

CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

LE PATRIMOINE DES MÉNAGES

mars 2009

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 Conseil des prélèvements obligatoires est présidé par
M. Philippe SÉGUIN, Premier président de la Cour des comptes.*

Il comprend :

*M. Bertrand FRAGONARD, président de chambre à la Cour des
comptes,
suppléant le Premier Président de la Cour des comptes,*

En sont membres :

*M. Robert BACONNIER, président et délégué général de
l'association nationale des sociétés par actions,
Mme Anne BOLLIET, inspectrice générale des finances,
M. Michel BOUVIER, professeur agrégé des universités,
M. François CALVARIN, président directeur général de
SOURIAU,*

*M. Jean-François CHADELAT, directeur du fonds de financement
de la protection complémentaire de la couverture universelle du
risque maladie,*

M. Jean-Pierre COSSIN, conseiller maître à la Cour des comptes,

M. Philippe DOMERGUE, inspecteur général de l'INSEE,

*M. Michel DURAFFOURG, inspecteur général des affaires
sociales,*

M. Etienne DOUAT, professeur agrégé des universités,

*M. Gérard GILMANT, directeur de l'URSSAF de la Seine-
Maritime,*

*M. Olivier GRUNBERG, directeur général délégué chargé des
finances et secrétaire général de Véolia Eau,*

*M. Alain GUBIAN, directeur statistique et directeur financier de
l'agence centrale des organismes de sécurité sociale,*

M. Michel PINAULT, président de section au Conseil d'Etat,

M. Jean-Claude ROGNON, conseiller à la Cour de cassation,

*M. Augustin de ROMANET, directeur général de la Caisse des
dépôts et consignations,*

M. Philippe TRAINAR, économiste en chef pour le groupe SCOR.

Le secrétariat du Conseil des prélèvements obligatoires est assuré par :

Mme Catherine DÉMIER, conseillère référendaire à la Cour des comptes, secrétaire générale du Conseil des prélèvements obligatoires,

Mme Jacqueline GUILLON, chargée de mission au secrétariat général du Conseil des prélèvements obligatoires.

Le rapport, présenté par le rapporteur général, M. Marc FOSSEUX, conseiller référendaire à la Cour des comptes, a été délibéré et arrêté au cours de la séance du 26 février 2009.

Les études, dont le rapport constitue la synthèse, ont été effectuées par :

M. Jean-Marc ANTON, auditeur au Conseil d'Etat

M. Michel AUJEAN, associé, TAJ société d'avocats, membre de Deloitte Touche Tohmatsu, avec le concours de M. Morgan VAIL

M. Thomas CAZENAVE, inspecteur des finances

M. Renaud GUIDÉE, inspecteur des finances

M. Cédric HOUDRÉ, administrateur de l'INSEE

M. Jean-Pascal LANUIT, administrateur civil, rapporteur à la Cour des comptes

Melle Marie MESSAGE, auditrice à la Cour des comptes

Me Bertrand SAVOURÉ, notaire, au nom du Conseil supérieur du Notariat

Sommaire

INTRODUCTION	11
--------------	----

PREMIÈRE PARTIE

LE PATRIMOINE DES MÉNAGES DEPUIS DIX ANS

Chapitre I

L'évolution du patrimoine des ménages

I. Une progression du patrimoine des ménages plus forte que celle des revenus.....	19
II. Le renforcement du poids de l'immobilier au cours de la période.....	30
III. Recomposition du patrimoine financier à l'avantage de l'assurance-vie.....	35
IV. Une diversification limitée sauf pour les patrimoines les plus élevés.....	38

Chapitre II

Les disparités de patrimoine depuis 1997

I. Le patrimoine reste fortement concentré.....	42
II. Une évolution contrastée des inégalités de patrimoine	44
III. Deux autres éclairages sur l'évolution des inégalités du patrimoine.....	51

Chapitre III

Les déterminants du patrimoine des ménages

I. Le rôle limité de l'âge et des revenus.....	55
II. Le renforcement du rôle des transmissions intergénérationnelles.....	56
III. Le rôle des préférences individuelles.....	57

DEUXIÈME PARTIE

LES PRÉLÈVEMENTS ASSIS SUR LA DÉTENTION DU PATRIMOINE

Chapitre I

L'impôt de solidarité sur la fortune

I. Présentation générale.....	62
II. Analyse des impacts au regard des objectifs de la politique fiscale.....	78

Chapitre II

Les taxes foncières

I. Présentation générale des taxes foncières.....	98
II. L'évolution des taxes foncières entre 1997 et 2007.....	106
III. Analyse des impacts au regard des objectifs de la politique fiscale.....	112

TROISIÈME PARTIE

LES PRELEVEMENTS ASSIS SUR LA TRANSMISSION DU PATRIMOINE

Chapitre I

Les droits sur les mutations à titre gratuit

I. Présentation générale	126
II. Analyse des impacts au regard des objectifs de la politique fiscale.....	150

Chapitre II

Les droits sur les mutations à titre onéreux

I. Présentation générale.....	170
II. Analyse des impacts au regard des objectifs de la politique fiscale.....	185

QUATRIÈME PARTIE

LES PRÉLÈVEMENTS ASSIS SUR LES REVENUS DU PATRIMOINE

Chapitre I

Présentation générale

I. Estimation des revenus du patrimoine.....	208
II. Les prélèvements obligatoires sur les revenus du patrimoine.....	213

Chapitre II

Analyse comparée des régimes fiscaux en vigueur à l'étranger

I. L'imposition des intérêts.....	222
II. L'imposition des dividendes.....	225
III. L'imposition des plus-values mobilières et immobilières.....	227
IV. L'imposition des revenus fonciers.....	229
V. L'imposition des produits d'assurance-vie et des rentes viagères.....	230

Chapitre III

Analyse des impacts au regard des objectifs de la politique fiscale

I. Un rendement sous contraintes.....	233
II. La déductibilité partielle de la CSG	234
III. Les effets du prélèvement forfaitaire libérateur.....	235
IV. L'efficacité et l'équité des principales mesures d'exonération ou d'imposition réduite.	236
V. La question de l'intelligibilité de la loi fiscale.....	243

CINQUIÈME PARTIE**UNE EVALUATION D'ENSEMBLE DES PRELEVEMENTS
SUR LE PATRIMOINE DES MENAGES***Chapitre I*

Un niveau de prélèvements sur le patrimoine globalement plus élevé en France qu'ailleurs	247
---	-----

*Chapitre II***Une augmentation sensible du montant des prélèvements sur le patrimoine
depuis 1997**

I. Un montant global de prélèvements estimé à 65 milliards d'euros en 2007.....	253
II. Un rendement en croissance sensible depuis dix ans.....	254

*Chapitre III***Des prélèvements juxtaposés sans cohérence ni pilotage d'ensemble**

I. Des prélèvements hétérogènes et juxtaposés	257
II. Des prélèvements sur le patrimoine sans pilotage d'ensemble.....	262

*Chapitre IV***Analyse des impacts des prélèvements sur le patrimoine**

I. Analyse transversale au regard des objectifs de la politique fiscale.....	269
II. Les comportements engendrés par la complexité de la loi fiscale : définition et effets.	277

CONCLUSION

METHODE POUR UNE REFORME DE LA FISCALITE DU PATRIMOINE	285
---	-----

ANNEXES

293

Introduction

Pour la première fois depuis la transformation, en 2005, du conseil des impôts en conseil des prélèvements obligatoires (CPO), le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale a saisi ce dernier d'une demande d'étude, comme l'article L. 351-3 du code des juridictions financières lui en donne désormais la possibilité.

