, elles ne relèvent pas d'une logique de hausse généralisée des prélèvements obligatoires. Les recettes générées pourraient être utilisées pour réduire le déficit public ou recyclées pour financer des allègements d'autres prélèvements obligatoires plus distorsifs ou des baisses de taux pour les prélèvements concernés. En outre, ces réformes doivent s'inscrire dans une démarche d'ensemble, de manière à assurer une cohérence pour ne pas créer de nouvelles inefficacités. À cet égard, les investissements dans la qualité et la mise à disposition des données fiscales constituent un préalable indispensable à toute mise en œuvre de ces propositions de réformes.

Liste des propositions

- Erreur ! Source du renvoi introuvable.
- **Proposition n° 2 :** *Supprimer les modalités de prolongement du report d'imposition suite à la cession à titre onéreux des titres apportés prévues à l'article 150-0 B ter du CGI, ou à défaut encadrer de façon plus contraignante le bénéfice de ce régime, par exemple en plafonnant les sommes couvertes par le maintien de ce report ou en augmentant le ratio des sommes à réinvestir.*
- **Proposition n° 3 :** *Unifier la fiscalité des revenus tirés de la location meublée et celle de la location nue.*
- **Proposition n° 4 :** *Actualiser les valeurs locatives cadastrales utilisées pour le calcul de l'assiette de la taxe foncière pour qu'elles reflètent de manière plus fidèle les valeurs de marché des biens immobiliers.*
- **Proposition n° 5 :** *Remplacer les abattements pour durée de détention sur les plus-values immobilières par un coefficient destiné à rendre compte de l'érosion monétaire (i.e. cible d'inflation de 2 %).*
- **Proposition n° 6 :** *Étudier la possibilité de diminuer les DMT0 pour fluidifier le marché immobilier, en compensant la perte de recettes fiscales par une fiscalisation des plus-values immobilières sur les résidences principales.*
- **Dans une étude** menée en 2021, l'OCDE identifie trois approches distinctes en matière de taxation des plus-values latentes au moment du décès :
 - Approche dite « **Transfer-as-realisation basis** » : Deux pays parmi les 22 analysés par l'OCDE (la Hongrie et le Danemark) considèrent que la transmission d'un actif équivaut à une réalisation de la plus-value. Celle-ci est alors immédiatement imposée au moment du transfert.
 - Approche dite « **Carry-over basis** » : Huit pays optent pour le report d'imposition. Dans ce cas, la plus-value latente est transférée au bénéficiaire sans imposition immédiate. Celui-ci sera taxé lors de la revente de l'actif, sur l'intégralité de la plus-value, incluant celle accumulée tant par le défunt que par lui-même. Cette approche est notamment retenue par l'Allemagne, l'Italie, la Suisse et le Japon.
 - Approche dite « **Step-up in basis** » : Douze pays, dont la France, l'Espagne, le Royaume-Uni, les États-Unis, le Portugal et la Corée du Sud, pratiquent une « purge » des plus-values latentes au moment de la transmission. Cela signifie que la valeur de l'actif est réévaluée au prix du marché lors de la succession, annulant ainsi la plus-value accumulée. À noter que cette purge s'applique uniquement en cas de succession au Royaume-Uni et aux États-Unis, mais non en cas de donation.

Le choix d'imposer ou non les plus-values latentes ne semble par ailleurs pas directement corrélé au niveau de DMTG en vigueur dans le pays. S'il apparaît souhaitable, pour des raisons d'équité et d'efficacité économique, de mettre fin à l'exonération d'IR des plus-values latentes lors des transmissions à titre gratuit, il est important de prendre en compte l'impossibilité juridique de faire peser sur l'héritier ou le donataire une imposition liée à une plus-value qu'il n'a pas lui-même réalisée, dans la mesure où celle-ci ne constitue pas un enrichissement propre. Pour contourner cette limite, une solution consisterait à considérer que la plus-value est effectivement constatée au moment de la transmission, et que l'impôt dû sur cette plus-value est calculé comme s'il était supporté par le donateur, à la date de la transmission. Cette option s'inscrit dans l'approche « *Transfer-as-realisation basis* » telle que décrite par l'OCDE. L'imposition peut alors être transférée au donataire ou à l'héritier, tout en laissant la possibilité d'un report d'imposition, afin de tenir compte des éventuelles contraintes de liquidité. Cette approche a déjà été reconnue comme constitutionnellement recevable, notamment dans le cadre des dispositifs de report existants prévus par l'article 150-0 B ter du CGI, le Conseil constitutionnel ayant validé en 2019 le principe d'un transfert de la charge fiscale dès lors que le montant de la dette est connu et que le donataire peut en tenir compte dans sa décision d'accepter ou non la transmission.

- Proposition n° 7 : *Remplacer, en cas de cession à titre gratuit de valeurs mobilières ou de biens immobiliers, l'effacement des plus-values par un transfert optionnel de la charge fiscale assorti d'un report d'imposition.*
- **Proposition n° 8 :** *Rendre obligatoire la liquidation des PER à partir de 75 ans afin d'éviter leur détournement comme outil d'optimisation de la fiscalité successorale.*
- **Proposition n° 9 :** *Étudier la possibilité de mettre en place des règles spécifiques sur l'encours dépassant les plafonds des livrets d'épargne réglementée, par exemple en fiscalisant les intérêts générés au-delà de ces plafonds ou en procédant à un transfert automatique de cet encours.*
- **Proposition n° 10 :** *Neutraliser l'avantage fiscal lié au démembrement de propriété, en imposant l'usufruit sur la base de la valeur au moment de la donation, tout en préservant les avantages civils du démembrement.*
- **Proposition n° 11 :** *Renforcer le barème de l'assurance-vie à la succession en appliquant le barème des DMTG en ligne directe à partir de la tranche marginale à 20 %. Envisager de compenser la hausse de recettes par une réforme paramétrique des abattements pour le régime de droit commun.*

Introduction

En comptabilité nationale, le patrimoine net total des ménages représente près de 14 400 Md€ en 2023, dernière année disponible au moment de la publication du rapport. Cette même année, l'ensemble de la fiscalité sur le patrimoine des ménages génère des recettes fiscales à hauteur de 112 Md€, soit 8 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires.

En 2025, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a choisi de consacrer un rapport au sujet de la fiscalité sur le patrimoine des ménages, qui englobe les dispositifs fiscaux s'appliquant sur la détention ou les mutations de biens, sur les revenus issus de la gestion de ces biens ou encore sur les plus-values, dès lors que ces biens sont détenus par des ménages.

Par lettre de mission en date du 12 novembre 2024, le secrétaire général du CPO a confié aux rapporteurs la préparation d'un rapport sur l'efficacité économique du système de prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages (rapport particulier n°3).

Un précédent rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) publié en 2018 mettait en évidence la complexité et le manque de lisibilité du système fiscal français ainsi que son efficacité limitée pour freiner la concentration du capital. Depuis 2018, la composition de la fiscalité du patrimoine des ménages a évolué, avec une diminution relative de la part imputable à la détention, notamment suite à la transformation de l'impôt sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI), tandis que la part de la fiscalité sur les revenus du patrimoine a légèrement augmenté suite à l'introduction du prélèvement forfaitaire unique (PFU). Les prélèvements sur les mutations (DMTO et DMTG) sont, quant à eux, restés relativement stables.

S'agissant de la détention du patrimoine, les réformes récentes ont profondément transformé la fiscalité sur le capital, qui ne portent plus que sur les actifs immobiliers depuis 2018. D'une part, les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, reversées au bloc communal, contribuent à la dynamique des ressources fiscales locales. D'autre part, l'instauration de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) en remplacement de l'ISF a recentré la fiscalité du patrimoine sur les biens immobiliers, entraînant une réduction de l'imposition de la détention.

S'agissant des revenus du patrimoine, les revenus mobiliers sont depuis 2018 soumis au prélèvement forfaitaire unique (PFU), avec option pour l'imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu. Certains revenus conservent toutefois un régime dérogatoire, comme les produits d'assurance-vie, les revenus issus de l'épargne retraite, ainsi que divers plans d'épargne qui bénéficient d'une fiscalité différenciée. À l'inverse, les revenus tirés de la location de biens immobiliers ne sont pas soumis au PFU et restent imposés selon le barème progressif de l'impôt sur le revenu assorti des prélèvements sociaux, selon des régimes distincts en fonction de la nature du bien. La fiscalité applicable aux plus-values varie quant à elle selon la nature des actifs concernés. D'une part, les plus-values mobilières sont soumises au PFU avec option pour l'imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu et bénéficient d'abattements spécifiques. D'autre part, les plus-values immobilières sont imposées à un taux global de 36,2 %, atténué par des abattements pour durée de détention et une exonération totale sur les résidences principales.

Enfin, les prélèvements sur les mutations (ventes et transmissions) de patrimoine constituent également une composante majeure de la fiscalité sur le patrimoine des ménages. Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), dus par l'acheteur lors d'une transaction immobilière, sont calculés sur la base de taux communs variables selon les départements. Quant aux droits de mutation à titre gratuit (DMTG), comprenant les droits de donation et succession, ils sont assujettis à un barème progressif accompagné d'abattements, fondé sur la valeur du patrimoine transmis et le lien de parenté. L'assiette des DMTG fait cependant l'objet de nombreuses exonérations et abattements (pacte Dutreil, assurance-vie, démembrement de propriété) qui contribuent à réduire le taux d'imposition effectif.

Au-delà de ce panorama, la mission confiée aux rapporteurs oriente leurs travaux autour de deux objectifs principaux :

- Réaliser une évaluation de l'efficacité économique d'ensemble des prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages ;
- Proposer des analyses plus spécifiques des dispositifs dérogatoires adossés aux prélèvements sur le patrimoine ;

Dans ce cadre, le présent rapport particulier présente **une analyse en termes d'efficience économique du système actuel en vigueur en France**. Pour ce faire, ce rapport s'appuie sur :

- Une analyse de la littérature académique en économie, à la fois théorique et empirique ;
- Une reprise des principaux résultats issus de rapports administratifs récents portant sur ce sujet ;
- Des travaux originaux d'analyses de données et de simulations de réformes.

Les conclusions du présent rapport particulier s'articulent en trois parties. Dans une première partie, il s'agit de dresser un état des lieux détaillé du système fiscal français, en mettant notamment en évidence les évolutions de long terme et les effets des réformes récentes. Dans une deuxième partie, le présent rapport s'attache à présenter les principaux arguments de la littérature économique, en faveur notamment d'une forme de neutralité entre les différentes formes d'imposition afin d'éviter les distorsions. Enfin, la troisième partie revient enfin sur certains dispositifs dérogatoires et leurs conséquences sur la cohérence et la lisibilité du système fiscal, afin d'identifier les marges de rationalisation possibles. Au total, le présent rapport émet onze propositions d'évolution.

Remerciements

Les rapporteurs tiennent à remercier Pierre Boyer, pour sa relecture et ses conseils, ainsi qu'Elisa Busson, Noémie Sahuc et Eva Youinou, économistes à la DG Trésor, et Rémi Lei et Blueberry Planterose, post-doctorants, pour leurs précieuses contributions aux travaux du présent rapport.

1. La fiscalité sur le patrimoine des ménages représente en 2023 112 Md€ de recettes fiscales, soit 4 % du PIB, assis sur différents faits générateurs

1.1. Le poids des prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages a augmenté sur longue période, en lien avec la hausse du patrimoine des ménages

En 2023, en comptabilité nationale, le patrimoine net total des ménages représente 14 373 Md€, détenus à hauteur de 9 662 Md€ sous forme d'actifs non financiers (dont 9 387 Md€ d'immobilier) et 6 806 Md€ sous forme d'actifs financiers, auxquels se soustraient 2 095 Md€ de passifs financiers¹. La valeur du patrimoine des ménages a crû de 48 % depuis 2010 (soit 3,1 % en moyenne par an), une augmentation légèrement plus rapide que le PIB sur la période (+41 % en euros courants soit 2,8 % en moyenne par an).

En 2023, l'ensemble de la fiscalité sur le patrimoine des ménages représente un montant de recettes de 112 Md€. Celle-ci repose à 42 % sur les revenus du capital² et les plus-values, à 34 % sur les transactions et transmissions et à 24 % sur la détention de patrimoine (cf. Tableau 1 **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**) et bénéficie à l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques.

Tableau 1 : Prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages en 2023

Fait générateur	Impôt	Recettes (en Md€)	Part du total
Détention de patrimoine	Taxe foncière	24,8 ³	22 %
	Impôt sur la fortune immobilière	2,3	2 %
Revenus du capital et plus-values	Impôt sur le revenu et CEHR ⁴	15,3	14 %
	CSG	17,2	15 %
	CRDS	1,1	1 %
	Prélèvement de solidarité	13,4	12 %
Mutations de patrimoine	Droits de mutation à titre gratuit	20,8	19 %
	Droits de mutation à titre onéreux	16,8	15 %
Total		111,8	100 %

Source : Comptes nationaux 2023 – Base 2020, Insee.

Le montant des prélèvements obligatoires portant sur le patrimoine des ménages a été multiplié par 4,5 depuis 1995, soit une croissance proche de l'évolution de la valeur du patrimoine ($\times 4,0$) sur la période. La croissance du patrimoine ayant été plus rapide que celle du produit intérieur brut (PIB, $\times 2,3$), les prélèvements obligatoires sur le patrimoine ont été plus dynamiques que l'ensemble des prélèvements obligatoires ($\times 2,4$), qui ont suivi la même tendance que le PIB sur la période (cf. Graphique 1).

¹ Source : Insee, Comptes nationaux 2023, base 2020.

² Ci-après également appelé « revenus du patrimoine ».

³ Ce montant représente la taxe foncière payée par les ménages, hors entreprises individuelles.

⁴ Les recettes sur les revenus du capital (hors prélèvement de solidarité) ont été calculées par la DG Trésor en répartissant le produit des différents prélèvements obligatoires par assiette (cf. Encadré 1).

Encadré 1 : Ventilation des prélèvements obligatoires sur les revenus du capital

Chaque année, la Commission Européenne publie un rapport sur les tendances de la fiscalité dans l'Union Européenne, *Taxation Trends*, qui classe l'ensemble des prélèvements obligatoires par assiette économique. Certains prélèvements obligatoires sur les ménages, comme l'impôt sur le revenu ou les prélèvements sociaux, portent sur plusieurs de ces assiettes. Il est ainsi nécessaire de partager le produit de ces prélèvements en fonction des différentes sous-assiettes pour pouvoir ensuite calculer la part globale de la fiscalité portant sur chacune d'entre elles : il s'agit du calcul du *Personal Income Tax Split (PIT Split)*.

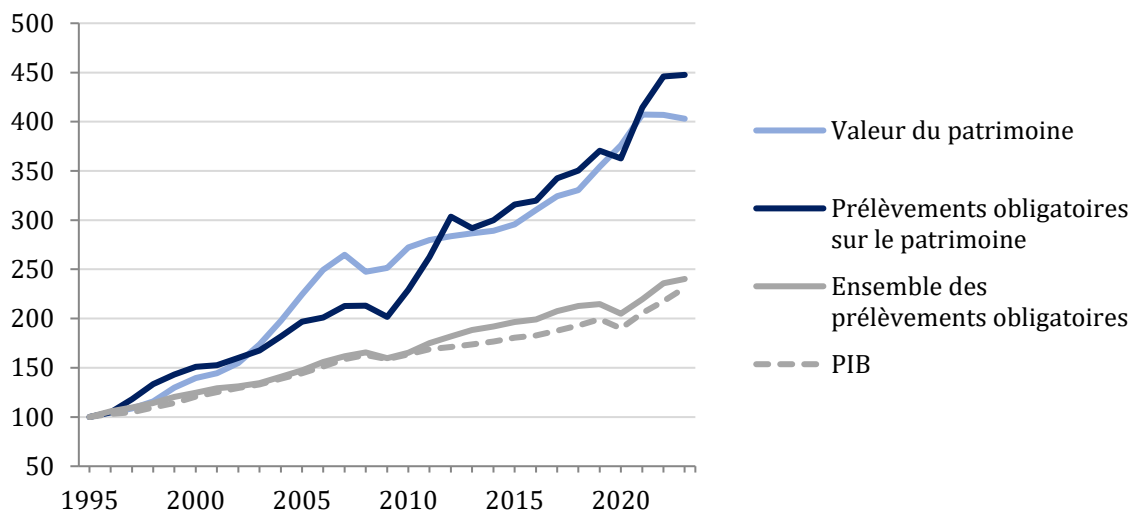
Dans ce cadre, la DG Trésor produit une clé de répartition, révisée chaque année, qui permet de partager le produit de l'IR, de la CSG, et de la CRDS en fonction des différentes sous-assiettes : revenus du travail, revenus de remplacement, revenus du capital et revenus des indépendants.

S'agissant de l'impôt sur le revenu, la ventilation est effectuée par microsimulation à partir du *Félin 2019*, un échantillon représentatif des revenus déclarés au titre de l'IR 2020 vieilli jusqu'en 2023. Pour chaque foyer fiscal, concernant les revenus imposés au barème de l'impôt sur le revenu, ce dernier (IR après réduction d'impôt et CEHR) est ventilé en fonction du poids des différents revenus imposables dans le revenu net imposable global. Les montants exécutés des autres composantes de l'IR sont ventilés *a posteriori*, en particulier le prélèvement forfaitaire unique assis sur les revenus des capitaux mobiliers, l'imposition sur les plus-values immobilières et les autres impositions proportionnelles au titre de certaines plus-values sont intégralement affectés à la catégorie des revenus du capital.

S'agissant de la CSG et de la CRDS, qui sont des impôts cédulaires, les assiettes sur lesquelles elles portent sont directement observables dans les remontées comptables, sans nécessiter de microsimulation. Ainsi, la ventilation est opérée à partir des remontées comptables de la direction de la sécurité sociale sur la CSG et la CRDS perçues au titre des différentes cédules (activité, remplacement et capital). Cette ventilation est ensuite appliquée aux montants de CSG et CRDS de la *National Tax List*.

En 2023, les recettes portant sur les revenus du capital ont représenté 13,2 % de l'ensemble des prélèvements sur les revenus des ménages (IR, CSG et CRDS), soit 33,5 Md€ de recettes se décomposant en 15,3 Md€ au titre de l'impôt sur le revenu et de la CEHR, 17,2 Md€ au titre de la CSG, et 1,1 Md€ au titre de la CRDS.

Graphique 1 : Évolution des prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages, de la valeur du patrimoine net des ménages, de l'ensemble des prélèvements obligatoires et du PIB (base 100 en 1995)

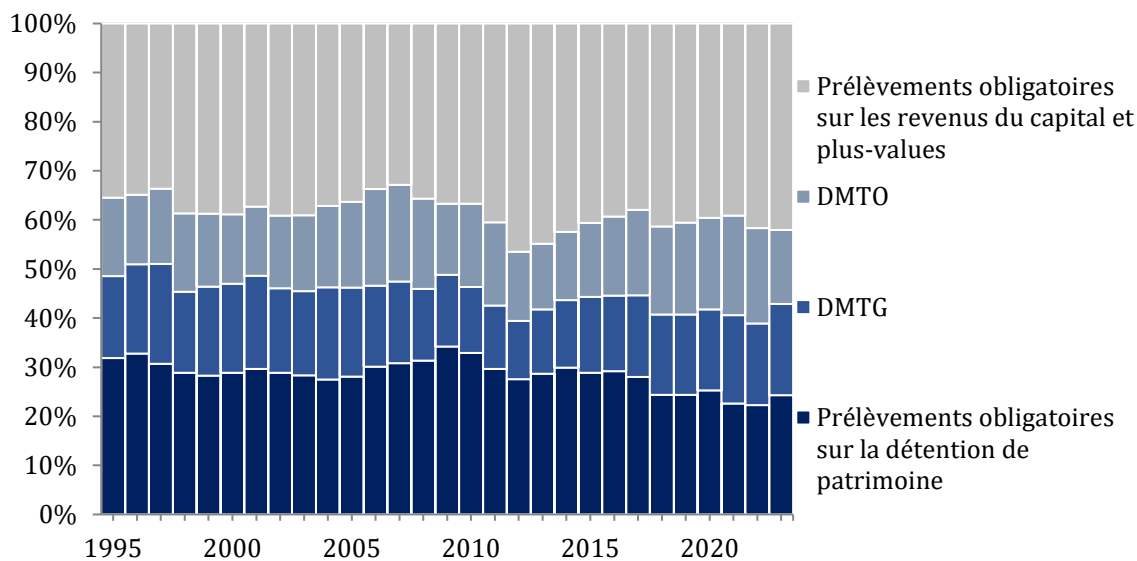


Source : Rapporteurs d'après Insee, comptes nationaux 2023, base 2020, et Commission européenne, Taxation Trends.

Note : Les recettes sur les revenus du capital (hors prélèvement de solidarité) ont été calculées par la DG Trésor en répartissant le produit des différents prélèvements obligatoires par assiette (cf. Encadré 1).

Au sein de la fiscalité du patrimoine, l'analyse rétrospective par grand type d'imposition montre une certaine stabilité sur longue période, et depuis quelques années un poids décroissant de la fiscalité sur la détention de patrimoine suite à la réforme de suppression de l'ISF, et *a contrario* une légère hausse du poids relatif de la fiscalité sur les revenus du patrimoine, le poids des prélèvements sur les mutations étant relativement stable sur la période (cf. Graphique 2Graphique 1Erreur ! Source du renvoi introuvable.).

Graphique 2 : Part des différentes catégories de prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages en comptabilité nationale (en % du total)



Source : Rapporteurs d'après Insee, comptes nationaux 2023, base 2020, et Commission européenne, Taxation Trends.

Note : Les prélèvements obligatoires sur les revenus du capital et plus-values des ménages ont été calculées par la DG Trésor pour 2023. Les prélèvements obligatoires sur la détention incluent la taxe foncière payée par les ménages, l'ISF puis l'IFI à partir de 2018.

1.2. Les prélèvements sur la détention de patrimoine ne portent plus que sur les actifs immobiliers depuis la réforme de 2018

1.2.1. Les taxes foncières

La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et celle sur les propriétés non bâties (TFPNB) sont dues par les ménages propriétaires ou usufruitiers de biens immobiliers au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

Les biens imposables sont les propriétés situées en France, que leur utilisation soit privée ou professionnelle. Le montant de la taxe correspond à la valeur locative cadastrale⁵ fixée par l'administration fiscale (après application d'un abattement de 50 % pour les propriétés bâties et de 20 % pour les propriétés non bâties), multiplié par le taux fixé par les collectivités locales.

Depuis 2021 et la réforme de la taxe d'habitation, l'ensemble des recettes des taxes foncières sont reversées au bloc communal. En 2023, le produit des taxes foncières est de 41,1 Md€, dont 39,8 Md€ pour celle portant sur les propriétés bâties (TFPB) et 1,3 Md€ pour celle portant sur les propriétés non-bâties (TFPNB). Parmi ces recettes, l'Insee en comptabilise 24,8 Md€ payés par les ménages⁶. Avec la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, la part relative des taxes foncières dans les recettes du bloc communal a augmenté. Ce sont par ailleurs parmi les derniers impôts dont le taux est fixé par les communes⁷. De nombreux mécanismes de réduction de l'impôt existent⁸ dont le montant estimé en 2020 s'élevait à 1,1 Md€ pour la taxe foncière due par les ménages⁹.

Les recettes des taxes foncières ont été dynamiques ces dernières années, à la fois du fait de l'indexation des valeurs locatives cadastrales sur l'inflation et de hausses de taux de la part des collectivités. Entre 2014 et 2023, l'assiette de la TFPB a augmenté de 21 %, tandis que le taux moyen a augmenté de 12 %, soit une augmentation globale du produit de 36 %¹⁰, contre 27 % pour l'ensemble des prélèvements obligatoires.

La détention d'un logement peut également donner lieu à d'autres taxes, selon le statut du logement et sa localisation¹¹. Les logements vacants ou les résidences secondaires font l'objet d'une fiscalité spécifique¹².

⁵ La valeur locative cadastrale correspond au loyer annuel théorique que le propriétaire pourrait tirer du bien s'il était loué. Les valeurs locatives cadastrales pour les locaux et terrains anciens ont été calculées sur la base des conditions du marché locatif au 1^{er} janvier 1970 pour les propriétés bâties et de celui de 1961 pour les propriétés non bâties. Elles sont revalorisées chaque année sur la base d'un indice voté en loi de finances, correspondant depuis 2018 au glissement annuel de l'inflation constaté en novembre de l'année précédente. Les valeurs locatives cadastrales des locaux neufs sont calculées par l'administration à partir de données déclaratives des propriétaires, en appliquant un tarif au mètre carré à la surface pondérée du local.

⁶ Au sens des ménages « purs », qui exclut les entreprises individuelles. Source : Insee, Comptes de la nation 2023.

⁷ Avec la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, la taxe sur les surfaces commerciales et la cotisation foncière des entreprises. Certains impôts, tels que les DMTO et la TICPE, comprennent une part communale dont le taux est plafonné.

⁸ Cour des comptes – « Les taxes foncières », relevé d'observations définitives, 2023.

⁹ Source : DGFIP, chiffre cité dans Cour des Comptes (2023), « Les taxes foncières », relevé d'observations définitives.

¹⁰ DGCL (2024), « La fiscalité directe locale en 2023 ».

¹¹ Dans certaines communes, une taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) est perçue, dont le produit est calculé à partir de la même assiette que la TFPB, avec un produit de 8,5 Md€ en 2023. Cette taxe n'est néanmoins pas considérée comme un prélèvement obligatoire au sens de la comptabilité nationale. La « taxe de balayage » participe de la même logique, avec néanmoins un rendement nettement plus faible.

¹² Via la taxe sur les logements vacants (TLV) et la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), avec un rendement de 357 M€ en 2023 pour ces deux taxes, ou la taxe d'habitation sur les résidences

1.2.2. *L'impôt sur la fortune immobilière*

L'impôt sur la fortune immobilière (IFI) est dû par les personnes physiques dont le patrimoine immobilier évalué est supérieur à 1 300 000 € (seuil au 1^{er} janvier 2024, fixe en euros courants depuis l'introduction de l'IFI en 2018). Son assiette est constituée par la valeur de marché des biens et droits immobiliers, nette des dettes exigibles, détenus par les personnes physiques ayant leur domicile fiscal en France. La résidence principale fait l'objet d'un abattement de 30 % sur sa valeur vénale.

C'est un impôt progressif dont le taux d'imposition repose sur un barème avec six tranches d'imposition¹³, dont le taux marginal maximal est de 1,5 % (pour la fraction du patrimoine qui excède 10 M€). Comme pour l'ISF lorsqu'il était en vigueur, l'IFI s'accompagne d'un mécanisme de plafonnement qui limite à 75 % du revenu imposable le montant d'impôt total¹⁴ payé.

L'IFI prend la suite de l'impôt sur la fortune (ISF), supprimé en 2018. Le passage de l'ISF à l'IFI a recentré l'assiette de la fiscalité sur les seuls bien immobiliers, tout en laissant le barème inchangé. Ce faisant, il a réduit l'imposition de la détention de patrimoine¹⁵. Le coût budgétaire statique du remplacement de l'ISF par l'IFI, c'est-à-dire sans tenir compte de l'impact de la réforme sur les comportements des agents économiques, est estimé à plus de 4 Md€ en 2022¹⁶.

En 2023, l'impôt sur la fortune immobilière représente un produit de 2,3 Md€.

1.3. **Depuis 2018, les revenus du patrimoine mobilier sont soumis au prélèvement forfaitaire unique, avec néanmoins des dispositifs d'exonération, tandis que les revenus immobiliers restent soumis au barème de l'impôt sur le revenu**

En France, les revenus du capital des ménages sont soumis à différents prélèvements obligatoires : l'impôt sur le revenu (prélèvement forfaitaire unique ou barème progressif) et les prélèvements sociaux (CSG, CRDS et prélèvement de solidarité), éventuellement complétés de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR) et de la contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR). Il existe néanmoins de nombreuses spécificités et des modalités d'imposition distinctes selon les différentes sous-assiettes. La fiscalité des revenus du capital est donc détaillée dans ce qui suit par sous-assiette, et non par prélèvement.

1.3.1. *Les revenus assujettis au prélèvement forfaitaire unique*

L'instauration du prélèvement forfaitaire unique (PFU) en 2018 a mis en place un système d'imposition proportionnelle au taux unique de 30 % des revenus des capitaux mobiliers, composés des dividendes, des intérêts, et des obligations, se décomposant en :

- 12,8 % au titre de l'impôt sur le revenu ;
- 17,2 % au titre des prélèvements sociaux¹⁷.

secondaires (THRS), avec un rendement de 3,8 Md€ en 2023. Le calcul du montant de ces taxes s'appuie également sur la valeur locative cadastrale.

¹³ Les tranches d'imposition sont les suivantes : un taux de 0,5 % s'applique à la part du patrimoine comprise entre 0,8 M€ et 1,3 M€ ; puis 0,7 % entre 1,3 M€ et 2,57 M€ ; 1 % entre 2,57 M€ et 5 M€ ; 1,25 % entre 5 M€ et 10 M€ et enfin 1,5 % au-delà de 10 M€.

¹⁴ Impôt sur le revenu, prélèvements sociaux et IFI.

¹⁵ Ainsi, le taux d'imposition du patrimoine taxable au sens de l'ISF est passé de 0,7 % en 2017 à 0,2 % en 2018 pour les ménages au sein des 1 % des foyers du haut de la distribution de patrimoine au sens de l'ISF. Source : Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, Rapport final, octobre 2023.

¹⁶ Source : Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, Rapport final, octobre 2023.

¹⁷ Parmi lesquels 9,2 % au titre de la contribution sociale généralisée (CSG), 0,5 % au titre de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) et 7,5 % de prélèvement de solidarité.

Cette imposition forfaitaire à l'impôt sur le revenu peut être remplacée, sur option du contribuable, par l'imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu¹⁸.

Le retour à une imposition forfaitaire fait suite à une série de réformes successives qui ont, au fil du temps, instauré une alternance entre imposition au barème et imposition forfaitaire des revenus des capitaux mobiliers. En effet, depuis les années 1960, les revenus du capital ont d'abord été soumis au barème progressif, puis été progressivement assujettis à des prélèvements forfaitaires libératoires dans les années 1990 à 2000, avant d'être à nouveau barémisés en 2013.

La mise en place du PFU en 2018 a conduit à diminuer le taux d'imposition des revenus du capital mobilier. D'après un rapport de l'OCDE¹⁹, suite à la réforme de 2018, les taux marginaux et moyens d'imposition des revenus du capital en France se sont rapprochés de ceux des pays de l'OCDE (voir la Partie II 2 du rapport particulier n° 2 sur les comparaisons internationales).

En outre, l'introduction du PFU pourrait en partie expliquer la forte hausse des dividendes déclarés par les ménages, passant d'environ 14 Md€ de 2013 à 2017 à 23 Md€ entre 2018 et 2020, puis à 34 Md€ en 2021, comme souligné par le comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital (2023). D'après le comité, la mise en place du PFU aurait ainsi été autofinancée les premières années suivant la réforme (voir les analyses du rapport particulier n°1). Ce fait stylisé est conforté par l'effet miroir qui avait été observé lors de la barémisation en 2013.

1.3.2. Les revenus soumis au prélèvement forfaitaire unique avec certaines exonérations ou dispositifs dérogatoires

Si le prélèvement forfaitaire unique est devenu le régime de droit commun applicable aux revenus des capitaux mobiliers, certains revenus bénéficient d'une fiscalité différenciée.

1.3.2.1. Les produits d'assurance-vie

L'imposition des produits d'assurance-vie à l'impôt sur le revenu dépend de plusieurs caractéristiques : date d'ouverture des contrats, date de versement des primes, type de contrat et durée de détention.

En cas de sortie en capital ou de retrait partiel du capital, les produits des primes versées sur les contrats d'assurance-vie ouverts à compter du 27 septembre 2017 sont imposés à l'impôt sur le revenu *via* un prélèvement forfaitaire libératoire de 7,5 % après application d'un abattement annuel de 4 600 €²⁰, si la durée de détention du contrat est supérieure à 8 ans et que l'encours total est inférieur à 150 000 €. Si l'encours est supérieur à 150 000 €, le PFU de 12,8 % s'applique au prorata de l'encours supérieur à ce montant. En outre, pour les contrats dont la durée de détention est inférieure à 8 ans, le PFU de 12,8 % s'applique également.

Les contrats souscrits entre le 26 septembre 1997 et le 26 septembre 2017 sont également imposés à l'impôt sur le revenu *via* un prélèvement forfaitaire libératoire de 7,5 % après abattement annuel de 4 600 €, si la durée de détention du contrat est supérieure à 8 ans (sans condition sur le montant de l'encours). En cas de rachat ou de dénouement avant huit ans, les produits sont soumis au barème de l'impôt sur le revenu ou au prélèvement forfaitaire libératoire aux taux de 35 % (lorsque la durée du contrat est inférieure à 4 ans) ou de 15 % (pour une durée de détention entre 4 et 8 ans).

¹⁸ Dans ce cas, un abattement forfaitaire de 40 % s'applique sur les dividendes avant imposition au barème. Ainsi, un contribuable déclarant uniquement des dividendes a toujours intérêt à opter pour le barème si sa tranche marginale d'imposition est inférieure ou égale à 30 %.

¹⁹ *The Taxation of labour vs. Capital income: a focus on high earners* (2023), OCDE

²⁰ Pour les personnes seules. Un abattement de 9 200 € est applicable pour les couples mariés ou pacsés.

Par ailleurs, certains contrats d'assurance-vie bénéficient d'exonérations supplémentaires. C'est notamment le cas des contrats se dénouant par une rente viagère ou à la suite de situations professionnelles dégradées, lorsque le dénouement résulte du licenciement du bénéficiaire, de sa mise à la retraite anticipée, de son invalidité ou de celle de son conjoint par exemple.

Les produits d'assurance-vie sont également soumis aux prélèvements sociaux au taux de 17,2 % depuis 2018 (contre 15,5 % au cours des cinq années ayant précédé la réforme de 2018), quelle que soit la nature du contrat. Les prélèvements sociaux sur les contrats en fonds euros ou sur la partie euros des contrats multi-supports sont prélevés au fil de l'eau tandis que les contrats en unités de compte sont imposés aux prélèvements sociaux lors de rachats partiels ou du dénouement du contrat.

L'assurance-vie permet la constitution d'une épargne individuelle à long terme d'une part²¹ et contribue au financement de l'économie productive et de la dette française par le biais de cette épargne d'autre part. Ainsi, à fin septembre 2024, d'après France Assureurs, 63,2 % des encours de l'assurance vie sont placés en titres d'entreprises, dont 58,1 % en actions et obligations. Les obligations souveraines représentent, quant à elles, 23,8 % des placements de l'assurance vie. L'encours total de l'assurance vie s'élève à 1 989 Md€ à fin décembre 2024²².

Enfin, la fiscalité de l'assurance-vie est complétée par un régime dérogatoire avantageux sur les mutations (voir partie 1.5.2.1.).

1.3.2.2. Les revenus de l'épargne retraite

Instauré par la loi Pacte en 2019, le plan d'épargne retraite (PER) est un dispositif d'épargne à long terme offrant la possibilité de percevoir, à l'âge de la retraite, un capital ou une rente selon les préférences du contribuable. La fiscalité des produits tirés de l'épargne retraite dépend de la nature des versements et du mode de récupération des fonds :

Les versements sur le PER peuvent jusqu'à un certain seuil être déduits du revenu imposable, auquel cas :

- en cas de sortie en rente : la rente est imposable selon le régime des pensions de retraite (barème de l'IR après abattement de 10 %). La quote-part de la rente correspondant aux versements volontaires est imposable aux prélèvements sociaux à 17,2 % après application d'un abattement important lié à l'âge du souscripteur (régime des rentes viagères à titre onéreux²³) ;
- en cas de sortie en capital : la part du capital correspondant aux versements volontaires est imposée au barème progressif de l'IR mais est exonérée de prélèvements sociaux, les revenus ayant abondé le PER n'en ayant pas été exonérés. La part restante, correspondant aux plus-values réalisées, est soumise au PFU de 30 %.

