

**PRESENTATION A LA PRESSE DU RAPPORT DU CPO
« CORRIGER LES PRINCIPALES DISTORSIONS DE L'IMPOSITION SUR LE
PATRIMOINE »**

Lundi 1^{er} décembre – 10h

Allocution de Pierre Moscovici,
Premier président de la Cour des comptes

Mesdames et messieurs,

Je suis heureux de vous accueillir aujourd'hui pour vous présenter le dernier rapport du Conseil des prélèvements obligatoires qui s'intitule « Corriger les principales distorsions de l'imposition du patrimoine ».

À mes côtés, sont présents **Patrick Lefas**, vice-président du CPO, **Guilhem Blondy**, son secrétaire général, ainsi que le rapporteur général, **Emmanuel Suard** que je remercie pour le travail remarquable et novateur qu'il a fourni.

Le rapport de synthèse, qui seul engage le CPO, s'attache à marier des visions différentes, laissant ensuite aux décideurs politiques le soin de se saisir des orientations et recommandations proposées. Quatre rapports particuliers sont mis en ligne en même temps. Ils dressent un état des lieux et des connaissances très complet. Et je voudrais remercier l'équipe de rapporteurs appartenant au Conseil d'État, à la Cour des comptes, à l'Inspection générale des finances et à la Direction générale du Trésor.

Le CPO s'est saisi du sujet de l'imposition du patrimoine qu'il n'avait pas traité depuis 2018. Le débat public est aujourd'hui intense sous l'effet de plusieurs tendances : une forte progression du patrimoine global doublée d'une concentration croissante ; des évolutions démographiques qui, du fait de l'allongement de la durée de la vie et de la baisse de la natalité, retardent les transmissions ; une aversion au risque qui ne favorise pas la création de richesse ; des droits de mutation à titre onéreux qui freinent la mobilité des ménages en taxant les transactions immobilières en cascade.

Une caractéristique notable de ce patrimoine est qu'il se concentre, comme dans tous les pays développés. En France, les 1 % des ménages les plus riches en détiennent 27 %. Le revenu annuel moyen des 10 % des foyers les plus aisés a augmenté de 119 % de 2003 à 2022, alors que le revenu moyen des 90 % restant n'a crû que de 39 %, soit un rythme à peine supérieur à l'inflation.

A ces niveaux de détention, le patrimoine change de nature. Alors que l'immobilier ou l'épargne réglementée dominent au sein des classes moyennes, le patrimoine financier et surtout professionnel l'emporte nettement pour les plus hauts patrimoines. Autre phénomène notable, l'âge du pic de détention du patrimoine recule, entre 60 et 69 ans aujourd'hui.

En revanche, la France continue à se caractériser par une gestion du patrimoine extrêmement prudente. Les produits finançant des investissements peu risqués dominant : **l'épargne réglementée, l'immobilier et l'assurance-vie**, demeurent les trois éléments de référence pour les ménages français.

*

En 2024, l'imposition du patrimoine représente 113,2 Md€. Elle se décline en deux blocs : d'une part, l'imposition de la détention et de la transmission du patrimoine qui représente 64,3 Md€, soit 0,4 % du patrimoine des ménages ; d'autre part, l'imposition des revenus du patrimoine qui atteint 48,9 Md€, soit 11,6 % de ces mêmes revenus. La France continue à se distinguer de ses partenaires européens, à l'exception du Royaume-Uni, par un niveau élevé tant sur le stock de capital que sur les revenus du patrimoine.

L'imposition des revenus du patrimoine est marquée sur le long terme par la domination croissante des prélèvements sociaux. Ceux-ci sont en forte augmentation, passant de 0,68 % en 2010 à 1,2 % du PIB en 2024. Cette fiscalité a fait l'objet d'une réforme importante en 2018, avec la mise en place du prélèvement forfaitaire unique. Conduisant à des versements plus importants de dividendes, la réforme a été autofinancée, l'élargissement de l'assiette compensant la réduction des taux. Certaines études montrent que, conjointement à la baisse de l'impôt sur les sociétés, elle a stimulé la création d'entreprises. En revanche, elle ne semble pas avoir conduit à une augmentation significative des investissements dans les entreprises préexistantes.

