

## Synthèse

Mars 2009

### ■ Avertissement

Le Conseil des prélèvements obligatoires est chargé d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires (loi n° 2005-358 du 20 avril 2005). Le présent document est destiné à faciliter la lecture et l'exploitation du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires. Seul le texte du rapport engage le Conseil.

# Sommaire

|   |    |
|---|----|
| PRÉSENTATION .....  | 5  |
| I - Le patrimoine des ménages et son évolution .....                                  | 7  |
| II - Les prélèvements assis sur la détention<br>du patrimoine .....                   | 9  |
| III - Les prélèvements assis sur la transmission<br>de patrimoine .....               | 11 |
| IV - Les prélèvements assis sur les revenus<br>du patrimoine .....                    | 13 |
| V - Une évaluation d'ensemble des prélèvements<br>sur le patrimoine des ménages ..... | 15 |
| CONCLUSION .....  | 17 |

# Présentation

*Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a réalisé, à la demande du président de la commission des finances de l'Assemblée Nationale, une étude relative à l'ensemble des prélèvements fiscaux et sociaux sur le patrimoine des ménages.*

*Aucune étude d'envergure n'avait été entreprise depuis les précédents rapports du conseil des impôts en 1998 et 1999 et le rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale de 1998. Or de nombreux changements sont intervenus depuis lors, qu'il s'agisse des évolutions de la valeur et de la composition du patrimoine, ou des dispositions législatives modifiant de manière substantielle certains impôts sur le patrimoine.*

*Le présent rapport, après avoir retracé les évolutions du patrimoine entre 1997 et 2007, présente les principales caractéristiques des prélèvements sur le patrimoine et leur impact au regard des grands objectifs de la politique fiscale (rendement budgétaire, équité entre les contribuables, efficacité économique, intelligibilité et acceptabilité). Il s'appuie sur une analyse comparative des règles fiscales applicables au patrimoine dans les principaux pays européens et aux États-Unis. Sont examinés les prélèvements assis sur la détention du patrimoine (impôt de solidarité sur la fortune, taxes foncières), les prélèvements assis sur la transmission (droits sur les mutations à titre gratuit et à titre onéreux), enfin les prélèvements assis sur les revenus du patrimoine. Une synthèse en fin de rapport vise à remettre en perspective l'ensemble de ces prélèvements, afin de dégager une méthode pour la réforme de la fiscalité du patrimoine.*

*Ce rapport s'appuie sur des analyses qui couvrent les années 1997 à 2007. Les données disponibles au moment où il a été rédigé (d'octobre 2008 à février 2009) ne permettaient pas d'avoir une appréciation suffisamment fine et complète de l'année 2008. Le conseil des prélèvements obligatoires, conscient de ces limites, a toutefois décidé de respecter les échéances de remise du rapport sans ignorer pour autant les événements liés à la crise économique et financière.*

*Les analyses historiques ont cherché à replacer les constatations dans une perspective plus longue que la période 1997-2007, exceptionnelle du point de vue de la valorisation des patrimoines.*

*Enfin, les constatations, lorsque cela était nécessaire et possible, ont été adaptées pour tenir compte des effets probables de la crise économique et financière dont, en mars 2009, ni l'ampleur, ni les développements ne sont encore parfaitement cernés. ■*

# Le patrimoine des ménages

## 1 Le patrimoine des ménages et son évolution

En 1997, la richesse nette des ménages s'élevait à un peu plus de 3 800 milliards en euros courants, soit environ 160 000 euros par ménage. Fin 2007, elle s'élevait à près de 9 400 milliards d'euros, soit plus de 380 000 euros par ménage. Le rapport entre le patrimoine net et le revenu disponible brut des ménages, qui était resté stable sur la période 1987-1997, a fortement progressé après 1999 pour atteindre, fin 2007, plus de 7 années et demi de revenu disponible ; la progression du patrimoine net a été globalement plus forte en France que dans les autres pays de l'OCDE.