L'objet de l'étude

Cette demande était définie dans les termes suivants :

- Retracer les évolutions sur une dizaine d'années des montants et de la composition des patrimoines des ménages ;
- Recenser, sur la même période, les modifications législatives concernant la fiscalité du patrimoine et leurs effets sur les recettes fiscales, sur la part, dans l'ensemble des prélèvements obligatoires, des prélèvements sur le patrimoine, ainsi que les effets financiers, économiques et sociaux, y compris les éventuelles réallocations d'actifs ;
- Présenter une comparaison des règles fiscales applicables au patrimoine dans les principaux pays européens et aux États-Unis.

Il n'était pas explicitement demandé au conseil de soumettre des propositions de modifications législatives.

Les travaux précédents

Les derniers travaux complets sur la fiscalité du patrimoine remontent à environ dix ans¹, alors que de nombreuses évolutions législatives sont intervenues au cours de cette période.

Depuis, il ne semble pas y avoir eu d'étude globale sur la fiscalité du patrimoine des ménages. Pour autant, le Parlement intervient régulièrement sur cette question, en particulier à l'occasion de la discussion des projets de loi de finances et, en 2007, de la loi dite TEPA².

¹ Il faut citer le rapport d'information de l'Assemblée Nationale n° 1065 (déposé le 16 juillet 1998) sur la fiscalité du patrimoine de M. Didier Migaud, alors rapporteur général du budget ; le 16^e rapport du conseil des impôts, en 1998, portait sur l'imposition du patrimoine ; le 17^e rapport sur la fiscalité des revenus de l'épargne.

² Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA).

Le périmètre de l'étude

Comme pour les 16^{ème} et 17^{ème} rapports du conseil des impôts, il est proposé de retenir dans le champ de l'étude l'ensemble des biens physiques ou matériels qui donnent lieu à des transactions à l'occasion desquelles se révèle leur valeur vénale. Il s'agit donc de la composante économique transférable du patrimoine.

L'étude ne prend pas en compte les droits à la retraite. La détermination d'un équivalent patrimonial des droits à la retraite devrait jouer, en théorie, un rôle non négligeable dans le niveau d'épargne des ménages et son allocation entre actifs ; pour autant, le taux d'épargne des ménages français est un des plus élevés de l'OCDE³. Les droits à la retraite correspondent à une forme de patrimoine spécifique, ni cessible ni transmissible, sans valeur vénale et donc difficile à valoriser par les ménages. Étant la contrepartie d'engagements portés par des régimes obligatoires de retraite par répartition, ils ne résultent pas de décisions individuelles d'épargne sur lesquelles la fiscalité du patrimoine pourrait avoir un impact.

Le champ de l'étude est le patrimoine directement détenu par les ménages (personnes physiques fiscalement domiciliées en France).

Le patrimoine des ménages a été pris en compte dans ses différentes composantes : patrimoine immobilier, patrimoine mobilier, mais aussi patrimoine professionnel. S'agissant de ce dernier point toutefois, les développements resteront limités à quelques considérations ponctuelles, le sujet ayant été largement traité dans le rapport que le conseil des prélèvements obligatoires a consacré en mars 2008 à la fiscalité des indépendants. De même, le rapport ne traite pas d'une problématique nouvelle relative à la prise en compte du patrimoine dans le calcul des prestations sociales⁴.

La question des revenus du patrimoine

Pour répondre de manière cohérente à la demande, il convenait d'étudier l'ensemble des prélèvements sur le patrimoine, qu'ils soient assis sur les biens détenus, sur les biens transmis ou sur les revenus récurrents produits par ces mêmes biens.

³ Le taux d'épargne net est de 12,4% du revenu disponible des ménages en 2007, contre 10,8% en Allemagne, 7,9% en Italie, 0,6% aux Etats-Unis (OCDE).

⁴ En règle générale, le patrimoine n'est pris en compte dans l'examen du droit aux prestations sociales que par les revenus qu'il engendre. Cependant, la détention d'un patrimoine joue un rôle indirect pour un certain nombre de dispositifs de protection sociale.

Si ce choix d'un périmètre large n'est pas sans risques (notamment celui de perdre en précision), il offre une vision aussi complète et transversale que possible des prélèvements sur le patrimoine des ménages. Il permet ainsi de prendre conscience du poids croissant des contributions sociales, encore marginal il y a dix ans.

Les impôts mixtes

Le conseil des prélèvements obligatoires a fait le choix de considérer comme une imposition du patrimoine certains impôts dont la nature peut être considérée comme mixte.

Ainsi, les droits sur les mutations à titre onéreux présentent les caractéristiques d'une imposition sur le patrimoine, mais aussi celle d'un impôt sur les transactions. Toutefois, les précédents rapports du conseil des impôts sur l'imposition du patrimoine les étudiaient, et il était donc difficile de ne pas le faire cette fois.

A l'inverse, les taxes foncières étaient exclues du champ de ces rapports. Elles avaient en revanche fait l'objet d'études approfondies et de qualité, quoique déjà assez anciennes, non pas au titre de la fiscalité du patrimoine, mais au titre de la fiscalité locale, notamment dans le rapport du conseil des impôts de 1989.

Étant assises sur une valeur des propriétés immobilières, qui sont détenues en majeure partie par les ménages, il a semblé difficile de ne pas accorder aux taxes foncières une place dans un rapport sur la fiscalité du patrimoine. Les comparaisons internationales, qui prennent en compte dans plusieurs pays les impôts locaux sur la propriété immobilière, rendaient indispensable leur examen.

Une approche transversale et comparative

Au total, le périmètre de cette étude sur la fiscalité du patrimoine est proche de celui retenu dans des rapports précédents, par exemple le rapport sur la fiscalité du patrimoine présenté en 1987 par la commission présidée par Maurice Aicardi⁵.

⁵ Ce rapport incluait même la TVA immobilière. Compte tenu des logiques propres à la TVA, qui, s'agissant de l'immobilier, ne concerne qu'un patrimoine en constitution, il est apparu préférable de ne pas l'étudier ici.

La présentation, dans un souci de clarté, par catégorie de prélèvement a été remise en perspective dans la cinquième partie du rapport. Elle est par ailleurs nourrie de nombreux éléments de comparaison internationale.

Quels objectifs assigner à la fiscalité du patrimoine des ménages ?

La théorie économique assigne à la fiscalité plusieurs objectifs complémentaires : financer les services publics, assurer une couverture collective de certains risques, mettre en place une redistribution des ressources, rétablir les conditions d'un fonctionnement optimal de l'économie.

Il est ainsi possible d'évaluer les effets des prélèvements sur le patrimoine au regard de quatre critères principaux :

- leur rendement en termes de recettes fiscales ;
- l'efficacité sur le plan économique ;
- l'équité sociale ;
- la lisibilité et l'acceptabilité pour les contribuables.

Le rapport rappelle les nombreuses mesures législatives adoptées depuis dix ans dans le domaine de la fiscalité du patrimoine, et tente d'en évaluer les effets lorsque les informations étaient disponibles.