La déductibilité des versements du revenu imposable à l'entrée est avantageuse pour les contribuables qui s'attendent à passer dans une tranche marginale d'imposition inférieure lors de la récupération des fonds à la retraite.

²¹ D'après France Assureurs, la durée de détention des contrats est de 12 ans en moyenne.

²² Source : France Assureurs.

²³ L'abattement est de 30 % si le contribuable a moins de 50 ans, de 50 % s'il a entre 50 et 59 ans, de 60 % s'il a entre 60 et 69 ans et de 70 % s'il a plus de 69 ans. Cet abattement compense l'essentiel du prélèvement de CSG et CRDS sur ces revenus qui peut apparaître comme une double imposition puisque les revenus ayant abondés le PER n'en avaient pas été exonérés.

Si les versements sur le PER ne sont pas déduits du revenu imposable :

- en cas de sortie en rente : la totalité de la rente est soumise à l'IR selon le régime des rentes viagères à titre onéreux et aux prélèvements sociaux au taux de 17,2 % sur la partie de la rente correspondant aux gains générés par les versements volontaires ;
- en cas de sortie en capital : la part de capital correspondant aux versements volontaires est exonérée d'IR et de prélèvements sociaux. La part correspondant aux plus-values est soumise au PFU de 30 %.

En cas de décès du titulaire du PER avant la liquidation du plan, le capital et les intérêts accumulés sont transmis à ses héritiers et exonérés d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux (cf. 2.4.3).

1.3.2.3. Les gains tirés d'un plan d'épargne en actions

Le plan d'épargne en actions (PEA) est un produit d'épargne réglementé qui permet aux ménages d'investir dans un portefeuille d'actions d'entreprises européennes. Sont éligibles au PEA les actions de sociétés cotées ou non cotées relevant d'un État de l'Union européenne ou d'un État faisant partie de l'accord sur l'Espace économique européen, les droits et bons de souscription attachés à ces titres, les parts d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) investis à 75%, ou encore les contrats de capitalisation en unités de compte investis dans ces titres.

Depuis 2014, le PEA-PME-ETI a été créé afin de favoriser le financement des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire. Un contribuable peut ainsi détenir un PEA (versements plafonnés à 150 000€) et un PEA-PME-ETI (versements plafonnés à 225 000€) mais la somme des versements sur ces deux plans ne peut excéder 225 000€.

Les PEA ont pour objectif d'inciter les ménages à investir dans le capital des entreprises. Les gains réalisés dans le cadre des PEA sont exonérés d'impôt sur le revenu en cas de retrait ou rachat 5 ans après la date d'ouverture du plan, favorisant ainsi le placement en actions à moyen terme. Les gains restent toutefois imposables aux prélèvements sociaux au taux de 17,2 %. En cas de retrait avant 5 ans, les gains sont imposables au PFU à 30 % avec option pour l'imposition au barème progressif.

L'encours total des PEA s'élève à 115 Md€ à fin 2024²⁴. Le coût estimé de l'exonération d'impôt sur le revenu des gains sur les PEA est estimé à 479 M€ en 2024 d'après le Voies et Moyens Tome 2 annexé au PLF 2025.

1.3.2.4. Le plan d'épargne avenir climat

Le plan d'épargne avenir climat (PEAC) est un produit d'épargne commercialisé depuis le 1^{er} juillet 2024 dans le cadre de la loi industrie verte. Destiné aux jeunes de moins de 21 ans, il permet d'investir dans la limite de 22 950 € dans des titres qui contribuent au financement de la transition écologique. Les fonds investis dans le plan sont bloqués jusqu'à la majorité du bénéficiaire et sous condition d'une durée de détention de 5 ans minimum.

Les gains et plus-values réalisés dans le cadre des PEAC sont exonérés d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux.

²⁴ Source : Fédération bancaire française.

1.3.2.5. Les livrets d'épargne réglementés

Les revenus tirés des livrets d'épargne réglementés (Livret A, Livret Jeune, Livret de développement durable et solidaire – LDDS, Livret d'épargne populaire – LEP) sont entièrement exonérés d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux.

L'épargne réglementée a pour objectif d'offrir aux ménages des supports d'épargne sans risque et à la rémunération attractive pour favoriser la constitution d'une épargne de précaution, épargne qui est mobilisée pour financer en priorité certains investissements de long terme d'intérêt général. Les livrets réglementés représentent des supports d'épargne très attractifs, du fait de leur caractère sans risque (garanti par l'Etat), et d'un rendement bénéficiant d'une exonération fiscale et sociale des revenus tirés des livrets. Cette épargne est principalement orientée vers le financement du logement social, la mission prioritaire confiée par la loi²⁵ au Fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations. Ce dernier centralise la majorité de l'encours de ces livrets (59,5 % des livrets A et LDDS et 50 % des LEP). Le livret d'épargne populaire a en outre vocation à « *aider les personnes disposant des revenus les plus modestes à placer leurs économies dans des conditions qui en maintiennent le pouvoir d'achat* »²⁶.

Les dispositifs d'épargne réglementés sont considérés comme des dépenses fiscales, dont le coût statique est présenté dans le Graphique XX (section 3.2).

1.3.3. Les revenus tirés du patrimoine immobilier sont exclus du champ du prélèvement forfaitaire unique

Au même titre que les revenus du capital mobilier, les revenus tirés de la location d'un bien immobilier par un ménage sont imposables à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux. Toutefois, ces revenus ne font pas partie du champ du prélèvement forfaitaire unique. Ils font l'objet d'une imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux après déduction de charges ou abattements (*cf.* Tableau 2 *infra*).

Encadré 2 : L'absence d'imposition des loyers imputés

Les loyers imputés, aussi appelés loyers « fictifs », concernent les propriétaires occupant leur logement ; ils correspondent au montant théorique que le propriétaire verserait s'il était locataire de son logement. Dans les comptes nationaux, ces montants sont « imputés » comme revenus et consommation de services de logement des propriétaires occupants. En France, ces loyers étaient imposés jusqu'en 1964, car considérés comme des revenus directs du patrimoine, comme le rappellent Botey & Chapelle (2024²⁷). Afin de soutenir l'accès à la propriété-occupante, leur imposition a finalement été supprimée en 1965.

Cet état de fait conduit donc à une asymétrie de traitement fiscal selon la nature du bien immobilier détenu (résidence principale ou investissement locatif). En comptabilité nationale, ces loyers imputés représentent 7 % du revenu national net.

Bien que la majorité des pays de l'OCDE n'imposent pas les loyers imputés, certains, comme la Suisse, les Pays-Bas ou le Luxembourg, les imposent au même titre que les revenus effectifs du capital. Dans son rapport de 2023 sur la fiscalité du logement²⁸, le CPO s'était prononcé en défaveur d'une taxation des loyers imputés, en raison de sa faible acceptabilité sociale et des difficultés techniques que soulèverait sa mise en œuvre. Aucun élément nouveau ne justifie la réouverture du sujet.

²⁵ Article L. 221-7 du code monétaire et financier

²⁶ Article L. 221-13 du code monétaire et financier

²⁷ Botey, M. & Chapelle, G. (2024), « Taxer les loyers imputés : vers l'équité fiscale ? », billet de blog OFCE.

²⁸ « Pour une fiscalité du logement plus cohérente », CPO (2023).

Les revenus locatifs sont soumis à deux régimes fiscaux distincts, en fonction de la nature du bien loué, qu'il soit nu ou meublé. Cette différence fiscale provient de la qualification juridique distincte de ces deux activités au sens du code général des impôts : alors que la location nue est regardée comme une activité civile de gestion du patrimoine foncier imposable dans la catégorie des revenus fonciers, la location meublée est quant à elle qualifiée d'activité commerciale²⁹. Les revenus tirés de la location meublée sont ainsi assimilés à des bénéfices industriels et commerciaux.

Les revenus issus de la location nue sont considérés comme des revenus fonciers soumis à l'imposition selon le régime micro-foncier ou réel, en fonction du montant des revenus déclarés ou sur option du contribuable.

- Si les revenus locatifs annuels du foyer sont inférieurs à 15 000 € ou sur option, le régime micro-foncier s'applique (avec possibilité d'opter pour le régime réel). Les revenus sont soumis au barème progressif de l'IR après abattement forfaitaire de 30 %.
- Si les revenus locatifs sont supérieurs à 15 000 €, le régime réel s'applique. Les revenus sont soumis au barème de l'IR après déduction des charges réelles.

Les revenus issus de la location meublée font l'objet d'un régime d'imposition spécifique à triple dimension, dépendant :

- du statut du loueur, qui peut être loueur en meublé non professionnel (LMNP) ou professionnel (LMP) ;
- du régime de déclaration (micro ou réel) ;
- de la nature touristique ou non de l'activité, au sens du Code du tourisme.

Si les revenus locatifs annuels du foyer fiscal sont inférieurs à 23 000 € ou si les revenus locatifs sont inférieurs au montant total des autres revenus d'activité du foyer, **le statut LMNP s'applique**. Deux régimes d'imposition sont alors à distinguer :

Le régime micro-BIC, qui s'applique³⁰ :

- aux revenus locatifs tirés des locations meublées de longue durée, des chambres d'hôtes et des meublés de tourisme classés lorsque ces revenus sont inférieurs à 77 700 €. Dans ce cas, les revenus sont soumis au barème progressif de l'IR après abattement forfaitaire de 50 %³¹ ;
- aux revenus locatifs tirés des meublés de tourisme non classés lorsqu'ils sont inférieurs à 15 000 €. Dans ce cas, les revenus sont soumis au barème progressif de l'IR après abattement forfaitaire de 30 %³².

Le régime réel s'applique aux revenus locatifs tirés des locations meublées de longue durée, des chambres d'hôtes et des meublés de tourisme classés lorsque ces revenus sont supérieurs à 77 700 € ou sur option, ainsi qu'aux revenus locatifs tirés des meublés de tourisme non classés lorsqu'ils sont supérieurs à 15 000 € ou sur option. Dans ce cas, les revenus sont soumis au barème de l'IR après déduction des charges réelles et de l'amortissement (bâti et meubles).

²⁹ Note du CPO, octobre 2024 : « Vers un rapprochement des régimes fiscaux de la location meublée et de la location nue. »

³⁰ Depuis la loi Le Meur du 19 novembre 2024 visant à encadrer la location des meublées de tourisme, pour les revenus locatifs perçus à partir de 2024.

³¹ Contre 71 % auparavant pour les meublés de tourisme classés.

³² Contre 50 % auparavant.

Si les revenus locatifs annuels du foyer fiscal sont supérieurs à 23 000 € et que les revenus locatifs sont supérieurs au montant total des autres revenus d'activité du foyer, **le statut LMP** s'applique. Là encore, deux régimes fiscaux sont à distinguer. Le régime micro-entreprise s'applique aux revenus locatifs des meublés de tourisme, qu'ils soient classés ou non, avec les mêmes seuils de revenus et abattements forfaitaires que le régime micro-BIC du statut LMNP. Le régime réel s'applique aux revenus locatifs dépassant ces-mêmes seuils (77 700€ pour les meublés de tourisme classés et 15 000€ pour les meublés de tourisme non classés).

Dans le cadre du régime réel, applicable aussi bien en LMNP qu'en LMP, il est possible de déduire l'ensemble des charges liées à l'activité, et notamment les intérêts d'emprunt, ainsi que de pratiquer des amortissements sur le bâti et le mobilier. En cas de déficit (hors amortissement), celui-ci est imputable sur les revenus BIC de même nature en LMNP, avec un report possible sur 10 ans, tandis qu'en LMP, il est imputable sur le revenu global et peut également être reporté sur plusieurs années, offrant un levier fiscal plus important.

Tableau 2 : Synthèse des régimes fiscaux applicables aux revenus tirés du patrimoine immobilier (avant loi de finances pour 2026)

Type de location	Meublé		Non meublé (nu)	
Qualification des revenus locatifs	BIC		Régime foncier	
Statut	LMNP ou LMP 2 conditions cumulatives pour LMNP : revenus locatifs annuels < 23 000 € et < montant total des autres revenus d'activité du foyer			
Option fiscale	Micro-BIC	Réel	Micro-foncier	Réel
Revenus annuels issus de la location	< 77 700 € (meublés classés, chambres d'hôtes, longue durée/meublés ordinaires) < 15 000 € (meublés de tourisme non classés) (avec possibilité d'opter pour le régime réel)	> 77 700 € (meublés classés, chambres d'hôtes, longue durée) > 15 000 € (meublés de tourisme non classés)	< 15 000 € (avec possibilité d'opter pour le régime réel)	> 15 000 €
Mode d'imposition	IR progressif + prélèvements sociaux (17,2 %) après abattement forfaitaire appliqué aux revenus locatifs bruts de 50 % (meublés classés, chambres d'hôtes, longue durée) ou de 30 % (meublés de tourisme, non classés)	IR progressif + prélèvements sociaux (17,2 %) après déduction des charges réelles + amortissements	IR progressif + prélèvements sociaux (17,2 %) après abattement forfaitaire de 30 %	IR progressif + prélèvements sociaux (17,2 %) après déduction des charges réelles (hors amortissement)
Charges déductibles	Forfaitaires (50 % des revenus locatifs bruts ou 30 %, <i>cf. supra</i>)	- Amortissement : bâti, mobiliers, équipements, travaux d'amélioration - Assurance, frais de gestion, etc. - Intérêts d'emprunt - Taxe foncière	Forfaitaire (30 % des revenus locatifs bruts)	- Pas d'amortissement du bâti - Travaux de réparation et d'entretien - Assurance, frais de gestion, etc. - Intérêts d'emprunt - Taxe foncière
Imputation du déficit	Non (pas de déficit possible en forfaitaire)	LMNP : Oui - Sans limite - <u>Sur les seuls revenus tirés des locations meublées</u> et non sur les autres catégories ni sur le revenu global - Déficit reportable pendant 10 ans LMP : Oui - Sans limite - Sur le revenu global (de tous les revenus) - Déficit reportable sur les années ultérieures (pendant 6 ans) s'il excède le revenu global	Non (pas de déficit possible en forfaitaire)	Oui - Sur les revenus fonciers - Puis sur le revenu global, à l'exception des intérêts d'emprunt et dans la limite de 10 700 € par an Déficit reportable pendant 10 ans sur les revenus fonciers et pendant 6 ans sur le revenu global (hors intérêts d'emprunt)

1.3.4. L'imposition des revenus du capital dans le haut de la distribution renforcée par la CEHR et la CDHR

Pour les plus hauts revenus, l'imposition au PFU ou au barème progressif de l'impôt sur le revenu est complétée de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR), impôt progressif intégré à l'impôt sur le revenu, dont le taux dépend de la situation matrimoniale et du revenu fiscal de référence. Pour une personne seule, le taux applicable est de 3 % pour la fraction de RFR comprise entre 250 001 € et 500 000 €, puis de 4 % au-delà. Pour un couple soumis à une imposition commune, le taux applicable est de 3 % pour la fraction de RFR comprise entre 500 001 € et 1 000 000 €, puis de 4 % au-delà.

En outre, l'article 10 de la loi de finance pour 2025 a introduit de manière temporaire une contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR) sur les revenus 2025, visant à s'assurer que les plus hauts revenus³³ soient imposés à l'impôt sur le revenu à un taux minimal de 20 %. Cette contribution est égale à la différence, lorsqu'elle est positive, entre d'une part le montant résultant de l'application d'un taux de 20 % au revenu fiscal de référence³⁴ et la somme de l'impôt sur le revenu (y compris prélèvements libératoires) et de la CEHR³⁵ d'autre part. Le taux d'imposition maximal des revenus du capital mobilier soumis au PFU s'élève donc à 37,2 %³⁶, après prise en compte de la CEHR et de la CDHR. Le rendement attendu de la CDHR est de 1,4 Md€³⁷.

Le Tableau 2 récapitule la fiscalité applicable aux revenus récurrents³⁸ issus du patrimoine des ménages.

³³ Au sens des contribuables assujettis à la CEHR.

³⁴ Diminué de certains abattements, bénéfices exonérés et plus-values pour lesquelles le report d'imposition expire.

³⁵ Cette somme est majorée de 1 500 € par personne à charge et 12 500 € pour les contribuables soumis à une imposition commune.

³⁶ Se décomposant en 17,2 % de prélèvements sociaux et 20 % d'impôt sur le revenu, dont 12,8 % au titre du PFU, 4 % au titre de la CEHR, et 3,2 % au titre de la CDHR.

³⁷ Source : PLF 2026.

³⁸ Hors plus-values, qui font l'objet d'une fiscalité spécifique (cf. 1.4).

Tableau 2 : Fiscalité applicable aux revenus du patrimoine

Type de capital	Assiette	Impôt sur le revenu	Prélèvements sociaux	CEHR / CDHR
Capital mobilier	Dividendes	PFU à 12,8 % ³⁹	17,2 %	CEHR : 3 % entre 250 k€ et 500 k€ ; 4 % au-delà (célibataire) CDHR : 20 % diminué de l'IR, de la CEHR et des prélèvements libératoires
	Intérêts	PFU à 12,8 %	17,2 %	
	Produits d'assurance-vie (en cas de rachat partiel ou sortie en capital)	Pour les contrats ouverts depuis 2018 : - <u>Retrait avant 8 ans</u> : PFU à 12,8 % - <u>Retrait après 8 ans</u> : abattement de 4 600€ ou 9 200 € (couples mariés), au-delà : PFL à 7,5 % pour la fraction d'encours inférieure à 150 000€, PFU à 12,8 % pour la fraction supérieure à 150 000€. Pour les contrats ouverts entre 1997 et 2017 : - <u>Retrait avant 4 ans</u> : PFL à 35 % - <u>Retrait entre 4 et 8 ans</u> : PFL à 15 % - <u>Retrait après 8 ans</u> : battement de 4 600€ ou 9 200 € (couples mariés), et PFL à 7,5 % au-delà	17,2 %	
	PER	<u>Si versements déduits à l'entrée</u> : - <u>Sortie en capital</u> : capital imposé au barème progressif et gains soumis au PFU à 12,8 % - <u>Sortie en rente</u> : rente imposée au barème progressif après abattement de 10 % <u>Si versements non déduits</u> : - <u>Sortie en capital</u> : exonération des versements et gains soumis au PFU à 12,8 % - <u>Sortie en rente</u> : barème progressif de l'IR après abattement selon l'âge du bénéficiaire (notamment 70% après 69 ans)	<u>Sortie en capital</u> : 17,2 % sur les plus-values réalisées <u>Sortie en rente</u> : 17,2 % après application d'un abattement progressif lié à l'âge du bénéficiaire (notamment 70 % après 69 ans)	
	PEA/PEE	<u>Retrait ou rachat avant 5 ans</u> : PFU à 12,8 % <u>Retrait ou rachat après 5 ans</u> : exonération	17,2 %	
	Intérêts sur livrets réglementés (livret A, livret jeune, LEP, LDDS, PEAC)	Exonération	Exonération	
Capital immobilier	Revenus locatifs	Barème progressif après abattement forfaitaire (régime micro) ou déduction des charges réelles (régime réel)	17,2 %	

Source : Rapporteurs.

³⁹ Le contribuable peut également opter pour l'imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu, auquel cas un abattement de 40 % s'applique. De manière générale, pour l'ensemble des revenus soumis au

1.4. La fiscalité sur les plus-values s'applique à la cession des actifs et diffère pour les biens immobiliers et mobiliers

1.4.1. Principes généraux de la fiscalité des plus-values

Les plus-values, qu'elles proviennent du capital mobilier ou immobilier, correspondent à la variation de la valeur du patrimoine et contribuent donc à la rémunération du capital⁴⁰.

En France, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, l'imposition des plus-values intervient à la cession du bien⁴¹. Autrement dit, les plus-values non réalisées, ou plus-values latentes, ne sont pas imposées. C'est uniquement lors de la vente de l'actif que la plus-value est considérée comme réalisée et soumise à une imposition au titre de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux.

Les moins-values ne sont imputables que sur les plus-values de même nature, et reportables sur les dix années suivantes en cas de constatation d'une moins-value nette⁴². Cette règle de « cantonnement » permet d'éviter les possibilités d'optimisation consistant, pour un contribuable, à déduire ses pertes de manière stratégique pour diminuer son assiette imposable. L'asymétrie de traitement des plus-values et moins-values peut toutefois décourager la prise de risque (Atkinson et Stiglitz, 1980⁴³). En effet, lorsque les gains sont imposés et que les pertes ne sont pas pleinement déductibles, les contribuables peuvent être désincités à se tourner vers des investissements risqués. La fiscalité qui s'applique aux plus-values diffère selon le type d'actif détenu. Tandis que les plus-values mobilières sont assujetties au PFU comme la plupart des revenus du capital mobilier, les plus-values immobilières font l'objet d'un régime fiscal distinct.

1.4.2. La fiscalité des plus-values mobilières est alignée sur celle des revenus des capitaux mobiliers

Les plus-values mobilières correspondent aux gains obtenus dans le cadre de la cession à titre onéreux de valeurs mobilières (actions, obligations, parts de fonds d'investissement, etc.), droits sociaux, et autres gains ou retraits.

Depuis l'instauration du PFU en 2018, les plus-values mobilières sont soumises à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux au taux forfaitaire de 12,8 % et 17,2 % respectivement, avec option pour l'imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu⁴⁴.

Un abattement renforcé s'applique sur les plus-values réalisées dans le cadre de la vente de titres d'une PME : 50 % pour les titres dont la durée de détention est comprise entre 1 et 4 ans, 65 % pour les titres dont la durée de détention est comprise entre 4 et 8 ans et 85 % pour les titres détenus depuis plus de 8 ans. Cet abattement est considéré comme une dépense fiscale dont la

PFU, le contribuable peut toujours opter pour l'imposition au barème progressif si cela s'avère plus avantageux.

⁴⁰ Par exemple, les plus-values sur des actions rémunèrent l'actionnaire de la même façon qu'une distribution de dividendes, mais au moment de la cession des titres uniquement. Dans le cas de titres cotés liquides qui peuvent être cédés à tout moment à un prix public, il y a donc presque une équivalence économique entre les deux. Si la fiscalité différait fortement entre les deux, les entreprises pourraient être incitées à verser trop de dividendes ou à l'inverse à retenir leurs dividendes pour générer des plus-values.

⁴¹ Il existe des exceptions dans certains cas particuliers. Par exemple, la Nouvelle-Zélande impose le revenu latent des obligations d'entreprise sur la base d'un taux de rendement attendu. Source : OCDE – « L'imposition des gains en capital des personnes physiques » (2007)

⁴² Sauf pour les moins-values immobilières.

⁴³ Atkinson, A.B. & J.E. Stiglitz, (1980), *Lectures on Public Economics*, pp. 97-127, McGraw-Hill Book Co, Londres.

⁴⁴ Pour les titres acquis avant 2018, un abattement pour durée de détention s'applique lorsque le contribuable opte pour l'imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu : de 50 % lorsque les titres sont détenus depuis plus de 2 ans à la date de la cession, et de 65 % lorsque les titres sont détenus depuis plus de 8 ans à la date de la cession.

finalité est de favoriser la transmission d'entreprises, estimée à 215 M€ en 2025 d'après le Voies et Moyens Tome 2 annexé au PLF 2025.

En outre, et dans une optique similaire, un abattement supplémentaire de 500 000 € s'applique aux cessions de titres ou droits par les dirigeants de PME partant à la retraite, pour un coût estimé à 94 M€ en 2025, d'après le Voies et Moyens Tome 2 annexé au PLF 2025.

1.4.3. La fiscalité sur les plus-values immobilières exclut les résidences principales

En France, à l'instar de la majorité des pays de l'OCDE, **les plus-values réalisées dans le cadre de la vente de la résidence principale sont exonérées d'impôt** sur le revenu et de prélèvements sociaux.

Le régime de droit commun des plus-values immobilières prévoit sinon une imposition forfaitaire de 36,2 %, répartie comme suit :

- un taux unique de 19 % d'impôt sur le revenu, augmenté d'une surtaxe⁴⁵ en cas de plus-value imposable supérieure à 50 000€, allant de 2 % à 6 % en fonction du montant de la plus-value réalisée ;
- un taux de 17,2 % de prélèvements sociaux.

L'absence d'imposition au barème de ces montants s'explique notamment par l'aspect souvent exceptionnel et important des plus-values concernées par les transactions immobilières.

Des abattements pour durée de détention sont déductibles de la plus-value immobilière, afin de prendre en compte l'érosion monétaire⁴⁶. Les taux d'abattement s'appliquent à partir de la sixième année de détention et permettent une exonération totale d'impôt sur le revenu après 22 ans, et une exonération totale de prélèvements sociaux après 30 ans. Ainsi, bien que le taux d'imposition des plus-values immobilières soit supérieur au prélèvement forfaitaire unique, le régime d'imposition des plus-values immobilières reste souvent plus avantageux que dans le cas des plus-values mobilières du fait des dispositifs d'exonération et des abattements progressifs liés à la durée de détention (cf. Graphique 10).

1.5. Les prélèvements sur les mutations concernent les transactions immobilières et les successions et donations

1.5.1. Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) sont dus par l'acquéreur lors de la transaction d'un bien immobilier ou foncier. L'assiette est la valeur de l'immeuble ou du terrain objet de la transaction. À la différence de l'IFI qui repose sur une déclaration patrimoniale du redevable, la valeur du bien est ici constatée par les deux parties et communiquée à la DGFIP par un notaire. Les recettes des DMTO sont reversées aux collectivités locales (cf. 2.4.2.2).

⁴⁵ Article 1609 *nonies* G du code général des impôts.

⁴⁶ Le Conseil Constitutionnel avait, à ce titre, invalidé la suppression des abattements pour durée de détention sur les plus-values de terrains à bâtir en 2013 et 2014 : en l'absence d'une prise en compte de l'érosion monétaire, la suppression des abattements pour durée de détention conduisait à une imposition plus défavorable à mesure que la durée de détention s'allonge, méconnaissant le principe d'égalité devant les charges publiques.

En 2024, le taux de droit commun était de 5,09 % pour les logements achevés depuis plus de 5 ans, se décomposant en 3,8 % de part départementale, avec possibilité de hausse jusqu'à 4,5 % sur option, à laquelle s'ajoute 2,37 % de cette part revenant à l'Etat au titre des frais d'assiette et de recouvrement (FAR) soit 0,09 %, et 1,2 % de part communale. En pratique, la plupart des départements appliquent le taux maximal : ainsi, fin 2024, tous les départements appliquaient le taux maximal, à l'exception de l'Indre et de Mayotte. La loi de finances pour 2025 a permis un relèvement temporaire des DMTD de 0,5 point de pourcentage pour les transactions conclues entre le 1^{er} avril 2025 et le 31 mars 2028 (hors primo-accédants à la propriété). Au 1^{er} juin 2025, 83 départements avaient délibéré pour appliquer le taux de 5 %.

1.5.2. *Les droits de mutation à titre gratuit (DMTG)*

Les droits de mutation à titre gratuit (DMTG) incluent les droits de succession et les droits de donation.

Les droits de succession sont dus lors du décès du propriétaire d'un patrimoine. L'assiette est constituée des biens transmis, estimés à leur valeur réelle au jour du décès⁴⁷ nette des dettes à la charge du défunt.

Le barème est progressif selon la valeur du patrimoine transmis. Il est également variable selon le lien de parenté entre le défunt et le bénéficiaire. Les seuils du barème sont fixes en valeur d'une année à l'autre. Sont exonérées de DMTG les successions entre époux ou partenaires d'un PACS, ainsi que sous certaines conditions⁴⁸ celles entre frères et sœurs. Pour les héritiers en ligne directe, le taux marginal varie entre 5 % et 45 % (cf. tableau 4). Un abattement s'applique, dont le montant dépend du lien entre le défunt et le bénéficiaire (jusqu'à 100 000 € pour les enfants et ascendants).

⁴⁷ Avec certaines règles spécifiques d'évaluation, par exemple un abattement de 20 % sur la résidence principale du défunt si au moins un héritier occupe également le logement comme résidence principale au moment du décès (conjoint survivant, enfant, etc.). Cette règle ne s'applique en revanche pas aux donations.

⁴⁸ Un frère ou une sœur héritier est exonéré de DMTG s'il ou elle est célibataire, divorcé ou veuf, âgé de plus de 50 ans et invalide et a vécu en cohabitation avec le défunt pendant les 5 années ayant précédé le décès.

Tableau 4 : Barème des DMTG

Part taxable après abattement	Taux d'imposition
Ligne directe	
Jusqu'à 8 072 €	5 %
De 8 073 € à 12 109 €	10 %
De 12 110 € à 15 932 €	15 %
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 %
Entre frères et sœurs	
Jusqu'à 24 430 €	35 %
Plus de 24 430 €	45 %
Lien familial jusqu'au 4e degré	
Sur l'intégralité	55 %
Sans lien familial (succession et donation)	
Sur l'intégralité	60 %

Source : CGI

L'assiette des droits de mutation à titre gratuit fait par ailleurs l'objet d'exonérations qui viennent diminuer l'assiette imposable, et donc contribuent à diminuer le taux d'imposition effectif. Les principaux dispositifs en ce sens sont :

- **Le démembrement de propriété** : la transmission de la nue-propriété du vivant du légataire permet de réduire l'assiette imposable aux droits de mutation, la transmission de l'usufruit n'entrant pas dans l'assiette au moment du décès. La répartition de la valeur du bien entre nue-propriété et usufruit dépend par convention de l'âge au moment de la transmission. Par exemple, pour un bien transmis entre 51 ans et 60 ans, la valeur de la nue-propriété correspond à 50 % de la valeur totale du bien. L'assiette des droits de donation est déterminée en fonction de la proportion de la valeur du bien correspondant à la nue-propriété, telle qu'estimée au moment du don. Lors du décès de l'usufruitier, l'héritier récupère la pleine propriété sans avoir à payer de nouveaux droits. Cette pratique concerne les biens immobiliers mais également mobiliers ;
- **L'assurance vie** : le régime fiscal des capitaux versés en cas de décès de l'assuré est plus favorable que les dispositions de droit commun, avec, dans le cas général⁴⁹, un abattement de 152 500 € sur l'ensemble des contrats applicable par héritier, puis l'application d'un taux de 20 % jusqu'à 700 000 € et 31,25 % au-delà, sans contrainte sur le lien de parenté ;
- **Le pacte Dutreil** : la transmission d'une entreprise fait l'objet d'une exonération de 75 % des droits de succession, sous certains engagements⁵⁰, sans plafonnement.

⁴⁹ Pour les contrats souscrits depuis 1991, s'agissant des versements effectués après 1998 et avant les 70 ans de l'épargnant.

⁵⁰ Notamment un engagement individuel d'un des dirigeants bénéficiaires d'être dirigeant de la société pendant au moins trois ans et un engagement des bénéficiaires à conserver les parts jusqu'à la fin d'une période d'engagement.

Les droits de mutation sur les donations suivent des règles similaires. En particulier, le barème des taux applicables est identique à celui des droits de successions. En outre, un abattement s'applique également, dont le montant dépend du lien entre le donateur et le donataire (cf. Tableau 5).

Un délai de rappel fiscal de 15 ans s'applique pour pouvoir profiter des abattements et du barème applicables aux donations⁵¹ Autrement dit, les abattements et le barème des droits de donation s'appliquent à l'ensemble des donations réalisées depuis 15 ans.

Le dispositif de don familial de somme d'argent permet en outre des donations exonérées d'impôt dans le cadre familial⁵² si le donateur a moins de 80 ans et le bénéficiaire est majeur, dans la limite de 31 865 € tous les 15 ans, cumulable avec l'abattement de droit commun (100 000€ pour les donations aux enfants par exemple).

Tableau 5 : Abattements applicables au patrimoine transmis (donation et succession)

	Donation	Succession
Epoux ou partenaire de Pacs	80 724 €	Entièrement exonéré
Enfants	100 000 €	100 000 €
Ascendants	100 000 €	100 000 €
Petits-enfants	31 865 €	1 594 €
Arrières petits-enfants	5 310 €	1 594 €
Entre frères et sœurs	15 932 €	15 932 €
Neveux/nieces	7 967 €	7 967 €
Autres	Aucun abattement	1 594 €

Source : CGI

Les recettes issues des DMTG ont plus que doublé en dix ans : elles ont augmenté de 120 % entre 2013 et 2023, pour atteindre 20,8 Md€. Sur la période, les DMTG liés aux donations ont presque été multipliés par quatre (passant de 1,1 Md€ en 2013 à 4,3 Md€ en 2023), tandis que les DMTG liés aux successions ont été multipliés par deux (de 8,4 Md€ à 16,6 Md€ en 2023). La hausse du montant des DMTG a été plus rapide que la croissance du nombre de décès, qui a été de 12 % sur la même période⁵³.

Sur une perspective plus longue, Piketty (2011)⁵⁴ montre que le flux de l'héritage a augmenté entre 1950 et 2008, lorsqu'il est exprimé en pourcentage du revenu national (passant d'environ 5 % à environ 15 % sur la période).

⁵¹ Ainsi qu'entre la dernière donation et la succession.

⁵² Pour être éligible, le donateur doit faire le don à son enfant, son petit-enfant ou son arrière-petit-enfant. S'il n'a pas de descendants, il peut faire un tel don à son neveu ou sa nièce, et en cas de décès, son petit-neveu ou sa petite-nièce.

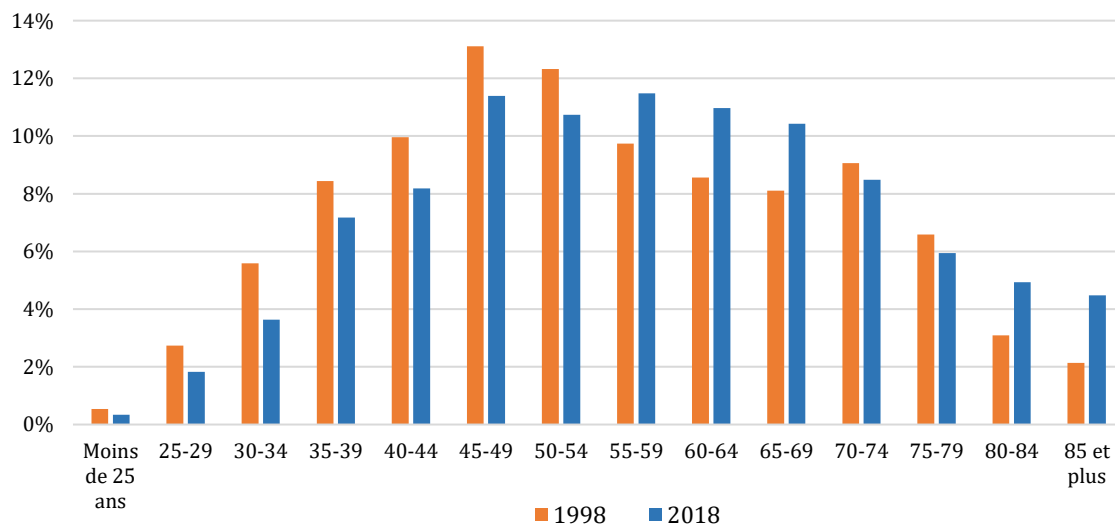
⁵³ Source : Insee, série annuelle « Décès de tous âges – France ».

⁵⁴ Piketty, T. (2011), « *On The Long-Run Evolution of Inheritance: France 1820-2050* », *The Quarterly Journal of Economics*.

Les recettes de DMTG devraient encore augmenter à l'avenir du fait de la conjonction de plusieurs facteurs :

- **la hausse projetée du taux de mortalité liée au vieillissement de la population ;**
- **la concentration croissante du patrimoine détenu par les ménages âgés** (cf. Graphique 3) a un effet positif sur les recettes en raison de la progressivité du barème des DMTG et de la saturation plus rapide des abattements ;
- **la baisse constatée de la natalité sur les dernières décennies.** En effet, on observe une baisse d'environ un enfant par femme entre 1964 et 1976, passant de 3 à 2 enfants. Par ailleurs, l'âge moyen de réception d'un héritage étant situé aux alentours de 57 ans⁵⁵, les individus nés dans les années 60-70 sont ceux qui héritent aujourd'hui. La diminution du nombre d'enfants par succession réduit le nombre d'abattements appliqués, entraînant ainsi une augmentation des recettes de DMTG ;
- enfin, **la fixité des abattements et du barème des DMTG**, qui ne sont plus indexés sur l'inflation depuis 2012, tend à accroître les recettes.