Cette croissance exceptionnelle de la richesse nette des ménages s'explique d'abord par l'évolution des prix réels de l'immobilier.

### **Le poids de l'immobilier**

La composante non financière du patrimoine net représente environ deux tiers du patrimoine net des ménages en moyenne sur les deux décennies 1987-2007. Ce patrimoine non financier correspond pour l'essentiel à des logements et à des terrains détenus à titre privé, mais également, pour une part plus faible, à des actifs physiques détenus par les ménages au titre de leur activité professionnelle. Au total, le

patrimoine brut total des ménages est composé d'immobilier pour environ la moitié, d'épargne financière pour un peu plus d'un tiers, et de biens professionnels pour 15 %. Le poids de l'immobilier s'explique principalement par la résidence principale.

L'épargne financière est constituée pour environ les deux-tiers de dépôts et d'assurance-vie, qui a fortement progressé en dix ans. Elle reste relativement peu diversifiée, laissant en particulier une place modeste aux placements risqués en actions, sauf pour les patrimoines les plus élevés.

### **Les inégalités de patrimoine**

Si le patrimoine reste fortement concentré, les 10 % de ménages les plus riches possédant près de la moitié du patrimoine brut total, les inégalités semblent moins fortes qu'à l'étranger, et sont restés stables depuis le début des années 1990. Si les inégalités s'expliquent d'abord par le revenu, l'âge et le niveau social, les transmissions intergénérationnelles jouent un rôle croissant.

## 2 Les prélèvements assis sur la détention de patrimoine

Deux impôts ont été étudiés ici : l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties.

### L'ISF

Après avoir rappelé l'historique de l'ISF, ses caractéristiques générales et les aménagements récemment apportés par le législateur, notamment par la loi du 21 août 2007 dite loi TEPA, le conseil des prélèvements obligatoires analyse les systèmes étrangers. Il apparaît que la France est désormais le seul pays, parmi ceux étudiés, à conserver une imposition sur la fortune, avec cependant des atténuations substantielles. La plupart des pays qui disposaient d'une imposition équivalente l'a abrogée au cours de la dernière décennie, le plus souvent en raison de son faible rendement fiscal et des effets considérés comme négatifs sur l'économie. Dans le cas de l'Allemagne, la suppression de l'impôt sur la fortune est intervenue en 1997 après une décision de la Cour constitutionnelle fédérale ; toutefois, le taux de la tranche marginale de l'impôt sur le revenu a été

relevé en 2007 de 3 %. S'ils n'ont jamais mis en place d'imposition sur la fortune, les pays anglo-saxons ont, au niveau local, une imposition sur le patrimoine, principalement la propriété immobilière, relativement élevée.

L'impact de l'ISF sur la redistribution des richesses paraît limité, le rendement modeste de cet impôt (3,8 milliards d'euros en 2008, soit 1,5 % de l'ensemble des recettes fiscales) s'expliquant par les multiples mesures de réduction de l'assiette engagées dès sa création et amplifiées depuis lors, surtout avec le bouclier fiscal et les réductions d'impôt instaurées par la loi du 21 août 2007. Ce rendement est appelé à se contracter dans les prochaines années du fait du retournement des valeurs des actifs et de l'impact de ces mesures d'atténuation destinées à neutraliser les effets les plus nocifs de l'impôt sur l'économie. Ces évolutions aboutiront à brouiller davantage encore l'analyse qu'il est possible de porter sur une juste répartition de cet impôt entre les redevables. Cet impôt se rapproche de plus en plus d'une imposition des propriétés foncières, rôle que jouent déjà les taxes foncières.