Avertissement

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.

Plusieurs adaptations ont donc été apportées en cours de rédaction.

En premier lieu, le conseil des prélèvements obligatoires a sollicité des administrations concernées une mobilisation toute particulière pour fournir, lorsque c'était possible, des données 2008 pouvant être considérées comme définitives. C'est le cas en particulier pour les données relatives à l'impôt de solidarité sur la fortune.

Par ailleurs, 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.

PREMIÈRE PARTIE

LE PATRIMOINE DES MÉNAGES DEPUIS DIX ANS

Le patrimoine économique d'un ménage est le résultat d'un processus d'accumulation qui peut porter sur une ou plusieurs générations, suivant des objectifs variés : protection contre des fluctuations non anticipées des revenus, de santé ou de longévité, constitution d'une épargne préalable à un investissement professionnel ou immobilier, épargne en vue de la retraite, volonté de léguer à ses descendants, amélioration du niveau de vie. Du point de vue macroéconomique, le service que rend l'épargne financière des ménages est de participer au financement de l'économie. Son orientation vers le financement d'investissements productifs, essentiel pour la croissance à long terme, passe par le système bancaire et, de plus en plus, par les marchés financiers et de nombreux intermédiaires institutionnels.

La décennie 1997-2007 a été marquée par des changements profonds de l'environnement démographique, économique et financier des ménages, avec des conséquences sur les comportements d'épargne. Il faut citer en premier lieu l'arrivée à l'âge de la retraite de la génération du « baby-boom » et l'accroissement de la longévité. Du point de vue économique, ces dix années ont été marquées par une inflation basse et stable favorable à l'épargne, et par un assouplissement prolongé des conditions de crédit favorable à l'endettement profitant principalement à l'investissement immobilier. Les marchés immobiliers ont vécu un cycle complet d'expansion, forte et continue de 1997 jusqu'à 2007, tandis que les bourses mondiales ont connu d'amples fluctuations : forte hausse jusqu'en 2000, retournement jusqu'en 2003, puis nouvelle période de hausse jusqu'à la crise financière actuelle amorcée à l'été 2007. Enfin, la poursuite de la libéralisation financière a conduit à favoriser le financement des entreprises par les marchés de capitaux plutôt que par endettement et s'est accompagnée d'un développement de l'offre d'intermédiation financière aux ménages.

S'appuyant sur des données provenant des comptes nationaux, d'enquêtes auprès des ménages ou encore de sources fiscales, les développements qui suivent retracent les évolutions constatées sur la décennie 1997-2007. Compte tenu de la décrue récente des prix réels des actifs patrimoniaux, la période d'analyse couvre, chaque fois que cela a été possible, une période large de vingt années (1987 à 2007).

Chapitre I

L'évolution du patrimoine des ménages

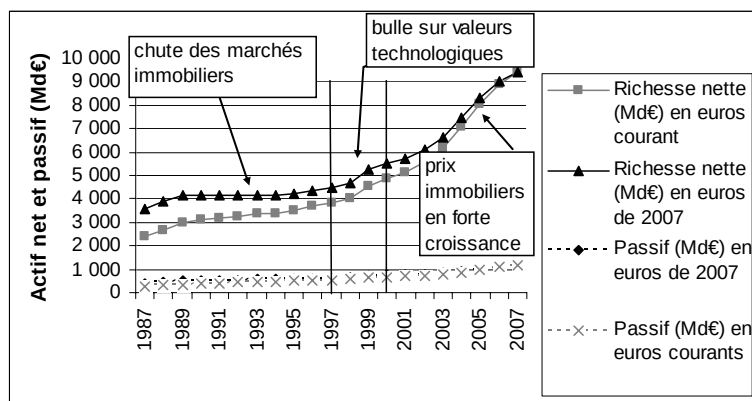
I - Une progression du patrimoine des ménages plus forte que celle des revenus

A - Le patrimoine net a fortement progressé au cours de la dernière décennie

En 1997, la richesse nette des ménages⁶ 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. Ainsi, entre 1997 et 2007, la valeur réelle du patrimoine net a crû en moyenne de 7,6% par an (Graphique 1), contre 2,3% par an seulement entre 1987 et 1997. La période étudiée dans ce rapport correspond donc à une phase d'augmentation exceptionnelle de la valeur du patrimoine des ménages. 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 sept années et demi de revenu disponible (Graphique 2a) ; la progression du patrimoine net a été globalement plus forte en France que dans les autres pays de l'OCDE.

⁶ Mesurée par les comptes nationaux comme la somme des actifs fixes (immobiliers, fonciers, machines, équipements, stocks et plus généralement les actifs possédés à titre professionnel) et des actifs financiers nets du passif des ménages.

Graphique n°1 : Patrimoine net et passif des ménages depuis 1987



Source : Insee, comptes nationaux

Si elle provient en partie des flux d'épargne nouvelle, le taux d'épargne brut étant relativement stable depuis une dizaine d'années autour de 15% des revenus⁷, cette croissance exceptionnelle de la richesse nette des ménages s'explique d'abord par l'évolution des prix réels de l'immobilier. L'atonie de la croissance du patrimoine net entre 1987 et 1997 était liée à l'effondrement du marché immobilier à partir de 1991, tandis que la décennie suivante recouvre à peu de choses près une phase complète de croissance des prix de l'immobilier, phase qui s'est poursuivie jusqu'en 2008.

Parallèlement, les ménages ont été plus nombreux à recourir au crédit, et pour des montants plus élevés⁸. L'évolution des prix de l'immobilier a fortement pesé sur la dette totale des ménages. En juillet 2008, près de 75% des encours de crédits aux ménages concernent des crédits à l'habitat (source : Banque de France), dont la majeure partie consacrée à l'acquisition de la résidence principale. Les ménages ont pu continuer à acquérir leur logement en bénéficiant de la faiblesse des taux d'intérêt tout en acceptant d'allonger, pour rester solvables, la durée moyenne de leurs emprunts⁹.

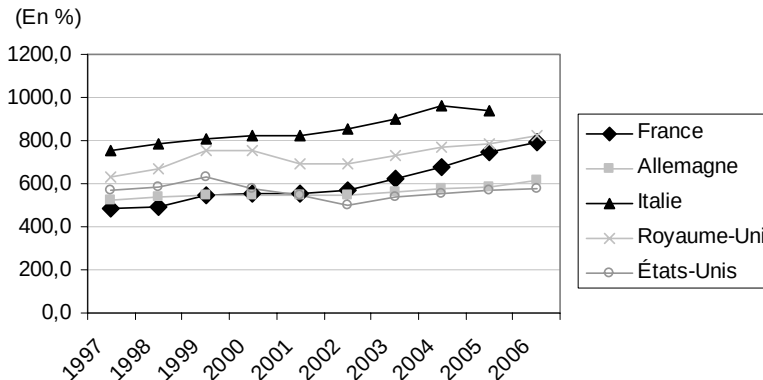
⁷ Boissinot et Friez (2006).

⁸ Houdré (2007).