Graphique 3 : Répartition du patrimoine total des ménages par classe d'âge



Source : INSEE, Enquête Patrimoine 1997-1998 et Enquête Histoire de Vie et Patrimoine 2017-2018. Calculs DG Trésor.

⁵⁵ Insee Références, édition 2018, « Des transmissions de patrimoine plus fréquentes mais de montants plus faibles en France que dans les autres grands pays de la zone euro – une comparaison fondée sur les données de l'enquête européenne HFCS »

2. La fiscalité est nécessaire sur les revenus du capital et peut se justifier sur le stock de patrimoine mais nécessite d'être calibrée de manière à garantir une neutralité

Encadré 3 : La mise à disposition de données désagrégées : un préalable à l'évaluation des effets économiques de la fiscalité

L'existence de données exploitables est un prérequis à la réalisation d'évaluations quantitatives de politiques publiques. La mise à disposition de données détaillées (individuelles, détaillées, avec du recul temporel) permet à des équipes de recherche françaises de mener ces évaluations, mais également d'inciter des équipes de recherche internationales à travailler sur le cas français.

Les progrès de l'administration française pour la mise à disposition de données fiscales sont substantiels sur ces dernières années, en particulier du fait de :

- la numérisation des déclarations fiscales, qui permet de disposer de données administratives couvrant de manière exhaustive le champ des assujettis ;
- des démarches d'échanges de données entre administrations, notamment les transmissions de données depuis la direction générale des finances publiques (DGFIP) vers l'Insee et les services statistiques ministériels ;
- la mise en place du centre d'accès sécurisé aux données (CASD), un groupement d'intérêt public dédié à l'accès sécurisé aux données confidentielles à des fins de recherche et d'évaluation de politiques publiques, qui a notamment permis de mener à bien les travaux du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital. La DGFIP met notamment à disposition, *via* le CASD, les données détaillées issues des déclarations de revenus des foyers fiscaux, ainsi que celles issues des déclarations ISF/IFI.

Du fait de ces démarches, de nouveaux croisements de sources fiscales ont pu être réalisés, permettant des analyses originales. Peuvent notamment être cités, dans le cadre de la fiscalité du patrimoine :

- le travail de reconstitution du lien entre biens immobiliers et ménages propriétaires, intégrant également les sociétés civiles immobilières, réalisé par André & Meslin (2021⁵⁶). Combiné à une méthode d'évaluation de la valeur du patrimoine immobilier, ce recoupement a permis d'évaluer que la taxe foncière est régressive relativement à la valeur des biens détenus par les propriétaires⁵⁷ ;
- l'évaluation des réformes de la fiscalité des revenus du capital réalisée par l'Institut des politiques publiques (IPP), à partir d'un recoupement de données sur les revenus fiscaux des particuliers, sur les résultats des entreprises et sur l'actionnariat (Bach *et al.*, 2024)⁵⁸.

Malgré ces progrès notables, certains dispositifs de la fiscalité du patrimoine restent non évalués du fait d'un manque de données disponibles. C'est notamment le cas des DMTG ou encore des impôts sur les plus-values immobilières.

⁵⁶ Meslin, O. et André, M. (2021), « Et pour quelques appartements de plus : Étude de la propriété immobilière des ménages et du profil redistributif de la taxe foncière », Document de travail Insee.

⁵⁷ Voir Insee (2023), « Les ménages au patrimoine immobilier le plus élevé paient relativement moins de taxe foncière que les ménages les moins dotés », Insee analyses.

⁵⁸ Bach, L., Bozio, L., Guillouzouic, A., Leroy C. & Malgouyres, C. (2024) "Follow the money! Why dividends overreact to flat-tax reforms."

En outre, le statut des données collectées par les notaires gagnerait à être clarifié. En particulier, la loi prévoit que les notaires exercent la « *mission de service public* » de « *contribu[er] à la diffusion des informations relatives aux mutations d'immeubles à titre onéreux* »⁵⁹. La transmission de données sur les transactions immobilières au Conseil supérieur du notariat (CSN) fait l'objet d'émoluments perçus par les notaires⁶⁰. Or, ces données font ensuite l'objet d'une exploitation commerciale par le CSN, qui vend l'accès à la base complète, y compris aux administrations publiques. Du fait de leur coût, les données notariales sur les transactions immobilières sont peu utilisées par des équipes de recherche, ou alors sur des échantillons restreints⁶¹. Le réinvestissement du champ de la production et de la diffusion de données par les notaires pourrait également permettre de collecter et de diffuser de nouvelles données sur les transmissions patrimoniales, dont les héritages.

Proposition n° 1 : *Poursuivre les investissements dans la production de données administratives pouvant être utilisées à des fins statistiques et leur diffusion dans des conditions respectant le secret fiscal. À cet effet, mobiliser davantage les notaires au titre de leurs missions de service public.*

2.1. La fiscalité sur les revenus du capital est nécessaire mais doit tenir compte de la forte mobilité de certaines assiettes

2.1.1. Depuis la fin du 20^{ème} siècle, la littérature économique tend à soutenir une certaine imposition des revenus du capital

Les modèles fondateurs de la fiscalité du capital concluaient qu'il serait optimal du point de vue de la croissance économique de ne pas imposer les revenus issus du patrimoine. À long terme, les revenus du capital ne devraient pas être imposés pour ne pas pénaliser l'investissement et la croissance, dans la mesure où une imposition du capital limiterait à terme le stock de capital productif accumulé (Judd, 1985⁶² et Chamley, 1986⁶³). Une autre approche soutient qu'un système fiscal efficient et équitable pourrait être atteint uniquement *via* une taxation progressive des revenus du travail, sans recourir à la taxation indirecte ni à l'imposition du patrimoine. En effet, ces dernières taxes auraient des effets distorsifs sur la consommation – la fiscalité du capital étant dans cette vue considérée comme une taxation de la consommation future (Atkinson & Stiglitz, 1976⁶⁴).

Ces résultats permettent de rappeler que le travail et le capital n'ont ni la même origine ni la même fonction dans l'économie et qu'il n'est donc pas nécessairement justifié « *a priori* » de les imposer de la même manière. Ils reposent toutefois sur une approche théorique très simplificatrice.

⁵⁹ Article 6 de la loi contenant l'organisation du notariat (loi 25 ventôse an XI), modifié par loi n° 2011-331 du 28 mars 2011.

⁶⁰ Le montant des émoluments que perçoivent les notaires pour la « transmission au Conseil supérieur du notariat des informations relatives aux mutations d'immeubles à titre onéreux » est fixé à 15,31 € par transaction depuis 2020 (*cf.* article A444-171 du Code du commerce).

⁶¹ Voir par exemple Ay & Le Corre (2025), qui analysent le patrimoine immobilier des propriétaires occupants avec les données des notaires, mais restreignent leur analyse à la Bourgogne-Franche-Comté. Source : Ay, J.-S. & Le Corre, T. (2025) « *The social stratification of homeowners' housing wealth: Bringing a dynamic approach through the price gap index* », *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*.

⁶² Judd, K. (1985). *Redistributive taxation in a simple perfect foresight model*. *Journal of Public Economics*.

⁶³ Chamley, C. (1986). *Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives*. *Econometrica*.

⁶⁴ Atkinson, A., & Stiglitz, J. (1976). *The design of tax structure: Direct versus indirect taxation*. *Journal of Public Economics*.

La littérature économique récente a en effet largement remis en cause ces résultats, en fournissant plusieurs arguments déterminants en faveur d'une imposition du patrimoine, du point de vue de l'équité mais aussi de l'efficacité économique.

Le contexte de hausse des inégalités de patrimoine a remis en avant l'intérêt de la fiscalité comme outil redistributif afin de poursuivre un objectif d'équité. En France, la moitié des ménages les mieux dotés en patrimoine possède 92 % du patrimoine brut total⁶⁵. L'indice de Gini du patrimoine brut est passé de 0,639 à 0,662 entre 1998 et 2021⁶⁶, alors qu'il est de 0,294 pour les niveaux de vie⁶⁷. Si un objectif de politique publique est de réduire les inégalités de patrimoine, la fiscalité du patrimoine est l'instrument le plus direct. Jakobsen *et al.* (2020⁶⁸) montrent ainsi que la taxe sur la fortune a été un outil efficace pour limiter la concentration du patrimoine au sommet de la distribution au Danemark. L'objectif d'équité, le plus souvent mis en avant pour justifier cette fiscalité, dépasse le cadre de ce rapport particulier (voir le rapport particulier n° 4).

Plusieurs arguments d'efficacité économique sont également avancés en faveur d'une fiscalité sur le patrimoine :

- **un argument important justifiant d'imposer les revenus du capital est que la frontière entre revenus du capital et revenus du travail est en pratique difficile à appréhender.** Les indépendants et les dirigeants de petites entreprises peuvent opter pour le mode de rémunération le plus avantageux fiscalement, notamment en choisissant de se rémunérer en dividendes plutôt qu'en salaire (redénomination de revenus, ou *income shifting*). De ce fait, un différentiel d'imposition trop important entre différentes sources de revenus pourrait nuire à la neutralité fiscale et donc à l'allocation optimale du capital, et réduirait en outre l'assiette fiscale ;
- **la fiscalité du capital constitue une solution de second rang pour corriger les externalités négatives, si la régulation ou les normes n'ont pas permis d'éviter les phénomènes de rentes.** Certains revenus issus du capital peuvent être liés à des rentes, (situations de monopole, de pouvoir de négociations asymétriques, etc.). Or, ces situations, symptômes de marchés imparfaitement compétitifs, sont considérées comme inefficaces par la littérature. La mise en place d'une fiscalité sur les revenus du capital peut alors permettre une amélioration de l'efficacité (Rothschild & Scheuer, 2016⁶⁹), même si elle ne permet pas de distinguer entre les revenus liés ou non à des rentes inefficaces ;
- **l'absence de fiscalité sur le capital pourrait nuire à l'offre de travail, l'investissement et la croissance économique,** en induisant une fiscalité plus importante sur le travail pour compenser, ou une dépense publique moindre. Ces deux cas de figure peuvent avoir des effets négatifs sur la croissance, notamment en renforçant les phénomènes de rente et en freinant l'innovation (Aghion *et al.*, 2013 ; Akcigit & Stantcheva, 2020⁷⁰), ou en limitant le rôle de la dépense publique comme complément à l'investissement privé dans la formation de capital productif (Jones *et al.*, 1993⁷¹).

⁶⁵ Insee. (2023). « Début 2021, 92 % des avoirs patrimoniaux sont détenus par la moitié des ménages ». *Insee Focus*.

⁶⁶ Insee. (2024). « Revenus et patrimoines des ménages ». *Insee Références*.

⁶⁷ Le niveau de vie est égal au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation.

⁶⁸ Jakobsen, K., Jakobsen, K., Kleven, H. & Zucman, G. (2020), « *Wealth Taxation and Wealth Accumulation: Theory and Evidence From Denmark* », *The Quarterly Journal of Economics*.

⁶⁹ Rothschild, C., & Scheuer, F. (2016). « *Optimal Taxation with Rent-Seeking* », *The Review of Economic Studies*.

⁷⁰ Aghion, P., Akcigit, U., & Fernández-Villaverde, J. (2013). « *Optimal Capital Versus Labor Taxation with Innovation-Led Growth* », *NBER Working paper* ; Akcigit U. & Stantcheva S. (2020), *Taxation and Innovation: What Do We Know?* », *NBER working paper*.

⁷¹ Jones, L., Manuelli, R., & Rossi, P. (1993). « *Optimal Taxation in Models of Endogenous Growth* », *Journal of Political Economy*.

2.1.2. Les réformes de la fiscalité du capital de 2013 et 2018 ont permis de conclure à des effets de comportement importants

S'agissant de l'imposition des revenus du capital, l'interaction de la fiscalité des dividendes avec les politiques de distribution des entreprises justifie une fiscalité spécifique. La littérature économique classique distingue deux principales théories quant à l'impact de la fiscalité des dividendes sur l'investissement des entreprises :

- selon l'approche traditionnelle (*old view*), un taux d'imposition des dividendes plus élevé diminue l'investissement parce qu'il est financé par l'émission de nouveaux capitaux propres dont le coût aura augmenté en raison de la hausse du taux d'imposition (Harberger, 1962⁷² ; Mc Lure, 1979⁷³) ;
- selon la nouvelle approche (*new view*), la fiscalité des dividendes n'a aucun effet sur l'investissement car les entreprises privilégient l'autofinancement *via* les bénéfices non distribués. Ainsi, des impôts plus élevés réduisent le rendement marginal de l'investissement, mais réduisent également l'incitation marginale *ex post* à distribuer les bénéfices d'un montant similaire (Auerbach, 1979⁷⁴ ; Bradford, 1981⁷⁵).

Bien que les travaux empiriques n'aient pas tranché sur l'approche la plus conforme à la réalité, les deux dernières réformes en France (barémisation des revenus du capital puis mise en place du PFU) ont permis d'apporter des éclairages sur le cas français.

En effet, les réformes de la fiscalité des revenus du capital de 2013 et 2018 ont entraîné des réactions importantes en termes de revenus du capital, en particulier chez les dirigeants d'entreprises. Suite à la réforme de 2013, les ménages propriétaires d'une entreprise auraient réduit leurs dividendes de l'ordre de 20 % (Bach *et al.*, 2024⁷⁶). A l'inverse, ils les auraient augmentés de 20 % suite à la réforme de 2018⁷⁷.

En revanche, aucune des réformes n'aurait eu d'effet causal significatif sur l'investissement des entreprises, les dirigeants ayant principalement réagi en ajustant le stock d'épargne de leur entreprise. En effet, la réforme de 2013 aurait entraîné une forte augmentation de l'épargne nette des entreprises, accompagnée d'une hausse plus modérée de leurs consommations intermédiaires. Ces réserves de trésorerie auraient ensuite été massivement déstockées, principalement sous forme de distribution de dividendes, à la suite de la réforme de 2018. Si ces mouvements opposés des flux de dividendes en réponse aux réformes ont pu amener à conclure que la réforme du PFU s'était auto-financée à court terme (*cf.* 1.3.1), ils illustrent également l'importance, d'une part, d'évaluer l'efficacité des réformes sur la fiscalité du patrimoine à l'aune des effets de comportement qu'elles induisent et, d'autre part, d'apporter une certaine stabilité eu égard à la fiscalité du capital afin d'orienter les anticipations des agents économiques et d'éviter des comportements de thésaurisation dans l'attente d'une fiscalité future qui serait plus avantageuse.

⁷² Harberger, Arnold C. (1962), « *The incidence of the corporation income tax* », *Journal of Political economy*.

⁷³ McLure, C. E. (1979). « *Must Corporate Income Be Taxed Twice?* », *Brookings Institution Press*.

⁷⁴ Auerbach, A. J. (1979). « *Wealth maximization and the cost of capital* », *The Quarterly Journal of Economics*.

⁷⁵ Bradford, D. (1981) « *The incidence and allocation effects of a tax on corporate distributions* », *Journal of Public Economics*.

⁷⁶ Bach, L., Bozio, L., Guillouzouic, A., Leroy C. & Malgouyres, C. (2024) « *Follow the money! Why dividends overreact to flat-tax reforms.* »

⁷⁷ Voir analyses du rapport particulier n°1.

2.2. Des réformes de la fiscalité sur les revenus du capital permettraient de limiter l'optimisation et de rendre plus neutre la fiscalité sur certaines sous-assiettes

2.2.1. *Le dispositif d'apport-cession offre une possibilité d'évitement de l'impôt sur les revenus du patrimoine dont l'utilisation est de plus en plus répandue, notamment pour des plus-values de valeurs exceptionnellement importantes*

La réforme du prélèvement forfaitaire unique prévoit, dans sa philosophie générale, d'appliquer un taux uniforme sur l'ensemble des revenus du patrimoine, permettant de limiter les distorsions créées par des taux différenciés. **Des dispositifs dérogeant à ce principe persistent néanmoins, permettant potentiellement des comportements d'optimisation fiscale.**

C'est le cas notamment du dispositif de l'apport-cession, prévu à l'article 150-0 B ter du code général des impôts, qui permet aux contribuables de bénéficier d'un report d'imposition lors de la cession de titres de participation dans une société contrôlée par l'apporteur. Dans le cas général, la cession de titres de sociétés donne lieu à une imposition au titre de l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux, dont l'assiette est la plus-value réalisée.

Initialement conçu dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2012 comme un dispositif anti-abus destiné à limiter certains schémas d'optimisation adossés au sursis d'imposition permis par l'article 150-0 B, le dispositif d'apport-cession permet un report d'imposition sous certaines conditions. La société récipiendaire peut ainsi céder les titres reçus sans qu'il soit mis fin au report d'imposition, dès lors que la cession intervient après un délai de trois ans, ou si 60 % des liquidités sont réinvesties. En pratique, les modalités de ce dispositif conduisent à ce que les plus-values placées en report d'imposition puissent échapper à l'impôt pour une durée indéterminée.

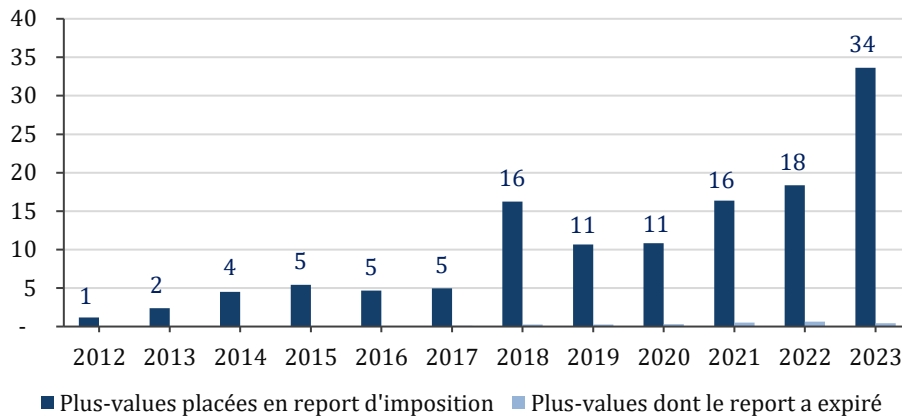
Le dispositif de l'apport-cession a fait l'objet d'une proposition de recentrage dans le rapport du CPO sur l'impôt sur le revenu de 2024⁷⁸, en durcissant les règles en cas de revente des titres par la société *holding*. Le constat était que ce dispositif dérogatoire ne répondait pas à un objectif clairement défini, qu'il était principalement utilisé à des fins d'optimisation fiscale par des ménages dans le haut de la distribution des revenus, et que les montants concernés étaient significatifs.

Le présent rapport actualise plusieurs de ces constats, qui tendent à renforcer la proposition émise par le CPO en 2024.

D'une part, **le montant des plus-values placées en report d'imposition a doublé en 2023 par rapport aux deux années précédentes**. Depuis sa création en 2012, le montant déclaré des plus-values placées en report d'imposition a crû, avec une forte hausse notamment en 2018. Le rapport de 2024 mentionnait un montant de 16 Md€ en 2021, dont 13 Md€ concentrés sur le dernier dix-millième de la distribution de revenu déclaré par unité de consommation (UC). **Les dernières données exhaustives de déclarations d'impôt sur le revenu (POTE) exploitées pour le présent rapport suggèrent en outre un quasi-doublement des montants entre 2022 et 2023, les plus-values déclarées atteignant 34 Md€ en 2023** (cf. Graphique 4). Les plus-values dont le report a expiré (« sortant » du dispositif) restent marginales. Au total, le stock de plus-values dont l'imposition est reportée vaut 127 Md€ en 2023. **Autrement dit, depuis la création du dispositif en 2012, le montant total de plus-values toujours placées en report d'imposition⁷⁹ s'élève à 127 Md€.**

⁷⁸ CPO (2024), « Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus ».

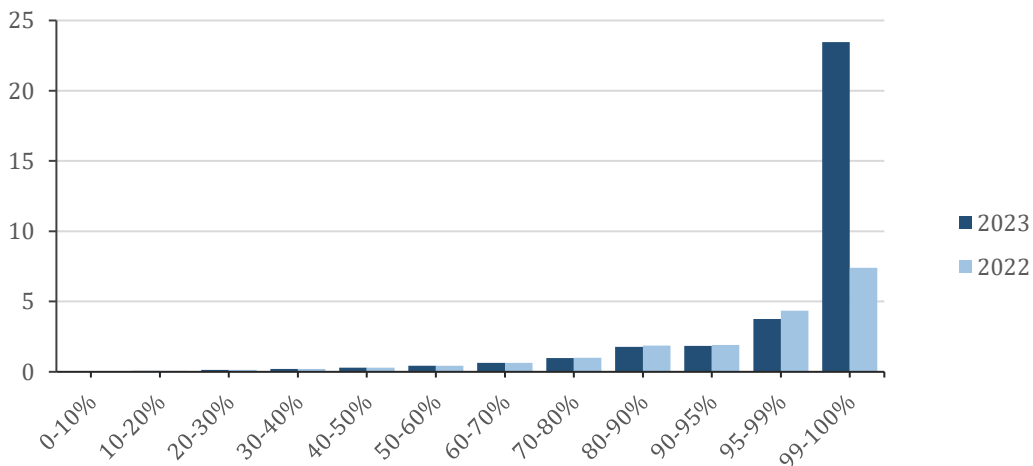
⁷⁹ Pour estimer le stock total entre 2012 et 2023, nous avons déduit des plus-values placées en report les plus-values dont le report a pris fin sur la période.

Graphique 4 : Plus-values nouvellement placées en report d'imposition au titre de l'article 150-0 B ter (en Md€)

Source : données fiscales (POTE 2012 à 2023), DGFIP.

Note de lecture : les plus-values réalisées en 2023 bénéficiant d'un report d'imposition prévu à l'article 150-0 B ter du CGI se sont élevées à 34 Md€.

D'autre part, **les plus-values déclarées sont de plus en plus concentrées dans le haut de la distribution**. La hausse des montants concernés en 2023 semble notamment être due à des plus-values exceptionnellement importantes déclarées. En 2023, le dernier centile de la distribution des plus-values déclarées représentait 23,5 Md€, contre 7,4 Md€ en 2022 (cf. Graphique 5). Ces 23,5 Md€ étaient concentrés parmi 84 foyers fiscaux. Le Tableau 6 détaille certaines caractéristiques de ces foyers, qui déclarent 21,9 M€ de revenus en moyenne (hors plus-values), et dont les revenus sont à 69 % composés de revenus du capital (contre 25 % pour l'ensemble des déclarants de plus-values).

Graphique 5 : Distribution des plus-values placées en report d'imposition au titre du 150-0-B-ter par centile du montant des plus-values déclarées, en 2022 et 2023 (en Md€)

Source : données fiscales (POTE 2022 et 2023), DGFIP.

Note de lecture : les plus-values déclarées en 2023 bénéficiant d'un report d'imposition prévu à l'article 150-0 B ter du CGI se sont élevées à 34 Md€, dont 23 Md€ situés dans le dernier centile de la distribution des plus-values.

Tableau 6 : Caractéristiques de ménages ayant recours à l'apport-cession en 2023, pour l'ensemble des bénéficiaires et pour les bénéficiaires du dernier centile de plus-values

	Bénéficiaires du dernier centile de plus-values	Ensemble des bénéficiaires
Montant total des plus-values placées en report d'imposition	23,5 Md€	33,6 Md€
Part dans le total des plus-values placées en report d'imposition	70 %	100 %
Revenu déclaré moyen (hors plus-values)	21,9 M€	0,7 M€
Part moyenne des revenus du capital dans le revenu déclaré	69 %	25 %
IR avant réduction d'impôt moyen	3,6 M€	0,1 M€
Nombre de bénéficiaires	84 foyers	8 400 foyers

Source : données fiscales (POTE 2023), DGFIP.

Note de lecture : 70% des plus-values placées en report d'imposition sont concentrées sur 1 % des bénéficiaires du dispositif, soit 84 foyers fiscaux, dont le revenu déclaré moyen (hors plus-values placées en report d'imposition) est de 21,9 M€.

Les données présentées *supra* actualisent et renforcent les constats du rapport du CPO de 2024. En ce sens, la proposition ci-dessous prolonge la proposition précédemment émise.

Proposition n° 2 : *Supprimer les modalités de prolongement du report d'imposition suite à la cession à titre onéreux des titres apportés prévues à l'article 150-0 B ter du CGI, ou à défaut encadrer de façon plus contraignante le bénéfice de ce régime, par exemple en plafonnant les sommes couvertes par le maintien de ce report ou en augmentant le ratio des sommes à réinvestir.*

2.2.2. Les réformes récentes de la fiscalité des revenus locatifs pourraient être complétées

Suite à la mise en place du prélèvement forfaitaire unique, qui a unifié la fiscalité des revenus du capital mobilier, les revenus locatifs constituent le principal pan des revenus du patrimoine des ménages encore soumis à un régime spécifique, dans la mesure où ils sont issus d'actifs immobiliers, et constituent donc une assiette peu mobile.

Le régime fiscal des revenus locatifs a toutefois connu des évolutions récentes :

- La loi n°2024-1039 du 19 novembre 2024, dite loi Le Meur, a mis fin à la « niche Airbnb » en abaissant l'abattement forfaitaire du régime micro-BIC pour les meublés de tourisme (*cf.* 1.3.3).
- La loi de finances initiale pour 2025 a instauré la réintégration des amortissements déduits dans l'assiette de la plus-value imposable réalisée dans le cadre de la vente d'un bien louée en régime LMNP.

Ces deux textes modifient certains aspects de la fiscalité locative (meublés de tourisme, *etc.*), sans toucher à l'essentiel des inégalités de fiscalité :

- L'activité des loueurs en meublés non professionnels (LMNP) est rattachée au régime des bénéfices industriels et commerciaux (BIC), ce qui implique une application des règles du régime BIC : l'assujettissement à la cotisation foncière des entreprises (CFE) et surtout en régime réel, la déductibilité d'une charge correspondant à l'amortissement du bâti (hors terrain d'assiette par définition non amortissable). Cet avantage fiscal n'est qu'imparfaitement compensé par la réintégration des amortissements déduits pendant la durée de détention dans l'assiette de la plus-value à la cession, du fait des abattements pour durée de détention (*cf. supra*).

- L'activité de location nue est rattachée aux revenus fonciers, ce qui implique la possibilité d'imputer le déficit foncier éventuellement constaté en régime réel sur le revenu global. Pourtant, sur le plan économique, l'activité de location meublée ne se distingue que marginalement de la location nue.
- En régime micro-BIC, les meublés ordinaires et les meublés de tourisme classés bénéficient encore d'un abattement plus avantageux que le régime micro-foncier (50 % contre 30 %), et les seuils de revenus pour bénéficier du régime micro diffèrent.

La note du CPO⁸⁰ sur le sujet recommande d'aller plus loin en rapprochant les deux régimes tout en limitant les stratégies d'optimisation.

En s'inspirant des orientations du CPO, un scénario de fusion de ces deux régimes pourrait même être envisagé, via une bascule du régime LMNP sur le régime des revenus fonciers, qui aurait les effets suivants :

- **fin de la déductibilité de l'amortissement du bâti** en charge au régime LMNP réel ;
- **création d'un abattement forfaitaire unique, par exemple au taux de 40 %**, s'appliquant sur l'ensemble des revenus locatifs déclarés au régime micro (contre 30 % auparavant pour la location nue et 50 % sur la location de meublés ordinaires) ;
- **harmonisation des seuils de revenus permettant de bénéficier du régime micro, par exemple à 30 000 €,** contre 15 000 € auparavant pour la location nue et 77 000 € pour la location de meublés ordinaires ;
- imputation des déficits sur le revenu global dans la limite de 10 700 € comme en location nue, soit un traitement plus favorable qu'actuellement pour les loueurs en meublé⁸¹ ;
- création d'une catégorie de charge déductible des revenus fonciers correspondant aux frais d'ameublement, afin de tenir compte des spécificités du régime de la location meublée⁸² ;
- fin de l'assujettissement à la cotisation foncière des entreprises (CFE) pour les loueurs en meublés non professionnels.

La possibilité de déduire des charges l'amortissement du bâti au régime LMNP réel constitue un avantage fiscal dont le coût est estimé à 450 M€.

Par ailleurs, l'unification des abattements applicables sous le régime micro entraînerait d'une part des gagnants (loureux déclarant des revenus fonciers, pour qui le taux passerait de 30 % à 40 %), estimés à 1 M de contribuables pour un gain total de 140 M€, et d'autre part des perdants (loureux en meublés non professionnels, pour qui le taux passerait de 50 % à 40 %), estimés à 500 000 contribuables pour une perte totale de 120 M€, pour un coût total estimé à 20 M€ pour les finances publiques⁸³. Il convient de préciser que ce chiffrage ne prend pas en compte le rehaussement des seuils, qui n'est pas microsimulable.

Le rendement global de la mesure d'unification serait donc de l'ordre de 0,4 Md€.

⁸⁰ Note du CPO n°9, Septembre 2024. « Vers un rapprochement des régimes fiscaux de la location meublée et de la location nue »

⁸¹ Dans le régime LMNP actuellement en vigueur, les déficits sont imputables seulement sur les revenus locatifs, avec une possibilité de report sur 10 ans.

⁸² Afin d'éviter les abus (ameublement de la résidence principale déclaré dans les charges du loueur en meublé), un forfait de 10 % pourrait alors être envisagé.

⁸³ Source : Modèle de microsimulation de l'impôt sur le revenu de la DG Trésor, échantillon de revenus Retriever 23 vieilli sur revenus 2025.

S'agissant des meublés de tourisme, qui font actuellement l'objet d'un traitement fiscal différencié au sein du régime LMNP⁸⁴, il conviendrait d'examiner la pertinence de leur inclusion dans la réforme de rapprochement de la fiscalité de la location nue et meublée, ce qui permettrait d'aller davantage vers l'unification et l'harmonisation des régimes.

Proposition n° 3 : *Unifier la fiscalité des revenus tirés de la location meublée et celle de la location nue.*

⁸⁴ Les meublés de tourisme classés relèvent du même régime que les meublés ordinaires, tandis que les meublés de tourisme non classés bénéficient d'un régime fiscal distinct, comprenant notamment un abattement forfaitaire de 30 %.

2.3. La fiscalité sur le stock peut compléter celle sur les revenus du capital, avec des conséquences nuancées

2.3.1. La théorie économique n'est pas univoque sur la forme à privilégier entre taxation des revenus ou du stock de patrimoine

La littérature économique ne s'accorde pas de manière unanime sur la question de savoir s'il est préférable de taxer le stock de patrimoine ou les revenus tirés de ce dernier. Étant donné que les rendements du capital varient selon les années et selon les actifs, l'application d'une taxe à taux fixe portant sur les revenus du capital pénalise moins le patrimoine à plus faible rendement, tandis qu'une taxe annuelle sur le stock les pénalise davantage. Plusieurs arguments contradictoires peuvent alors être avancés, soulignant la nécessité d'un arbitrage entre différents objectifs :

- l'application d'une fiscalité plus élevée sur les meilleurs rendements (donc une taxation des revenus du capital) permet de corriger des avantages donnés à certains ménages, potentiellement liés à des situations de rentes, à un meilleur accès aux informations financières ou à de la chance, et peut donc se justifier au regard d'un objectif d'équité (Rotschild & Scheuer, 2016 ; Gerritsen *et al.*, 2024⁸⁵) ;
- l'application d'une fiscalité plus favorable pour les bons rendements (donc une taxation du stock) fournit une incitation à une meilleure allocation du patrimoine, et peut donc être défendu au regard de l'objectif d'efficacité économique.

Par ailleurs, la difficulté d'estimer la valeur du stock du patrimoine à une date donnée a conduit la plupart des pays de l'OCDE à utiliser préférentiellement la fiscalité sur les revenus du patrimoine, même si certains pays combinent les deux outils (OCDE, 2018⁸⁶). Pour la fiscalité sur le stock, l'assiette peut prendre la forme d'une valeur auto-déclarée par le contribuable, avec un risque de sous-déclaration ou de fraude, ou d'une estimation de la valeur du patrimoine réalisée par l'administration fiscale, ce qui nécessite de définir une méthode d'estimation fiable, généralisable et consensuelle.

En outre, l'imposition du stock de capital n'étant pas directement corrélée aux capacités contributives mobilisables rapidement par un ménage, elle peut engendrer des problèmes de trésorerie, ce qui peut justifier des facilités d'étalement des paiements dans le temps. À l'inverse, un impôt sur les revenus du capital porte par nature sur une ressource disponible, ce qui facilite son acquittement et explique un consentement à l'impôt généralement plus élevé que pour l'imposition de la détention ou des mutations de patrimoine (Bastani & Waldenström, 2020⁸⁷).

⁸⁵ Rothschild, C., & Scheuer, F. (2016). « *Optimal Taxation with Rent-Seeking*. » The Review of Economic Studies ; Gerritsen, A., Jacobs, B., Spiritus, K., & Rusu, A. (2024). « *Optimal Taxation of Capital Income with Heterogeneous Rates of Return*. » The Economic Journal.

⁸⁶ OCDE (2018), « *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD* », OECD Tax Policy Studies No.26.

⁸⁷ Bastani, S., & Waldenström, D. (2020). « *How should capital be taxed?* », Journal of Economic Surveys.

En outre, **l'application d'une taxe sur le stock de patrimoine peut être justifiée par l'objectif général de taxer les assiettes les moins élastiques** (règle dite « de Ramsey »)⁸⁸. Le patrimoine étant une variable économique « de stock », il présente une variabilité *a priori* moindre que les variables « de flux » comme les revenus, du moins à court terme. Dans le cas de la fiscalité du patrimoine, un impôt sur la fortune des ménages peut mener à des comportements de mobilité fiscale ; les études empiriques récentes montrent que de tels effets existent mais sont d'ampleur limitée (*cf. Erreur ! Source du renvoi introuvable.*). Cette recommandation générale a par ailleurs conduit à deux déclinaisons plus spécifiques :

- l'idée d'une taxation « exceptionnelle » sur le capital préexistant, qui n'aurait pas d'incitation sur l'investissement dans le capital futur. Cette proposition a notamment été émise pour financer la réponse à la crise du Covid-19 par Saez, Landais & Piketty (2020⁸⁹), ou la lutte contre le changement climatique par Pisani-Ferry & Mahfouz (2023⁹⁰). Une telle modalité d'imposition n'a cependant pas été mise en place en France. La principale limite de cette proposition théorique est qu'elle repose sur la crédibilité d'un gouvernement à ce que la taxe ne soit pas reconduite ou renouvelée à l'avenir ;
- une proposition visant à appliquer une fiscalité ciblée sur certaines catégories de patrimoine dont l'assiette est particulièrement peu élastique, en particulier le foncier. Du fait de son élasticité nulle, une taxe sur la valeur du terrain nu peut être une composante d'un système fiscal optimal (Bonnet *et al.*, 2021⁹¹).

2.3.2. Un renforcement de la fiscalité portant sur le foncier pourrait s'envisager dans une perspective plus large de réforme de la taxe foncière

Fin 2023, la valeur brute totale des terrains bâtis détenus par les ménages, en comptabilité nationale, représente 3 782 Md€⁹², soit 1,9 année de revenu primaire des ménages, alors qu'elle en représentait 0,5 année en 1995. Entre 1995 et 2023, la valeur des terrains bâtis détenus par les ménages a été multipliée par 9,7, tandis que dans le même temps le montant de la taxe foncière payée par les ménages a été multiplié par 3,7 (*cf.* Graphique 6).

⁸⁸ Cf. Ramsey, F. P. (1927). « *A Contribution to the theory of taxation* ». *The Economic Journal*.