# Les prélèvements assis sur la détention de patrimoine

## Les taxes foncières

Si le principe d'une imposition du patrimoine immobilier s'observe à peu près partout ailleurs et est considéré par l'OCDE comme proche des caractéristiques d'un impôt optimal, les taxes foncières sont marquées aujourd'hui par l'obsolescence des bases cadastrales. Celles-ci, qui auraient dû être révisées en 1992 en vertu d'une loi toujours en vigueur mais non appliquée, remontent à 1961 pour les propriétés bâties et à 1970 pour les propriétés bâties. Les seules modalités d'actualisation depuis ces dates sont les revalorisations forfaitaires votées chaque année en loi de finances. L'obsolescence des valeurs cadastrales ne permet pas de tenir compte des évolutions différentes qu'a connues depuis près de quarante ans la valeur des immeubles selon leurs caractéristiques et les territoires où ils se

situent. Elle aboutit par exemple à surestimer la valeur d'un logement au sein d'un grand ensemble des années 1960, et à sous-valoriser un logement ancien de centre ville autrefois dégradé et réhabilité depuis. Or les taxes foncières représentent une charge de plus en plus lourde pour les ménages. Du fait des règles qui enserrant le vote des taux des impôts locaux, la part des taxes foncières dans le total des recettes fiscales a constamment crû par rapport à la taxe d'habitation et à la taxe professionnelle. La France se situe parmi les pays qui imposent le plus le foncier des ménages. A la différence de la taxe d'habitation, la taxe foncière sur le bâti est peu affectée par les exonérations liées à la situation personnelle des redevables. Enfin, la progression sensible du rendement de cet impôt entre 1997 et 2007 a été facilitée par le rythme soutenu de construction au cours de la même période.

## 3 Les prélèvements assis sur la transmission de patrimoine

Les droits sur les mutations à titre gratuit (DMTG) et les droits sur les mutations à titre onéreux (DMTO) ont des origines très anciennes qui remontent à l'Ancien Régime.

### Les DMTG

Plus connus sous l'appellation de droits de succession, ces droits sont payés à l'occasion des transmissions de patrimoine effectuées à la suite d'un décès ou du fait d'une donation effectuée du vivant du donateur. Il s'agit d'un impôt progressif, les barèmes étant différents selon que la transmission s'effectue en ligne directe ou non : les taux peuvent atteindre 40 % en ligne directe et 60 % en ligne indirecte. Toutefois, de multiples exonérations sont prévues par la loi, notamment, depuis la loi du 21 août 2007, en faveur du conjoint survivant. Les abattements personnels pour les transmissions en ligne directe, dont les niveaux étaient restés pratiquement stables pendant plus de trente ans, ont été revalorisés en 2007, tout en restant sensiblement inférieurs à ceux pratiqués dans la plupart des pays étrangers étudiés. Les réformes récentes, notamment celle de 2007, semblent ramener le régime français dans la moyenne des pays européens. Le dispositif en faveur de la transmission d'entreprises apparaît en particulier assez compétitif.

Le rendement de cet impôt a crû de près de 50 % entre 1997 et 2007, du fait de la valorisation des actifs au cours de la même période. Il semble toutefois avoir atteint un point haut, la tendance étant désormais à un léger repli du fait notamment des mesures d'allègement. Pour autant, l'examen du poids des DMTG dans les recettes fiscales montre que la France demeure au-dessus de ses principaux partenaires.

L'effet redistributif des DMTG paraît relativement limité. Il faut relever qu'ils restent peu adaptés aux évolutions des structures familiales, à la différence de ce qui est constaté à l'étranger, notamment dans les pays anglo-saxons. Si le régime applicable aux conjoints pacés est désormais aligné sur celui des époux, la situation des familles recomposées reste en revanche insuffisamment prise en compte, le droit civil et le droit fiscal continuant à faire prévaloir le droit du sang et donc les transmissions en ligne directe.

Les DMTG ne semblent pas avoir d'impact négatif sur l'économie, car ils incitent à accroître l'effort d'épargne et de travail. Pour autant, les réformes récentes visant à les alléger ont permis de neutraliser certains de leurs effets négatifs : le régime en faveur des donations évite que l'allongement de la durée de la vie n'aboutisse à stériliser une partie croissante des patrimoines ; le régime de faveur en cas de transmission

# Les prélèvements assis sur la transmission de patrimoine

d'entreprises apporte une solution à l'avenir de très nombreuses petites et moyennes et de leurs salariés.