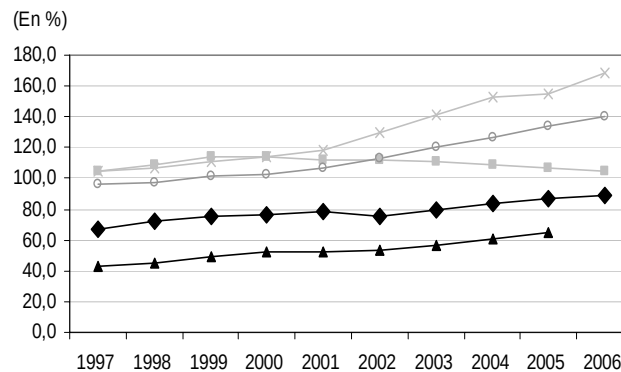
⁹ Cette durée a augmenté de plus de 3 ans et demi entre 2000 et 2004.

Graphique n°2 : Patrimoine net et passif rapporté au revenu disponible brut depuis 1997

2a. Evolution du patrimoine net en % du revenu disponible



2b. Evolution du passif en % du revenu disponible



Source : OCDE, dont pour la France, Comptes nationaux

Pour autant, cette évolution ne semble pas s'être accompagnée en France d'une fragilisation excessive de la situation financière des ménages¹⁰. A l'inverse des Etats-Unis, de la Suède, du Japon, voire du Royaume-Uni, le rapport entre l'endettement et la richesse nette des ménages a plutôt diminué en France depuis 1997¹¹, et les ménages français apparaissent moins vulnérables que certains de leurs voisins

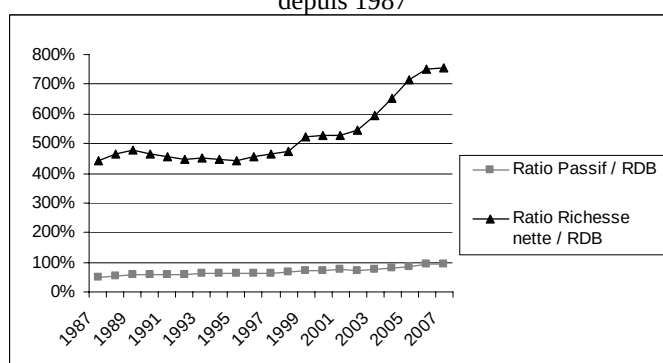
¹⁰ Au niveau individuel, le poids de l'endettement, mesuré une année donnée par le rapport entre les charges de remboursement et les revenus disponibles annuels (*le taux d'effort*), n'a que peu évolué entre 1992 et 2004 (Houdré - 2007). Ces deux années étaient cependant proches en termes de prix de l'immobilier et cette mesure ne prend pas en compte le poids supplémentaire lié à l'allongement de la durée des emprunts.

¹¹ Girouard et al. (2006).

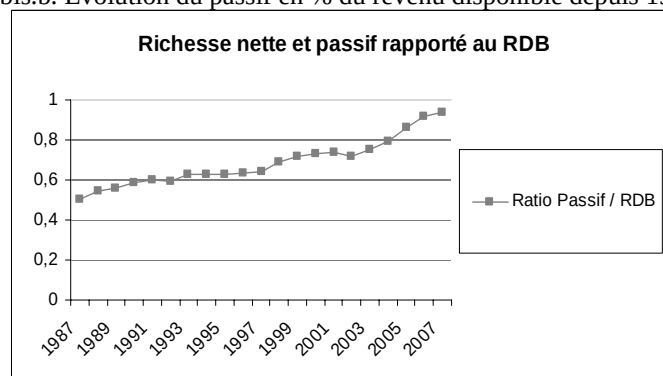
européens¹². Le retournement actuel des prix de l'immobilier invite toutefois à la prudence, de même que l'évolution incertaine des taux d'intérêt, même si la diffusion des crédits à taux variables reste en France très limitée pour les crédits aux ménages et à l'habitat.

Graphiques n°2bis : Patrimoine net et passif rapporté au revenu disponible brut en France depuis 1987

2bis.a. Evolution du patrimoine net et du passif en % du revenu disponible depuis 1987



2bis.b. Evolution du passif en % du revenu disponible depuis 1987



Source : Insee, Comptes de patrimoine, Banque de France et Comptes financiers

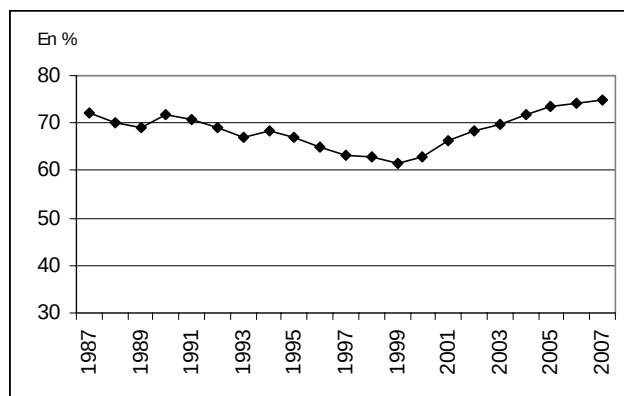
¹² Il est vrai que le recours ou l'accès au crédit à l'habitat sont marquées par des restrictions assez fortes liées aux revenus.

B - Un patrimoine constitué en majorité d'actifs non financiers

La composante non financière du patrimoine net représente environ deux tiers du patrimoine net des ménages en moyenne sur les deux décennies 1987-2007. Descendue à 60% du patrimoine net total vers 1999, suite à la forte baisse des prix de l'immobilier jusqu'en 1995 puis au mouvement haussier des marchés boursiers jusqu'en 2000, elle a augmenté de plus de 10 points de pourcentage depuis 1997 pour retrouver et même dépasser son niveau de 1987 (Graphique 3).

Par convention, en comptabilité nationale, le passif des ménages est considéré comme du passif financier, qui vient donc en déduction des actifs financiers pour calculer le patrimoine net, bien que ce passif soit constitué pour l'essentiel de crédits à l'habitat. L'augmentation très forte de la part du patrimoine non financier entre 1997 et 2007 est donc plus accentuée pour le patrimoine net que pour le patrimoine brut. En raisonnant sur le patrimoine brut, la part du patrimoine non financier serait de 55% en 1997 et de 63% en 2007.

Graphique n°3 : Part du patrimoine non financier dans le patrimoine net total depuis 1987



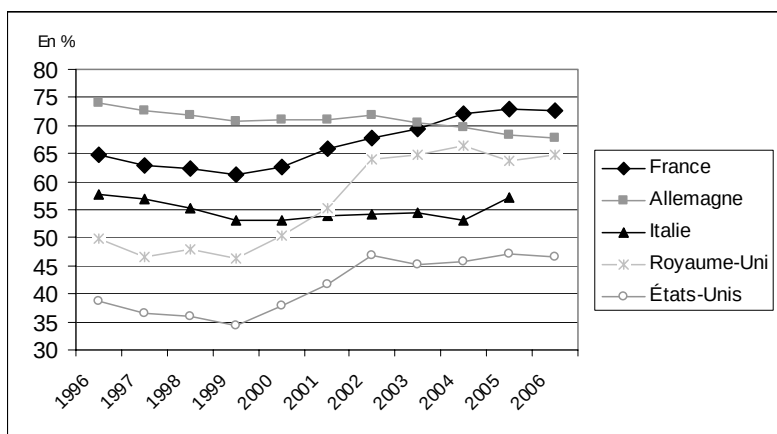
Source : Insee, Banque de France et Comptes du patrimoine