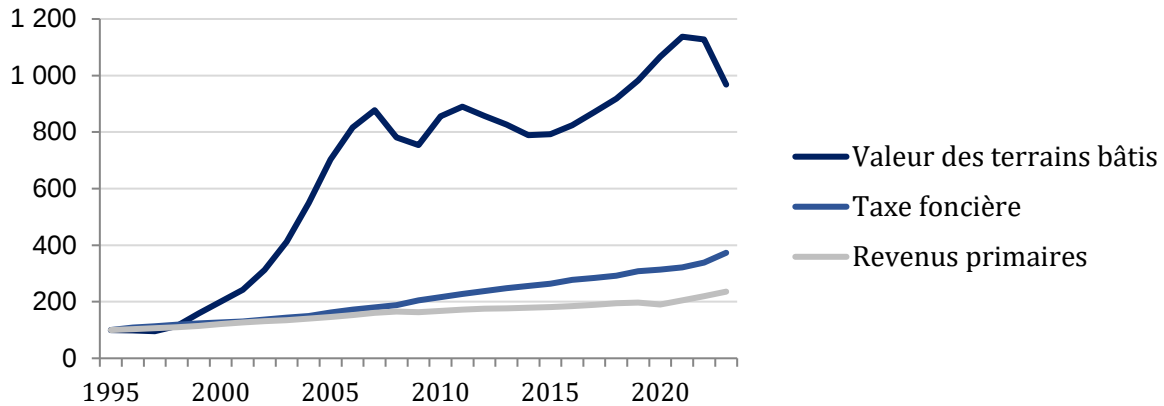
⁸⁹ Saez, E., Landais, C., & Piketty, T. (2020). « *A progressive European wealth tax to fund the European COVID response* ». *Vox-Eu CEPR*.

⁹⁰ Pisani-Ferry, J., & Mahfouz, S. (2023). « Les incidences économiques de l'action pour le climat. » Rapport à la Première ministre.

⁹¹ Bonnet, O., Chapelle, G., Trannoy, A., & Wasmer, E. (2021). « *Land is back, it should be taxed, it can be taxed*. » *European Economic Review*.

⁹² Source : Insee, comptes nationaux base 2020, série « patrimoine des ménages ». Les terrains non bâtis détenus par les ménages représentent quant à eux 605 Md€.

Graphique 6 : Valeur des terrains bâtis détenus par les ménages, montant du produit total de la taxe foncière payée par les ménages et revenus primaires des ménages (base 100 en 1995)



Source : rapporteurs d'après Insee, comptes nationaux annuels 2023 (base 2020).

L'impôt foncier constitue un levier pour le financement des collectivités locales mais reste faiblement exploité en France. Sous sa forme actuelle, la taxe foncière relève principalement de la catégorie économique des taxes visant à financer les biens publics locaux, telles que conceptualisées par Tiebout (1956⁹³). L'IFI a principalement été mis en place pour des objectifs d'équité, et présente un rendement limité (cf. 1.2.2). La taxe foncière et l'IFI utilisent comme assiette des valorisations des biens immobiliers. Or, cette assiette inclut la valeur de la construction, qui est un actif produit, donc élastique. De telles taxes peuvent donc, sur le long terme, désinciter à l'investissement (rénovation, agrandissement, etc.)⁹⁴.

La fiscalité sur le foncier nu pourrait alors être étendue. **Une montée en charge de la fiscalité sur le foncier nécessite cependant un traitement des limites actuelles de la taxe foncière,** documentées par la littérature, en particulier le fait que :

- la taxe foncière est un impôt dont le poids est hétérogène selon le logement et sa localisation. En particulier, une étude de l'Insee montre que la taxe foncière sur les logements est un impôt régressif relativement à la valeur du patrimoine immobilier des propriétaires⁹⁵. En effet, les ménages aisés et avec les patrimoines les plus élevés possèdent des biens dans les communes où l'immobilier est le plus cher et où les taux et les assiettes sont en moyenne relativement plus faibles ;
- les valeurs locatives cadastrales pour les locaux d'habitation reposent sur une évaluation des conditions du marché locatif datant de 1970, créant à ce titre des situations d'inégalité horizontale entre propriétaires de logements dont la valeur de marché est identique mais situés dans des zones ayant évolué différemment⁹⁶. La nécessité de mettre à jour les valeurs cadastrales a été soulignée à de nombreuses reprises, notamment dans le rapport du CPO de 2018⁹⁷ sur l'imposition du capital des ménages, et celui de 2023 sur la fiscalité du logement⁹⁸. Si l'administration fiscale mène actuellement des travaux techniques pour leur mise à jour, la date d'application a fait l'objet de reports successifs et les modalités de la réforme sont encore à définir ;

⁹³ Tiebout, C. (1956), « *A Pure Theory of Local Expenditures* », *Journal of Political Economy*. Selon cette étude, les communes fixent librement le taux de la taxe foncière, ce qui oriente les choix de localisation des ménages qui choisissent leur résidence en fonction des services publics et du niveau d'imposition, et se répercute *in fine* sur les valeurs immobilières.

⁹⁴ Voir notamment Bonnet et al. (2021), *op. cit.*

⁹⁵ Insee (2023), « Les ménages au patrimoine immobilier le plus élevé paient relativement moins de taxe foncière que les ménages les moins dotés ».

⁹⁶ Cf. notamment Cour des Comptes (2023), « Les taxes foncières », relevé d'observations définitives.

⁹⁷ CPO (2018), « Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages ».

⁹⁸ CPO (2023), « Pour une fiscalité du logement plus cohérente ».

- les nombreux dispositifs de réduction contribuent en outre à diminuer les recettes fiscales⁹⁹.

Si la nécessité de réformer le calcul de l'assiette de la taxe foncière pour les locaux d'habitation est bien identifiée par les pouvoirs publics¹⁰⁰, et a déjà été mise en œuvre pour les locaux professionnels et commerciaux, les modalités de cette réforme restent à définir et peuvent être déclinées en plusieurs scénarios.

Une première option, actuellement privilégiée par l'administration, consiste à **maintenir l'utilisation des valeurs locatives comme assiette fiscale**, tout en les actualisant régulièrement à partir des informations collectées *via* le portail « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI).

Cette solution présente l'avantage d'assurer une logique de continuité avec la réforme déjà mise en œuvre sur les locaux professionnels, garantissant ainsi une cohérence dans la valorisation des différentes sous-assiettes de la taxe foncière.

La réforme de revalorisation des locaux professionnels a été assortie de plusieurs mécanismes d'atténuation, parmi lesquels :

- un coefficient de neutralisation, destiné à maintenir inchangée l'assiette au niveau communal ;
- un mécanisme de « planchonnement » visant à neutraliser la moitié de la valorisation, à la hausse ou à la baisse ;
- un dispositif de lissage de la revalorisation sur une période de 10 ans pour les zones marquées par de fortes variations.

Ces dispositifs d'accompagnement pourraient utilement être réutilisés dans le cadre de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation.

L'actualisation des valeurs locatives permettrait de remédier à un certain nombre d'enjeux d'équité évoqués *supra*, sans toutefois tous les résoudre, l'assiette restant fondée sur des revenus parfois déconnectés des valeurs de marché réelles, en particulier dans les zones où le ratio loyer/prix est faible¹⁰¹. Par ailleurs, la mise en œuvre opérationnelle de cette réforme suppose une mobilisation importante des commissions locales d'évaluation, en particulier dans les zones où le marché locatif est restreint, ainsi qu'une nécessaire qualité et régularité dans la collecte des données locatives par le dispositif GMBI.

Une deuxième option de valorisation de l'assiette de la taxe foncière consisterait à **remplacer la valeur locative par la valeur vénale du bien**¹⁰². Cette approche pourrait s'appuyer, d'une part, sur le prix de la dernière mutation à titre onéreux lorsque celui-ci est disponible et suffisamment récent, et d'autre part, sur une méthode statistique d'estimation des prix hédoniques.

Elle présente plusieurs avantages en termes d'efficacité, d'équité et de lisibilité. En effet, la valeur de marché constitue un indicateur plus directement corrélé à la situation patrimoniale du contribuable, et reflète mieux les disparités territoriales. Cette assiette offrirait une plus grande lisibilité pour les usagers, les valeurs de marché étant plus accessibles et compréhensibles que les bases locatives actuelles. Par ailleurs, une telle réforme permettrait de rapprocher l'assiette de la taxe foncière de celle de l'IFI et renforcerait la capacité des collectivités locales à capter les rentes foncières générées par leurs investissements et leurs politiques d'aménagement.

⁹⁹ Le rapport de la Cour des comptes de 2023 sur les taxes foncières recensait ainsi 91 dispositifs d'abattement, d'exonération ou de dégrèvement.

¹⁰⁰ La loi de finances pour 2023 a reporté à 2028 la réforme des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation.

¹⁰¹ C'est notamment le cas de Paris – où les prix de l'immobilier sont très élevés mais les loyers sont encadrés – ou de certaines zones touristiques où les revenus locatifs saisonniers ne reflètent que partiellement la valeur de marché.

¹⁰² Cette réforme est notamment suggérée dans le rapport du CPO sur les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages (2018).

Toutefois, cette solution présente également des limites. Le recours aux valeurs de marché comme assiette conduirait à des distorsions dans l'assiette et à un risque d'iniquité entre contribuables en raison de la déconnexion observée entre niveaux de prix immobiliers et niveaux de loyers. En outre, cela pourrait amoindrir la prévisibilité des recettes des collectivités locales et la prévisibilité de l'impôt pour les contribuables, compte tenu de la volatilité des prix immobiliers¹⁰³. La mise en place d'un mode de calcul fondé sur des moyennes pluriannuelles pourrait toutefois atténuer ces fluctuations. En outre, dans les territoires ruraux ou dans les zones où le marché immobilier est peu dynamique, les références de transactions sont rares, parfois obsolètes, et susceptibles de biais, ce qui rend l'estimation des valeurs vénales complexe et potentiellement contestable.

Enfin, contrairement aux deux premières options, qui s'inscrivent dans une logique de réforme des modalités d'évaluation de l'assiette existante, une troisième option, notamment proposée par Etienne Wasmer et Alain Trannoy, vise à transformer de façon plus structurelle la fiscalité foncière¹⁰⁴. Elle consisterait à substituer aux impôts existants (notamment la taxe foncière sur le bâti, taxe d'habitation et droits de mutation à titre onéreux) **une taxe annuelle assise sur la seule valeur du foncier nu**, afin de garantir une neutralité économique. En ciblant un actif inélastique, cette assiette limiterait les effets de distorsion induits par l'imposition, contrairement à la fiscalité actuelle qui peut pénaliser l'investissement dans le bâti ou inciter à la rétention foncière. Elle aurait également pour effet d'encourager la densification, la rénovation et la mise en valeur des logements existants, et donc de limiter l'artificialisation des sols.

Cependant, cette approche se heurte à des contraintes opérationnelles. En plus des difficultés évoquées ci-dessus pour estimer la valeur des biens, la dissociation de la valeur du foncier nu de celle du bâti nécessite une méthode de décomposition fine des valeurs immobilières, qui peut s'avérer particulièrement complexe dans le cas des immeubles collectifs ou des copropriétés. En outre, une telle réforme pourrait entraîner d'importants transferts fiscaux entre territoires et entre contribuables, dont les effets devraient être préalablement analysés, ainsi que l'équilibre budgétaire de la réforme.

Si une réforme des valeurs locatives apparaît nécessaire, le choix de l'option à retenir ne peut se faire sans une évaluation approfondie de leurs effets respectifs sur les équilibres fiscaux territoriaux, les effets redistributifs sur les contribuables et la faisabilité administrative.

Proposition n° 4 : *Actualiser les valeurs locatives cadastrales utilisées pour le calcul de l'assiette de la taxe foncière pour qu'elles reflètent de manière plus fidèle les valeurs de marché des biens immobiliers.*

¹⁰³ Les prix dans les logements anciens ont, à titre d'exemple, augmenté de 6% en 2022, et diminué de 1% en 2023 puis de 4% en 2024, selon [l'INSEE](#).

¹⁰⁴ Cf. Wasmer, E. & Trannoy, A. (2023), "La grande réforme fiscale foncière", Institut des politiques publiques.

2.3.3. La fiscalité sur le stock de patrimoine pourrait permettre d'imposer les revenus non distribués, qui échappent actuellement à l'imposition

À la suite de la réforme de la transformation de l'ISF en IFI de 2018, la taxation du stock de patrimoine pour les « hauts patrimoines » ne porte plus que sur l'IFI. Ce recentrage de l'assiette induit un différentiel d'imposition entre le patrimoine immobilier et le patrimoine mobilier. Le comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital n'identifie toutefois pas d'impact sur l'investissement et la gouvernance des entreprises détenues par les bénéficiaires de la réforme¹⁰⁵. Le Guern Herry (2024) montre en revanche que cette réforme a induit une réorientation de l'investissement des contribuables concernés de l'immobilier vers les actions, mais dans une proportion « modeste », avec une baisse du montant des biens immobiliers détenus par les ménages concernés évaluée à 5,5 % en moyenne après cinq ans¹⁰⁶.

Un enjeu particulier porte sur les revenus non distribués. Des évaluations récentes montrent en effet que l'épargne des entreprises constitue une marge d'ajustement à la fiscalité portant sur les revenus du capital (cf. 2.1.2). Le stockage de plus-values latentes, notamment dans des entreprises *ad hoc* comme des holdings patrimoniales, donnant lieu à des revenus non distribués, représente une modalité d'évitement de l'imposition pour les ménages situés dans les tranches les plus hautes de la distribution des patrimoines (Bach *et al.*, 2023¹⁰⁷), qui bénéficient en particulier de l'intérêt fiscal du dispositif de l'apport-cession (cf. 2.2.1). La capacité de certains contribuables à réduire l'imposition de leurs revenus *via* le pilotage de ces derniers ou l'organisation de leur patrimoine contribue donc à diminuer le taux moyen d'imposition au sein des revenus des 0,1 % les plus élevés, compromettant, à la marge, la progressivité du système fiscal pour les très hauts revenus.

La solution de premier ordre consisterait à corriger en priorité les limites du système d'imposition des revenus, mais une **imposition du stock de patrimoine pourrait constituer un instrument de second ordre pertinent pour remédier à la faible taxation des très hauts revenus et pourrait capter ces revenus non distribués** qui peuvent être substantiels, rétablissant une imposition plus conforme aux facultés contributives effectives des contribuables. La mise en place d'une telle taxation nécessite cependant certains prérequis, en particulier :

- prévoir une assiette couvrant l'ensemble du patrimoine des ménages, sans créer de « niches » qui inciteraient à des allocations d'actifs spécifiques à des fins d'optimisation fiscale (cf. 3.1) ;
- la définition d'une méthode consensuelle permettant d'évaluer la valeur des actifs, en particulier pour les actifs professionnels si ces derniers étaient intégrés à l'assiette ;
- un taux suffisamment bas permettant de ne pas appliquer de mécanisme de plafonnement, comme ce fût le cas pour l'ISF, limitant de fait la progressivité du système fiscal et ainsi le principal intérêt économique de cette forme de taxation¹⁰⁸.

Un dispositif d'imposition minimale sur le stock de patrimoine, à taux bas, pourrait être envisagé pour répondre à cette problématique. Une telle imposition plancher, assortie d'un mécanisme autorisant la déduction des impôts déjà payés sur les revenus et le patrimoine permettrait d'imposer les revenus non-distribués et stockés, sans impacter les ménages dont les revenus sont effectivement distribués, et donc déjà taxés à l'impôt sur le revenu.

¹⁰⁵ Source : Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, Rapport final, octobre 2023.

¹⁰⁶ Source : Le Guern Herry, S. (2024), « *Wealth Taxation and Portfolio Allocation* », *Working paper*.

¹⁰⁷ Bach, L., Bozio, A., Guillouzouic, A., Malgouyres, C. (2023), « Quels impôts les milliardaires paient-ils ? », Note de l'IPP.

¹⁰⁸ Dans le cas de l'ISF, le rapport d'évaluation des réformes de la fiscalité montre que, du fait du plafonnement, le taux d'imposition du patrimoine soumis à l'ISF était divisé par plus de deux pour les 1 % des ménages avec les plus hauts patrimoines. Source : Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, Rapport final, octobre 2023.

Le principal effet négatif potentiel d'un renforcement de la fiscalité sur le patrimoine des ménages les plus aisés est le risque d'engendrer un phénomène de migration des ménages hors du territoire national, dont l'ampleur diffère selon la nature des actifs détenus :

- sur le patrimoine mobilier, un départ pourrait non seulement réduire directement l'assiette taxable, si les actifs sont transférés à l'étranger, engendrant des recettes moindres qu'anticipées, mais également avoir des effets négatifs sur l'emploi ou l'investissement, se répercutant en outre indirectement sur d'autres recettes fiscales.
- sur le patrimoine immobilier, l'assiette restant en principe imposable entre les mains des nouveaux propriétaires en cas de départ, les effets négatifs potentiels seraient surtout liés à la délocalisation de l'activité des propriétaires à l'étranger.

Or, la littérature empirique suggère que **si l'exil fiscal existe en réponse à la fiscalité du patrimoine, son ampleur serait modeste pour des taux de taxation modérés.**

Une étude récente du CAE¹⁰⁹ suggère que les effets d'une réforme de la fiscalité du patrimoine à la marge extensive, c'est-à-dire les effets sur les choix de résidence fiscale, sont quantitativement faibles puisque les flux annuels de départs nets seraient de l'ordre de 0,1 % à 0,2 % de l'ensemble des hauts patrimoines, et n'auraient ainsi qu'un effet marginal sur l'économie. En France, la réforme de transformation de l'ISF en IFI semble avoir eu des impacts sur la mobilité des contribuables : le solde migratoire des ménages soumis à l'ISF était en moyenne de - 600 foyers par an entre 2011 et 2016 et le solde migratoire des ménages soumis à l'IFI était de + 120 foyers en moyenne entre 2018 et 2022¹¹⁰. L'amplitude reste néanmoins modeste, compte tenu du nombre de foyers assujettis à l'ISF et à l'IFI (324 000 foyers fiscaux étaient assujettis à l'ISF en 2017, et 104 000 à l'IFI en 2018)¹¹¹. En outre, d'autres facteurs ont pu contribuer à ces évolutions (e.g. autres évolutions de la fiscalité ou du cadre réglementaire, effet du Brexit et renforcement de l'attractivité de la place financière de Paris).

Une évaluation plus large portant sur la fiscalité au Danemark ou en Suède analyse les effets en termes d'exil fiscal, mais également les effets indirects sur l'emploi, l'investissement et la valeur ajoutée (Jakobsen *et al.*, 2024¹¹²). Ils montrent que la migration à l'étranger de dirigeants d'entreprises a un effet négatif sur l'emploi, sur l'investissement et sur la valeur ajoutée des entreprises concernées. Leur analyse de réformes fiscales successives suggère en outre que la hausse du taux d'imposition effectif du patrimoine cause de l'exil fiscal, mais avec des effets économiques relativement modérés : une hausse d'un point de pourcentage du taux de taxation du patrimoine des 2 % les plus riches aurait eu un effet négatif de 0,03 % sur l'emploi et de 0,1 % sur la valeur ajoutée.

La transposition de ces résultats pour inférer les effets futurs d'une taxe sur les patrimoines reste cependant délicate, tant ces effets sont dépendants des modalités d'application de cette taxe ou encore de la composition du patrimoine des ménages imposés. Ces résultats suggèrent néanmoins que les effets de la mobilité internationale sont quantitativement plus limités que les comportements d'optimisation et de restructuration de l'assiette, en réponse à la fiscalité du patrimoine¹¹³.

¹⁰⁹ CAE (juillet 2025), Fiscalité du capital : quels sont les effets de l'exil fiscal sur l'économie ?

¹¹⁰ Source : Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, Rapport final, Octobre 2023.

¹¹¹ Des études menées dans d'autres pays pourront venir confirmer ce constat. Ainsi, au Royaume-Uni, une réforme de l'assiette de la fiscalité nationale, touchant principalement les ménages à plus hauts revenus, n'a eu que des effets limités en termes d'émigration. Source : Advani, A. & Burgherr, D. & Summers, A. (2023), « *Taxation and Migration by the Super-Rich* », IZA Discussion Paper.

¹¹² Source : Jakobsen *et al.* (2024), « *Taxing Top Wealth: Migration Responses and their Aggregate Economic Implications* », National Bureau of Economic Research Working Paper.

¹¹³ *Ibid.*

Des mesures complémentaires peuvent en outre atténuer les effets négatifs liés à l'exil fiscal. D'une part, l'exil fiscal est plus faible si la taxation du patrimoine est proche entre plusieurs pays, en particulier des pays voisins ou présentant des caractéristiques similaires. Cependant, l'harmonisation au niveau international de cette fiscalité reste peu probable à court terme, même si le sujet figurait parmi les priorités de la présidence brésilienne du G20 en 2024, et est soutenu par la France. D'autre part, des dispositions spécifiques peuvent prévoir de maintenir une forme d'imposition pendant une période transitoire après un déplacement du domicile fiscal hors de France¹¹⁴.

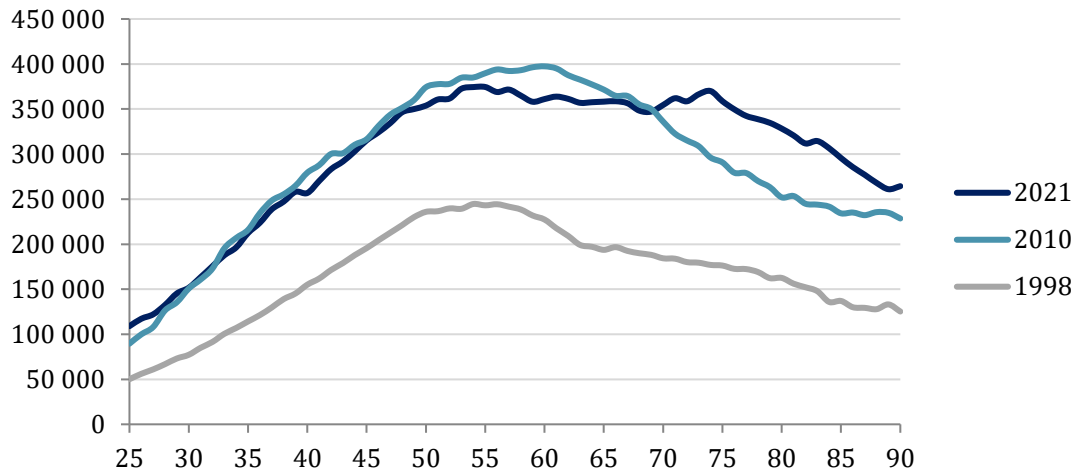
2.4. Des prélèvements obligatoires qui incitent à la rétention et qui limitent la fluidité de l'allocation des patrimoines

2.4.1. La détention du patrimoine en particulier immobilier augmente avec l'âge

Entre 1998 et 2021, l'âge auquel le patrimoine atteint son maximum a augmenté. Tandis qu'en 1998, le pic était atteint vers 55 ans, il y a désormais un palier entre 50 et 75 ans où le patrimoine se stabilise avant de diminuer après 75 ans (*cf.* Graphique 7). Ce décalage du cycle d'accumulation résulterait d'effets de génération, liés à la hausse du niveau de vie des plus âgés au fil du temps, notamment grâce au renchérissement de l'immobilier, d'une part, et liés à des héritages plus tardifs du fait de la hausse de l'espérance de vie d'autre part.

¹¹⁴ Le Conseil constitutionnel considère en ce sens « *qu'il est loisible au législateur de modifier les règles de territorialité en matière de droits de mutation à titre gratuit, d'impôt sur la fortune et d'imposition de certaines plus-values, afin d'éviter que certains biens ou revenus n'échappent à l'impôt* » (Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998).

Graphique 7 : Montant moyen de patrimoine brut selon l'âge de la personne de référence du ménage en 1998, 2010 et 2021 (en euros constants 2021)



Note : Les courbes sont lissées pour rendre les tendances plus visibles.

Champ : France métropolitaine, ménages vivant en logement ordinaire.

Source : Rapporteurs d'après Insee Références, « Les revenus et le patrimoine des ménages » – Édition 2024.

La dynamique actuelle du patrimoine semble contredire la théorie du cycle de vie. Selon Modigliani et Brumberg (1954¹¹⁵), les ménages réalisent un arbitrage entre consommation et épargne non seulement en fonction de leurs revenus, mais aussi en fonction de leur âge, de telle sorte que leur niveau de consommation resterait stable dans le temps. Selon cette théorie, les ménages commenceraient par s'endetter (pour accéder à la propriété immobilière par exemple), puis épargneraient pour rembourser leur emprunt et se constituer une épargne, et enfin, liquideraient ce patrimoine lors de la retraite pour maintenir leur niveau de consommation. En pratique, les ménages de plus de 65 ans continuent d'épargner¹¹⁶, en contradiction avec cette théorie, et possèdent une part croissante du patrimoine total des ménages (cf. Graphique 7).

La sur-représentation des ménages âgés dans la détention de patrimoine est en particulier vraie pour le patrimoine immobilier. Le montant moyen du patrimoine immobilier augmente avec l'âge jusqu'à 55 ans, puis se stabilise jusqu'à 75 ans, avant de décroître. Les ménages de plus de 65 ans représentent 31 % de l'ensemble des ménages et détiennent près de 42 % du patrimoine immobilier total¹¹⁷. Les progrès de l'espérance de vie conduisent à ce que les transmissions de patrimoine immobilier au décès se fassent de plus en plus tard, à destination de ménages de plus en plus âgés (cf. 3.3).

¹¹⁵ Modigliani, F. & Brumberg, R. (1954) "Utility analysis and the consumption function: An interpretation of cross-section data." » *Post-keynesian economics*.

¹¹⁶ Le taux d'épargne nette en 2022 est certes moindre après 65 ans, mais n'est pas négatif (8 % pour les ménages dont la personne de référence a plus de 65 ans). Par ailleurs, le taux d'épargne pour les ménages dont la personne de référence est retraitée épargnent plus, en moyenne, que d'autres catégories socioprofessionnelles d'actifs (6 % contre 4 % pour les ouvriers et 2 % pour les employés). Source : Insee, comptes nationaux distribués, base 2020.

¹¹⁷ Insee, enquête Patrimoine 2021-2021.

Ce phénomène peut conduire à rendre plus difficile l'accès à la propriété pour les jeunes ménages. Celui-ci apparaît notamment de plus en plus corrélé au niveau de revenus. Ainsi, en 2021, 85 % des ménages du dernier quartile de revenu disponible étaient propriétaires de leur résidences principales, contre 80 % en 2010. À l'inverse, pour le quart des ménages avec les revenus les plus faibles, le taux de détention diminue : de 34 % à 29 %. Sur une période plus longue, deux études montrent que l'accès à la propriété est de moins en moins répandu pour les jeunes dont les parents ne sont pas eux-mêmes propriétaires, et pour ceux qui ne reçoivent pas de transferts de la part de leurs parents¹¹⁸.

Les inégalités, notamment intergénérationnelles, de détention du patrimoine immobilier pourraient avoir **des conséquences en termes d'efficience de l'allocation et de l'usage du parc de logements**. En particulier, la suroccupation de son logement concerne un nombre significatif de ménage : en 2022, 11 % des résidences sont en situation de suroccupation, dont 1 % en suroccupation accentuée et 10 % en suroccupation modérée¹¹⁹. La suroccupation n'est en outre qu'une des formes que peut prendre le « mal logement »¹²⁰. D'autre part, l'Insee relève qu'un quart du parc de résidences principales serait en situation de sous-occupation très accentuée en 2022, c'est-à-dire avec au moins trois pièces supplémentaires par rapport au nombre théoriquement nécessaire pour leurs occupants¹²¹. Le taux de sous-occupation très accentuée du parc a augmenté entre 2006 et 2022, passant de 22 à 25 %, du fait notamment du vieillissement de la population. L'étude de l'Insee montre en effet que taux de sous-occupation augmente en effet avec l'âge du ménage occupant et la durée de détention.

La potentielle inefficience dans l'allocation du parc de logements peut relever de nombreux facteurs non-fiscaux, notamment des facteurs macroéconomiques (hausse des prix immobiliers), territoriaux (inégalités croissantes entre pôles urbaines et zones rurales), ou encore socioculturels.

Pour autant, **certaines dispositions du système fiscal semblent créer des distorsions en encourageant des phénomènes de rétention du patrimoine et notamment immobilier**, à l'inverse de l'objectif d'efficience qui impliquerait de viser une fluidité de la réallocation du patrimoine, notamment sa réallocation intergénérationnelle. Ces dispositions concernent notamment la fiscalité sur les transactions immobilières (cf. **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** et **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**) et la fiscalité sur les successions (cf. **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).

¹¹⁸ B. Garbinti & F. Savignac (2021), « *Intergenerational Homeownership in France over the 20th Century* », Banque de France *working paper* ; et B. Castillo Rico (2020), « *Trends in intergenerational homeownership mobility in France between 1960-2015* », *working paper*.

¹¹⁹ Source : calcul des rapporteurs à partir des données Insee, recensement de la population 2022. La suroccupation modérée est définie comme le fait d'avoir une pièce en moins par rapport à la norme théorique d'occupation telle que définie par l'Insee, et la suroccupation accentuée deux pièces en moins.

¹²⁰ Un document de travail du ministère chargé du logement estime que les situations de mal logement représenteraient un besoin estimé à 1,3 à 1,5 millions de logements manquants. Source : Service des données et des études statistiques (SDES), « Besoins en logements à horizon 2030, 2040 et 2050 », juin 2025.

¹²¹ Source : Insee (2025), « Un quart des ménages vivent dans un logement en sous-occupation très accentuée ».

2.4.2. La fiscalité des plus-values immobilières crée des distorsions sous sa forme actuelle

2.4.2.1. Les abattements pour durée de détention sur les plus-values immobilières incitent à la rétention immobilière

Du point de vue de l'efficacité économique, les abattements pour durée de détention sur les plus-values immobilières semblent présenter certaines limites, notamment au plan de la neutralité intertemporelle. Si les abattements pour durée de détention sur les résidences secondaires et les investissements locatifs ont pour objectif d'encourager la détention longue des biens, dans un objectif de stabilité du marché et de lutte contre la spéculation immobilière, et permettent de prendre en compte l'inflation, ils restreignent l'offre sur le marché immobilier.

L'élasticité des transactions immobilières à la fiscalité des plus-values immobilières serait substantielle. Lors de la réforme de l'imposition des plus-values immobilières en 2012, qui a eu pour effet d'allonger le délai de détention pour obtenir une exonération complète de 15 à 30 ans, le volume de transactions immobilières a fortement augmenté entre l'annonce et la mise en œuvre de la réforme, avant de diminuer progressivement (Levy, 2021¹²²).

Ainsi, comme souligné par le CPO dans son rapport sur la fiscalité du logement (2023)¹²³, ces abattements pourraient entraîner un phénomène de rétention de biens immobiliers sous-utilisés qui entrave la fluidité du marché immobilier, motivé par la volonté pour les propriétaires de minimiser l'impôt finalement payé.

Par ailleurs, le barème des abattements pour durée de détention, qui n'est pas revalorisé d'une année sur l'autre, apparaît relativement favorable au regard de l'évolution passée de l'inflation, induisant un manque à gagner pour les finances publiques.

En repartant des données fiscales fournies sur les masses de plus-values immobilières imposables en fonction de la durée de détention des biens immobiliers cédés, il est possible d'estimer un ordre de grandeur de ce manque à gagner, en reconstruisant les masses de plus-values brutes, c'est-à-dire avant application des abattements, par durée de détention (cf. Graphique 9). Les données fiscales ne couvrant que partiellement les plus-values brutes, il est nécessaire d'établir un certain nombre d'hypothèses pour compléter l'analyse :

- Si la durée de détention est inférieure à 6 ans, aucun abattement n'est applicable et les données fiscales ne distinguent pas les plus-values par année. On suppose une répartition uniforme de la masse de plus-values imposables entre 0 et 5 ans.
- Si la durée de détention est comprise entre 6 et 21 ans, il suffit, pour chaque durée de détention, de retrancher l'abattement de la masse de plus-values imposables correspondant à cette durée de détention, pour obtenir la masse de plus-values brutes¹²⁴. En 2022, on observe dans les données fiscales une hausse continue des plus-values brutes avec la durée de détention, atteignant un pic à 21 ans.
- Si la durée de détention est comprise entre 22 et 30 ans, les plus-values sont exonérées d'impôt sur le revenu mais toujours imposables aux prélèvements sociaux. Les données fiscales permettent donc de connaître la masse agrégée de plus-value imposables entre 22 et 30 ans de détention. On combine ensuite cette information avec une hypothèse sur l'année de détention à laquelle le pic de plus-values brutes est atteint :

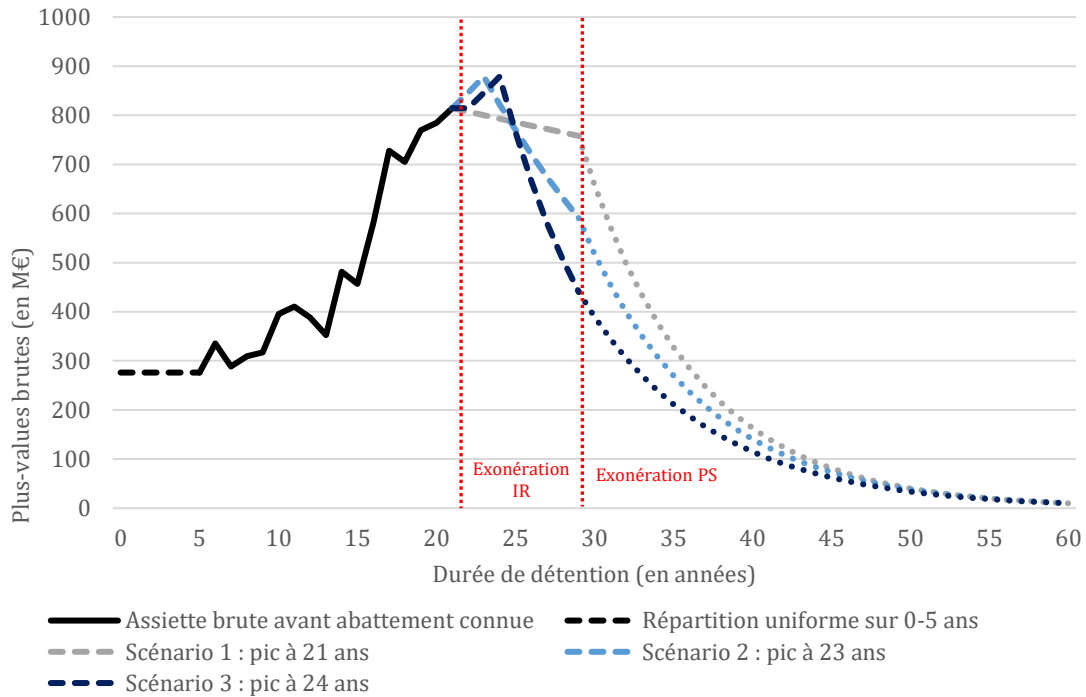
¹²² Levy, A. (2021), "The tax elasticity of capital gains. Evidence from millions of housing sales", working paper.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ A titre d'exemple, pour un montant total de 200 M€ de plus-values imposables correspondant à des biens dont la durée de détention est de 6 ans, l'abattement applicable à l'IR est de 6 % et le montant total de plus-value brute s'élève alors à $200 / (1 - 6\%)$ soit 213 M€.

- **Hypothèse 1 : on suppose que le pic de plus-values brutes est atteint à 21 ans de détention**, comme observé dans les données fiscales (cf. courbe grise dans le Graphique 9). On répartit ensuite la masse agrégée de plus-values imposable de manière linéaire entre 22 et 30 ans.
- **Hypothèse 2 : on suppose que le pic de plus-values brutes est atteint à 23 ans** (cf. courbe bleu ciel dans le Graphique 9). On prolonge l'évolution à la hausse des plus-values observée entre 20 et 21 ans dans les données fiscales jusqu'à la 23^{ème} année. On répartit ensuite la masse agrégée restante de plus-values imposable de manière linéaire entre 24 et 30 ans.
- **Hypothèse 3 : on suppose que le pic de plus-values brutes est atteint à 24 ans** (cf. courbe bleu marine dans le Graphique 9). On prolonge l'évolution à la hausse des plus-values observée entre 20 et 21 ans dans les données fiscales jusqu'à la 24^{ème} année. On répartit ensuite la masse agrégée restante de plus-values imposable de manière linéaire entre 25 et 30 ans.
- **Si la durée de détention est supérieure à 30 ans**, les plus-values sont entièrement exonérées et les données fiscales ne permettent donc pas d'estimer le montant de plus-values brutes. On suppose que la durée maximale de détention d'un bien est de 60 ans¹²⁵. Par ailleurs, pour chacune des trois hypothèses présentées ci-dessus, on suppose que les masses de plus-values brutes décroissent à un rythme exponentiel uniforme entre 30 et 60 ans de détention, jusqu'à atteindre un seuil plancher forfaitaire de 10 M€ de plus-values à 60 ans, qui permet de conserver des tendances cohérentes. L'évolution des plus-values sur cette période reste incertaine mais permet néanmoins d'estimer des ordres de grandeur plausibles du coût des abattements pour durée de détention.