## Les DMTO

Plus connus dans le langage courant sous l'appellation de droits d'enregistrement, ces droits s'appliquent aux cessions d'immeubles et de biens mobiliers (notamment, fonds de commerce, actions non cotées, etc.). Ils résultent de l'empilement de quatre taxes au profit de l'Etat et des collectivités territoriales, la principale étant la taxe additionnelle perçue au profit des départements. Le régime des DMTO a été sensiblement aménagé, notamment par la réforme de 1999 qui a simplifié et diminué les droits applicables pour les cessions d'immeuble, et, pour les cessions de biens mobiliers, par les réformes de 1999, de 2004 et de 2008. Pour autant, il reste complexe ; le niveau de l'impôt se situe dans la moyenne des pays européens pour l'immobilier (au-dessus toutefois de l'Allemagne et du Royaume-Uni) et est globalement plus élevé pour les biens mobiliers.

Les DMTO ont représenté une recette en vive progression entre 1997 et 2007, essentiellement du fait de la forte croissance du marché de l'immobilier. Si leur poids dans les recettes fiscales reste limité, il a été en constante augmentation. Ce dynamisme a surtout bénéficié aux départements, dont la dépendance à

l'égard de cette recette fortement cyclique s'est sensiblement renforcée, alors qu'au cours de la même période, ils devaient faire face à des transferts de compétences importants de la part de l'État. Or le retournement du marché immobilier depuis 2008 se traduit par une diminution sensible de cette recette, tandis que les besoins de financement des collectivités territoriales, notamment pour couvrir les dépenses sociales et d'investissement, sont appelés à rester à un niveau élevé. Étant une recette essentiellement locale qui varie en fonction de marchés immobiliers locaux, les DMTO évoluent différemment selon les territoires. Surtout, ils contribuent à renchérir le coût d'acquisition d'un logement. Ils représentent une charge d'autant plus élevée pour les ménages modestes et les primo-accédants qu'ils sont financés sur l'apport personnel ; certains pays étrangers prévoient des allègements ou des abattements destinés à faciliter l'achat pour les ménages modestes. S'il est difficile d'en conclure que les DMTO freinent la mobilité géographique des ménages, ils représentent une charge fixe pour les nouveaux propriétaires qui ne facilitera pas la revente du logement au cas où celle-ci s'avèrerait nécessaire (perte d'emploi, séparation familiale) ; l'amortissement de cette charge, qui pouvait paraître facile en période de hausse accélérée des prix, risque de l'être moins dans des phases moins favorables aux vendeurs.

## 4 Les prélèvements assis sur les revenus du patrimoine

Les revenus du patrimoine des ménages (intérêts des placements sur livrets et des obligations, dividendes, plus-values de cession, revenus de l'assurance-vie, revenus fonciers, etc.) ne figurent en tant que tels ni dans les données fiscales, ni dans les comptes nationaux. Le conseil des prélèvements obligatoires a donc dû procéder à une estimation, en se fondant sur l'assiette de la contribution sociale généralisée (CSG). En 2007, les revenus du patrimoine ainsi calculés sont de 151 milliards d'euros. Ce montant doit être rapproché non pas de la valeur totale du patrimoine des ménages la même année (9 400 milliards), mais de seulement 40 % de celle-ci, 60 % étant constitués soit d'immobilier non producteur de revenus réels (résidences principales et secondaires), soit de biens professionnels qui engendrent des revenus d'activité et non des revenus du patrimoine. Le rendement apparent du patrimoine serait alors d'un peu plus de 3 % par an.

Entre 1997 et 2007, les revenus du patrimoine ont augmenté de 46 %, soit à un rythme inférieur à celui de la croissance du produit intérieur brut (PIB), de près de 50 % en euros courants. Cette évolution relativement modérée, qui cache des disparités selon

les catégories d'actifs, s'explique par l'importance, dans l'épargne financière des ménages, des placements de taux (dépôts, livrets, assurance-vie en euros) ; or les taux d'intérêt sont restés à un niveau modéré tout au long de cette période. Les revenus du patrimoine sont très concentrés sur les 10 % de ménages ayant le revenu fiscal de référence le plus élevé.