Ce patrimoine non financier correspond pour l'essentiel à des logements et des terrains détenus à titre privé, mais également, pour une part beaucoup plus faible, à des actifs physiques détenus par les ménages au titre de leur activité professionnelle. Les comptes nationaux ne font pas la distinction entre le patrimoine « privé », détenu à titre privé et en dehors de toute activité professionnelle, et le patrimoine « professionnel », détenu au titre d'une activité professionnelle. Il est toutefois possible de séparer ces deux formes de patrimoine en s'appuyant sur les enquêtes auprès des ménages. En structurant ainsi le

patrimoine en trois grandes composantes : patrimoine immobilier et foncier détenu à titre privé, patrimoine non financier détenu à titre professionnel et patrimoine financier détenu, lui entièrement à titre privé, il apparaît qu'en 2003, le patrimoine professionnel représentait environ 15% du patrimoine brut total, l'immobilier près de la moitié et l'épargne financière près d'un tiers¹³. Le patrimoine professionnel est essentiellement détenu par des ménages d'indépendants.

L'accroissement entre 1997 et 2007 de la part non financière dans le patrimoine net s'observe dans la plupart des voisins européens de la France ainsi qu'aux Etats-Unis.

Graphique n°3 bis : Part du patrimoine non financier dans le patrimoine net total des ménages pour quelques pays de l'OCDE



Source : OCDE, *Perspectives économiques 2008*

La France se distingue par une composante non financière sensiblement supérieure à celle observée ailleurs. Il est vraisemblable qu'en ajoutant au patrimoine analysé ici un équivalent patrimonial des droits à la retraite, la composante non financière du patrimoine retrouverait une dimension comparable à celle des pays anglo-saxons. Le calcul d'un tel équivalent repose cependant sur un grand nombre d'hypothèses et dépasse le cadre de ce rapport¹⁴.

¹³ Girardot et Marionnet (2007).

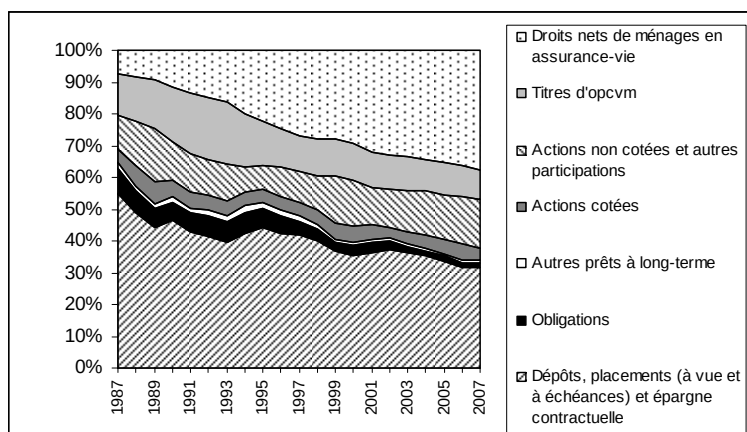
¹⁴ Un chiffrage de l'Insee pour l'année 2005 donnait un chiffre de plus de trois PIB, soit environ 5500 milliards d'euros courants (Blanchet et al. (2006)). Si on compare ce chiffre au 9400 milliards d'euros de patrimoine net mesuré par les Comptes Nationaux fin 2007, la part du patrimoine financier dans un patrimoine ainsi élargi augmente très substantiellement. Finalement, en intégrant les droits à la retraite, la structure financière / non financière du patrimoine des ménages français se rapprocherait de celle des pays anglo-saxons.

C - Des actifs financiers constitués principalement de dépôts et d'assurance-vie

Les deux faits marquants de l'évolution de la structure du patrimoine financier depuis vingt ans sont, d'une part, la progression constante de l'assurance-vie, d'autre part, la régression parallèle des dépôts. L'évolution observée sur la décennie 1997-2007 s'inscrit très clairement dans la continuité de la décennie précédente. La structure du patrimoine financier se caractérise depuis 1997 par :

- la part très importante, quoiqu'en régression, des dépôts, des placements et de l'épargne contractuelle, entre 35 et 40% du total entre 1997 et 2007 ;
- la part également très importante et en forte progression investie en contrats d'assurance-vie, autour de 30% en moyenne sur la période ;
- enfin, le faible contenu de l'épargne en actions cotées détenues directement par les ménages, compensé toutefois par une part significative (de l'ordre de 12%) investie auprès d'organismes de placements collectifs.

Graphique n°4 : Structure du patrimoine financier des ménages français depuis 1987

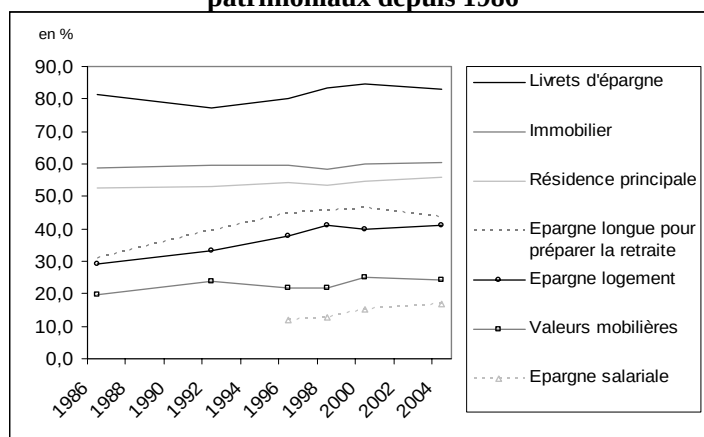


Source : Insee-Banque de France, Comptes de patrimoine et Comptes financiers. Note : Le patrimoine financier inclut ici uniquement les actifs qui sont également recensés dans les enquêtes Patrimoine de l'Insee.

L'évolution de la structure des encours reflète celle des taux de détention (Graphique 5). Sur la période 1986-2004, la composition de l'épargne financière des ménages en détention est marquée par :

- une détention très large et stable des livrets d'épargne réglementée¹⁵ ;
- un développement de l'épargne logement entre 1986 et 1997 et une relative stabilité depuis 1997 ;
- une diffusion des produits d'épargne longue en vue de la retraite, et notamment de l'assurance-vie ;
- une légère progression de la détention de valeurs mobilières portée notamment par le développement du plan d'épargne en actions (PEA) ;
- le déploiement de l'épargne en entreprise depuis 1996 qui reste, malgré les aménagements apportés par la loi portant réforme des retraites du 21 août 2003 créant le plan d'épargne pour la retraite collectif (Perco), relativement concentrée sur certains secteurs d'activité et certaines catégories de salariés¹⁶ ;

Graphique n°5 : Taux de détention par grands types d'actifs patrimoniaux depuis 1986



Source : Cordier et Rougerie (2005)

¹⁵ Livrets A ou Bleu, livrets d'épargne populaire, livrets jeune, ex-Codevi devenus livrets de développement durable.