L'imposition de la détention est désormais recentrée sur l'immobilier avec le remplacement de l'ISF par l'IFI, et demeure très inégalitaire. En effet, la taxe foncière, qui est payée par 33 millions de contribuables, se caractérise par une assiette obsolète. Pour l'IFI, l'imposition de la détention n'est pas en mesure d'assurer une contribution progressive aux charges publiques des très hauts patrimoines. Les droits de mutation à titre onéreux pour leur part pèsent sur les transactions immobilières, alors qu'il existe un consensus solide pour dénoncer l'obstacle qu'ils constituent à la fluidité du marché immobilier.

Enfin, concernant les transmissions intergénérationnelles, celles-ci jouent un rôle crucial dans l'accumulation du patrimoine au fil du temps. Plusieurs travaux récents semblent suggérer que la part des héritages dans le patrimoine total détenu est en forte croissance depuis les années 1990.

Dans ce contexte, la taxation des transmissions - donations et successions - fait l'objet d'une appréciation plus positive de la littérature économique, car elle favorise l'égalité des chances et la circulation du capital. Mais ses modalités de mise en œuvre en France posent question. Elles se caractérisent par des taux marginaux beaucoup plus élevés qu'ailleurs dans l'OCDE, et une assiette lourdement amputée par différents dispositifs dérogatoires (assurance vie, démembrement de propriété, pacte Dutreil) dont l'impact est croissant, surtout lorsqu'ils se cumulent. Avec une assiette mitée et des taux élevés, les droits de mutation à titre gratuit sont encensés par la littérature économique et mal aimés par l'opinion si l'on en croit le baromètre des prélèvements obligatoires. Ils posent un véritable problème d'acceptabilité

Tous ces constats confirment la nécessité de changements. Sous l'effet du vieillissement de la population et du recul de l'âge du pic de détention du patrimoine, les décennies à venir vont être marquées par un mouvement massif de successions, bénéficiant à des contribuables eux-mêmes de plus en plus âgés, ce qui renforcera la concentration, déjà forte, des patrimoines. En outre, l'évolution des familles, souvent recomposées ou caractérisées par un nombre de plus en plus réduit de membres, voire une absence croissante d'enfants, motive un besoin de transmission en dehors de la ligne directe.

Une réforme de la fiscalité du patrimoine s'impose. Elle doit permettre de remédier à deux handicaps.

D'une part, dans sa globalité, le système fiscal entraîne des distorsions économiques importantes sur l'allocation de l'épargne.

D'autre part, il ne parvient pas à assurer une équité verticale et horizontale entre les ménages selon le niveau et la structure de leur patrimoine, leur âge ou la composition familiale, ce qui fragilise son acceptabilité. Le taux effectif d'imposition du revenu avant impôt recule ainsi à partir des 0,01 % les plus fortunés, soit environ 3 000 ménages fiscaux en France. Des enjeux en matière d'équité horizontale existent également, car les outils d'optimisation peuvent souvent conduire, pour deux ménages ayant un patrimoine versé, détenu ou transmis équivalent, à une imposition très différente.

Une réforme apparaît souhaitable mais tenir compte de trois aspects : les incidences économiques, les enjeux de contrôle et les contraintes constitutionnelles.

Le Conseil constitutionnel demeure très vigilant sur le caractère confiscatoire de l'impôt. Au-dessus d'un taux qu'on peut situer entre 0,5 et 1,8 % sur la détention du patrimoine, il impose la mise en œuvre d'un plafonnement, ce qui rend l'impôt dégressif pour les plus hauts patrimoines. Le Conseil est plus souple sur l'imposition de la transmission. En revanche, il n'interdit pas de taxer les biens professionnels, ni que l'impôt soit acquitté, non seulement par les revenus du patrimoine taxé, mais aussi par la cession d'une partie de ce patrimoine, dès lors qu'il est réellement à la disposition du contribuable. La loi fiscale fixe par ailleurs des règles d'application dans le temps des réformes fiscales, sujet particulièrement sensible pour le patrimoine.

Les enjeux de contrôle sont aussi essentiels, en raison de la mobilité des assiettes, pour contrer les stratégies d'évitement qui se déploient rapidement face à toute nouvelle imposition. Ils le sont au premier chef pour les plus-values d'actifs numériques ou cryptoactifs. Les obligations déclaratives des possesseurs d'actifs numériques ont été renforcées pour les détenteurs de cryptoactifs français qui sont hébergés par des plateformes de services dans d'autres pays européens. Il conviendrait néanmoins d'étendre cette transmission automatique aux comptes d'actifs numériques nationaux qui sont logés sur des plateformes hébergées en France.