Les prélèvements sur les revenus du patrimoine combinent des contributions sociales, principalement la CSG, à taux proportionnel et assis sur la quasi-totalité des revenus, et un impôt sur le revenu ; s'agissant de ce dernier, les revenus du patrimoine peuvent être soit inclus dans l'imposition globale des revenus des ménages et imposés selon le barème progressif, soit être soumis au prélèvement libératoire forfaitaire à taux proportionnel. 60 % des revenus du patrimoine échappent à l'imposition au barème, grâce au prélèvement libératoire et aux nombreuses exonérations qui aboutissent à un véritable mitage de cette dernière.

Au total, les prélèvements fiscaux et sociaux sur les revenus du patrimoine représentent en 2007 des recettes de 24,2 milliards d'euros. Ce montant a doublé entre 1997 et 2007, principalement du fait de l'extension continue

## Les prélèvements assis sur les revenus du patrimoine

des contributions sociales, dont le taux atteint 12,1 % en 2009.

Les comparaisons internationales montrent que le prélèvement libératoire a tendance à se généraliser en Europe, selon des taux d'imposition en général inférieurs aux taux français (prélèvements sociaux inclus). Ces comparaisons doivent toutefois tenir compte des régimes d'exonération, très variables selon les pays.

La question du niveau de ces prélèvements doit s'apprécier en fonction de l'élasticité de l'assiette. Or il semble de ce point de vue que les marges de manœuvre encore utilisables en matière de prélèvements fiscaux et sociaux sont limitées, compte tenu du niveau atteint aujourd'hui. Quant à un réexamen des nombreuses mesures d'exonérations, il peut se justifier, tout en s'avérant délicat. L'exonération des livrets réglementés est peu contestable sur le plan social. Le régime des exonérations de plus-values ne paraît pas très différent de ceux observés à l'étranger. La réforme des plus-values de cessions de valeurs mobilières instituant un abattement par année de détention est trop récente pour pouvoir être évaluée, ses effets ne devant pleinement se faire sentir qu'à compter de 2014 ; par ailleurs, elle est cohérente avec la

nécessité d'encourager les ménages à conserver leurs placements en actions sur une durée suffisamment longue. Les exonérations en faveur de l'assurance-vie, placement de masse qui concerne 12 millions de ménages, mettent en jeu des mécanismes complexes dépassant le seul cadre fiscal (droit des contrats, règles prudentielles des établissements financiers), ce qui nécessite un examen approfondi. Il en est de même pour le plan d'épargne en actions (PEA). Enfin, la question de l'intelligibilité de la loi fiscale doit être posée, chaque produit d'épargne ayant un régime propre, lui-même constitué de règles de droit commun et de nombreuses règles dérogatoires.

## 5 Évaluation d'ensemble des prélèvements sur le patrimoine des ménages

Une approche transversale fait apparaître que le niveau des prélèvements fiscaux et sociaux sur le patrimoine des ménages est, rapporté à la richesse nationale, globalement plus élevé en France qu'ailleurs. Cette situation s'explique d'abord par le niveau des prélèvements obligatoires, supérieur d'environ 7 points à la moyenne européenne. Cette explication n'est toutefois pas suffisante. Rapportée cette fois aux recettes fiscales, la fiscalité du patrimoine atteint 8 % en France, soit un quasi-doublement entre 1965 et 2006, contre 5,7 % en moyenne dans l'OCDE (7,9 % en moyenne en 1965). La France se caractérise par une imposition du stock de patrimoine (DMTG, DMTO, ISF, taxes foncières) dans le haut de la fourchette des pays étudiés, et par une imposition des revenus du patrimoine également parmi les plus élevées.