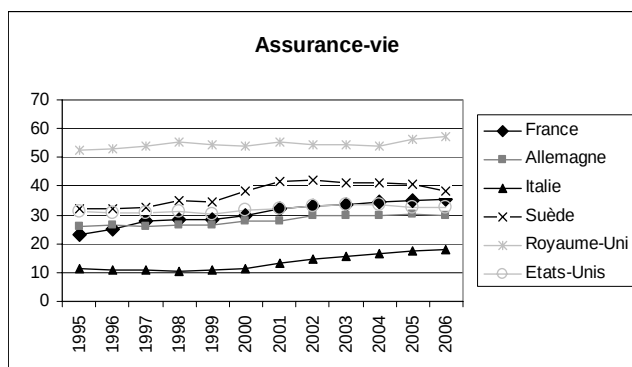
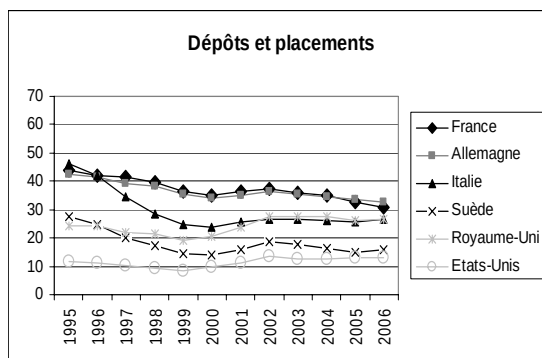
¹⁶ Les entreprises du secteur financier et les entreprises de production et de distribution de gaz et d'électricité distribuent plus souvent de l'épargne salariale à leurs salariés. Par ailleurs, cette forme d'épargne concerne d'abord les salariés ayant un minimum d'ancienneté, les cadres et plus généralement les salariés à hautes qualifications et les hauts salaires.

Si, depuis vingt ans, les ménages ont cherché à diversifier leurs placements financiers, la diffusion de la détention de valeurs mobilières a nettement marqué le pas au cours des années 1990. La détention d'épargne logement, en revanche, a progressé de manière quasi continue depuis 1986, reflétant l'attrait des ménages français pour la propriété occupante.

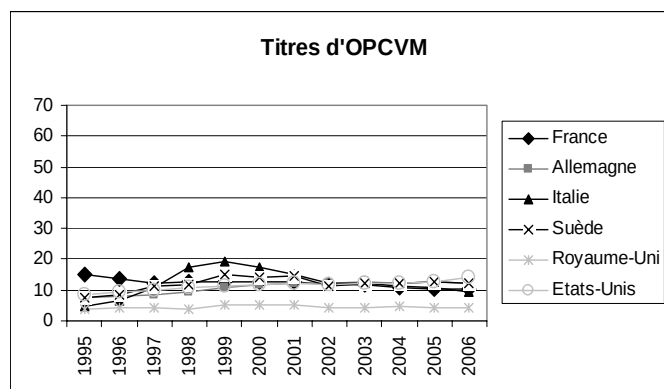
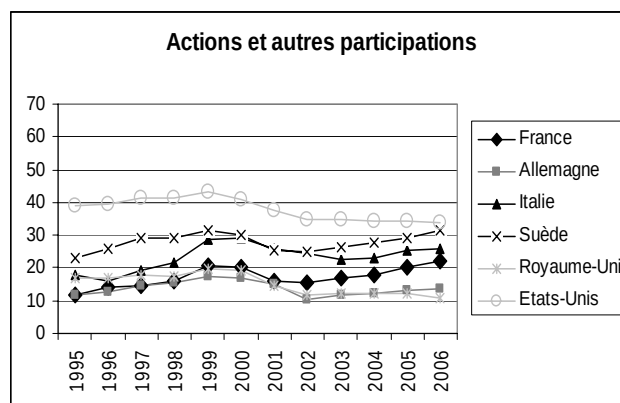
Si la structure du patrimoine financier des ménages français était très proche de celle des ménages allemands fin 1997 (prépondérance des dépôts et placements réglementés, contenu relativement plus faible en actions que les pays anglo-saxons et position intermédiaire vis à vis de l'assurance-vie), elle apparaît désormais intermédiaire. Le Royaume-Uni se distingue avec une part de droits nets des ménages en assurance-vie qui représente plus de la moitié de l'épargne financière totale, tandis qu'en Italie ils en représentent de l'ordre de 15%. La part des dépôts et des placements à vue et à échéances est en revanche supérieure à la moyenne en France, mais se situe au même niveau qu'en Allemagne. Les Etats-Unis et la Suède se situent dans le bas de l'échelle avec une épargne financière sur dépôt représentant seulement 15% du total. Enfin, les Etats-Unis encore une fois se démarquent par un taux élevé de détention directe d'actions ou d'autres participations¹⁷.

¹⁷ Leur part dans le patrimoine financier oscille au gré des fluctuations des cours boursiers autour de 40%, soit deux fois plus qu'en France.

Graphiques n°6 : Evolution de la part de certains actifs dans le patrimoine financier pour plusieurs pays de l'OCDE¹⁸



¹⁸ Malgré les efforts d'harmonisation des Comptes Nationaux des pays européens, des différences subsistent encore sur les comptes de patrimoine.



Source : OCDE, Comptes financiers 1995-2006, calculs du CPO

II - Le renforcement du poids de l'immobilier au cours de la période

A - Le poids de la résidence principale

L'immobilier occupe une place prépondérante dans le patrimoine des ménages français, essentiellement en raison du poids de la résidence principale. Fin 2003, la résidence principale représentait environ 40% du patrimoine net privé (non professionnel) des ménages.

Plusieurs raisons concourent à en faire l'un des actifs principaux des ménages. Dans la majorité des pays industrialisés, l'accession à la propriété est encouragée par les pouvoirs publics. C'est le cas en France depuis la mise en œuvre des réformes de l'aide au logement à la fin des années 1970. Le choix du statut d'occupation (propriété ou location) est déterminé du point de vue individuel par un arbitrage entre le coût d'usage des différentes formes d'occupation du logement. Pour un ménage, la propriété occupante est généralement plus rentable que la location sur le long terme car les services de logements que les propriétaires occupants se rendent à eux-mêmes ne sont pas soumis à la fiscalité des revenus. D'autre part, le logement constitue une réserve de valeur, ce que les perspectives d'évolution actuelles du système de retraite par répartition ne peuvent que renforcer.

Cet attrait des ménages pour la propriété occupante ne se dément pas comme le montre l'évolution de la proportion de ménages propriétaires, qui n'a cessé de croître depuis le milieu des années 1980 (Tableau 2).

Tableau n° 1 : Proportion de ménages propriétaires de leur résidence principale depuis 25 ans

	1984	1988	1992	1996	2002	2006
Propriétaires	50,7%	53,6%	53,8%	54,3%	56%	57,2%
<i>Dont</i>						
-Accédants	24,4%	26,1%	23,5%	22,2%	21%	19,6%
-Non accédants	26,3%	27,4%	30,3%	32,1%	35%	37,6%

Source : Insee, Enquêtes Logement, Castéran et Ricroch (2008).

Note : les ménages accédants ont encore des emprunts en cours pour l'acquisition du logement, tandis que les non accédants ne sont plus endettés à ce titre.