Enfin, l'avantage fiscal s'accompagne de facilités de paiement des droits dont le règlement peut être différé de 5 ans, puis étalé sur 10 ans.

Quant aux incidences économiques des réformes, le débat scientifique souligne l'impact de la mobilité de certaines assiettes et l'intérêt de réduire les distorsions que l'imposition du patrimoine entraîne sur les marchés financiers et immobiliers. Il souligne aussi la pertinence d'une imposition portant davantage sur les successions que sur la détention du patrimoine.

Il n'en demeure pas moins nécessaire de souligner deux carences qu'il importe de corriger :

- **D'une part, l'information des épargnants est insuffisante et inégalitaire, car indexée sur le niveau du patrimoine, comme l'a confirmé une enquête réalisée pour le CPO par le Conseil supérieur du notariat ;**
- **D'autre part, la qualité et la disponibilité des données sont médiocres.** Le passage de l'IFI à l'ISF a même réduit la connaissance des patrimoines les plus élevés. C'est un domaine qui justifie une intensification des travaux statistiques et académiques.

Une réforme est donc possible mais soumise aux contraintes juridiques et économiques que je viens de détailler. Le contexte démographique justifie pleinement de corriger dès maintenant les principales distorsions qui nuisent à l'efficacité économique et créent un sentiment d'injustice.

J'en viens maintenant aux principales recommandations du rapport. Elles sont conçues pour être neutres pour les finances publiques et structurées autour de trois grandes exigences.

La première est d'assurer une plus grande neutralité et de faire en sorte que les dispositifs fiscaux permettent des comportements d'investissement efficaces.

Cette première orientation se décline dans le domaine des prélèvements fiscaux sur l'immobilier. Le rapport recommande, en particulier, une évolution du dispositif d'imposition des plus-values sur les résidences secondaires. Le dispositif actuel d'abattement est susceptible de créer une rétention artificielle des biens. Le CPO recommande donc de le remplacer par une imposition qui décroîtrait dans le temps, en fonction d'un coefficient reflétant l'érosion monétaire.

Rendre le fonctionnement de l'économie plus fluide passe aussi par une diminution des impôts sur les transactions immobilières, les DMTO, en compensant le manque à gagner pour les départements.

Par ailleurs, le CPO continue à prôner un rapprochement plus marqué de l'imposition des locations meublées et non meublées. Malgré quelques mesures récentes, ceci conduit à un soutien privilégié à la location meublée, dans un contexte de tension persistante du marché de la location en France.

Le rapport cherche aussi à limiter les distorsions fiscales dans l'allocation du patrimoine mobilier. Tout comme en matière d'immobilier, les DMTO peuvent perturber les opérations portant sur la reprise d'entreprise. Face à cela, le taux de la part État des droits d'enregistrement sur acquisitions de fonds de commerce et de parts sociales pourrait être aligné sur le droit d'enregistrement des achats d'actions, fixé à 0,1 % par action.

Limiter les distorsions en matière de patrimoine mobilier nécessite aussi de traiter la question de l'orientation de l'épargne par la fiscalité vers des placements peu risqués mais aussi peu rémunérateurs.

Le rapport propose un traitement moins dérogatoire de la transmission de l'assurance-vie lors des successions. On sait que l'assurance vie finance les entreprises et la dette publique, qu'elle offre des marges de liberté aux épargnants dans la transmission de leur patrimoine. On sait aussi que les dérogations accordées à l'assurance vie la rendent beaucoup plus attractive que les actions. Il importe de limiter les effets de ces dérogations, afin de ne pas favoriser ce dispositif de manière artificielle.

Le rapport recommande également de réviser le cadre fiscal de l'épargne réglementée. Dans leur configuration actuelle, avec les possibilités de cumul dans une même famille, ces livrets sont trop souvent utilisés comme un simple placement défiscalisé plutôt que comme un outil réservé à une épargne populaire de précaution. Il serait utile de rationaliser les plafonds et, surtout, de tirer les conséquences fiscales qui s'imposent lorsqu'ils sont dépassés.

Au total, l'ensemble de ces mesures devrait représenter un bilan financier quasi-équilibré. Comme évoqué précédemment, l'objectif est bien de corriger les distorsions existantes, et non de faire évoluer à la hausse ou à la baisse le poids des prélèvements obligatoires sur le patrimoine.