La consolidation des montants de recettes de ces différents prélèvements sur le patrimoine donne un montant total de 65 milliards d'euros en 2007, soit 3,4 % du PIB (+0,8 point de PIB entre 1997 et 2007). Cette progression cache des disparités, les impôts assis sur la valeur des actifs (ISF, DMTO en particulier) ayant globalement suivi la forte augmentation de celle-ci au cours de la période. Par ailleurs, elle mêle la croissance de l'assiette, particulièrement

forte pendant ces dix années, et l'effet des modifications des règles fiscales qui, lui, est contrasté : si certaines mesures ont permis un allègement de la fiscalité (réforme des DMTO en 1999, des DMTG à partir de 2003, de l'ISF à partir de 2005), d'autres ont conduit en revanche à un alourdissement sensible (absence de revalorisation du barème de l'ISF jusqu'en 2004 et des DMTG jusqu'en 2007, hausse continue des contributions sociales, réforme de la fiscalité de l'assurance-vie en 1999, relèvement des taux de prélèvements libératoires forfaitaires, réforme de l'imposition des dividendes).

La fiscalité du patrimoine est marquée par une juxtaposition de prélèvements construits sur des assiettes hétérogènes, quoique toutes censées refléter la création réelle ou latente de richesses par le patrimoine. Bénéficiant dans des proportions désormais comparables à l'État, les collectivités territoriales et la Sécurité sociale, cette fiscalité est marquée par une absence de pilotage d'ensemble. La dépendance renforcée des finances locales à l'égard des DMTO et des taxes foncières révèle par ailleurs les contradictions croissantes d'un système financier local construit sur une fiscalité locale étriquée et dont ni l'État, ni les collectivités territoriales ne veulent assumer le coût politique d'une rénovation pourtant indispensable.

# Évaluation d'ensemble des prélèvements sur le patrimoine des ménages

Ces différents constats conduisent à souligner que la fiscalité du patrimoine a un rendement sous contrainte, ce dernier étant le produit combiné de six catégories de prélèvements différents dont le coût de gestion est, pour la plupart d'entre eux, supérieur au coût moyen de gestion de l'ensemble des impôts. Les effets en termes d'équité et d'efficacité sont difficiles à apprécier, les multiples régimes d'exonérations et d'aménagements de l'impôt conduisant à brouiller les analyses. Pour autant, le système n'apparaît pas globalement inéquitable, même si des différences de situation entre redevables aux revenus et aux patrimoines comparables sont parfois difficiles à expliquer (taxes foncières, ISF en particulier). Sur le plan économique, la fiscalité du patrimoine gagnerait à un affichage clair des objectifs, la profusion actuelle ne permettant plus de fournir des indications claires aux ménages, excepté ceux qui mettent en place de véritables stratégies d'optimisation fiscale. Ces démarches ne concernent toutefois qu'un nombre restreint de ménages disposant de revenus et de patrimoines élevés qui justifient le recours à de

véritables conseils professionnels. Dans certains cas extrêmes, dont la fréquence est toutefois difficile à mesurer, l'utilisation de toutes les subtilités de la législation fiscale peut aboutir à un allègement très substantiel, voire une quasi-disparition de l'impôt sur le patrimoine, en particulier des DMTG.

# Conclusion

## Méthode pour une réforme de la fiscalité du patrimoine

### **Remettre en perspective la fiscalité du patrimoine**

Les constatations contenues dans le rapport invitent à une remise en perspective de l'ensemble de la fiscalité du patrimoine.

En premier lieu, il est nécessaire de suivre attentivement le poids et l'évolution des prélèvements sur le patrimoine dans l'ensemble des prélèvements obligatoires. Cet effort de mise en perspective permettrait de mieux rendre compte de l'augmentation sensible et continue des prélèvements sur le patrimoine depuis dix ans par rapport à la richesse nationale.