Le poids de la résidence principale est important pour toutes les catégories de ménages exceptés, notamment, les moins de 25 ans qui sont très rarement propriétaires ainsi que pour les catégories d'indépendants et les ménages situés dans le dernier décile de niveau de vie ou de richesse nette totale, pour qui la résidence principale ne représente que moins de 30% du patrimoine net privé (Tableau 3). Les données de la direction générale des finances publiques (DGFIP) sur le patrimoine soumis à l'impôt de solidarité sur la fortune montrent que cette part diminue fortement pour les foyers de redevables les plus aisés : la résidence principale ne représente plus que 5% de l'actif net total déclaré pour les 1% de redevables les plus aisés¹⁹. Le logement correspond en effet à un actif acquis dès que les ressources le permettent. Il répond à des besoins de consommation qui augmentent avec la taille de la famille, mais est indivisible et beaucoup moins liquide que d'autres actifs financiers. Il est donc naturel que son poids diminue lorsque les ressources augmentent et que l'épargne s'oriente vers des produits mieux à même d'assurer une diversification, de procurer une épargne de précaution ou de préparation de la retraite, ou encore pour les plus riches, de faciliter la transmission du patrimoine.

¹⁹ Source : DGFIP, bureau GF3C.

Tableau n°2 : Part de la résidence principale dans le patrimoine net privé fin 2003, par catégories de ménages

	en %
Ensemble	40,5
Age de la personne de référence	
moins de 25 ans	7,9
de 25 à 34 ans	38,0
de 35 à 44 ans	45,1
de 45 à 54 ans	44,1
de 55 à 64 ans	39,2
de 65 à 74 ans	40,0
75 ans et plus	35,2
Catégorie sociale	
Agriculteur	31,2
Artisan, commerçant, chef d'entreprise	31,1
Profession libérale	31,7
Cadre	36,1
Profession intermédiaire	50,0
Employé	46,7
Ouvrier qualifié	58,3
Ouvrier non qualifié	50,9
Agriculteur retraité	32,8
Artisan, commerçant, chef d'entreprise prof. lib. retraité	28,2
Salarié retraité	42,2
Autres inactifs	42,5
Niveau de vie	
Premier décile	45,9
Deuxième à huitième décile	45,9
Dernier décile	28,3
Richesse totale nette	
Premier décile	128,9
Deuxième à huitième décile	51,2
Dernier décile	27,8

Source : Insee, enquête Patrimoine 2004.

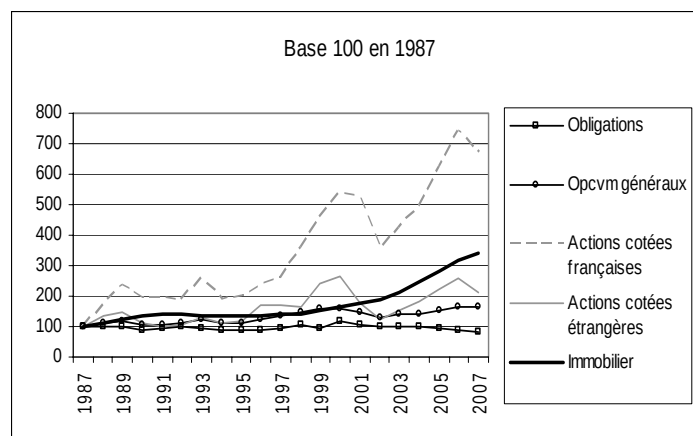
Si la résidence principale occupe une place importante, le reste de l'immobilier et du foncier représente malgré tout près de 20% du patrimoine privé. Beaucoup plus concentré dans la population, il est constitué à la fois de biens de jouissance (résidence secondaire, pied à terre) et de biens de rapport (logements ou terres mis en location). En 2003, près de 18% des ménages français détenaient un logement autre qu'une résidence principale, une proportion stable depuis 1997.

Au total, plus de trois ménages français sur cinq détiennent un bien immobilier.

B - Un poids renforcé par la hausse des prix de l'immobilier

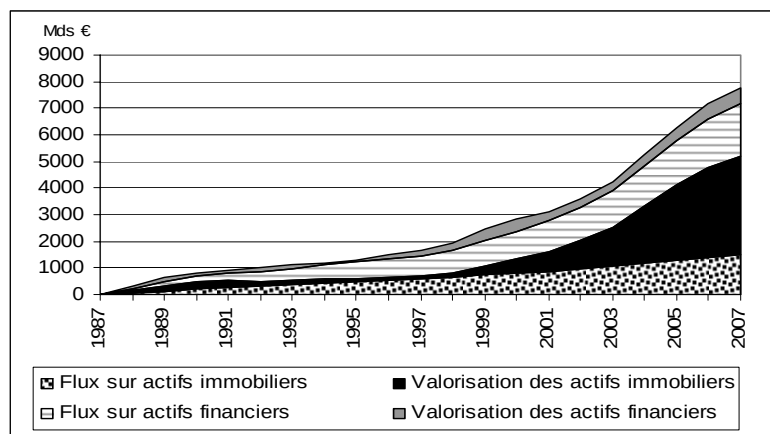
La progression des prix de l'immobilier depuis 1997, à la fois forte et constante, contraste avec les variations moins spectaculaires ou non monotones du prix des actifs financiers (Graphique 7), entraînant des modifications dans la composition du patrimoine.

Graphique n°7 : Valorisation implicite du prix des principaux actifs dans les Comptes nationaux depuis 1987



Source : Girardot et Marionnet (2007)

Graphique n°8 : Contribution des flux nets et des effets de valorisation à l'augmentation du patrimoine des ménages entre 1987 et 2007



Source : Girardot et Marionnet (2007), complété de 2003 à 2005

Entre 1987 et 2007, la contribution du patrimoine immobilier (brut) et de l'épargne financière à la croissance du patrimoine brut des ménages s'élève à plus de 6 100 milliards d'euros (Graphique 8). La variation du patrimoine immobilier en représente plus de 74%, dont 60% sont directement imputables à l'augmentation des prix de l'immobilier et du foncier et 14% à des flux d'épargne nouvelle en logements et terrains. A l'inverse, la variation des encours d'épargne financière des ménages sur la période résulte essentiellement de l'accumulation de flux de placements annuels (pour 20%), alors que l'appréciation des prix des actifs financiers y contribue moins significativement, pour environ 6%²⁰.

Compte tenu du ralentissement engagé depuis plusieurs mois sur les prix des actifs immobiliers, on peut s'attendre à une croissance beaucoup plus faible du patrimoine voire une décroissance, peut-être limitée, plus comparable à celle observée autour de 1990.

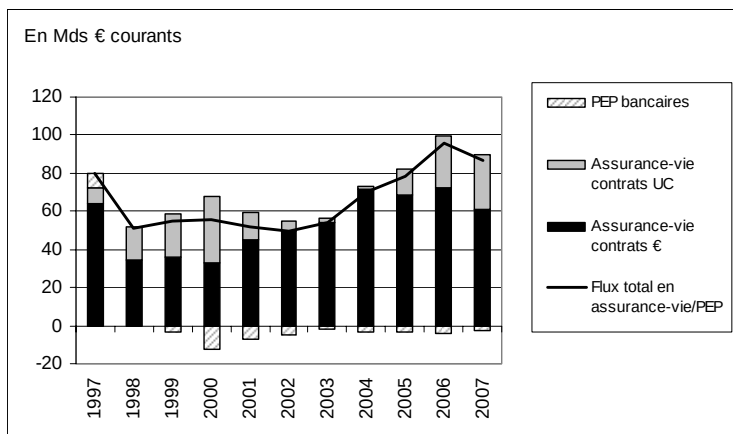
²⁰ Ceci peut paraître surprenant, mais provient en partie de la méthode de décomposition entre valorisation et flux pour l'épargne financière. En effet, en Comptabilité Nationale, la valorisation correspond aux pertes ou gains réalisés ou latents imputables aux variations de prix de marché. Or, une bonne partie de l'épargne financière des ménages est investie en produits monétaires rapportant des intérêts. Ces intérêts, même lorsqu'ils sont automatiquement capitalisés, comme sur les comptes sur livrets ou les contrats d'assurance-vie en euros, n'entrent en compte dans la valorisation de l'épargne mais sont comptabilisés dans les revenus et dans les flux nets de placements des ménages (Girardot et Marionnet (2007)).