¹²⁵ En lien avec le cycle de vie et l'âge moyen des primo-accédants avoisinant les 30 ans.

Graphique 9 : Répartition des plus-values immobilières brutes (avant abattement) par durée de détention

Source : données DLF (2022) vieillies sur 2024, calculs des rapporteurs.

Note de lecture : L'aire sous chacune des courbes (selon le scénario d'évolution des plus-values au-delà de 22 ans retenu) correspond au montant total de plus-values immobilières brutes (i.e. avant abattement) réalisées sur des ventes de résidences secondaires et d'investissements locatifs en 2024. Par exemple, dans le scénario où le pic de plus-values est atteint à 21 ans, on estime qu'environ 21 Md€ de plus-values immobilières brutes ont été réalisées.

En 2024, on estime qu'entre 18 et 21 Md€ de plus-values immobilières ont été réalisées sur des résidences secondaires et des investissements locatifs, selon l'hypothèse retenue pour le pic de marché. On estime à l'inverse que seul un quart de cette assiette est soumise à l'IR et la moitié aux prélèvements sociaux, soit respectivement 5 Md€ et 11 Md€, en raison des abattements pour durée de détention.

Sous ces hypothèses, et à comportement inchangé, le coût budgétaire des abattements pour durée de détention est compris entre 3,7 et 4,9 Md€ en 2024, par rapport au scénario contrefactuel dans lequel les plus-values immobilières sont imposées sans abattement.

Tableau 7 : Coût des abattements pour durée de détention sur les plus-values immobilières, en Md€

Scénario d'évolution des plus-values au-delà de 22 ans	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Coût budgétaire total	4,9	4,2	3,7
<i>dont impôt sur le revenu</i>	3,1	2,7	2,5
<i>dont prélèvements sociaux</i>	1,7	1,5	1,2

Source : données DLF (2022) vieilles sur 2024, calculs des rapporteurs.

Le précédent rapport du CPO sur l'imposition des revenus des personnes physiques (2024)¹²⁶ suggérait de **remplacer les abattements pour durée de détention par un coefficient reflétant l'érosion monétaire**, en s'appuyant sur des indicateurs tels que la cible d'inflation annuelle de la BCE ou l'inflation réelle. Le taux d'imposition resterait quant à lui inchangé, à 36,2 % pour l'ensemble IR et prélèvements sociaux.

Le système actuel prévoit l'application d'un abattement en fonction de la durée de détention t du bien, de telle sorte que la plus-value nette imposable est calculée de la façon suivante :

$$PV_{nette} = (prix_t - prix_0) \times (1 - \text{abattement}_t)$$

Un système avec un coefficient d'érosion monétaire nécessiterait de revoir la façon dont la plus-value nette est calculée, en appliquant le coefficient directement sur la valeur d'achat initiale du bien :

$$PV_{nette} = prix_t - prix_0 \times (1 + \text{coeff})^t$$

Le prix de vente $prix_t$ dépendant du taux de croissance annuel moyen de la valeur du bien depuis son achat (noté x , tel que $prix_t = prix_0 \times (1 + x)^t$), il est possible d'exprimer la plus-value nette en fonction de la plus-value brute (écart entre le prix d'achat et le prix de vente), afin de pouvoir comparer au système actuel :

$$PV_{nette} = (prix_t - prix_0) \times \frac{(1 + x)^t - (1 + \text{coeff})^t}{(1 + x)^t - 1}$$

Ainsi, si la valorisation du bien est égale au coefficient d'érosion monétaire, autrement dit si le prix du bien augmente au même rythme que l'inflation, la plus-value nette imposable est nulle puisque la plus-value réelle est nulle.

Afin d'illustrer l'impact de la mise en place d'un coefficient d'érosion monétaire de 2 % sur les contribuables selon l'évolution de la valorisation de leur bien, prenons deux cas-types simplifiés dont la valeur d'achat du bien est identique (100 000 €). Dans le premier cas, le bien augmente en valeur de 2 % par an en moyenne, tandis que dans le second cas, le bien augmente en valeur de 3 % par an. Ainsi, dans le premier cas la plus-value réelle est nulle, tandis que dans le second, la plus-value réelle est de 1 % par an.

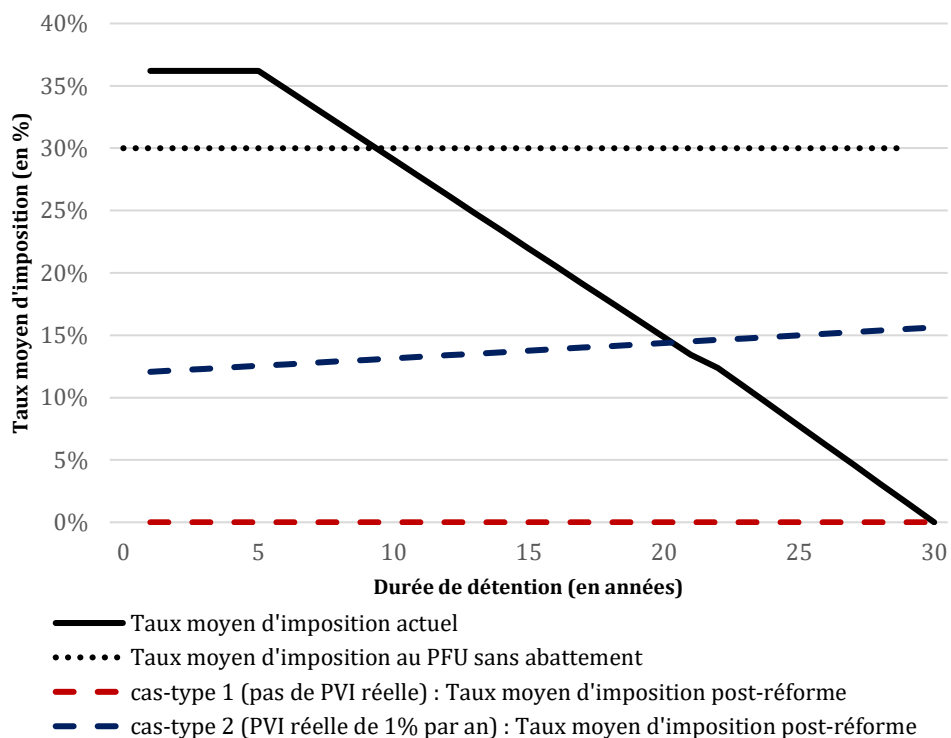
Dans la situation actuelle, le taux moyen d'imposition, au sens de l'impôt total rapporté à la plus-value brute, est identique pour les deux cas-types et décroît avec la durée de détention. Il s'établit à 36,2 % les cinq premières années, puis décroît progressivement à mesure que les abattements augmentent, pour atteindre 0 % à la trentième année de détention, où l'exonération totale d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux devient effective (cf. Graphique 10). Le niveau d'impôt total à acquitter suit une évolution en cloche jusqu'à devenir nul l'année de l'exonération (cf. Graphique 11), un état de fait caractéristique de l'incitation à la rétention induit par les abattements pour durée de détention.

¹²⁶ Rapport particulier n°2 « La progressivité de l'imposition des revenus des personnes physiques », CPO (2024).

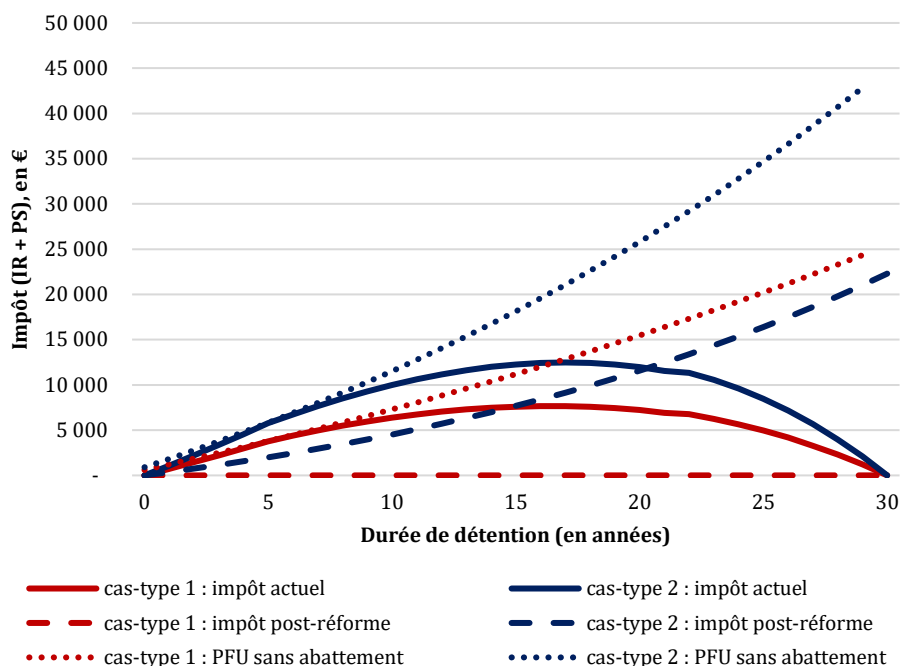
Sous la réforme de remplacement des abattements par un coefficient d'érosion monétaire :

- Pour le premier cas-type, sa plus-value imposable est nulle puisqu'il ne réalise pas de plus-value réelle. Son impôt et son taux moyen d'imposition sont donc nuls, quelle que soit la durée de détention.
- Pour le second cas-type, qui réalise une plus-value réelle de 1 %, il voit son taux moyen d'imposition augmenter légèrement au cours du temps, passant de 12 % à 16 % après 30 ans de détention, du fait des intérêts composés qui s'accumulent. Par ailleurs, l'impôt acquitté augmente à peu près linéairement au cours du temps au même rythme que la plus-value, mais reste largement inférieur au prélèvement forfaitaire unique applicable aux plus-values mobilières.

Graphique 10 : Taux moyen d'imposition avant et après réforme selon la durée de détention (impôt rapporté à la plus-value brute)



Source : Calculs des rapporteurs.

Graphique 11 : Impôt total (impôt sur le revenu et prélèvements sociaux) avant et après réforme selon la durée de détention

Source : Calculs des rapporteurs.

Note de lecture : Un bien acquis 100 000 € et dont la valeur augmente de 3 % par an nécessitera d'acquitter un impôt de 11 965 € s'il est revendu 20 ans après, contre 11 544 € après 21 ans, ce qui incite à la rétention du bien (courbe pleine bleue). Post-réforme, ces montants seraient de 11 590 € après 20 ans et 12 476 € après 21 ans (courbe pointillée bleue) car le bien a encore pris de la valeur, ce qui montre la disparition des incitations à la rétention.

Ces cas-types illustrent le fait qu'un **coefficient d'érosion monétaire permettrait de limiter l'incitation des abattements à la rétention, tout en imposant la portion de la plus-value qui excède l'inflation, autrement dit la plus-value réelle.**

Le rendement d'une telle réforme ne peut être estimé sans prendre en compte la valorisation des biens immobiliers au cours du temps. Pour ce faire, nous supposons que la valeur de l'ensemble des biens immobiliers augmente de manière uniforme et continue au cours du temps, et testons plusieurs valeurs de valorisation : 2 %, 3 %, 5 % et 10 %. Il convient de préciser que ces hypothèses s'inscrivent dans une approche visant à fournir des ordres de grandeur indicatifs ; les chiffres qui suivent constituent un premier éclairage mais restent incertains.

Dans le cas où la valorisation des biens augmente de 2 % par an, soit à hauteur de l'inflation, les plus-values réelles sont nulles et les recettes sur les plus-values sont donc nulles. Dans ce cas, la réforme reviendrait à ne plus imposer les plus-values immobilières, et aurait donc un rendement négatif à hauteur des recettes actuelles, soit 2,8 Md€ en 2024 (cf. Tableau 8).

Dans le cas où la valorisation des biens augmente de 3 % par an, qui est le scénario se rapprochant le plus de l'évolution des prix immobiliers observée sur les 20 dernières années¹²⁷, **le rendement, à comportement inchangé, d'un remplacement des abattements pour durée de détention par un coefficient de 2 %, est globalement neutre pour les finances publiques**, puisqu'il varie entre -0,2 Md€ et +0,3 Md€ selon l'hypothèse de pic du marché.

¹²⁷ Entre 2004 et 2024, l'indice des prix des logements anciens a augmenté de 3,4 % par an en moyenne. Source : Insee.

Cette fourchette masque toutefois des effets de composition importants, la réforme entraînant à la fois des gagnants et des perdants. Les principaux bénéficiaires seraient les contribuables détenant leurs biens immobiliers moins de 20 ans, qui réaliseraient une économie d'impôt totale estimée à 1 Md€, compensée par une perte équivalente, d'environ 1 Md€, pour les contribuables vendant leur bien immobilier au-delà de 20 ans.

Dans le cas où la valorisation des biens est largement supérieure au coefficient d'érosion monétaire (soit entre 5 et 10 %), le rendement de la réforme devient positif et oscille entre 2 Md€ et 4 Md€ selon les paramètres retenus.

Tableau 8 : Rendement budgétaire d'un remplacement des abattements par un coefficient d'érosion monétaire de 2% (en Md€)

Scénario d'évolution des plus-values au-delà de 22 ans	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
1/ Hausse de la valeur des biens de 2 %	-2,8	-2,8	-2,8
2/ Hausse de la valeur des biens de 3 %	0,3	-0,1	-0,2
3/ Hausse de la valeur des biens de 5 %	2,7	2,1	1,8
4/ Hausse de la valeur des biens de 10 %	4,2	3,4	3,1

Source : données DLF (2022) vieilles sur 2024, calculs des rapporteurs.

Afin d'éviter les éventuels risques de spéculation immobilière, il pourrait être envisagé d'assortir la réforme d'un dispositif de bouclier les premières années de détention du bien. En cas de vente en deçà d'une certaine période de détention, par exemple, 5 ans, comme c'est le cas actuellement avec le système d'abattement, le coefficient d'érosion monétaire ne s'appliquerait pas sur le prix d'achat initial. Passé cette durée de détention minimale, l'équivalent de l'érosion totale sur la période serait alors défalqué du prix d'achat.

Proposition n° 5 : Remplacer les abattements pour durée de détention sur les plus-values immobilières par un coefficient destiné à rendre compte de l'érosion monétaire (i.e. cible d'inflation de 2 %).

2.4.2.2. L'exonération des plus-values immobilières sur la résidence principale est source d'inefficience

L'exonération des plus-values immobilières sur la résidence principale est discutable du point de vue de l'efficacité économique. Si cette exonération répond avant tout à des objectifs d'incitation à la propriété-occupante, elle induit néanmoins des effets distorsifs sur l'allocation du patrimoine des ménages, comme souligné dans le rapport CPO sur la fiscalité du logement (2023)¹²⁸, et ne permet pas de taxer efficacement les gains exceptionnels liés à l'accroissement de la valeur de l'emplacement du bien.

¹²⁸ Ibid.

L'exonération sur les résidences principales inciterait à l'accession à la propriété immobilière, et contribuerait à fluidifier le marché immobilier en limitant les éventuels effets de blocage des transactions. Même si son avantage ne se concrétise que lors de la vente du bien, l'exonération des plus-values contribue au traitement fiscal préférentiel des résidences principales (Millar-Powell *et al.*, 2022¹²⁹). Par ailleurs, la propriété immobilière représentant une part importante du patrimoine des ménages de la classe moyenne, l'exonération des plus-values contribue à une forme d'épargne de précaution, notamment pour préparer la retraite (Poterba, Venti & Wise, 2011¹³⁰). Enfin, plusieurs études ont mis en évidence l'effet négatif de l'imposition des plus-values immobilières sur les transactions immobilières et la mobilité résidentielle (Cunningham et Engelhardt, 2008 ; Shan, 2011¹³¹).

Toutefois, une telle exonération crée des effets distorsifs dans l'allocation de l'épargne des ménages. Elle introduit une différence de traitement entre les différentes formes de patrimoine immobilier, par exemple avec l'investissement locatif, mais aussi avec les autres types d'actifs, et notamment d'autres formes d'investissement potentiellement plus productifs pour l'économie (Millar-Powell *et al.*, 2022).

En outre, l'exonération sur les résidences principales ne permet pas de capturer les plus-values provenant de gains exceptionnels liés à des effets d'aubaine, soulevant des préoccupations d'efficience et d'équité. Si certaines plus-values immobilières résultent d'améliorations apportées au bien (par exemple, des travaux de rénovation ou d'extension du bien), elles proviennent majoritairement de l'augmentation de la valeur du bien, déterminée par des facteurs exogènes influençant les prix immobiliers. Ces facteurs sont d'ordre locaux (investissements publics tels que l'offre de transports ou d'enseignement scolaire qui valorisent les biens dans une zone donnée) ou macroéconomiques (taux d'intérêt, offre immobilière, l'évolution démographique, etc.).

Ce problème est d'autant plus marqué que la hausse de la valeur de marché n'est pas captée par ailleurs par la taxe foncière, qui porte sur des valeurs locatives cadastrales souvent déconnectées de la valeur de marché (*cf.* 2.3.2).

Enfin, cette exonération représente un manque à gagner pour les finances publiques, dont le coût devrait être estimé mais serait vraisemblablement substantiel. Aux Etats-Unis, la perte de recettes fiscales liée à l'exonération des plus-values, qui est plafonnée, serait de 40,3 Md\$ en 2022, sur un marché comptant près de 5 millions de transactions immobilières (Gravelle, 2022¹³²).

¹²⁹ Millar-Powell, B. et al. (2022), "Measuring effective taxation of housing: Building the foundations for policy reform", *OECD Taxation Working Papers*.

¹³⁰ Poterba J., Venti S. & Wise D. (2011). "The Composition and Drawdown of Wealth in Retirement", *Journal of Economic Perspectives*.

¹³¹ Shan, H. Cunningham, C. R., & Engelhardt, G. V. (2008). "Housing capital-gains taxation and homeowner mobility: evidence from the Taxpayer Relief Act of 1997". *Journal of Urban Economics*; Shan, H. (2011). "The effect of capital gains taxation on home sales: Evidence from the Taxpayer Relief Act of 1997." *Journal of Public Economics*.

¹³² Gravelle, J. (2022), "The Exclusion of Capital Gains for Owner-Occupied Housing", *Congressional Research Service*.

2.4.2.3. Une fiscalisation, même partielle, des plus-values sur les résidences principales pourrait, selon plusieurs hypothèses, dégager un rendement suffisant pour diminuer les DMTO

- La fiscalité sur les transactions de biens immobiliers limite la mobilité résidentielle, et son affectation locale accroît les inégalités territoriales.

L'imposition des transactions est source d'inefficience, créant des distorsions et une allocation inefficace du capital. La théorie économique, notamment à travers les travaux fondateurs de Diamond & Mirlees (1971¹³³), considère qu'une fiscalité optimale ne devrait pas porter sur les transactions, puisque le fait d'imposer l'échange d'actifs sur un marché entrave l'allocation efficiente de ces actifs en décourageant les transactions.

Les impôts sur les transactions immobilières ont un effet négatif sur l'allocation de logements et la mobilité résidentielle. En effet, les taxes sur les transactions immobilières renchérissent le prix de vente d'un bien immobilier et réduisent donc la liquidité du marché immobilier, pouvant ainsi freiner la mobilité professionnelle et la qualité de l'appariement sur le marché du travail^{134,135}.

Par ailleurs, l'affectation locale des recettes des DMTO fragilise les ressources des départements et créé des déséquilibres territoriaux. En 2023, les DMTO ont représenté 16,8 Md€ de ressources pour les collectivités locales, dont 13,0 Md€ pour les départements et 3,1 Md€ pour les communes. Les DMTO ont acquis une place significative dans les finances des départements, représentant 16 % des recettes de fonctionnement des départements en 2023¹³⁶.

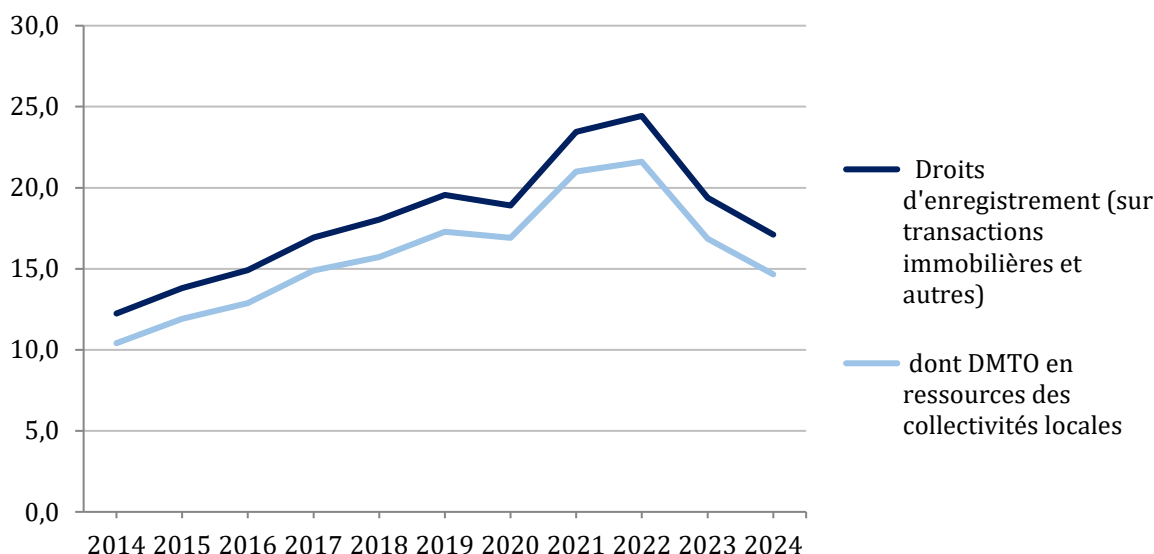
Or, les ressources des DMTO sont volatiles, en fonction de l'évolution des prix et des volumes de transactions, et ont un caractère pro-cyclique. Entre 2013 et 2022, leur rendement a plus que doublé (+ 120 %), du fait d'un marché du logement dynamique (en volume et en prix). En revanche, entre 2022 et 2023, la contraction du marché immobilier a conduit à une baisse du produit des DMTO en ressources des collectivités locales de 22 %, puis 12 % entre 2023 et 2024 (cf. **Erreur ! Référence non valide pour un signet.**12). Le caractère pro-cyclique des DMTO, alors que ceux-ci servent en partie à financer des dépenses sociales par nature contra-cycliques, fragilise les finances des départements. Pour compenser la perte de recettes des départements en 2023 et 2024, la loi de finances pour 2025 a permis un relèvement supplémentaire du taux de 0,5 point de pourcentage, hors primo-accédants.

¹³³ Diamond, P. et J. Mirrlees (1971), « *Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency* », *The American Economic Review*.

¹³⁴ Costes, N. & El Kasmi, S. (2013), « *Les freins à la mobilité résidentielle pénalisent-ils la qualité de l'appariement sur le marché du travail ?* », Trésor Eco n°116

¹³⁵ Cf. également Beaufret, R. & Jacquemin, G. (2023), « L'impact de la fiscalité sur le marché du logement ». Rapport particulier établi pour le compte du CPO.

¹³⁶ Cf. DGCL (2024), « Les droits de mutation à titre onéreux des départements en 2023 ». Les régions, les groupements de communes à fiscalité propre, et les collectivités territoriales uniques perçoivent également des recettes, mais marginalement.

Graphique 12 : Recettes des droits de mutations à titre onéreux (en Md€)

Source : Insee, comptes de la nation 2024.

Les ressources issues des DMTO sont en outre variables selon les départements, en fonction du niveau des prix sur le marché immobilier et du volume de transactions. Le ratio du montant total des DMTO rapporté au nombre d'habitants du département varie d'un facteur supérieur à deux entre les départements avec le ratio le plus élevé (plus de 213 €/habitant à Paris et ouest de l'agglomération, littoraux atlantique et méditerranéen, et dans les départements alpins en 2023) et ceux avec le ratio le plus faible (moins de 109 €/habitant dans des départements plus ruraux). Paris perçoit 8 % des recettes des DMTO en 2023, alors qu'elle ne représente que 3,3 % de la population française. À l'inverse, la Seine-Saint-Denis héberge 2,5 % de la population mais ne touche que 1,5 % des recettes¹³⁷.

Aussi, le choix d'exonérer les plus-values immobilières sur les résidences principales tout en imposant les acquéreurs de biens immobiliers (y compris les primo-accédants) semble aller à l'encontre de la volonté d'encourager l'accession à la propriété. En effet, les primo-accédants doivent s'acquitter du paiement de DMTO en plus du prix d'acquisition tandis que les ménages déjà propriétaires peuvent utiliser une partie de leur plus-value entièrement exonérée pour financer le paiement de DMTO lors du changement de résidence principale¹³⁸.

- **Une baisse des DMTO en contrepartie d'un élargissement de la fiscalité sur les plus-values pourrait, sous certaines conditions, améliorer l'allocation du parc de logements et bénéficier aux primo-accédants.**

Une telle réforme ne permettrait toutefois pas de corriger les inégalités territoriales ni de résoudre la forte volatilité des recettes.

Dans son rapport sur la fiscalité du logement (2023)¹³⁹, le CPO recommandait d'engager une réflexion sur le niveau des DMTO visant à moins taxer les transactions, et de compenser le manque à gagner pour les finances publiques locales par une hausse de la taxe foncière.

Une autre possibilité, étant donné les limites de la taxe foncière sous sa forme actuelle (*cf. Erreur ! Source du renvoi introuvable.*), serait de **compenser une diminution des DMTO par un élargissement de l'assiette de la fiscalité sur les plus-values pour y inclure les résidences principales.**

¹³⁷ Cf. DGCL (2024), *op. cit.*

¹³⁸ Un raisonnement approfondi sur cette question devra néanmoins prendre en compte l'incidence de ces taxes sur les prix immobiliers, ce qui n'est pas considéré ici.

¹³⁹ CPO (2023), « Pour une fiscalité du logement plus cohérente ».

Une telle réforme aurait pour conséquence :

- une plus grande fluidité des transactions sur le marché immobilier : dans le cas d'une réforme de la fiscalité des plus-values conduisant à remplacer les abattements par un coefficient d'érosion monétaire, cette fiscalité deviendra neutre en termes d'incitation à la rétention foncière. Les DMTO ont quant à eux un effet négatif sur la fluidité du marché, au moins à court terme (*cf. supra*). Étendre la fiscalité sur les plus-values et réduire les DMTO aurait alors un effet positif global sur la fluidité du marché immobilier ;
- une meilleure taxation de la rente, en particulier des gains exceptionnels liés à des effets d'aubaine sur le renchérissement des prix immobiliers. Elle permettrait ainsi de mieux capter des enrichissements privés liés à des investissements publics (infrastructures de transport, aménités urbaines, etc.). *A contrario*, les ménages dont le bien aurait perdu de la valeur (e.g. dans certaines zones rurales ou désindustrialisées) seraient globalement moins imposés ;
- d'encourager la primo-accession, dans la mesure où les primo-accédants sont concernés par les DMTO mais pas par la fiscalité sur les plus-values. En 2023, le montant des DMTO payés par les primo-accédants s'élevait à 8,3 Md€¹⁴⁰. Les primo-accédants verraient alors un gain relatif de pouvoir d'achat immobilier relativement aux ménages étant déjà propriétaires-occupants. Les primo-accédants étant en moyenne plus jeunes, une telle mesure contribuerait alors à une meilleure répartition intergénérationnelle du patrimoine. L'effet positif sur la primo-accession pourrait néanmoins être limité dans les zones tendues si la réforme conduit à une augmentation des prix immobiliers.

Une première quantification du rendement de cette réforme est proposée ci-dessous, à partir de données au niveau national et d'hypothèses *ad hoc*, et à comportement inchangé.

Pour la baisse des DMTO, l'estimation utilise l'hypothèse que l'ensemble des départements appliquent le taux de 4,5 % en 2023 (en pratique, 98 sur 101). En outre, elle utilise le fait que 92 % des mutations sont taxées au taux de droit commun¹⁴¹, avec l'hypothèse que les 8 % restants ne seront pas affectés par la réforme. L'estimation ne fait pas d'hypothèse sur l'élasticité des volumes de transactions au taux de la taxe en régime stationnaire.

Pour l'extension de la fiscalité sur les plus-values immobilières aux résidences principales, l'estimation utilise la ventilation des montants des acquisitions de logements anciens, tels que publiés par le CGDD dans le cadre des comptes du logement (*cf.* Graphique 13Graphique) et deux hypothèses : d'une part que la part des propriétaires occupants, des résidences secondaires et celle des investissements locatifs dans la structure des vendeurs est la même que celles dans la structure des acheteurs, d'autre part que le montant de la fiscalité sur les plus-values se répartit à parts égales par rapport à la structure des montants des acquisitions. Sous ce jeu d'hypothèses fortes, l'exonération des résidences principales concerne 86 % du montant total des transactions.

¹⁴⁰ Source : CGDD, Comptes du logement, séries « Investissements » pour 2023.

¹⁴¹ En 2023, les produits pour les mutations taxées au taux de droit commun représentaient 92,4 % de l'ensemble du produit des droits de mutations immobiliers, d'après les séries publiées par l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable.

Graphique 13 : Répartition du montant des acquisitions de logements anciens par type d'acquéreur, en 2023

Source : Rapporteurs d'après CGDD, comptes du logement 2023.

Note : Les propriétaires occupants accédants sont les propriétaires en cours d'accession à la propriété, c'est-à-dire remboursant un emprunt immobilier.

Le Tableau 9 **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** présente les résultats de l'estimation de l'impact d'une baisse du taux des DMTO des départements. Une diminution de 1 point de pourcentage (pp) contribuerait à réduire les recettes fiscales de 2,7 Md€, et 5,3 Md€ pour une diminution de 2 pp (par rapport au taux en vigueur en 2023, soit 4,5 %).

Le Tableau 10Tableau présente l'estimation d'une extension de l'assiette des impôts, prélèvements sociaux et taxes sur les plus-values immobilières. Le scénario évalué est un remplacement de l'exonération pour les résidences principales par une fiscalisation sous le même régime que les autres plus-values immobilières. On fait donc, pour ce chiffrage, l'hypothèse d'un taux total d'imposition à l'IR et aux prélèvements sociaux de 36,2 % avec abattements pour durée de détention et exonération complète d'IR et de prélèvements sociaux après 30 ans.

On introduit également un abattement supplémentaire sur la valeur de la plus-value, de respectivement 75 % et 50 %. Ce dernier paramètre est modulable et permet de rester dans des ordres de grandeur permettant de financer une réforme concomitante de baisse des DMTO. Une telle réforme générerait un montant supplémentaire de recettes de respectivement 3,3 Md€ et 6,5 Md€.

Tableau 9 : Estimation des effets en termes de recettes fiscales d'une baisse du taux maximum des DMTO, en 2023

Montants en Md€ pour 2023	Scénario 1	Scénario 2	Source / commentaire
DMTO Bruts	13,0 ¹⁴²		Source : CGDD
Part des transactions taxées au taux maximum	100 %		Hypothèse
Part des mutations taxées au taux de droit commun	92 %		Source : IGEDD
Diminution du taux maximum des DMTO	- 1 pp	- 2 pp	Scénarios de réforme
Recettes des DMTO post-réforme	10,3	7,7	Résultats
Écart	- 2,7	- 5,3	
dont baisse d'impôt pour les primo-accédants	- 1,6	- 3,4	

Source : Rapporteurs d'après CGDD, comptes du logement et IGEDD, séries temporelles sur les droits de mutation immobiliers.

¹⁴² L'écart avec les DMTO exécutés des comptes nationaux s'explique par le périmètre du compte du logement, limité aux seules ventes de logement, tandis que le total intègre également la part attribuable aux locaux professionnels et commerciaux.

Tableau 10 : Estimation des effets en termes de recettes fiscales d'une extension de l'assiette de l'impôt, des prélèvements et des taxes sur les plus-values sur les résidences principales, en 2023

<i>Montants en Md€ pour 2023</i>	Scénario 1	Scénario 2	Source commentaire /
Impôts, prélèvements et taxe sur les plus-values	2,2		Source : CGDD
Part des transactions exonérées au titre des résidences principales en 2023	86 %		Hypothèses d'après données CGDD
Hypothèse sur l'abattement de l'assiette appliquée en cas de résidences principales	75 %	50 %	Scénario de réforme
Recettes sur les PVI post-réforme	5,4	8,7	Résultats
Écart	+ 3,3	+ 6,5	

Source : Rapporteurs d'après CGDD, comptes du logement.

Ainsi, **le remplacement de l'exonération de fiscalité sur les plus-values par un abattement de 50 % pour les résidences principales pourrait permettre de financer, à terme, une baisse du taux des DMTO de l'ordre de 2 pp**, représentant notamment un gain de pouvoir d'achat pour les primo-accédants de 3,4 Md€. Ce résultat doit néanmoins être considéré avec prudence dans la mesure où l'estimation repose sur plusieurs hypothèses, que des travaux complémentaires pourraient étayer.

Une telle réforme nécessiterait cependant de réformer le financement des départements, dans la mesure où ceux-ci sont affectataires des recettes des DMTO et ne le sont pas pour la fiscalité sur les plus-values¹⁴³. À terme, le remplacement de recettes des DMTO par une dotation de fonctionnement pourrait permettre de réduire la vulnérabilité des recettes des départements à la conjoncture du marché immobilier et de réduire les inégalités territoriales générées par le système actuel.

En outre, l'estimation repose sur l'hypothèse d'un ajustement des prix immobiliers. Les DMTO sont dus par l'acheteur, tandis que la fiscalité sur les plus-values est due par le vendeur. À terme, les prix immobiliers devraient s'ajuster à la hausse pour intégrer l'effet de la fiscalité. À court terme, toutefois, une telle réforme peut créer des frictions sur le marché immobilier, qui mériteraient d'être étudiées plus finement :

- d'une part, une baisse des DMTO pourrait ne pas se répercuter totalement sur le pouvoir d'achat immobilier des accédants, dans la mesure où elle pourrait être en partie captée par une hausse des prix, en particulier dans les zones tendues ;
- d'autre part, elle pourrait entraîner une hausse du volume de transactions, les propriétaires cherchant à réaliser leur plus-value latente avant son entrée en vigueur, puis une baisse temporaire des volumes de transactions.

La fiscalisation des plus-values immobilières sur les résidences principales présente ainsi des avantages économiques, notamment si elle permet de financer une baisse des DMTO, mais ses effets sur le marché immobilier doivent être examinés avec attention..

¹⁴³ Bien qu'une partie des plus-values immobilières soit capturée par les départements *via* les DMTO.

Proposition n° 6 : *Étudier la possibilité de diminuer les DMTG pour fluidifier le marché immobilier, en compensant la perte de recettes fiscales par une fiscalisation des plus-values immobilières sur les résidences principales.*

2.4.3. L'effacement des plus-values lors du décès peut également inciter à la rétention de patrimoine

Le système actuel prévoit que lors de la transmission successorale d'un actif, qu'il soit mobilier ou immobilier, les plus-values latentes réalisées entre l'acquisition du bien et son legs sont « effacées ». Ainsi, si le bien est revendu ultérieurement par le légataire, seules seront imposées les plus-values réalisées entre la date de la succession et la date de la vente.

Afin d'illustrer le gain fiscal permis par l'effacement des plus-values latentes à la transmission, prenons l'exemple d'un contribuable achetant des titres d'une valeur de 1 M€ qui les cède à son décès à son seul héritier (cf. Graphique 34).