Se posera alors la question de la maîtrise de cette évolution globale, ce qui conduira à engager une réflexion sur le niveau des prélèvements sur le patrimoine par rapport à la croissance du PIB et par rapport aux autres catégories de prélèvements. Une telle démarche implique que l'examen porte sur l'ensemble de la fiscalité du patrimoine, qu'il s'agisse d'impôts de l'État, d'impôts locaux ou de prélèvements sociaux.

L'amélioration de la connaissance des prélèvements sur le patrimoine et de leurs effets doit pouvoir s'appuyer sur des instruments modernes dans le domaine

de l'informatique et des statistiques fiscales, ainsi qu'en matière d'évaluation, et sur des démarches permanentes de comparaison internationale.

### **Réfléchir aux objectifs à assigner à la fiscalité du patrimoine**

Dans un schéma idéal, les prélèvements sur le patrimoine doivent assurer le meilleur rendement fiscal en minimisant les effets négatifs sur l'économie, voire en orientant l'épargne vers le financement du développement économique du pays, tout en garantissant une juste répartition de l'impôt en fonction des capacités contributives.

Un système d'imposition fondée sur des assiettes larges de revenus du patrimoine et des taux modérés et neutres entre les différents types d'actifs paraît correspondre à un tel schéma. Le développement progressif en Europe de systèmes de prélèvements libératoires sur les revenus du patrimoine en constitue une illustration. Avec les contributions sociales, la France pratique déjà une imposition à assiette large et taux proportionnels et uniformes, tout en conservant un impôt progressif et des impôts sur le stock relativement élevés.

# Conclusion

Face à une telle évolution se pose la question du maintien d'une progressivité permettant d'assurer une certaine redistribution. L'équilibre actuel du système français, qui combine une imposition large à taux proportionnel avec un impôt progressif et personnalisé, représente de ce point de vue un compromis.

Il faut ajouter que la redistribution des richesses résulte aujourd'hui davantage de la dépense publique, et notamment des transferts sociaux, que de l'impôt. Pour assurer le financement de ces dépenses, l'objectif principal est donc le rendement fiscal.

Pour autant, l'efficacité économique constitue un objectif essentiel de la fiscalité du patrimoine. A défaut d'un système d'imposition neutre à l'égard de la rentabilité des actifs et des décisions d'allocation d'épargne des ménages, il convient de définir des objectifs explicites, relativement sélectifs, cohérents entre eux et s'inscrivant dans une certaine durée, les décisions des ménages en matière de patrimoine nécessitant que les règles fiscales soient sinon stables, du moins relativement prévisibles. Cela implique probablement d'opérer une certaine hiérarchie entre des objectifs aujourd'hui foisonnants, et d'afficher clairement ceux pour lesquels la fiscalité du patrimoine paraît être un levier adapté.

De même peut-il être utile de poursuivre la réflexion sur les équilibres à trouver entre les différents types d'impôts et prélèvements sur le

patrimoine. La question du maintien d'un impôt sur le stock s'ajoutant, pour les patrimoines produisant des richesses, à une imposition des revenus mérite d'être posée.

## **Rechercher la cohérence et la lisibilité des règles fiscales**

Une définition plus claire des objectifs de la fiscalité du patrimoine devrait faciliter cette tâche essentielle de clarté des règles. La législation en matière de fiscalité du patrimoine comporte une multitude de dispositifs qui, pris isolément, peuvent s'avérer légitimes et pertinents mais dont la cohérence globale est de plus en plus difficile à mettre en évidence. Certains d'entre eux peuvent même se révéler contradictoires et se neutraliser.

L'intelligibilité de la loi fiscale doit devenir un souci constant. C'est une exigence d'équité entre les contribuables et une garantie d'efficacité des mesures incitatives qui ne peuvent être utilisées à leur plein potentiel si elles ne sont pas comprises par le plus grand nombre.

## **Réfléchir aux évolutions de chaque impôt dans un cadre global**

Les adaptations qu'il apparaîtra souhaitable d'apporter devraient être étudiées de manière globale plutôt qu'impôt par impôt.