La deuxième exigence est d'accompagner les évolutions démographiques et sociétales, en simplifiant les transferts entre générations et les transmissions en ligne indirecte.

Avec la transition démographique, le patrimoine tend à se concentrer sur les plus âgés. Dans ce contexte, et alors que le nombre de successions devrait augmenter, il est nécessaire de fluidifier les transmissions intergénérationnelles.

Cela passe tout d'abord par une adaptation des modalités de paiement des droits de mutation à titre gratuit. En effet, les héritiers peinent parfois à payer les droits dus lorsque l'héritage est peu liquide. Il est donc proposé d'étendre à 5 ans les possibilités de paiements fractionnés pour les actifs successoraux illiquides à plus de 75 %.

Le rapport propose également de revoir le cadre fiscal des transmissions anticipées. Le niveau élevé du droit de partage tend cependant à bloquer les donations-partages, ce qui invite à le ramener à son niveau antérieur de 1,1 %. D'autre part, l'âge limite pour donner des petites sommes d'argent en exonération de droits pourrait être relevé de 80 à 85 ans pour prendre en compte le vieillissement de la population.

Enfin, pour répondre aux évolutions des familles, le rapport porte des recommandations destinées à faciliter les transmissions en ligne indirecte. Il n'est pas question ici de remettre en cause le primat de la ligne directe. Une augmentation mesurée de la liberté testamentaire nous paraît néanmoins envisageable, de manière à ce que la réserve héréditaire soit égale à la moitié de la succession en présence d'un enfant et aux deux tiers de celle-ci en présence de deux enfants et plus. Il est également proposé de créer un abattement spécifique pour la transmission à l'enfant du conjoint, pour s'adapter au nombre croissant de familles recomposées. Surtout, il est proposé de réduire les taux des DMTG en ligne indirecte.

Ces mesures d'adaptation de l'impôt aux changements démographiques et sociaux auraient bien entendu un coût pour les finances publiques. Il devrait cependant rester modéré grâce au ciblage des recommandations sur la correction de situations où l'impôt peut devenir distorsif dans les choix de transmissions.

La troisième et dernière exigence est d'améliorer simultanément l'acceptabilité de l'impôt et l'équité, par une imposition des successions à un taux faible et avec une assiette large.

Un principe doit dominer : celui d'une assiette élargie assortie de taux réduits, en ligne indirecte comme en ligne directe La cohérence avec le droit civil serait maintenue, les droits applicables ayant été conçus pour refléter les liens de parenté et les obligations qui s'y rattachent. Cette réforme permettrait de répondre à des évolutions démographiques et sociétales importantes, mais aussi d'accroître l'acceptabilité d'un impôt contesté. La baisse des droits aurait un coût significatif mais qui peut être modulé en fonction des mesures d'élargissement de l'assiette qui seraient décidées simultanément.

En matière de taux, nous proposons ainsi deux scénarios de reconfiguration du barème. Le premier consiste en une diminution des droits de 1 Md€ (0,2 Md€ en ligne indirecte et 0,8 Md€ en ligne directe). Le second, plus ambitieux, aboutit à une baisse des droits de 2,5 Md€, dont 0,5 Md€ en ligne indirecte et 2 Md€ en ligne directe.

Ceci m'amène à évoquer in fine les recommandations pour élargir l'assiette des prélèvements sur le patrimoine, dans une logique de correction de la dégressivité observée pour les ménages les plus fortunés.

Plusieurs réformes pourraient tout d'abord être engagées pour limiter les effets fiscaux de certains régimes dérogatoires. J'ai déjà évoqué, s'agissant des dispositifs d'optimisation, l'évolution souhaitée pour l'assurance-vie.

Le rapport juge aussi nécessaire de lancer une réflexion sur le traitement fiscal des donations en nue-propriété. Cette dérogation est de plus en plus souvent utilisée comme un simple dispositif d'optimisation fiscale, notamment en complément d'autres dispositifs bénéficiant aux plus fortunés – comme le pacte Dutreil. Le rapport invite ainsi à engager une réflexion sur le traitement fiscal de ces pratiques de démembrement, une fois que les données disponibles seront suffisantes pour approfondir le sujet.

Ont été également analysées les possibilités d'imposition des plus-values latentes dans le cadre d'une succession. Des pistes d'évolution existent, mais elles n'ont été mises en œuvre que dans des pays où le barème des droits de mutations est particulièrement faible.