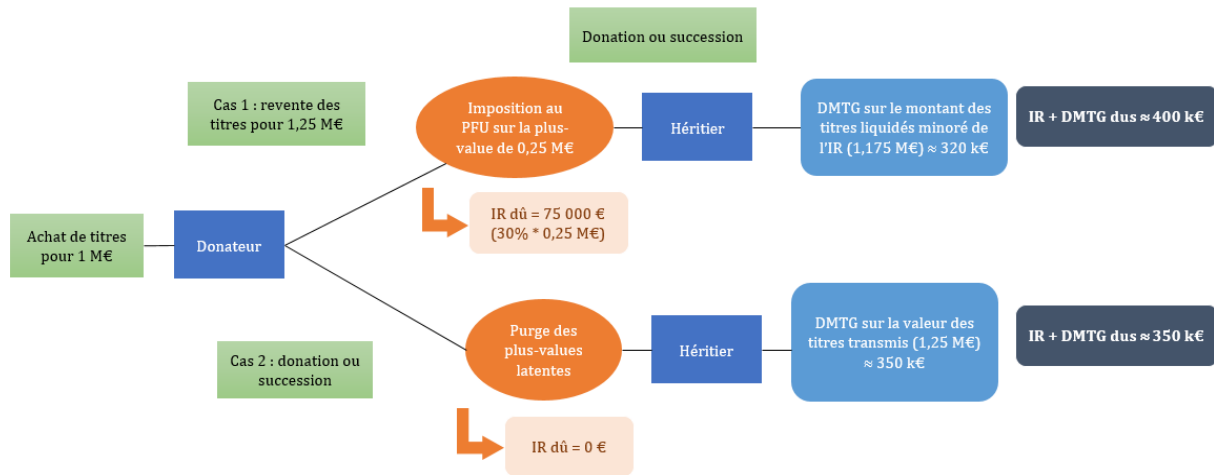
Lors de la transmission des titres, la valeur de marché est de 1,25 M€, soit une plus-value latente de 250 000 €. L'héritier paiera des DMTG sur la valeur des titres à date, soit environ 350 000 €¹⁴⁴, et peut ensuite revendre les titres sans payer d'impôt sur la plus-value passée.

Dans le cas où le contribuable aurait décidé de vendre ses titres avant son décès, il aurait alors été imposé au PFU sur la plus-value constatée depuis l'achat des titres, soit un impôt de 75 000 € sur une plus-value de 250 000 €. L'héritier paierait ensuite des DMTG sur le montant des titres transmis diminué de l'impôt sur la plus-value acquitté, soit environ 320 000 €. Au total, les prélèvements acquittés dans cette seconde situation avoisineraient les 400 000 €.

Ainsi, l'effacement des plus-values latentes permet une économie d'impôt d'environ 50 000 € dans cet exemple, économie qui croît avec la valeur de la plus-value latente.

Par rapport au cadre général de la taxation des plus-values, l'effacement des plus-values latentes offre donc un avantage lors de la transmission d'actifs ayant connu une forte appréciation préalable à la transmission, et encourage, surtout les personnes âgées, à la rétention au détriment de la fluidité de l'allocation du capital.

¹⁴⁴ On suppose que l'héritier est un enfant ayant déjà bénéficié de l'abattement de 100 000 € en ligne directe. Si l'héritier est le conjoint, il ne paiera pas de DMTG.

Graphique 34 : Schéma explicatif de la purge des plus-values latentes lors d'une transmission

Source : Rapporteurs. Calculs des DMTG en ligne directe pour un héritier dont l'abattement de 100 000 € a déjà été saturé.

Aux États-Unis, le manque à gagner de ce dispositif a été estimé à 0,05 % du PIB par la *Tax Foundation*¹⁴⁵. En France, Hannezo (2024)¹⁴⁶ estime que la fin de l'effacement des plus-values latentes pourrait rapporter à terme près de 4 Md€.

Dans une étude menée en 2021, l'OCDE¹⁴⁷ identifie trois approches distinctes en matière de taxation des plus-values latentes au moment du décès :

- Approche dite « **Transfer-as-realisation basis** » : Deux pays parmi les 22 analysés par l'OCDE (la Hongrie et le Danemark) considèrent que la transmission d'un actif équivaut à une réalisation de la plus-value. Celle-ci est alors immédiatement imposée au moment du transfert.
- Approche dite « **Carry-over basis** » : Huit pays optent pour le report d'imposition. Dans ce cas, la plus-value latente est transférée au bénéficiaire sans imposition immédiate. Celui-ci sera taxé lors de la revente de l'actif, sur l'intégralité de la plus-value, incluant celle accumulée tant par le défunt que par lui-même. Cette approche est notamment retenue par l'Allemagne, l'Italie, la Suisse et le Japon.
- Approche dite « **Step-up in basis** » : Douze pays, dont la France, l'Espagne, le Royaume-Uni, les États-Unis, le Portugal et la Corée du Sud, pratiquent une « purge » des plus-values latentes au moment de la transmission. Cela signifie que la valeur de l'actif est réévaluée au prix du marché lors de la succession, annulant ainsi la plus-value accumulée. À noter que cette purge s'applique uniquement en cas de succession au Royaume-Uni et aux États-Unis, mais non en cas de donation.

¹⁴⁵ Dherbécourt *et al.* (2021), « Repenser l'héritage », note du conseil d'analyse économique.

¹⁴⁶ Hannezo & Fipaddict (2024), « Quel rendement peut-on réellement attendre de la taxation des plus fortunés ? », note de Terra Nova.

¹⁴⁷ OECD (2021), Tax Policy Studies, *Inheritance Taxation in OECD countries*.

Le choix d'imposer ou non les plus-values latentes ne semble par ailleurs pas directement corrélé au niveau de DMTG en vigueur dans le pays. S'il apparaît souhaitable, pour des raisons d'équité et d'efficacité économique, de mettre fin à l'exonération d'IR des plus-values latentes lors des transmissions à titre gratuit, il est important de prendre en compte l'impossibilité juridique de faire peser sur l'héritier ou le donataire une imposition liée à une plus-value qu'il n'a pas lui-même réalisée, dans la mesure où celle-ci ne constitue pas un enrichissement propre¹⁴⁸. Pour contourner cette limite, une solution consisterait à considérer que la plus-value est effectivement constatée au moment de la transmission, et que l'impôt dû sur cette plus-value est calculé comme s'il était supporté par le donateur, à la date de la transmission. Cette option s'inscrit dans l'approche « *Transfer-as-realisation basis* » telle que décrite par l'OCDE. L'imposition peut alors être transférée au donataire ou à l'héritier, tout en laissant la possibilité d'un report d'imposition, afin de tenir compte des éventuelles contraintes de liquidité. Cette approche a déjà été reconnue comme constitutionnellement recevable, notamment dans le cadre des dispositifs de report existants prévus par l'article 150-0 B ter du CGI, le Conseil constitutionnel¹⁴⁹ ayant validé en 2019 le principe d'un transfert de la charge fiscale dès lors que le montant de la dette est connu et que le donataire peut en tenir compte dans sa décision d'accepter ou non la transmission.

Proposition n° 7 : *Remplacer, en cas de cession à titre gratuit de valeurs mobilières ou de biens immobiliers, l'effacement des plus-values par un transfert optionnel de la charge fiscale assorti d'un report d'imposition.*

La purge des revenus latents versés sur un plan d'épargne retraite qui n'a pas été liquidé avant sa transmission constitue un enjeu supplémentaire d'inefficience économique. En effet, dans le cas où un PER n'a pas été liquidé par son titulaire avant son décès, la totalité des sommes disponibles sur le plan, incluant les plus-values réalisées, sont transmises à ses héritiers et se trouvent totalement exonérées d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux.

Il est ainsi possible de cumuler, à la fois, le bénéfice de la déduction des versements du revenu imposable à l'entrée, et l'exonération totale d'impôt sur le revenu sur le capital du PER à la sortie en cas de décès.

Les cas-types présentés dans le Tableau 11 permettent d'illustrer ce double avantage. Prenons le cas d'un contribuable ayant versé 300 000 € sur un PER au cours de sa vie, et qui réalise au total une plus-value de 200 000 € sur ce capital.

S'il opte pour la déduction des versements du revenu imposable à l'entrée, cela lui permet de réaliser une économie d'IR totale de 123 000 € (hypothèse d'imposition marginale à 41 %). S'il effectue une sortie en capital avant son décès, il est imposé au barème de l'IR sur le capital (123 000 € avec la même hypothèse d'imposition marginale à 41 %) et au PFU sur la plus-value (60 000 €). En revanche, dans le cas où il ne liquide jamais son PER, celui-ci est transmis au moment de son décès à ses héritiers en franchise d'IR et de prélèvements sociaux. Ainsi, les héritiers disposent des revenus placés sur le PER alors que ces derniers n'ont jamais été imposés à l'IR. La non-liquidation du PER au décès implique donc une économie d'impôt totale de 183 000 € pour ce contribuable, correspondant d'une part à la purge de la plus-value latente (60 000 €), et d'autre part, à la déductibilité des versements à l'entrée (123 000 €), ce dernier mécanisme générant une inefficience supplémentaire.

Dans le cas où le contribuable n'aurait pas choisi la déduction des versements de son revenu imposable à l'entrée, il n'est imposé à la sortie que sur la plus-value (soit 60 000 € de PFU). Là encore, en cas de non-liquidation avant le décès, cette plus-value échappe à toute imposition, générant une économie de 60 000 €.

¹⁴⁸ Conseil Constitutionnel, décision n°2012-661 du 29 décembre 2012.

¹⁴⁹ Conseil Constitutionnel, décision n°2019-775 du 12 avril 2019.

Tableau 11 : Cas-types illustratif du gain fiscal résultant de l'absence de liquidation d'un PER avant sa transmission

	1. Déductibilité des versements à l'entrée		2. Non déductibilité à l'entrée	
	Sortie en capital à 70 ans	Pas de liquidation	Sortie en capital à 70 ans	Pas de liquidation
Versements initiaux	300 000	300 000	300 000	300 000
Plus-value	200 000	200 000	200 000	200 000
<u>Fiscalité à l'entrée</u>				
Déduction d'IR (41 %)	-123 000	-123 000	0	0
<u>Fiscalité à la sortie</u>				
IR sur le capital (41 %)	123 000	0	0	0
PFU sur la plus-value (30 %)	60 000	0	60 000	0
Impôt total dû	60 000	-123 000	60 000	0
Perte de recettes fiscales liée à la non-liquidation	-183 000		-60 000	

Source : Calculs des rapporteurs.

Ainsi, au-delà de son effet incitatif à la rétention du capital, le régime fiscal particulièrement favorable des PER ouvre la voie à des stratégies d'optimisation importantes, sans que cela semble justifié d'un point de vue économique, et à un risque de dévoiement du PER par rapport à son objectif initial.

Pour corriger cette situation de double avantage permise par la fiscalité des PER, plusieurs solutions peuvent être envisagées.

Une première solution consisterait à restreindre l'avantage lié à la déduction des versements à l'entrée¹⁵⁰, en introduisant un mécanisme de rattrapage fiscal au moment du décès du souscripteur. Les héritiers d'un PER non liquidé devraient ainsi s'acquitter de l'IR sur la part du capital ayant bénéficié d'une déduction à l'entrée. Cette solution présente l'avantage de cibler précisément les détenteurs de PER individuels et de limiter les distorsions, mais elle remettrait en cause la stabilité fiscale du produit tout en ajoutant une couche de complexité à un régime déjà peu lisible.

Une autre option consisterait à fixer un âge limite au-delà duquel la liquidation du PER deviendrait obligatoire. Dans un rapport de l'Assemblée nationale sur la fiscalité de l'épargne retraite par capitalisation¹⁵¹, les rapporteurs Gérard et De Courson identifient notamment le risque de détournement de la fiscalité successorale, et recommandent la mise en place d'une double borne d'âge :

- Impossibilité d'ouvrir de nouveaux plans au-delà de 67 ans ;
- Liquidation automatique des plans à 70 ans.

Cette seconde solution présente l'avantage de forcer la réalisation des plus-values et leur imposition effective, plutôt que de permettre leur transmission en franchise d'impôt. Par ailleurs, elle ne remet pas en cause la finalité du PER, qui demeure un outil de constitution d'un complément de retraite.

¹⁵⁰ Cf. rapport de la Cour sur l'épargne retraite, novembre 2024.

¹⁵¹ Gérard F. et De Courson C. (2024), « Rapport d'information en conclusions des travaux d'une mission d'information sur la fiscalité de l'épargne retraite par capitalisation », Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale.

Nous proposons ainsi de rendre obligatoire la liquidation des PER à partir d'un certain âge, par exemple 75 ans. Cette borne d'âge permet de tenir compte de l'allongement de l'espérance de vie, ainsi que de certaines situations particulières comme celles des individus exerçant des professions libérales ou en situation de cumul emploi-retraite.

Proposition n° 8 : *Rendre obligatoire la liquidation des PER à partir de 75 ans afin d'éviter leur détournement comme outil d'optimisation de la fiscalité successorale.*

3. La fiscalité sur le patrimoine fait l'objet de dispositifs dérogatoires qui témoignent d'une multiplicité d'objectifs et peuvent nuire à l'efficacité d'ensemble

3.1. Les dispositifs dérogatoires peuvent nuire aux objectifs globaux assignés à la politique fiscale

Le système fiscal applicable au patrimoine des ménages en France poursuit des objectifs classiquement assignés à l'outil fiscal dans la théorie économique, en particulier l'objectif de neutralité (*via* un dispositif comme le PFU) et la redistribution (*via* l'IFI par exemple), tout en privilégiant le principe général d'assiette large et taux bas. Toutefois, certains dispositifs du système actuel poursuivent également d'autres objectifs de politique publique, en particulier l'aide à la constitution d'une épargne pour les ménages et le soutien à l'investissement et au tissu productif, *via* des dispositifs comme l'épargne réglementée, les PEA ou le pacte Dutreil.

Indépendamment de la justification de ces objectifs, il convient de s'interroger sur la pertinence d'utiliser l'outil fiscal pour les poursuivre. En effet, la multiplicité des objectifs de la politique fiscale est porteuse de risques de mener à des effets non souhaités, qui peuvent être :

- **une faible incitation à la diversification patrimoniale.** Entre le cinquième et le neuvième décile de patrimoine, les ménages possèdent plus de 70 % de leur patrimoine sous forme immobilière (Cheloudko *et al.*, 2024¹⁵²). Les dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement locatif ont notamment contribué à orienter l'épargne des ménages de cette catégorie vers une allocation de l'épargne très peu diversifiée (Levy, 2022¹⁵³). Les ménages les plus aisés, eux, ont un patrimoine plus diversifié ;
- **des distorsions dans l'orientation de l'épargne** créant une allocation potentiellement sous-optimale de celle-ci : certains économistes mettent en avant le fait que les dispositifs fiscaux dérogatoires sur certains produits conduisent à orienter « artificiellement » l'épargne des ménages vers des placements trop peu risqués, avec un risque que cela pèse sur le financement d'investissements plus risqués ;
- des marges potentiellement plus importantes pour les intermédiaires se positionnant sur les produits fiscalement avantageux ;
- la création de frictions à la réallocation du patrimoine (*cf.* 2.4) ;
- **une moindre progressivité du système fiscal.** Veillon (2021) et Dherbecourt *et al.* (2021)¹⁵⁴ l'illustrent notamment sur les droits de succession, en simulant les dispositifs dérogatoires et en montrant comment ils contribuent à diminuer le taux d'imposition effectif pour les plus hauts patrimoines.

Dans le cadre de ce rapport, deux catégories de dispositifs fiscaux dérogatoires sont étudiées en détail : les exonérations à l'impôt sur le revenu pour l'épargne réglementée (*cf. Erreur ! Source du renvoi introuvable.*), et les dispositifs portant sur les droits de succession (*cf. Erreur ! Source du renvoi introuvable.*).

¹⁵² Cheloudko P. *et al.* (2024), « En vingt ans, les inégalités de patrimoine se sont accrues, en lien avec la hausse des prix de l'immobilier », Insee Références.

¹⁵³ Levy, A. (2022) « Housing policy with home-biased landlords: Evidence from french rental markets ». Working paper.

¹⁵⁴ Veillon, P.-A., (2021) « Modèles de microsimulation des impôts liés au patrimoine des ménages », Document de travail de la direction générale du Trésor. Dherbecourt, C. *et al.*, (2021) « Repenser l'héritage », note du conseil d'analyse économique.

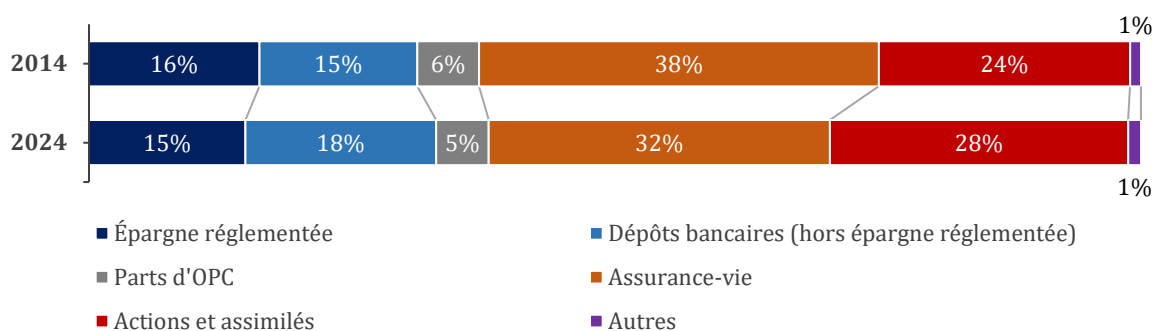
3.2. Le champ de l'épargne réglementée, qui bénéficie d'une exonération fiscale dont le coût est croissant, doit être apprécié à l'aune des objectifs de politique publique et d'une analyse coûts-avantages

3.2.1. Le montant de la dépense fiscale et sociale de l'exonération des livrets d'épargne réglementée augmente avec l'encours et le niveau des taux d'intérêt

Les revenus issus des livrets d'épargne réglementée sont entièrement exonérés de l'imposition sur le revenu et des prélèvements sociaux, faisant en ce sens partie des exceptions au PFU (*cf. Erreur ! Source du renvoi introuvable.*).

Depuis 10 ans, l'épargne réglementée a eu tendance à légèrement perdre des « parts de marché » (exprimées en pourcentage du total de l'épargne financière) par rapport à d'autres produits d'épargne, notamment par rapport à la détention directe d'actions et assimilés, qui avait connu un creux après la crise financière de 2008 (*cf. Erreur ! Source du renvoi introuvable.15*).

Graphique 15 : Répartition de l'encours de l'épargne financière des ménages



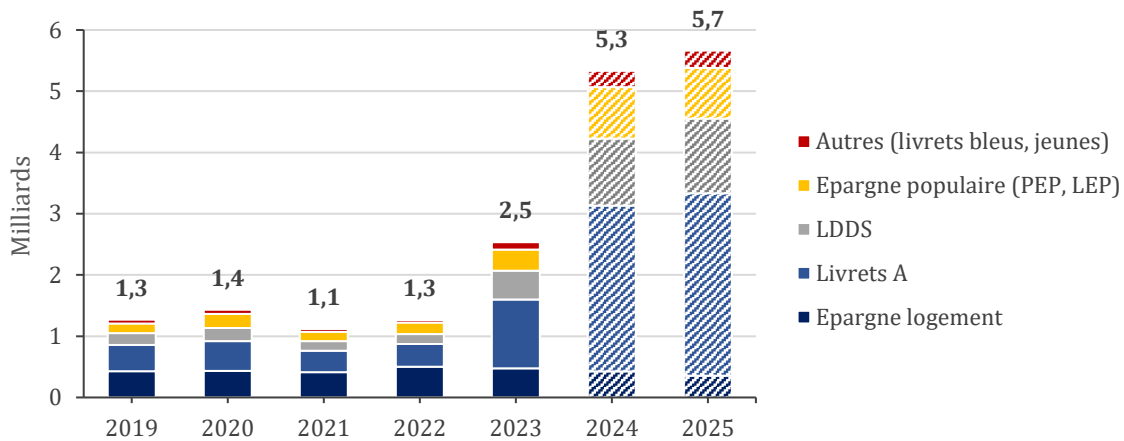
Note : données pour le troisième trimestre de l'année. *Source* : rapporteurs d'après Banque de France, comptes nationaux financiers.

L'encours de l'épargne réglementée reste en revanche en progression constante en valeur absolue, notamment depuis la crise sanitaire de 2020 du fait d'un taux d'épargne des ménages qui reste élevé¹⁵⁵ et d'une réallocation de l'épargne des ménages vers des produits de taux du fait de la remontée des taux à compter de 2021¹⁵⁶. Ainsi, le flux net annuel des ménages vers l'épargne réglementée a atteint 40 Md€ en 2022 et 61 Md€ en 2023 (contre 20 Md€ en 2021). En 2024, avec la baisse des taux, le flux net s'est élevé à 20 Md€, et en 2025, les flux nets ont été négatifs sur les deux premiers trimestres de l'année (- 4,7 Md€ et - 4,2 Md€ respectivement). **Le coût des dépenses fiscales associées aux exonérations sur l'épargne réglementée a crû en 2024 et 2025, du fait de la hausse de l'encours mais surtout de la hausse des taux.** Le taux des livrets d'épargne réglementée a en effet crû à compter de début 2022, passant de 0,5 % en début d'année jusqu'à 2 % en fin d'année, puis 3 % en février 2023. Les rémunérations des livrets ont ainsi crû, renchérissant le coût du contrefactuel à partir duquel est calculé la dépense fiscale. **Le coût estimé atteindrait 5,7 Md€ en 2025**, soit plus de quatre fois plus qu'en 2022 (*cf. Graphique 16*).

¹⁵⁵ Le taux d'épargne financière des ménages est de 9,0 % du revenu disponible brut en 2024, contre 4,1 % en moyenne sur la période 2015-2019. Source : Insee, comptes nationaux, base 2020.

¹⁵⁶ En 2023, les ménages ont notamment réalloué leur épargne depuis le numéraire et les dépôts à vue (- 48 Md€ de flux nets) vers les autres produits de taux, dont l'épargne réglementée. En 2024, ce mouvement a été plus mesuré, avec - 5 Md€ de flux sur le numéraire et les dépôts à vue. Source : Banque de France, rapport annuel 2024 sur l'épargne réglementée.

Graphique 16 : Estimation des dépenses fiscales et sociales associées à l'épargne réglementée (en Md€)

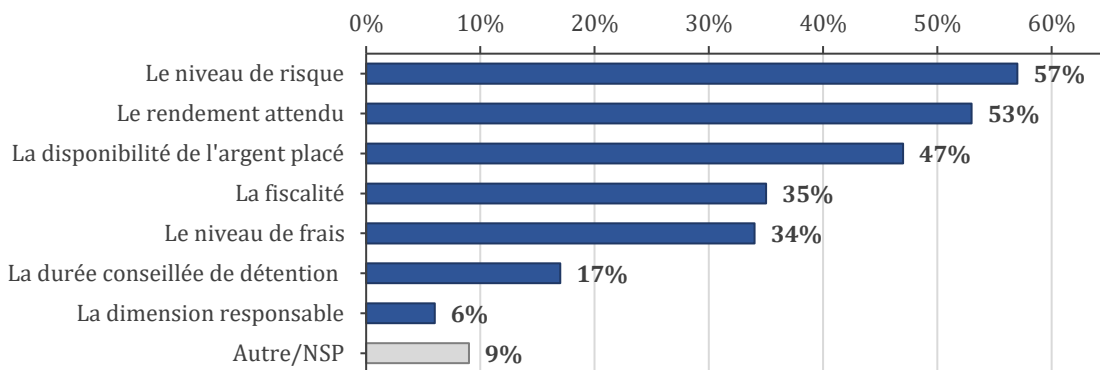


Source : Voies et Moyens Tome 2 annexé au PLF 2025, calculs des rapporteurs d'après les données Banque de France sur les encours des livrets réglementés.

3.2.2. L'exonération fiscale n'apparaît pas comme le principal facteur de décision des ménages de recourir à l'épargne réglementée

La fiscalité applicable aux différents produits d'épargne contribue à orienter l'épargne des ménages, dans la mesure où elle modifie le rendement net du placement. Elle est ainsi prise en compte dans les décisions d'allocation de l'épargne, aux deuxième et quatrième rangs des critères considérés d'après les réponses au baromètre 2024 de l'autorité des marchés financiers (AMF), avec respectivement 53 % et 35 % de répondants (cf. **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**17). Le premier critère reste le niveau de risque, qui joue également en faveur de l'épargne réglementée dans la mesure où les montants sont garantis.

Graphique 4 : Critères pris en compte pour le choix d'un produit d'épargne



Note : distribution des réponses à la question : « quels sont pour vous les 3 principaux critères de choix à prendre en compte quand on souscrit un produit d'épargne ou un placement ? » Source : AMF, baromètre 2024.

En ce sens, le recours aux livrets d'épargne réglementés, en particulier le livret A, pourrait ne pas être principalement motivé par une optique d'optimisation fiscale. L'épargne réglementée offre en effet un produit d'épargne entièrement liquide et sans risque en capital, soit deux critères prioritaires pour les ménages (cf. **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**7). Les principaux livrets sont en outre faciles d'accès et bien identifiés par les ménages et par les intermédiaires bancaires.

La comparaison du rendement de l'épargne réglementée par rapport à d'autres types de placements financiers n'est pas univoque et dépend de l'horizon temporel considéré.

L'épargne réglementée offre des rendements bruts plus élevés que la moyenne des dépôts bancaires¹⁵⁷ sur le temps long (cf. Graphique 8). Par rapport à l'inflation, l'Insee souligne que les produits d'épargne réglementés ont eu des taux de rendements réels bruts moyen négatifs entre 2017 et 2023 (à l'exception du livret d'épargne populaire, et du plan épargne logement en 2019¹⁵⁸), mais, en 2024, les taux de rendement ont été supérieurs à l'inflation. Sur longue période, la comparaison des performances des rendements sur 40 ans (1983-2023) réalisée par l'Institut de l'épargne immobilière et foncière (IEIF) suggère que le rendement du livret A était près de deux fois supérieur à l'inflation, mais près de deux fois inférieur à l'assurance-vie et de quatre fois inférieur aux actions¹⁵⁹.

Ainsi, l'exonération fiscale sur les livrets peut en partie représenter un effet d'aubaine par rapport (i) à des livrets dont le taux brut est déjà rémunérateur pour les caractéristiques de liquidité et de risque qu'ils présentent, et (ii) au fait que la fiscalité n'est pas le facteur prépondérant de choix des ménages. Cependant, **la suppression de l'exonération fiscale serait préjudiciable pour les petits épargnants, avec un coût politique important au regard de la popularité des livrets** (cf. 0). De ce fait, la Cour des comptes, dans son rapport de 2022¹⁶⁰, avait écarté cette option. Pour autant, sans remettre en cause l'exonération fiscale, il reste pertinent de s'interroger sur « l'étendue » de ce dispositif, en termes de nombres de livrets et de plafonds de dépôts (cf. 0 et 3.2.3).

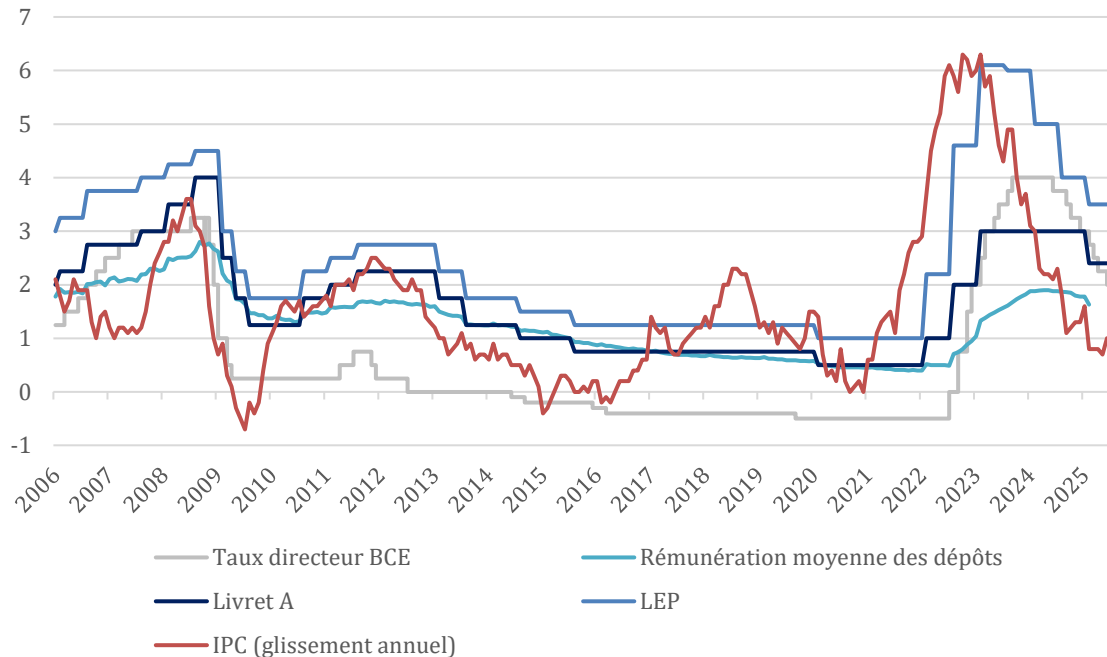
¹⁵⁷ Incluant les dépôts à vue et à terme, l'ensemble des livrets ordinaires et réglementés et les plans d'épargne-logement.

¹⁵⁸ Source : Insee, « Revenus et patrimoine des ménages », 2024.

¹⁵⁹ Source : IEIF (2024), « 40 ans de performances comparées – 1983-2023 ».

¹⁶⁰ Cour des Comptes (2022), « L'épargne réglementée (2016 2021) ». Rapport d'observations définitives.

Graphique 18 : Taux de rémunération du livret A et du LEP par rapport au taux directeur central, à la rémunération brute moyenne des dépôts bancaires, et à l'IPC en glissement annuel (en %)



Source : Rapports d'après Banque de France et Insee. L'exonération fiscale permet de favoriser une épargne de précaution, mais les plafonds élevés font également des livrets des produits de placement

Le livret A s'impose d'abord comme un produit d'épargne « de base » : 83 % de la population française (y compris mineure) en détient un au 31 décembre 2024. Pour autant, il ne représente que 7 % du montant du patrimoine financier des ménages, car son encours moyen est faible (7 482 € en 2024). En outre, 49 % des livrets A ont un encours inférieur à 3 000 €, et 32 % un encours inférieur à 150 €.

Le livret A est en partie utilisé comme un produit « de flux ». En 2024, les livrets actifs ont connu en moyenne 12,2 mouvements (dépôts comme retraits), soit un mouvement par mois en moyenne. Le nombre de mouvements est plus important pour les livrets avec des encours plus faibles, et les mouvements sont nettement plus rares (< 2 par an) pour les livrets dont l'encours est supérieur au plafond de dépôt.

Le LDDS remplit également un rôle similaire, dans une moindre mesure : 45 % de la population de plus de 18 ans en détient un et 24 % des livrets ont un encours inférieur à 150 €. Les mouvements y sont également moins fréquents (7,1 mouvements en moyenne en 2024).

L'exonération fiscale sur les livrets peut ainsi se justifier par la volonté de favoriser des dispositifs permettant de constituer une épargne de précaution, tout en la faisant fructifier. Sans ces livrets, dont les fonds sont parfaitement liquides, une partie de cette épargne pourrait être laissée sur des dépôts bancaires sans rendement ou ne pas être thésaurisée.

Le livret d'épargne populaire permet en outre d'offrir un meilleur rendement pour les ménages sous plafonds de revenus. Son taux de rémunération, fixé selon une formule de calcul ou par dérogation par le Ministre chargé de l'économie sur proposition du gouverneur de la Banque de France, est supérieur à celui du livret A (3,5 % contre 2,4 % au 1^{er} février 2025, cf. Tableau 12).

Tableau 12 : Règles d'ouverture et plafonds des trois principaux livrets d'épargne réglementée

Livret	Règle de détention	Plafond (hors capitalisation des intérêts)	Taux de rémunération au 1 ^{er} février 2025
Livret A	Un seul livret par personne physique (sans condition d'âge, de nationalité ou de résidence fiscale en France).	22 950 € (pour les personnes physiques)	2,4 %
LDDS	Un seul livret par résident fiscal français (majeur), ou un livret pour chacun des époux ou partenaires de PACS, soumis à une imposition commune.	12 000 €	2,4 %
LEP	Idem que le LDDS, sous plafond de revenus ¹⁶¹ .	10 000 €	3,5 %
Livret jeune	Un seul livret par personne physique âgée de plus de 12 ans et de moins de 25 ans.	1 600 €	Variable selon les établissements, mais supérieur ou égal au livret A

Source : Rapporteurs, d'après Banque de France.

Le cumul possible des livrets au sein d'un foyer fiscal permet d'atteindre des plafonds de dépôts s'éloignant des besoins de constitution d'une épargne de précaution. Pour une personne seule, le cumul des plafonds du livret A et du LDDS représente 34 950 €, soit 1,4 fois le revenu disponible annuel moyen de cette catégorie. Pour un couple avec trois enfants, le cumul des livrets A, LDDS et livrets jeunes permet de déposer sur des livrets jusqu'à 143 550 €, soit une épargne correspondant à plus de deux ans de revenus par rapport à la moyenne pour cette catégorie de ménage (cf. Tableau 13).

Tableau 13 : Plafonds de dépôts du livret A, LDDS et livrets jeunes pour le foyer selon la configuration familiale

	Personne seule	Couple avec un enfant de plus de 12 ans	Couple avec deux enfants de plus de 12 ans	Couple avec trois enfants de plus de 12 ans
Livret A	22 950 €	68 850 €	91 800 €	114 750 €
LDDS	12 000 €	12 000 €	24 000 €	24 000 €
Livret jeune	-	1 600 €	3 200 €	4 800 €
Total	34 950 €	82 450 €	119 000 €	143 550 €
Revenu disponible moyen en 2021	24 160 €	56 790 €	64 500 €	61 330 €
Plafond exprimé en nombre d'année du revenu moyen	1,4	1,5	1,8	2,3

Source : Rapporteurs, données de revenu issues de Insee (2024), « Revenus et patrimoine des ménages ».

Ainsi, si les livrets réglementés sont en partie utilisés comme produit d'épargne populaire, permettant des mouvements d'abondements et de décaissements réguliers, **les plafonds élevés permettent également une utilisation comme produit de placement**, en particulier pour les ménages aisés.

¹⁶¹ Pour une personne seule (quotient familial de 1), le revenu fiscal de référence (RFR) à l'année $n-1$ ou $n-2$ par rapport à l'année d'ouverture du livret ne doit pas dépasser 22 823 €. Si le RFR du foyer fiscal excède le plafond, il est possible de conserver le LEP si le RFR de l'année suivante repasse en-dessous du plafond.