Ainsi en est-il de l'ISF, dont les multiples aménagements apportés dans

la période récente ont fortement altéré l'économie générale, le rendement, voire la signification. Aussi son avenir doit-il être mis en perspective avec d'autres impôts sur le patrimoine. Le débat peut être ouvert sur ce point. Les travaux conduits dans le cadre de ce rapport ont montré que l'ISF évoluait de plus en plus vers une imposition de type foncier. Il faut dès lors se demander si l'évolution de l'ISF ne doit pas s'inscrire dans une évolution plus générale de la fiscalité de la propriété immobilière qui inclurait les taxes foncières. D'autres pistes sont envisageables, comme celle retenue en Allemagne qui, après avoir supprimé son impôt sur la fortune, a relevé le taux de la tranche marginale de l'impôt sur le revenu. De telles évolutions pourraient avoir des incidences sur le bouclier fiscal dont l'existence, dans l'état actuel des choses, est validée au plan constitutionnel.

La rénovation des taxes foncières est indissociable d'un réexamen complet de la fiscalité locale et du système financier local. Les limites inhérentes à la fiscalité locale ne permettent pas à celle-ci de garantir dans de bonnes conditions l'autonomie budgétaire et financière des collectivités territoriales. Un nouvel équilibre doit donc être trouvé entre des ressources propres localisables et une redistribution forte des ressources par le niveau national sous forme de dotations et de partages d'impôts.

Le bilan de la réforme des droits de succession et donation, s'il devait être

mené, doit tenir compte des évolutions profondes de notre société. L'allongement de la durée de vie nécessite de faciliter la circulation des patrimoines, ce qui a été l'un des principaux buts de la réforme. Enfin, l'impôt doit être adapté à notre temps, ce qui pourrait conduire à faire évoluer les règles en matière de donation et de succession au sein des familles recomposées.

Force est de constater que la création de la CSG puis des différentes contributions sociales a permis un rééquilibrage de la fiscalité entre les revenus du travail et les revenus du patrimoine. Pour autant, la question du niveau acceptable de prélèvements sociaux sur le patrimoine mérite d'être posée.

Dans un contexte de marchés d'épargne ouverts, la poursuite de ce mouvement de hausse des prélèvements présenterait des risques d'évasion fiscale. De plus, il conviendrait d'être attentif à l'impact de nouvelles hausses des prélèvements sociaux sur le rendement des placements à revenus fixes, notamment les placements obligataires détenus à travers les OPCVM, l'assurance-vie, les livrets bancaires. Or ces placements sont massivement investis dans la dette publique française, appelée à croître fortement dans les prochaines années.

Il faut également veiller à maintenir un certain équilibre entre l'imposition progressive sur les revenus et des prélèvements sociaux larges. Une

# Conclusion

croissance insuffisamment maîtrisée des prélèvements sociaux aboutirait à diluer la progressivité de l'impôt sur le revenu et à rendre inefficaces les politiques volontaristes d'orientation de l'épargne.

L'examen des principales exonérations doit être conduit avec toute la prudence requise, surtout dans le contexte actuel d'incertitudes économiques et financières qui exigent de ne pas provoquer de bouleversements majeurs. Des aménagements sont toutefois envisageables, après un examen approfondi de leurs effets.

## **Se préparer aux contraintes du nouveau contexte économique et financier international**

La crise financière actuelle nécessite de replacer les réflexions sur la fiscalité du patrimoine dans un cadre européen et même au-delà.

La forte dégradation des finances publiques devrait créer une pression croissante pour améliorer le rendement

des systèmes fiscaux dans la plupart des pays. La question de la place des prélèvements sur le patrimoine dans ce contexte de pression fiscale accrue pourrait se poser. Elle ne peut trouver de réponse que dans un cadre européen, voire international, tout particulièrement pour la France, compte tenu du niveau de sa fiscalité du patrimoine. Il pourrait s'avérer nécessaire de définir au niveau européen un cadre stratégique qui donne, notamment en matière de fiscalité du capital, une plus grande lisibilité aux États.