Il reste cependant possible travailler sur le dispositif d'apport-cession. Les données disponibles permettent de relever un fort accroissement des plus-values mises en report au titre de l'apport-cession, qui sont passés de 1 Md€ en 2012 à 34 Md€ en 2023. Ces plus-values mises en report appartiennent aux deux-tiers au 1% des ménages les plus aisés. Le rapport propose donc d'encadrer de façon plus contraignante les conditions du report et de prévoir son expiration systématique lors de la transmission, que celle-ci prenne la forme d'une donation ou d'une succession.

J'en viens maintenant aux évolutions possibles de l'imposition annuelle des très hauts patrimoines, qui a suscité nombre de débats ces dernières semaines, au travers de la désormais fameuse « taxe Zucman ». Comme vous le savez, cette imposition est envisagée par certains comme le moyen de corriger la mauvaise appréhension par la fiscalité actuelle du revenu économique des plus riches. La mise en place d'une telle imposition nécessite toutefois trois choses : (i) une assiette couvrant l'ensemble du patrimoine des ménages, sans « niches », (ii) une méthode consensuelle permettant d'évaluer la valeur des actifs, et enfin (iii) un taux suffisamment bas pour éviter la sanction de leur caractère confiscatoire.

La difficulté centrale porte sur le traitement à réserver aux biens professionnels, particulièrement présents au sein des plus hauts patrimoines. Comme je l'ai rappelé tout à l'heure, le Conseil constitutionnel s'assure que ces biens sont à la disposition du contribuable et que leur imposition n'est pas confiscatoire au regard des revenus perçus. Au plan économique, une imposition récurrente des biens professionnels est de nature à peser sur les décisions d'investissement et la compétitivité de l'économie française. Le choix du rapport est donc de privilégier l'imposition de ces biens à la transmission qui présente des effets économiques plus limités, dans un cadre constitutionnel plus ouvert.

Le rapport propose deux scénarios, tout en cherchant à corriger la dégressivité de l'imposition des plus hauts patrimoines. Ces deux scénarios, équilibrés sur le plan budgétaire par les baisses du barème des DMTG, associent imposition de la détention et imposition de la transmission du patrimoine, permettant une contribution plus effective des très hauts patrimoines.

Le premier scénario associe la taxation des liquidités logées dans les holdings sur une longue durée, pour éviter leur utilisation à des fins d'optimisation fiscale, à un impôt différentiel portant sur les plus hautes transmissions et prenant en compte les actifs professionnels. Cet impôt différentiel, d'un montant de 7,5 %, pourrait permettre d'assurer une taxation plus effective de la transmission des très hauts patrimoines sans risque significatif sur la stabilité actionnariale et la pérennité des entreprises, compte tenu de son taux modéré. Ce scénario ne permet cependant qu'une baisse limitée du barème des droits de succession et de donation pour toute la population, de l'ordre de 1Md€.

Le second scénario, plus ambitieux, conjugue un impôt différentiel sur le patrimoine non professionnel, qui éviterait le plafonnement en usage pour l'ancien ISF grâce à un taux modéré, autour de 0,5 %, et une réduction des dérogations portées par le pacte Dutreil, comme l'a

récemment recommandé la Cour. Son champ serait restreint aux seuls actifs professionnels, l'avantage serait ramené de 75 à 50 % de l'assiette imposable et la durée d'engagement nécessaire pour bénéficier de l'exonération partielle serait rallongée de deux ans. Ce second scénario permettrait une baisse plus ambitieuse du barème des droits de succession et de donation, représentant un montant total de 2,5 Md€.

Les deux scénarios chiffrés dans le rapport diffèrent en fonction du niveau d'ambition des mesures d'élargissement de l'assiette et d'accroissement de l'imposition des très hauts patrimoines, mais aussi de diminution du barème pour la majorité des contribuables. Tous deux permettent en revanche de réduire les distorsions liées à la fiscalité du patrimoine, tout en assurant une répartition plus équilibrée de la charge fiscale au sein de la population, fidèles en cela à l'objectif du CPO de promouvoir une fiscalité plus simple, plus efficace et plus juste.

Voilà, mesdames et messieurs, les principaux constats, observations et recommandations que je souhaitais partager avec vous concernant l'imposition du patrimoine.

Je suis maintenant à votre disposition avec l'équipe qui m'accompagne, pour répondre à vos questions.