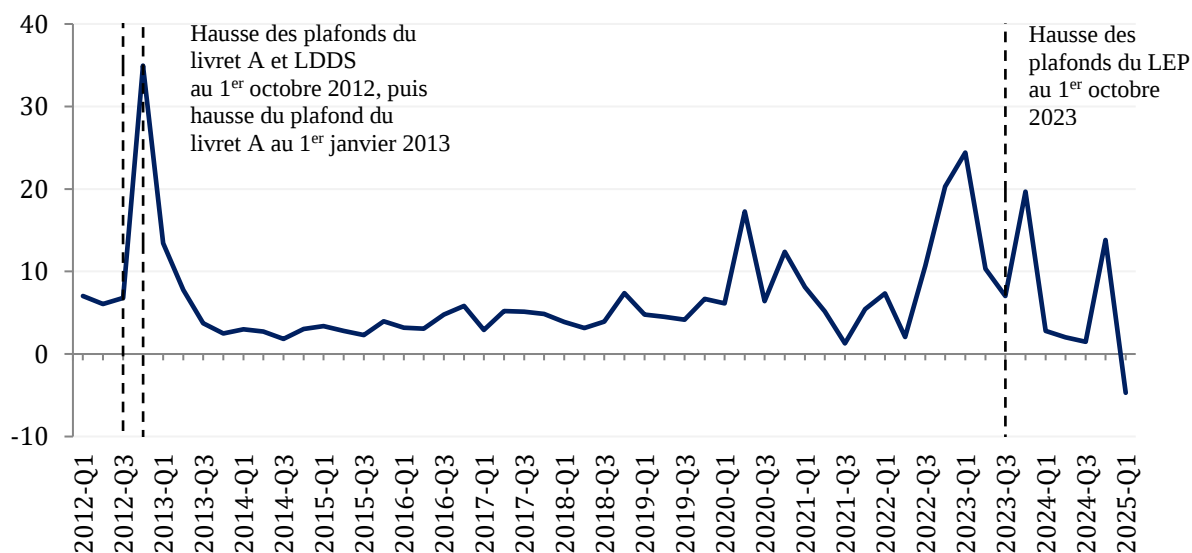
Le niveau des plafonds a un effet sur les flux vers l'épargne réglementée. En 2024, 15 % des livrets A ont des encours supérieurs au plafond de dépôts, représentant 47 % de l'encours total sur ces livrets. Cette proportion est plus importante pour le LDDS ou le LEP (cf. Tableau 14). Les relèvements des plafonds de ces trois livrets ont conduit à des flux positifs trimestriels élevés, en particulier le relèvement du plafond du livret A de 15 300 € à 19 125 € au 1^{er} octobre 2012 et du LDDS de 6 000 € à 12 000 € a conduit à un pic à plus de 35 M€ de flux au quatrième trimestre 2012 (cf. Graphique 19).

Tableau 14 : Livrets dont l'encours est supérieur au plafond de dépôts en 2024

Livret	Plafond de dépôts	Part des livrets dont l'encours est supérieur	Part de l'encours sur des livrets au plafond
Livret A	22 950 €	15 %	47 %
LDDS	12 000 €	30 %	63 %
LEP	10 000 €	39 %	62 %

Source : Banque de France, rapport annuel sur l'épargne réglementée 2024.

Graphique 19 : Flux trimestriels nets de l'épargne réglementée des ménages (en M€) et évolutions des plafonds de dépôts

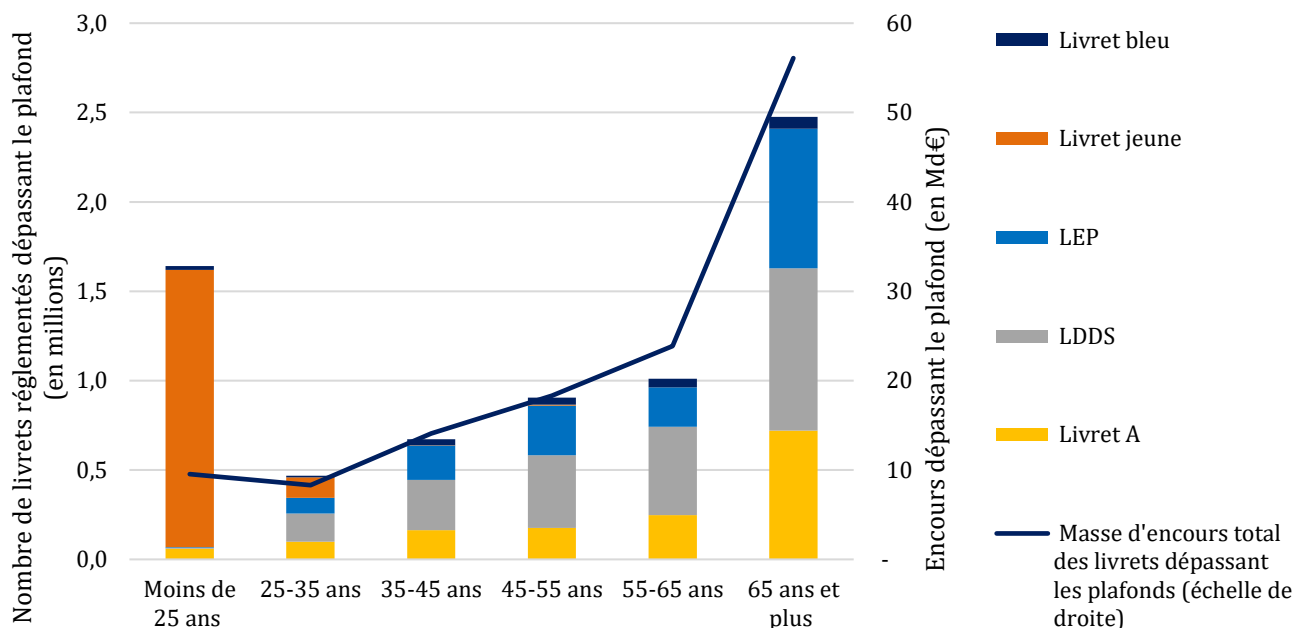


Source : Rapporteurs d'après Banque de France.

Dans son rapport de 2022¹⁶² sur l'épargne réglementée, la Cour des comptes présente en outre plusieurs options de révision des plafonds du livret A et du LDDS, notamment la fusion des deux livrets et la mise en œuvre d'un plafonnement global, soulignant les potentielles difficultés de mise en œuvre.

L'analyse par tranche d'âge montre une concentration des livrets réglementés excédant les plafonds réglementaires chez les plus âgés, tant en nombre de livrets qu'en encours total (cf. Graphique 20). En effet, d'après les données de l'enquête Patrimoine, les individus de plus de 65 ans détiennent 35 % de l'ensemble des livrets réglementés dépassant les plafonds, soit 2,5 millions de livrets, correspondant à 56 Md€ d'encours, soit 43 % de l'encours total des livrets réglementés dépassant les plafonds. Par ailleurs, cette tranche d'âge détient les livrets A, LDDS et LEP à parts égales.

¹⁶² Cour des comptes (2022), *op. cit.*

Graphique 20 : Répartition des livrets réglementés dépassant le plafond (nombre et encours) par tranche d'âge et type de livret

Source : calculs des rapporteurs d'après enquête Patrimoine 2017.

Compte tenu de la surépargne observée chez les personnes âgées¹⁶³ et de l'enjeu de circulation du capital dans l'économie, il pourrait être envisagé de réviser les règles s'appliquant au-delà du plafond des livrets réglementés. Deux modalités seraient notamment possibles :

- les montants excédant les plafonds des livrets réglementés pourraient être automatiquement transférés vers un compte courant ;
- les intérêts générés par les encours excédant les plafonds pourraient être fiscalisés au PFU (y compris prélèvements sociaux).

Ces deux options permettraient d'encourager les ménages à orienter leur épargne vers d'autres supports, afin de diversifier l'épargne des français et d'inciter à la détention de produits plus risqués et finançant d'autres secteurs de l'économie.

Le chiffrage du gain de ces deux options peut se faire de manière équivalente en première approche, en supposant un taux de PFU à 30 % et que les placements génèrent des intérêts d'un ordre de grandeur sur le long terme de 2 % (soit *via* un autre support avec l'option 1, soit *via* les livrets avec l'option 2), cette réforme générerait un rendement de l'ordre de 0,1 Md€ sur les trois principaux livrets réglementés (cf. Tableau 15).

¹⁶³ Cf. note de conjoncture de l'Insee, juin 2025 : « En 2024, les revenus des retraités clients de La Banque Postale ont fortement augmenté mais leur consommation n'a pas suivi, ce qui contribuerait aux deux tiers de la hausse du taux d'épargne. »

Tableau 15 : Chiffrage du coût de l'exonération des sommes excédant les plafonds des livrets réglementés

2023	Livret A	LDDS	LEP	Total
Encours total (en Md€)	432	160	82	674
Nombre de comptes (en M)	57	26	12	95
Part des comptes dépassant le plafond	15%	30%	39%	
Part de l'encours dépassant le plafond	47%	63%	62%	
Encours des comptes dépassant le plafond (en Md€)	203	101	51	355
Nombre de comptes dépassant le plafond (en M)	9	8	5	21
Encours moyen par livret dépassant le plafond (en €)	23 747	12 776	10 955	
Plafond du livret	22 950	12 000	10 000	
Encours moyen dépassant le plafond (en €)	797	776	955	
Encours total dépassant le plafond (en Md€)	7	6	4	17
Intérêts à 2%	136	122	89	347
Coût de l'exonération (en M€)	41	37	27	104

Source : calculs des rapports d'après Banque de France, rapport annuel sur l'épargne réglementée 2024.

3.2.3. Le dispositif de l'épargne réglementée vise à financer certaines politiques publiques, avec néanmoins un coût non nul, qui doit être mis en regard de besoins identifiés

L'épargne réglementée permet de financer des politiques publiques spécifiques *via* deux canaux :

- ♦ d'une part, *via le Fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC)*. La ressource centralisée issue de l'épargne réglementée a permis de financer 32 Md€ de prêts distribués par la Banque des Territoires sur ressources du Fonds d'épargne en 2024, dont 28 Md€ de nouveaux prêts, en hausse de + 75 % par rapport à 2023. Parmi ces nouveaux prêts, 74 % ont financé le logement social et la politique de la ville, et 18 % le secteur public local. Parmi ces prêts, 35 % financent des investissements liés à la transition énergétique et écologique¹⁶⁴ ;
- ♦ d'autre part, *via l'utilisation non centralisée des ressources par les banques elles-mêmes*. Cette utilisation est encadrée par l'État, qui fixe notamment la règle que 80 % des fonds non centralisés du livret A et du LDDS doivent être affectés au financement des PME, 10 % affectés au financement de la transition énergétique et 5 % affectés à l'économie sociale et solidaire¹⁶⁵. L'épargne non centralisée a ainsi contribué à générer 117 Md€ de prêts nouveaux aux PME en 2024¹⁶⁶.

L'utilisation des ressources issues de l'épargne réglementée répond ainsi à des objectifs de politique publique en adressant des défaillances de marché, *via* le financement de projets d'intérêt général qui seraient exclus du financement bancaire privé en particulier du fait d'une maturité trop longue, de rendements trop faibles et/ou d'un risque élevé. Par ailleurs, l'épargne réglementée non centralisée contribue à l'octroi de prêts aux PME, qui bénéficient, de manière générale, de conditions de prêts plus avantageuses que la moyenne européenne¹⁶⁷.

L'utilisation de l'épargne réglementée doit néanmoins faire l'objet d'une évaluation de type « coût-avantage » dans la mesure où **celle-ci présente un coût social spécifique**, qui peut se décomposer en plusieurs facteurs :

¹⁶⁴ Banque de France, rapport annuel 2024 sur l'épargne réglementée.

¹⁶⁵ Cf. Arrêté du 4 décembre 2008 relatif aux règles d'emploi des fonds collectés au titre du livret A et du livret de développement durable et solidaire et non centralisés par la Caisse des dépôts et consignations, ainsi qu'aux informations permettant le suivi de ces emplois.

¹⁶⁶ Banque de France, rapport annuel 2024 sur l'épargne réglementée.

¹⁶⁷ Ainsi, le taux moyen des nouveaux crédits aux entreprises est de 4,18 % en France en décembre 2024, contre 4,55 % en zone euro. Source : Banque de France, rapport annuel 2024 sur l'épargne réglementée.

- le manque à gagner lié aux exonérations fiscales, plus important dès lors que les taux augmentent (cf. 3.2.1) ;
- la rémunération des réseaux collecteurs de l'épargne réglementée, fixée par l'article L. 221-6 du code monétaire et financier, qui s'élève à 0,3 % de l'encours centralisé du livret A et du LDDS et 0,4 % pour le LEP ;
- dans une moindre mesure, le coût lié à la distorsion par rapport à une allocation « naturelle » de l'épargne, à l'instar du coût d'opportunité des fonds publics (COFP) utilisé pour refléter le coût social de l'impôt. En outre, une approche par un coût fictif de rareté de l'épargne des ménages, sur le modèle du « coût fictif de rareté des fonds publics »¹⁶⁸, permettrait de prendre en compte l'effet d'éviction sur d'autres utilisations de l'épargne. Ces coûts restent difficiles à quantifier, nécessitant une modélisation complexe.

L'allocation du fonds d'épargne à différents objectifs de politiques publiques relève d'un choix politique, qui doit toutefois s'appuyer sur des expertises sur l'évaluation des besoins de financement permettant d'atteindre des objectifs fixés. En conséquence, l'évaluation des besoins et une analyse en termes de coût social doivent être un préalable à toute évolution des critères de l'épargne réglementée. L'évaluation des besoins d'investissement dépasse le cadre du présent rapport, mais celle-ci permettrait *in fine* de se prononcer sur le caractère justifié ou non de l'étendue donnée aux dispositifs fiscaux dérogatoires sur l'épargne réglementée.

Pour autant, une réforme qui consisterait à favoriser le report de l'épargne réglementée excédentaire (cf. 3.2.3) vers des supports alternatifs qui financent également l'économie permettrait de réduire son coût sans compromettre les capacités de financement des politiques publiques. La mise en place d'un transfert automatique vers les comptes courants des encours au-delà des plafonds, ou la fiscalisation des intérêts générés sur ces encours excédentaires, permettrait en outre de recentrer l'épargne réglementée sur sa finalité de base et ne fragiliserait pas le financement public, compte tenu de la substituabilité entre les différents canaux d'épargne (bilan bancaire, assurance-vie, marchés obligataires, co-financements par le secteur privé, etc.). Les rapporteurs n'ont en revanche pas pu expertiser la faisabilité technique de telles solutions. La proposition ci-dessous met en avant l'application des prélèvements

Proposition n° 9 : *Étudier la possibilité de mettre en place des règles spécifiques sur l'encours dépassant les plafonds des livrets d'épargne réglementée, par exemple en fiscalisant les intérêts générés au-delà de ces plafonds ou en procédant à un transfert automatique de cet encours.*

3.3. Une pluralité de dispositifs dérogatoires facilitant la transmission de patrimoine mais dont l'efficacité économique est discutable

Les dispositifs dérogatoires à l'imposition de droit commun des successions – qu'il s'agisse du pacte Dutreil, du démembrement de propriété ou de l'assurance-vie – offrent aux contribuables la possibilité de réduire leur imposition sans modifier la nature ni la composition de leur patrimoine. Ces régimes induisent des réponses comportementales et des possibilités d'optimisation qui peuvent être significatives et affecter l'efficacité économique de la fiscalité du patrimoine.

En outre, les nombreux dispositifs dérogatoires adossés aux DMTG vont à l'encontre du principe de fiscalité optimale, qui recommande de privilégier un système de taux faible appliqué à une assiette large afin de limiter les distorsions et garantir une neutralité fiscale entre les différentes formes de détention du patrimoine.

¹⁶⁸ Voir par exemple Commissariat général à la stratégie et à la prospective (2013), « COFP et rareté des fonds publics », contribution de J. Maurice et Q. Roquigny au groupe de travail présidé par E. Quinet.

Dans son rapport sur les droits de succession¹⁶⁹, la Cour des comptes relève qu'une réforme à rendement constant pourrait être mise en œuvre, via un élargissement de l'assiette et une baisse ciblée des taux d'imposition afin de mieux prendre en compte les évolutions familiales et sociétales, de limiter les comportements d'optimisation fiscale et la concentration du patrimoine. La Cour précise qu'une telle réforme pourrait prendre la forme d'un resserrement des dispositifs dérogatoires dont la justification économique semble peu avérée, en particulier le pacte Dutreil et l'assurance-vie, toujours selon la Cour.

Le présent rapport se propose d'éclairer la façon dont chacun des dispositifs précités fonctionne, façonne les comportements des ménages, et *in fine* affecte le rendement, l'efficacité et l'équité du système d'imposition des mutations de patrimoine.

3.3.1. Le pacte Dutreil, un dispositif favorisant la transmission d'entreprise dont les effets sur l'efficacité économique semblent mitigés

Conçu dans le but d'inciter les mandataires sociaux à préparer la transmission de leur entreprise et de stabiliser l'actionnariat dans les entreprises familiales, le pacte Dutreil renforce aussi les incitations au management familial et salarial. Ce dispositif de transmission d'entreprises ouvre droit à une exonération de DMTG en cas de transmission interne (à la famille ou aux salariés) d'une entreprise individuelle ou de titres de sociétés, sous conditions d'engagements collectif et individuels de durée de détention des titres et d'exercice d'une fonction dirigeante par au moins un des signataires du pacte.

L'exonération ouverte par le Pacte Dutreil s'élève à 75 % de la valeur de l'actif professionnel transmis. Cette exonération est par ailleurs cumulable, notamment avec l'abattement de droit commun de 100 000€ en ligne directe et la réduction de DMTG permise par le démembrement de propriété. Le pacte Dutreil est réservé aux sociétés dont l'activité principale est industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale. En pratique, le champ d'application de l'avantage est large : dès lors que le caractère prépondérant de l'activité est établi, l'ensemble de la valeur de la société est éligible à l'abattement, y compris les actifs non professionnels détenus à titre accessoire.

L'utilisation du pacte Dutreil étant limitée aux détenteurs de patrimoine professionnel, elle concerne une population relativement réduite et concentrée dans le haut de la distribution (environ 3 000 pactes signés en 2022, pour une valeur moyenne de patrimoine transmis de 5 M€ sur 2017-2019¹⁷⁰). Les ménages éligibles en font néanmoins un usage qui semble répandu : dans une enquête menée en 2015 auprès de 3 400 *holdings* (entreprises de taille intermédiaire indépendantes dont le capital est détenu majoritairement par une ou plusieurs personnes physiques), 58 % des répondants avaient signé un pacte Dutreil pour transférer leurs titres à leurs successeurs¹⁷¹.

Le dispositif aurait un coût significatif, bien qu'incertain, pour les finances publiques, estimé à 800 M€ dans le *Voix et Moyens Tome 2* annexé au PLF 2025. Le CAE l'évalue, de son côté, entre 2 et 3 Md€ par an pour la période 2018-2019. Un rapport de la Cour des comptes est actuellement en cours sur le sujet, et a notamment pour objectif de proposer une actualisation du coût du Pacte Dutreil.

¹⁶⁹ Cour des Comptes (2024), « Les droits de succession ». Le CPO avait fait un constat similaire dans son rapport de 2018 sur la fiscalité du patrimoine. CPO (2018), « Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages ».

¹⁷⁰ Source : Cour des comptes (2024), « Les droits de succession », Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale ; et Dherbécourt et al. (2021), « Repenser l'héritage », note du conseil d'analyse économique.

¹⁷¹ Source : Bpifrance Le Lab (2015), « Transmettre pour grandir : les dirigeants d'ETI patrimoniales face à la transmission ».

Bien que la littérature économique sur le sujet ne traite pas du Pacte Dutreil en tant que tel, mais de la transmission familiale de manière générale, **il semble difficile de conclure à des retombées économiques à la hauteur du coût engendré pour les finances publiques.**

Sur le plan théorique, plusieurs études mettent en évidence les avantages propres à la gouvernance héréditaire. D'abord, les coûts d'agence résultant de la séparation du pouvoir managérial et du pouvoir actionnarial seraient réduits du fait de la concordance entre stratégie du dirigeant et attentes des actionnaires¹⁷². Ensuite, la longévité de la dynastie familiale conférerait aux dirigeants familiaux un avantage réputationnel qui faciliterait la mise en place de contrats implicites entre l'entreprise et les salariés, ce qui pourrait améliorer la rentabilité¹⁷³.

Toutefois, la littérature montre également des inconvénients à la transmission familiale, qui viennent nuancer, voire inverser, ces potentielles externalités positives. La transmission familiale peut constituer un obstacle à une restructuration souhaitable pour l'entreprise, puisque les contrats implicites incitent les nouvelles générations d'actionnaires-dirigeants à respecter les précédents engagements¹⁷⁴. La sélection des successeurs sur la base des liens familiaux, plutôt que des compétences, réduit en outre les incitations à se former ou à recruter les profils les plus adaptés (effet Carnegie)¹⁷⁵.

Ainsi, les études empiriques françaises concluent à un impact causal négatif de la succession familiale sur la performance économique des entreprises. Bach (2009)¹⁷⁶ montre que la transmission familiale a des effets négatifs sur la dynamique de l'entreprise pour les entreprises de 20 à 50 salariés. La rentabilité économique de court terme baisserait d'environ 10 points à la suite d'une promotion familiale, tandis que pour les entreprises de plus de 50 salariés, la probabilité de faillite double sur la période postérieure à la succession. Ferrero et de Loubens (2013)¹⁷⁷ montrent qu'à 5 ans, l'emploi dans les TPE cédées à un membre de la famille reste inférieur de 6 à 7 % à celui des entreprises transmises à un tiers extérieur. En revanche, la durée de vie des entreprises se verrait augmenter de 16 à 22 % dans le cas d'une transmission familiale et de 11 à 19 % dans une reprise par un salarié, relativement à une transmission à un tiers externe.

Ainsi, la littérature économique suggère que le pacte Dutreil renforce un mode de transmission qui ne semble pas être le plus efficace, tout en contribuant à alléger la fiscalité sur le patrimoine d'une assiette très spécifique, ce qui en limite sa pertinence comme instrument fiscal. Dans ce contexte, une réforme de ce dispositif mériterait d'être envisagée (voir rapport particulier n°4). Le CPO pourrait y revenir dans une note technique en 2026.

¹⁷² Gersick, K. F., Hampton, M. M., Lansberg, I., et al. (1997). *“Generation to Generation: Life Cycles of the Family Business”*. Harvard Business School Press.

¹⁷³ Sraer, D. et Thesmar D. (2007). *“Performance and Behavior of Family Firms: Evidence from the French Stock Market”*. *Journal of the European Economic Association*.

¹⁷⁴ Bach, L., Serrano Velarde, N. A. B. (2009). *« The Power of Dynastic Commitment: Employment Policies in Family Firms »*. SSRN.

¹⁷⁵ Holtz-Eakin, D., Joulfaian, D., Rosen, H. S. (1993). *“Carnegie Conjecture: Some Empirical Evidence”*. *The Quarterly Journal of Economics*.

¹⁷⁶ Précité.

¹⁷⁷ Ferrero, G., De Loubens, A. (2013). *« Faut-il favoriser la transmission d'entreprise à la famille ou aux salariés ? »*. Document de travail de la DG Trésor.

3.3.2. *Le démembrement de propriété, un dispositif d'anticipation de la transmission dont la finalité est principalement fiscale*

Le démembrement de propriété ou donation avec réserve d'usufruit est un mécanisme juridique consistant à scinder la pleine propriété d'un bien, mobilier (y compris les sommes d'argent, qui bénéficient d'un régime particulier, cf. Encadré 4) ou immobilier, en deux droits complémentaires : la nue-propriété, qui concentre le droit de disposer du bien (*abusus*), et l'usufruit, qui concentre le droit d'utiliser le bien (*usus*), et d'en percevoir les fruits (*fructus*). Cette disposition s'inscrit dans la définition juridique de la propriété introduite par l'article 544 du Code civil qui rend possible la dissociation du droit de jouir et de disposer d'un bien.

D'un point de vue fiscal, le démembrement de propriété s'avère avantageux pour plusieurs raisons.

En premier lieu, les droits de donation sont calculés sur la seule valeur de la nue-propriété¹⁷⁸, ce qui permet de diminuer l'assiette imposable. En effet, lorsque l'usufruit s'éteint, généralement au décès du donateur, le donataire hérite de la pleine propriété sans droits supplémentaires à payer sur la valeur de l'usufruit.

Afin d'évaluer l'avantage fiscal procuré par l'extinction de l'usufruit, prenons l'exemple d'une personne seule de 55 ans qui souhaite anticiper la transmission de son patrimoine immobilier en réalisant une donation avec réserve d'usufruit à ses deux enfants (bénéficiant chacun d'un abattement de 100 000€). On suppose que la valeur du bien immobilier augmente de 2% par an. Par souci de comparabilité, les DMTG sont calculés en euros constants, indexés sur l'année du décès, par hypothèse à 80 ans.

Trois cas-types sont présentés :

1. La valeur du bien immobilier s'élève à 200 000 € lorsque le donateur a 55 ans. Ainsi, au décès du donateur, elle atteint environ 328 000 €.
2. La valeur du bien immobilier s'élève à 500 000 € à ses 55 ans, soit environ 820 000 € à son décès.
3. La valeur du bien immobilier s'élève à 1 M€ à ses 55 ans, soit 1,6 M€ à son décès.

Les DMTG sont ensuite calculés dans différentes situations, en posant l'hypothèse forte que le barème et les abattements restent inchangés tout au long de la période :

- On calcule les droits de donation à payer sur la nue-propriété lorsque la donation en démembrement est réalisée à l'âge de 55 ans, soit lorsque la nue-propriété s'élève à 50 % de la pleine-propriété.
- On calcule les droits de donation à payer sur la nue-propriété lorsque la donation en démembrement est réalisée à l'âge de 75 ans, soit lorsque la nue-propriété s'élève à 70 % de la pleine-propriété.
- On calcule enfin les droits de succession à payer sur la pleine propriété lors de la transmission à l'âge du décès, soit 80 ans.

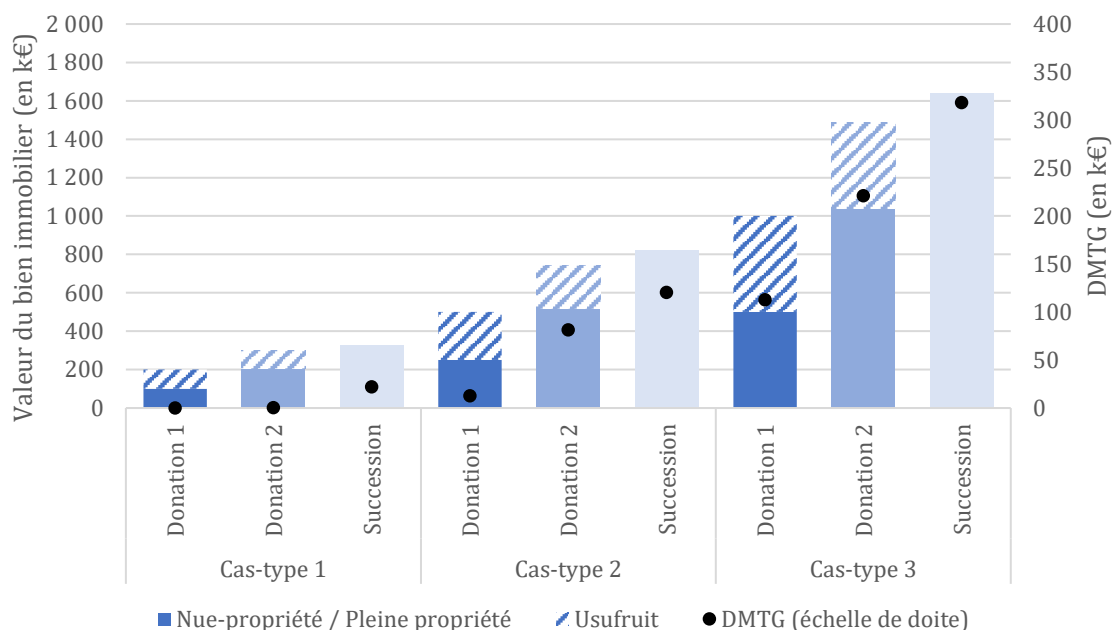
Ces cas-types amènent à plusieurs constats. Tout d'abord, plus la donation avec réserve d'usufruit est réalisée tôt dans la vie de l'usufruitier, plus la part imposable correspondant à la valeur de la nue-propriété sera faible, et plus les droits de mutation seront faibles, relativement à la situation contrefactuelle dans laquelle le bien est transmis en pleine-propriété au décès (cf. Graphique 5).

¹⁷⁸ Selon le barème de l'article 669 du CGI indexé sur l'âge de l'usufruitier.

En outre, la valeur des biens immobiliers ayant tendance à augmenter plus vite que l'inflation¹⁷⁹, l'avantage fiscal lié à la donation anticipée est mécaniquement renforcée, et ce même en euros constants, augmentant ainsi le manque à gagner en termes de recettes lié à la prise en valeur de l'usufruit, qui n'est *in fine* jamais imposé.

Enfin, l'avantage fiscal est croissant avec la valeur du patrimoine, du fait de la progressivité du barème des DMTG, mais relativement moins, en raison des abattements applicables en ligne directe. Entre une donation en démembrement à 55 ans et une transmission intégrale à 80 ans, le taux moyen implicite d'imposition (droits de mutation rapportés à la valeur du bien au décès, en euros constants) est multiplié par 11 pour un bien valant 500 000 €, passant de 1 % à 15 %, alors qu'il est multiplié par 3 pour le bien valant 1 M€, passant de 6 % à 19 % (cf. Tableau 16).

Graphique 5 : Assiette imposable et DMTG selon la valeur du bien immobilier et le type de transmission, en milliers d'euros



Source : Calculs des rapporteurs.

Note de lecture : En cas de donation de la nue-propriété d'un bien de 200 000 € à 55 ans (Cas-type 1, Donation 1), les héritiers ne paient pas de DMTG grâce à l'abattement de 100 k€ par enfant. Si la donation en démembrement est réalisée à 75 ans (Cas-type 1, Donation 2), la valeur du bien s'élève désormais à près de 300 000 €. Dans cette situation, après application de l'abattement en ligne directe sur la valeur de la nue-propriété, soit 70 % de la valeur du bien, les DMTG s'élèveraient à 500 € en euros constants. En cas de transmission du bien au décès, la valeur du bien s'élève à près de 400 000 € et les DMTG seraient d'environ 22 000 € (Cas-type 1, Succession).

¹⁷⁹ L'indice des prix des logements anciens a augmenté de 3,4 % par an en moyenne entre 2004 et 2024, contre 1,7 % de hausse moyenne de l'IPC en glissement annuel sur la même période, d'après les données de l'Insee.

Tableau 16 : Taux moyen implicite d'imposition selon la valeur du bien immobilier et le type de transmission (en %)

	Donation en démembrement à 55 ans	Donation en démembrement à 75 ans	Succession à 80 ans
Cas-type 1 : 200 000 €	0%	0%	7%
Cas-type 2 : 500 000 €	1%	10%	15%
Cas-type 3 : 1 000 000 €	6%	13%	19%

Source : calculs des rapporteurs.

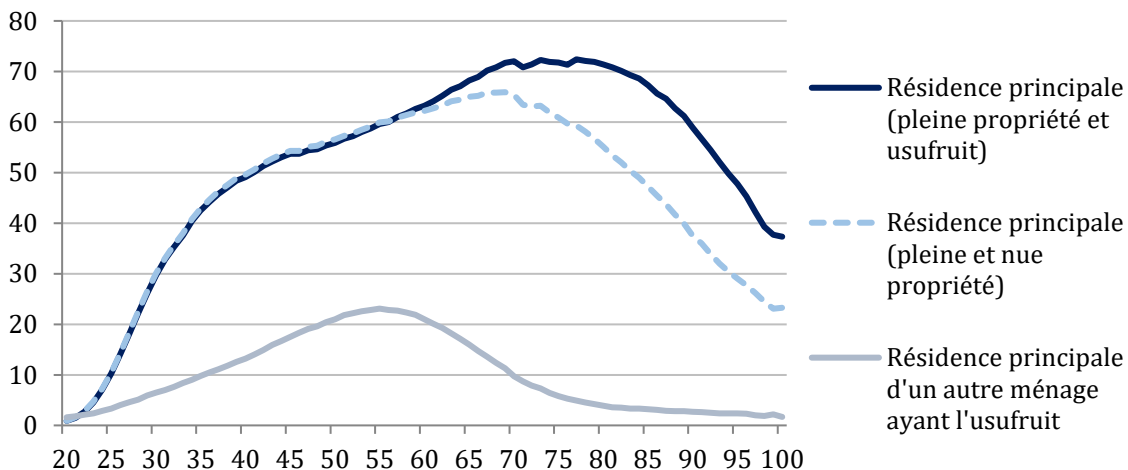
Note de lecture : En cas de donation de la nue-propriété d'un bien de 1 M€ à 55 ans (Cas-type 3), le taux moyen implicite d'imposition, soit les droits de mutation rapportés à la valeur du bien au décès, s'élève à 6 %. En cas de transmission du bien au décès, le taux moyen implicite d'imposition s'élève à 19 %.

Par ailleurs, le règlement des droits de mutation lors de la donation peut également contribuer à diminuer le montant de DMTG total en étalant la transmission de patrimoine entre mêmes parties dans le temps, ce qui permet de tirer profit du renouvellement des abattements¹⁸⁰ lié à l'écoulement du délai de rappel fiscal de 15 ans.

Enfin, dans une moindre mesure, le démembrement peut également permettre d'**optimiser la répartition de certains impôts récurrents (revenus fonciers, IFI)**, qui reviennent à la charge de l'usufruitier.

Sur le plan civil, le démembrement de propriété permet d'anticiper la transmission en cédant le droit de disposer de son bien, tout en conservant l'usage et les revenus, et donne ainsi la possibilité de protéger un conjoint survivant ou un proche vulnérable.

Le démembrement de propriété apparaît comme un phénomène quantitativement important en France : à 55 ans, près d'un quart des ménages sont nus-propriétaires d'un logement occupé à titre de résidence principale par un autre ménage en ayant l'usufruit (cf. Graphique).

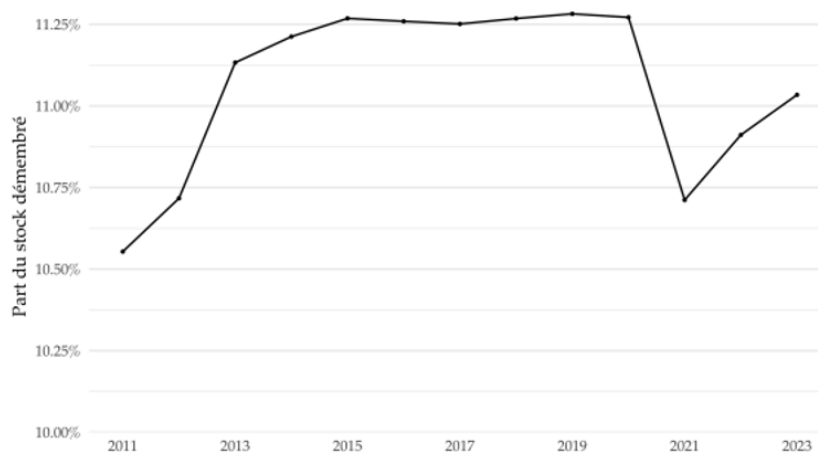
Graphique 22 : Part des ménages détenteurs de résidences principales selon l'âge du référent fiscal, en 2017 (en %)

Source : André, M. et al. (2021), « 24 % des ménages détiennent 68 % des logements possédés par des particuliers », Insee Références.

¹⁸⁰ Il est ainsi possible de donner 100 000 € tous les 15 ans par parent et par enfant en franchise de droits de donation, soit 400 000 € pour une famille composée d'un couple avec deux enfants.

Si le démembrement de propriété peut poursuivre d'autres objectifs que l'optimisation fiscale, les résultats préliminaires de Lei et Planterose (2024)¹⁸¹ montrent que le flux de transmission en démembrement de propriété a été particulièrement élevé (près de six fois son rythme moyen) suite à l'élection de François Hollande en 2012, celui-ci ayant annoncé une réforme visant à durcir les droits de donation et de succession, comportant notamment un allongement du délai de rappel fiscal de 10 à 15 ans, et un abaissement de l'abattement en ligne directe à 100 000 €¹⁸². La part du stock total de logements correspondant à des logements démembres est ainsi passée de 10,5 % en 2011 à 11,25 % en moyenne entre 2013 et 2019 (cf. Graphique).

Graphique 23 : Évolution du stock de logements démembres en France métropolitaine



Source : Calculs à partir des Fichiers Fonciers et DV3F par Bluebery Planterose et Rémi Lei.

Notes : Les logements démembres sont dénombrés au 1^{er} janvier. Ce nombre de logements est ensuite divisé par le nombre total de logements en France métropolitaine.

De plus, les donations par démembrement, qui ne représentaient que 4 % de l'ensemble des mutations immobilières en 2019 (cf. Tableau 17), se distinguent par des donataires plus âgés (72 ans en moyenne contre 58 ans pour les propriétaires ayant vendu leur bien) disposant d'un patrimoine immobilier moyen nettement supérieur à celui observé pour les autres types de mutation (375 000 € contre 240 000 €).

¹⁸¹ Lei, R. & Planterose, B. (2024), "Homeowners responses to inheritance tax reform: Evidence from France". Présentation lors de la 10^{ème} Conférence sur l'évaluation des politiques publiques le 11 décembre 2024.

¹⁸² Contre 159 325 € avant l'entrée en vigueur de la réforme en loi de finances rectificative de 2012. La réforme a également mis fin à la revalorisation des abattements et des tranches du barème sur l'inflation.

Tableau 17 : Statistiques descriptives relatives aux transmissions en 2019

Type de mutation	N	A - Donataire					
		Age			Richesse (pré-transmission)		
		Q1	Moyenne	Q3	Q1	Moyenne	Q3
Héritage	117 016	71,7	79,6	88,6	67 338	197 688	212 188
Don du vivant	242 588	51,3	65,9	82,5	73 930	255 514	281 961
Don par démembrement	73 280	64,9	71,7	79,2	127 597	374 027	450 242
Vente	1 246 214	44,2	58,0	69,6	85 659	237 384	272 939
B - Bénéficiaire							
Héritage	247 814	43,8	53,8	62,9	0	138 914	173 016
Don du vivant	272 327	37,6	50,8	62,0	0	172 654	207 595
Don par démembrement	99 060	34,0	43,0	51,1	0	144 715	193 463
Vente	1 119 399	31,8	43,2	52,6	0	110 101	144 154

Source : Calculs à partir des Fichiers Fonciers et DV3F par Bluebery Planterose et Rémi Lei.

Notes : Lei et Planterose reportent des statistiques descriptives à propos des anciens et nouveaux propriétaires des biens immobiliers en fonction du type de transmission en 2019. Le Panel A concerne les anciens propriétaires (donc donataires) alors que le Panel B concerne les nouveaux propriétaires (bénéficiaires de la mutation). L'unité d'observation est l'individu.

Le croisement des bases sur les transactions immobilières et des fichiers fonciers réalisé par Lei et Planterose (2025)¹⁸³ permet d'estimer le coût du démembrement de propriété immobilière. Cette estimation repose sur la simulation des droits de mutation qui auraient été applicables dans un scénario contrefactuel où le dispositif de démembrement de propriété ne pourrait être mobilisé pour transmettre un bien immobilier (cf. Graphique 24).

La difficulté réside dans le choix du contrefactuel, puisqu'il varie en fonction de la stratégie employée par les propriétaires pour transmettre leur bien en l'absence de ce dispositif, inobservable par définition. Plusieurs scénarios sont alors simulés. Pour l'ensemble de ces scénarios, on suppose que **l'ensemble des transmissions est réalisé en ligne directe**, ouvrant droit à un abattement de 100 000 € par couple donateur-bénéficiaire.

Dans un premier temps, on considère que les propriétaires donataires auraient, en l'absence de démembrement, transmis leur bien immobilier la même année *via* une **donation classique de la pleine-propriété**. La seule différence par rapport au scénario de référence réside donc dans l'absence d'application du barème de l'usufruitier, et, par conséquent, dans la fiscalisation de l'usufruit.

Dans un second temps, on considère que les propriétaires donataires auraient, en l'absence de démembrement, transmis leur bien immobilier dans le cadre de leur **succession à leur décès**. Dans ce cas, la valeur transmise dépend de plusieurs paramètres additionnels : l'espérance de vie du propriétaire, l'appréciation moyenne du bien immobilier jusqu'au décès, et le montant du patrimoine total transmis au décès. Lei et Planterose prennent comme date de décès probable 80 ans, et considèrent une hausse de la valeur des biens immobiliers de 2 % par an en moyenne¹⁸⁴.

Par ailleurs, le barème des droits de succession simulé doit tenir compte de l'ensemble du patrimoine du défunt, et non uniquement de la valeur du bien qui aurait été transmis par démembrement. Lei et Planterose considèrent trois différents scénarios :

- i) Le patrimoine transmis à la succession est uniquement composé du bien immobilier qui aurait été démembrement, transmis en pleine propriété ;
- ii) Le patrimoine transmis à la succession est composé de l'ensemble du patrimoine immobilier du défunt (observable dans les données) ;

¹⁸³ Travaux en cours, données fournies dans le cadre des entretiens réalisés pour le présent rapport.

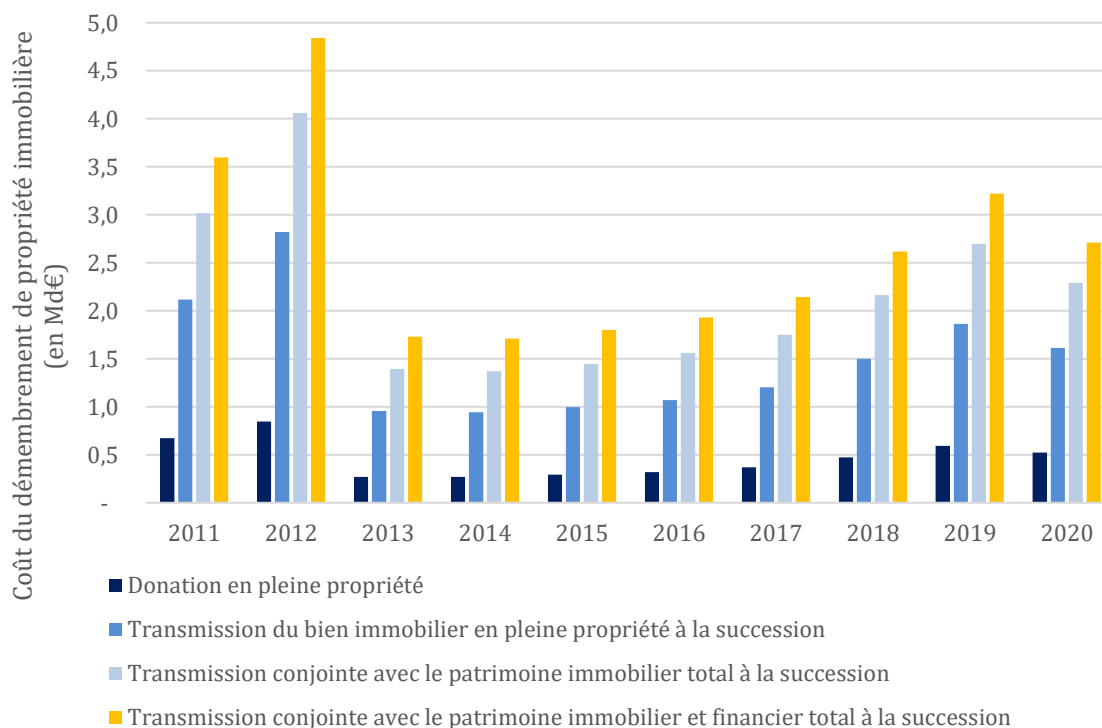
¹⁸⁴ La valorisation des biens immobiliers pourrait être modulée mais le niveau retenu apparaît raisonnable dans la mesure où la hausse des prix immobiliers a été de 3,4 % en moyenne sur les 20 dernières années. Source : Insee, Indice Notaires-Insee des prix des logements anciens.

- iii) Le patrimoine transmis à la succession est composé du patrimoine immobilier et du patrimoine financier du défunt. Pour cela, les propriétaires sont classés selon leur percentile de richesse immobilière, puis appariés aux données de l'enquête Patrimoine, afin de leur assigner le patrimoine financier correspondant.

Le contrefactuel le plus conservateur est le scénario qui consiste à comparer le démembrement à une donation en pleine propriété effectuée la même année. A l'inverse, le scénario de transmission de la pleine-propriété au décès constitue la borne haute, puisque dans ce cas, les droits de succession s'appliquent sur la valeur de marché du bien à cette date, intégrant donc la valorisation du bien intervenue entre temps. De plus, ces droits de succession portent sur l'ensemble du patrimoine du défunt, ce qui peut amener à des taux marginaux d'imposition plus élevés compte tenu de la progressivité du barème des DMTG.

Les simulations sont ensuite effectuées pour chaque année de la période 2011 à 2020. Le coût du démembrement de propriété est estimé annuellement en comparant les recettes effectives à celles qui auraient été perçues dans les scénarios contrefactuels, et est rattaché à l'année du démembrement effectif.

Graphique 6 : Simulations du coût du démembrement de propriété immobilière (en Md€)



Source : Calculs à partir des Fichiers Fonciers et DV3F par Bluebery Planterose et Rémi Lei.

Notes : Lei et Planterose reportent la différence de coût entre les gains fiscaux associés au démembrement et différents scénarios. Le premier scénario remplace la donation en démembrement par une donation en pleine propriété, alors que les scénarios alternatifs considèrent une transmission du bien immobilier en pleine propriété au moment de la succession, en supposant une hausse de la valeur des biens de 2,5 % par an. Ils considèrent trois scénarios : i) seul le bien immobilier est transmis au décès, ii) l'ensemble du patrimoine immobilier du défunt est transmis au décès, iii) l'ensemble du patrimoine immobilier et financier est transmis au décès. Ils reportent les différences en fonction de l'année où le démembrement a effectivement eu lieu. Par ailleurs, les transmissions bénéficient de l'abattement de 100 000 € en ligne directe.

En excluant le scénario conservateur de donation en pleine propriété et les années pré-réforme (2010 et 2011) du fait des effets de comportement, **le coût du démembrement de propriété oscille entre 0,9 et 3,2 Md€ en moyenne entre 2013 et 2020** selon les hypothèses de transmission choisies (cf. Graphique 24.) Il est toutefois susceptible d'être plus élevé dans les années à venir pour les mêmes raisons qui expliquent le dynamisme des DMTG (mortalité plus élevée, successions plus importantes, etc.)

Le démembrement de propriété ne profitant, par construction, qu'aux patrimoines les plus élevés¹⁸⁵, ce coût est vraisemblablement concentré dans le haut de la distribution.

En outre, ces chiffrages portent exclusivement sur le démembrement de propriété appliqué à des biens immobiliers. Il est toutefois possible de procéder au démembrement de valeurs mobilières (par exemple, des portefeuilles d'actions ou des contrats d'assurance-vie). Le coût total du dispositif de démembrement de propriété est donc potentiellement sous-estimé.

Le principe d'une fiscalité différente en cas de démembrement de propriété ne s'appuie pas sur une justification économique forte. Une analyse économique serait même plutôt critique de ce système, dès lors qu'il induit une distorsion en termes de séquençage des transmissions (puisque, selon le moment où la transmission est réalisée, la fiscalité n'est pas la même). En pratique, il est quasi-exclusivement utilisé à des fins d'optimisation fiscale.

Compte tenu de l'absence de justification économique du démembrement de propriété, du manque à gagner significatif pour les finances publiques, et de sa concentration sur les patrimoines les plus élevés, il pourrait être envisagé de resserrer ce dispositif.

Une potentielle piste de réforme consisterait à **réintégrer l'usufruit dans le calcul des droits de succession lors du décès**, en s'inspirant du traitement désormais prévu pour les quasi-usufruits sur sommes d'argent à l'article 774 bis du CGI, qui revient *économiquement* à imposer la pleine propriété de la somme d'argent (*cf.* Encadré 4).

Encadré 4 : Suppression de la déductibilité de l'actif successoral des dettes de restitution dans le cadre d'un démembrement de sommes d'argent

L'article 26 de la loi n° 2023-1322 de finances pour 2024 a introduit l'article 774 bis au CGI, qui consiste à mettre fin à la déductibilité de l'actif successoral des dettes de restitution exigibles portant sur une somme d'argent dont le défunt s'était réservé l'usufruit. Cette disposition s'applique aux successions ouvertes à compter du 29 décembre 2023.

Le démembrement d'une somme d'argent - ou donation en quasi-usufruit - permet au donateur de donner la nue-propriété d'une somme d'argent au donataire, tout en conservant l'usufruit. Lors de la donation, les DMTG s'appliquent uniquement sur la valeur de la nue-propriété, déterminée selon le barème de l'article 669 du CGI, en fonction de l'âge de l'usufruitier. À l'extinction du quasi-usufruit (généralement au décès de l'usufruitier), le nu-propriétaire ne s'acquitte d'aucun droit supplémentaire sur cette somme.

Jusqu'à présent, l'usufruitier pouvait en outre déduire du passif successoral la créance ou dette de restitution correspondant à la somme démembrée, réduisant ainsi l'assiette imposable, et par conséquent le montant total des droits de succession dus sur l'ensemble du patrimoine du défunt. En effet, la donation de la nue-propriété de liquidités génère une créance de restitution due au nu-propriétaire et égale à la valeur du capital qui peut être consommé, déductible du passif successoral.

¹⁸⁵ En pratique, un couple avec deux enfants dont le patrimoine est de 400 000 € n'a aucun intérêt à recourir au démembrement de propriété en raison des abattements applicables en ligne directe qui permettent déjà une transmission en franchise de droits de mutation.

Prenons l'exemple d'un individu ayant 100 000 € de liquidités et un patrimoine immobilier s'élevant à 1 M€ (cf. Tableau 318). Il souhaite réaliser une donation de la nue-propiété de cette somme d'argent à son seul enfant à ses 60 ans (on suppose que l'abattement de 100 000 € a déjà été utilisé auparavant, par souci de simplicité). Les droits de donation, calculés sur la valeur de la nue-propiété, soit 50 % de 100 000 €, s'élèvent à 8 194 €. Avant l'entrée en vigueur de l'article 774 bis, il était possible de déduire du patrimoine du défunt la dette de restitution, s'élevant à 100 000 €. Si la somme n'était pas dépensée au moment du décès, l'actif net imposable restait de 1 M€¹⁸⁶. Les droits de succession nets (après imputation des droits déjà acquittés lors du démembrement) s'élevaient alors à 244 483 €, soit une économie d'impôt de 40 000 € par rapport au scénario contrefactuel dans lequel la somme d'argent n'est pas démembrée.

Tableau 38 : Cas-types illustratif du mécanisme de démembrement de somme d'argent

		Situation de référence : pas de démembrement		Avant article 774 bis : démembrement de somme d'argent		Après article 774 bis : démembrement de somme d'argent	
		Cash présent au décès	Cash dépensé	Cash présent au décès	Cash dépensé	Cash présent au décès	Cash dépensé
Donation	DMTG donation	0	0	8 194	8 194	8 194	8 194
Décès	Actif brut	1 100 000	1 000 000	1 100 000	1 000 000	1 100 000	1 000 000
	Passif	0	0	100 000	100 000	0	0
	Actif net taxable	1 100 000	1 000 000	1 000 000	900 000	1 100 000	1 000 000
	DMTG succession bruts	292 677	252 677	252 677	212 677	292 677	252 677
	Crédit d'imputation	-	-	8 194	8 194	8 194	8 194
	DMTG succession nets	292 677	252 677	244 483	204 483	284 483	244 483
DMTG total		292 677	252 677	252 677	212 677	292 677	252 677
Economie d'impôt				40 000	40 000	0	0

Source : calculs des rapporteurs, barème des DMTG en vigueur en 2025.

Par ailleurs, avant l'entrée en vigueur de l'article 774 bis, il appartenait à l'administration de démontrer l'utilisation à des fins exclusivement fiscales du démembrement de somme d'argent pour prouver l'existence d'un abus de droit. Désormais, la déductibilité est exclue de plein droit, et il incombe à l'usufruitier de démontrer que la dette n'a pas été contractée dans un objectif principalement fiscal s'il souhaite faire valoir la déductibilité de la créance.

Finalement, l'article 774 bis met fin à un double avantage :

- D'une part, il **met fin à la possibilité d'imputer la créance de restitution au passif de la succession, qui réduisait artificiellement l'assiette des droits de succession.**
- D'autre part, **la valeur de cette créance de restitution est réintégrée à l'actif successoral de l'usufruitier à son décès, et est soumise aux droits de succession entre les mains du nu-propiétaire, ce qui revient économiquement à imposer l'usufruit.** En effet, pour éviter une double imposition liée à la non-déductibilité de la créance, la valeur de la créance de restitution est soumise aux droits de succession après imputation des droits de donation acquittés lors de la transmission initiale de la nue-propiété.

Cette disposition **réduit donc fortement l'intérêt fiscal du démembrement de somme d'argent, puisque les droits de mutation s'appliquent désormais sur la pleine propriété de la somme d'argent** : d'abord *via* les droits de donation sur la nue-propiété lors du démembrement, puis *via* les droits de succession sur la valeur de la créance diminuée des droits déjà acquittés.

¹⁸⁶ Soit la valeur des actifs bruts (1 M€ de patrimoine immobilier et 100 000 € de liquidités) diminuée du passif (dette de restitution s'élevant à 100 000 €).

Il convient de souligner que le quasi-usufruit de sommes d'argent et l'usufruit classique sont deux régimes distincts d'un point de vue juridique. Les liquidités étant consomptibles par l'usufruitier librement, une dette de restitution envers le nu-propiétaire est due lors de la succession, et est taxée comme si la pleine-propriété de cette somme était transmise. Dans le cas d'un usufruit classique, l'usufruitier jouit du bien jusqu'à son décès, mais la pleine-propriété se reconstitue automatiquement sans qu'aucune mutation ne soit reconnue, d'où l'absence de droit de succession. **Le législateur pourrait néanmoins assimiler la réunion de l'usufruit et de la nue-propriété à une mutation entraînant une imposition aux droits de succession.**

Concernant le calcul de l'assiette imposable au décès de l'usufruitier, il pourrait être envisagé de **retenir la valeur de l'usufruit à la date de la donation en prévoyant un mécanisme de report d'imposition** jusqu'à la réunion de l'usufruit et de la nue-propriété.

Concrètement, lors du démembrement de propriété, le donataire s'acquitterait de droits de donation sur la seule valeur de la nue-propriété, en bénéficiant à la fois :

- de l'abattement résultant du barème de l'usufruit ;
- de l'éventuel abattement du barème des DMTG en fonction du lien de parenté, lequel s'appliquerait non seulement sur la nue-propriété, mais aussi sur la fraction correspondant à l'usufruit, placée en report.

Lors du décès de l'usufruitier, le nu-propiétaire deviendrait pleinement propriétaire en s'acquittant des droits placés en report, éventuellement revalorisés forfaitairement pour tenir compte de l'inflation.

Une telle réforme préserverait les intérêts civils du démembrement (anticipation de la transmission, protection du conjoint, etc.) tout en neutralisant l'avantage fiscal lié à l'extinction gratuite de l'usufruit, pour un **gain intertemporel estimé à 0,5 Md€ par an en moyenne** (cf. Graphique 24 *supra*, scénario de donation en pleine propriété).

Proposition n° 10 : *Neutraliser l'avantage fiscal lié au démembrement de propriété, en imposant l'usufruit sur la base de la valeur au moment de la donation, tout en préservant les avantages civils du démembrement.*

3.3.3. *L'assurance-vie : un régime fiscal dérogatoire généreux, aux effets économiques indirects et difficilement mesurables*

L'assurance-vie est un produit répandu en France : 41 % des ménages détiennent au moins un contrat d'assurance en 2021, et 65 % parmi les retraités anciens cadres ou professionnels libéraux. Or, l'assurance-vie bénéficie d'un régime fiscal avantageux à l'impôt sur le revenu (cf. 1.3.2) mais aussi à la succession, relativement au régime de droit commun, puisque les sommes transmises sont exclues de la succession et dépendent d'un cadre juridique spécifique :

- **Dans le cas général¹⁸⁷, chaque bénéficiaire dispose d'un abattement de 152 500 € sur l'ensemble des contrats reçus**, en sus de l'abattement de droit commun sur le patrimoine transmis en succession pouvant aller jusqu'à 100 000 € en ligne directe. Le barème est également avantageux puisqu'il existe deux tranches : 20 % sur la fraction imposable jusqu'à 700 000 €, et 31,25 % au-delà (cf. Tableau 49).
- **Un contrat d'assurance-vie peut être transmis à n'importe quel bénéficiaire** préalablement désigné, sans différenciation selon le lien de parenté. Cela permet ainsi de transmettre son patrimoine à des tiers en bénéficiant d'un abattement ;

¹⁸⁷ Pour les contrats souscrits depuis 1991, s'agissant des versements effectués après 1998 et avant les 70 ans de l'épargnant.

- **L'assurance-vie permet de s'affranchir des règles de la réserve héréditaire**, puisque les sommes transmises *via* une assurance-vie sont exclues de la transmission¹⁸⁸.

Tableau 49 : Fiscalité des contrats d'assurance-vie à la succession**a) Contrats souscrits avant le 20/11/1991**

Date du versement	Âge de l'épargnant au moment du versement	
	Moins de 70 ans	70 ans et plus
Avant le 13/10/1998	Pas de taxation	
Après le 13/10/1998	Abattement de 152 500€ par bénéficiaire puis taxation de 20% jusqu'à 700 000€ et 31,25% au-delà	

b) Contrats souscrits après le 20/11/1991

Date du versement	Âge de l'épargnant au moment du versement	
	Moins de 70 ans	70 ans et plus
Avant le 13/10/1998	Pas de taxation	Abattement global de 30 500 € ¹⁸⁹ puis barème de droit commun des DMTG
Après le 13/10/1998	Abattement de 152 500 € ¹⁹⁰ par bénéficiaire puis taxation de 20% jusqu'à 700 000€ et 31,25% au-delà	

Source : Bofip.

A partir du modèle de microsimulation de la DG Trésor (cf. Encadré 5 *infra*), le présent rapport propose une estimation du coût de ce régime fiscal. Pour ce faire, on simule l'application du barème et des abattements de droit commun des DMTG, différenciés par héritier, aux contrats d'assurance-vie des défunts. Les hypothèses de répartition des transmissions d'assurance-vie entre héritiers sont identiques à celles permettant de répartir le reste des successions. On calcule ensuite la différence de recettes entre la situation de référence et le scénario contrefactuel, à comportement inchangé, c'est-à-dire sans tenir compte des potentiels effets de réallocation de portefeuille des ménages.

Les montants d'assurance-vie déclarés dans l'enquête n'étant pas distingués selon la date de versement sur le contrat, il est nécessaire de poser des hypothèses sur la fiscalité qui leur est applicable. Par souci de simplicité, on suppose que tous les versements sur les contrats d'assurance-vie ont été effectués après 1998 et avant les 70 ans de l'épargnant. Autrement dit, chaque héritier bénéficie d'un abattement de 152 500 € dans la situation de référence (régime dérogatoire de l'assurance-vie en vigueur).

¹⁸⁸ Hors cas particulier des versements réalisés après les 70 ans de l'épargnant sur les contrats souscrits après le 20/11/1991.

¹⁸⁹ Cet abattement concerne uniquement les primes et s'applique à l'ensemble des contrats et des bénéficiaires. Les intérêts produits sont exonérés de droits de succession.

¹⁹⁰ Cet abattement s'applique sur l'ensemble des contrats et sur la totalité de la valeur transmise au bénéficiaire (capital initial et plus-values).

Par ailleurs, l'enquête Patrimoine ne permet pas de reconstituer le montant total des encours d'assurance-vie détenus par les ménages. Afin de refléter le bon niveau de masses transmises, on augmente l'encours de manière uniforme pour atteindre le montant de sinistres en 2024, soit environ 43 Md€ d'après l'ACPR¹⁹¹.

Le coût statique du régime de l'assurance-vie à la succession est estimé à environ 5 Md€ en 2024. Ce chiffrage est cohérent avec celui du CAE compris entre 4 et 5 Md€ en 2021¹⁹².

Encadré 5 : Modèle de microsimulation des DMTG de la DG Trésor

La DG Trésor dispose d'un modèle de microsimulation des droits de succession qui repose sur les données de l'enquête Patrimoine de l'Insee, réalisée tous les trois ans auprès d'un échantillon d'environ 15 000 ménages répondants. Cette enquête permet de connaître la composition du patrimoine des ménages ainsi que les caractéristiques démographiques nécessaires à la simulation des droits de succession (âge, situation matrimoniale et familiale).

Le modèle mobilise les données du millésime 2017-2018, dernier millésime disponible à ce jour, le millésime 2020-2021 ayant été volontairement écarté en raison des potentielles distorsions liées à la crise sanitaire liée au Covid. **Le patrimoine mesuré dans l'enquête Patrimoine est largement inférieur au patrimoine mesuré par la comptabilité nationale**, vraisemblablement en raison de la difficulté des ménages à estimer la valeur de marché des actifs et passifs. Ainsi, en 2017, seuls 31 % des actifs financiers recensés dans les comptes nationaux sont captés par l'enquête, et ce taux de couverture atteint 75 % pour les actifs non financiers¹⁹³. **Néanmoins, l'enquête est bien représentative de la composition et de la répartition du patrimoine entre les ménages.**

Plusieurs étapes sont nécessaires pour reconstituer les droits de succession dus par chaque individu.

- Simulation de la mortalité : A partir des projections de mortalité de l'Insee et de la table de mortalité de l'Ined pour 2017, une probabilité de décès est appliquée à chaque individu de la base, en fonction de trois caractéristiques individuelles : le sexe, de l'âge et du diplôme.
- Identification des héritiers : Le barème des droits de succession étant progressif à la fois en fonction du patrimoine transmis et selon le lien de parenté entre le défunt et ses héritiers, il est nécessaire de poser des hypothèses pour identifier les héritiers de chaque individu. Ces hypothèses sont les mêmes que dans Veillon (2021)¹⁹⁴.
- Identification du patrimoine de chaque défunt : Afin de déterminer le patrimoine du défunt au niveau individuel, il est nécessaire de répartir le patrimoine déclaré au niveau du ménage. Le patrimoine immobilier est donc réparti à parts égales si l'individu a un conjoint. Le reste du patrimoine - financier et professionnel - est déjà déclaré au niveau individuel dans l'enquête.
- Vieillesse du patrimoine : Afin de tenir compte de l'évolution du patrimoine des ménages, les données de l'Enquête Patrimoine sont vieilles jusqu'en 2024 à partir des séries de la comptabilité nationale. Au-delà, les assiettes sont vieilles à partir des prévisions d'évolution des différents actifs, estimées à partir des évolutions des prix immobiliers, du nombre de logements, du CAC 40 et du PIB.

¹⁹¹ Source : Le marché de l'assurance-vie en 2024, ACPR.

¹⁹² Source : Repenser l'héritage, CAE, décembre 2021.

¹⁹³ Source : Insee, enquête Histoire de vie et Patrimoine 2017-2018.

¹⁹⁴ Si le défunt a un conjoint et des enfants, le conjoint hérite de 40 % du patrimoine et les enfants se partagent les 60 % restant. Si le conjoint est également décédé, le patrimoine est réparti équitablement entre les enfants. Si le défunt n'a ni enfants ni conjoints, des hypothèses supplémentaires sont appliquées pour déterminer l'héritier, selon l'ordre suivant : frères et sœurs, neveux et nièces, puis membre de la famille, personne sans lien de parenté, et association d'utilité publique. Source : Veillon, P.-A., (2021, *Modèles de microsimulation des impôts liés au patrimoine des ménages*, Documents de Travail de la DG Trésor, Décembre 2021.

- **Application de la législation** : Le modèle de microsimulation applique la législation fiscale (abattements et barèmes différenciés selon le lien de parenté, régime dérogatoire de l'assurance-vie, etc.) pour calculer le montant des droits de succession par héritier, ensuite agrégé en pondérant par la probabilité de mortalité de chaque individu ainsi que sa pondération dans l'enquête Patrimoine.

Sous ces hypothèses, et à partir des données 2017 vieilles sur 2024, les recettes de droits de succession estimées par le modèle s'élèvent à 16,7 Md€, contre 15,9 Md€¹⁹⁵ en exécuté.

L'assurance-vie bénéficie déjà d'un régime fiscal favorable à l'impôt sur le revenu¹⁹⁶. Dans ce contexte, le maintien d'un tel avantage lors de la transmission de contrats d'assurance-vie semble peu justifié d'un point de vue économique, d'autant plus compte tenu de son coût significatif pour les finances publiques. En outre, le barème spécifique combiné à l'abattement par bénéficiaire contribuent à concentrer l'avantage fiscal sur les patrimoines les plus élevés.

Un resserrement du régime successoral de l'assurance-vie apparaît dès lors opportun. Il limiterait les comportements d'optimisation, permettrait d'élargir l'assiette des droits de mutation et contribuerait à se rapprocher de la neutralité fiscale dans la transmission des différentes formes de patrimoine.

Par exemple, il pourrait être envisagé de renforcer le barème applicable aux contrats d'assurance-vie en le rapprochant du barème de droit commun en ligne directe, tout en maintenant l'abattement forfaitaire de 152 500 € par bénéficiaire.

Le barème de l'assurance-vie ne comporte actuellement que deux tranches, avec un taux marginal supérieur à 31,25 %, tandis que le taux marginal supérieur du barème de droit commun des DMTG oscille entre 45 % et 60 % selon le lien de parenté. L'application, au-delà de la tranche à 20 %, du barème en ligne directe aux contrats d'assurance-vie après abattement permettrait ainsi de rationaliser ce régime dérogatoire, tout en conservant la possibilité de transmettre à n'importe quel bénéficiaire avec un abattement de 152 500 €.

Cette réforme paramétrique n'impacterait que les transmissions d'assurance-vie supérieures à 552 324 € après abattement par bénéficiaire. En effet, en dessous de ce seuil, les transmissions resteraient imposées au taux de 20 %. Le taux d'imposition augmenterait ensuite progressivement jusqu'à atteindre 45 % (cf. Tableau 20).

Tableau 20 : Barème après abattement applicable à l'assurance-vie à la succession, avant et après réforme

Barème actuel après abattement		Barème microsimulé	
Tranche d'imposition	Taux	Tranche d'imposition	Taux
Jusqu'à 700 000 €	20%	Jusqu'à 552 324 €	20%
Au-delà de 700 000 €	31,25%	De 552 325 € à 902 838 €	30%
		De 902 839 € à 1 805 677 €	40%
		Au-delà de 1 805 677 €	45%

Source : Rapporteurs.

¹⁹⁵ Source : Insee, Comptes de la Nation 2024.

¹⁹⁶ Les produits des contrats de plus de huit ans bénéficient notamment d'un abattement annuel de 4 600 € (9 200 € pour un couple soumis à imposition commune).

Le rendement théorique à terme et à comportement inchangé d'une telle réforme est estimé à 1,25 Md€.

Cette mesure serait concentrée sur environ 2 000 défunts dont l'encours moyen d'assurance-vie transmis s'élève à 7 M€ (cf. Tableau 21). Cela impacterait ainsi environ 3 500 héritiers, qui verraient leur taux moyen d'imposition augmenter de 3 %, passant de 22 % à 25 %. Cela correspond à une hausse moyenne des DMTG en question d'environ 400 000 €, passant de 1,3 M€ à 1,7 M€ après réforme.

Par ailleurs, le régime dérogatoire de l'assurance-vie rend actuellement possible la transmission d'un patrimoine hors ligne directe et hors cercle familial. Si un resserrement de ce régime était envisagé, les recettes engendrées pourraient permettre de financer une baisse des taux de droit commun ciblée sur les nouvelles configurations familiales, par exemple en créant un abattement pour les enfants du conjoint.

Tableau 21 : Statistiques descriptives sur les contribuables impactés par la réforme du barème de l'assurance-vie chiffrée dans ce rapport

Caractéristiques de la population concernée	
Nombre de défunts	2 000
Encours moyen d'assurance-vie transmis par les défunts	7,0 M€
Part des défunts situés dans le dernier décile de patrimoine net	100 %
Part des défunts situés dans le dernier décile revenu déclaré	45 %
Nombre d'héritiers	3 500
Taux moyen d'imposition avant la réforme	22 %
Taux moyen d'imposition après la réforme	25 %
DMTG moyen avant la réforme	1,3 M€
Surplus moyen de DMTG à payer par héritier	0,4 M€

Source : modèle de microsimulation des DMTG de la DG Trésor et enquête HVP 2017.

D'un point de vue de la faisabilité juridique, il n'existe pas d'obstacle à une modification du régime fiscal applicable à la transmission des contrats d'assurance-vie, et ce y compris pour les contrats déjà ouverts, dès lors que la réforme ne s'applique qu'aux décès postérieurs à son entrée en vigueur.

En raison du principe de non rétroactivité fiscale, une réforme fiscale ne peut remettre en cause des faits générateurs de l'impôt qui lui sont antérieurs. S'agissant de la transmission d'assurance-vie, le fait générateur des DMTG est le décès de l'assuré. Le législateur peut donc modifier le régime fiscal applicable aux capitaux transmis, tant que la loi est antérieure au décès, quels que soient la date d'ouverture du contrat ou des versements.

Ainsi, la réforme introduite par la loi de finances rectificatives pour 2013¹⁹⁷ de durcissement du barème de l'assurance-vie à la succession a bien été appliquée à l'ensemble des contrats, y compris ceux ouverts avant la réforme, pour les décès survenus à partir du 1^{er} juillet 2014.

¹⁹⁷ Cette réforme consistait en un abaissement du plafond de la tranche à 20 % à 700 000 € et une hausse du taux de la seconde tranche d'imposition, de 25 % à 31,25 %.

D'un point de vue de l'efficacité économique, bien que le régime successoral de l'assurance-vie ne réponde pas directement à l'objectif de financement de l'économie, l'impact de son resserrement sur ce financement ainsi que sur la stabilité financière devrait être mesuré. Une telle mesure pourrait rendre l'assurance-vie moins attractive au bénéfice de produits d'épargne plus à même de contribuer au financement de l'économie (PER, PEA), avec toutefois des effets décalés dans le temps et difficiles à calibrer, qui pourraient en outre impacter l'équilibre des assureurs.

Proposition n° 11 : *Renforcer le barème de l'assurance-vie à la succession en appliquant le barème des DMTG en ligne directe à partir de la tranche marginale à 20 %. Envisager de compenser la hausse de recettes par une réforme paramétrique des abattements pour le régime de droit commun.*

Annexe : Liste des personnes auditionnées

Administrations

- Direction Générale du Trésor
 - Stéphane Sorbe, chef du service des finances publiques et des politiques sociales
 - Clovis Kerdrain, sous-directeur des finances publiques
 - Victor Prieur, chef du bureau Fipu3 « Fiscalité des ménages et taxation indirecte »
- Direction Générale des Finances Publiques
 - Département des études et des statistiques fiscales : Alexis Sautreau, Thomas Laurent, David Vienne, Grégoire Laurent et Sandrine Peltier
 - Anne-Cécile Millet, cheffe par intérim du bureau GF-3A « Cadastre » du service de gestion fiscale
- Direction de la Législation Fiscale
 - Laurent Martel, directeur de la législation fiscale
 - Elise Valletoux, sous-directrice de C « Fiscalité des personnes »
 - Nicolas Chayvialle, chef du bureau C2 « Fiscalité de l'épargne et du patrimoine »
- Insee
 - Michel Duée, chef du Département des ressources et des conditions de vie des ménages
 - Aurélie Goin, cheffe de la division Logement et patrimoine

Universitaires

- Etienne Lehmann, professeur à l'université Paris II Panthéon-Assas
- Antoine Lévy, professeur à l'université de Berkeley
- Ségal Le Gern Herry, professeur assistant à l'École d'économie d'Aix-Marseille et économiste senior à l'Observatoire européen de la fiscalité
- Rémi Lei, postdoctorant et membre de l'Observatoire européen de la fiscalité et Bluebery Planterose, doctorant et membre de l'Observatoire européen de la fiscalité

Instituts publics et personnes qualifiées

- Cédric Audenis, commissaire général adjoint de France Stratégie et Clément Dherbecourt, ancien chef de projet à France Stratégie
- Laurent Bach, membre de l'Institut des Politiques Publiques et chercheur associé à PSE
- Franck Von Lennep, conseiller maître à la Cour des comptes ;
- Jean-François Desbuquois, membre du cercle de fiscalistes et avocat en droit du patrimoine
- Bertrand Savouré, président du Conseil supérieur du notariat, Jérôme Fehrenbach, directeur général du Conseil supérieur du notariat
- Makram Larguem, responsable du service de la prévision et des études de la Caisse des dépôts.