III - Recomposition du patrimoine financier à l'avantage de l'assurance-vie

A - Une part croissante dans le patrimoine financier

Entre 1997 et 2007, les ménages ont investi dans l'assurance-vie des flux réguliers et importants, plus de 50 milliards d'euros chaque année (Graphique 9). Du fait de l'érosion des taux servis sur les contrats monosupports (en francs puis en euros) et la bonne tenue des marchés boursiers jusqu'en 2000, ces flux de placement se sont tournés dans une proportion croissante vers les contrats libellés en unités de comptes, dont la part dans les réserves des sociétés d'assurance a crû jusqu'en 2000 pour atteindre 22%. L'éclatement de la bulle technologique à partir de 2001 a contribué à faire diminuer cette part, tandis que parallèlement les flux de placement se réorientaient vers les contrats monosupports. A partir de 2004, les flux de placements vers l'assurance-vie se sont fortement accrus, atteignant 100 milliards d'euros en 2006, et se sont de nouveau réorientés vers les contrats en unité de compte, pour s'en détacher à nouveau en 2007 avec la crise boursière.

**Graphique n°9 : Flux de placements en assurance-vie
entre 1997 et 2007**



Source : Banque de France, Comptes financiers

La progression de l'assurance-vie dans le portefeuille des ménages français s'explique d'abord par une fiscalité très favorable et stable depuis dix ans, non seulement sur les revenus (intérêts, dividendes et plus-values) mais également (et surtout) sur les droits de successions. Par ailleurs, l'incertitude croissante sur les engagements des systèmes de retraites obligatoires conduit nombre de ménages à garantir leur niveau de revenus pendant la retraite en épargnant sur des produits d'assurance-vie. La détention de ce type de produits répond au besoin du cycle de vie (Graphique 10). Elle est relativement faible en début de vie active, l'horizon de la retraite étant encore loin et les besoins des ménages étant plutôt centrés sur l'acquisition du logement et les besoins familiaux. Elle croît avec l'âge et culmine entre 50 et 60 ans, avant le passage à la retraite.

B - Une part importante de l'épargne des ménages finance la dette publique nationale et étrangère

Une part importante et croissante de l'épargne des ménages est placée auprès d'intermédiaires financiers (près de 54% du patrimoine financier total des ménages²¹) via l'assurance-vie ou les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM). Afin d'identifier l'allocation finale de l'épargne ainsi gérée, il est nécessaire de procéder à sa *mise en transparence*.

Il apparaît alors que les institutions financières contribuent fortement à remodeler la géographie de l'épargne des ménages français. Après *mise en transparence*, plus de la moitié des actifs sont investis à l'étranger²² alors que, avant *mise en transparence*, seuls 8% des actifs financiers apparaissent comme investis à l'étranger.

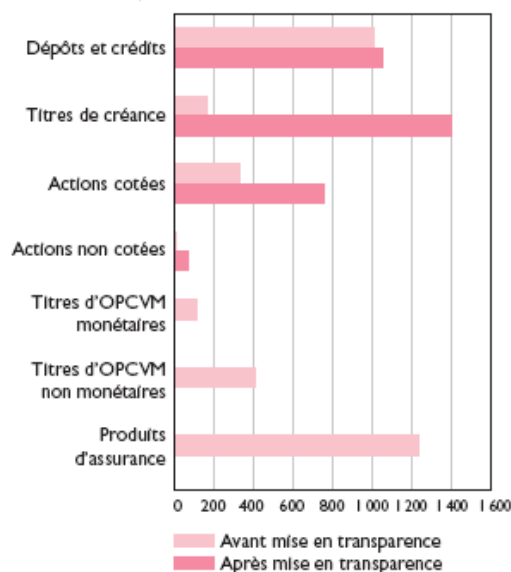
Si elle permet une diversification géographique, l'intermédiation financière ne parvient pas à réorienter de manière significative l'épargne vers les actions. Une part très large de l'épargne intermédiée est en effet investie en titres d'administrations publiques françaises et de la zone euro.

²¹ Rincon (2007)

²² Près de 30% au sein de la zone euro et 23% supplémentaire dans le reste du monde.

Graphique n°10 : Encours des actifs investis par les ménages avant et après mise en transparence des institutions financières

(en milliards d'euros)



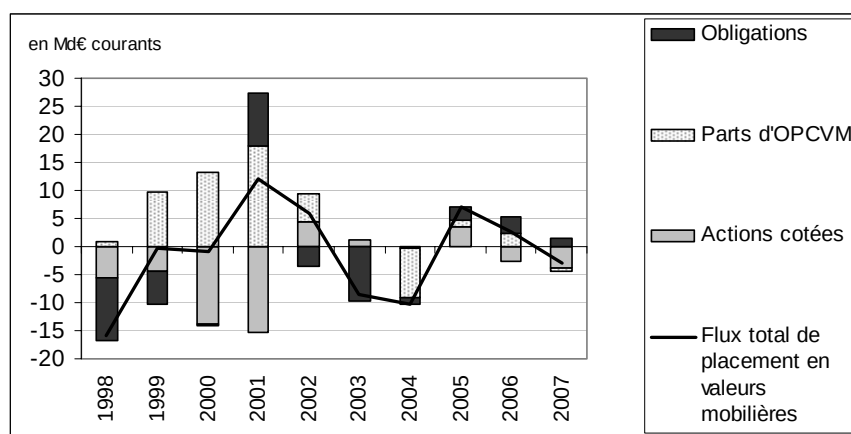
Source : Rincon (2007)

C - Le poids des valeurs mobilières reflète davantage les fluctuations du prix des actifs que les flux de placements

Entre 1997 et 2007, les ménages ont été vendeurs nets d'obligations (à hauteur de 16 milliards d'euros) et d'actions cotées (à hauteur de 36 milliards d'euros), alors qu'ils ont été acheteurs nets de titres d'OPCVM (pour 41 milliards d'euros, Graphique 11). Les ménages ont donc été vendeurs nets de valeurs mobilières sur la période. L'augmentation du poids des valeurs mobilières dans le patrimoine financier s'explique donc plutôt par les variations des prix des actifs. L'orientation des flux de placements vers des placements collectifs est un fait marquant de la décennie et a contribué à la progression du taux de détention de valeurs mobilières dans la population, qui est passée de 22% en 1997 à plus de 24% en 2003²³.

²³ Cordier et Rougerie (2004).

**Graphique n°11 : Flux et placements en valeurs immobilières
entre 1997 et 2007**



Source : Banque de France, Comptes financiers

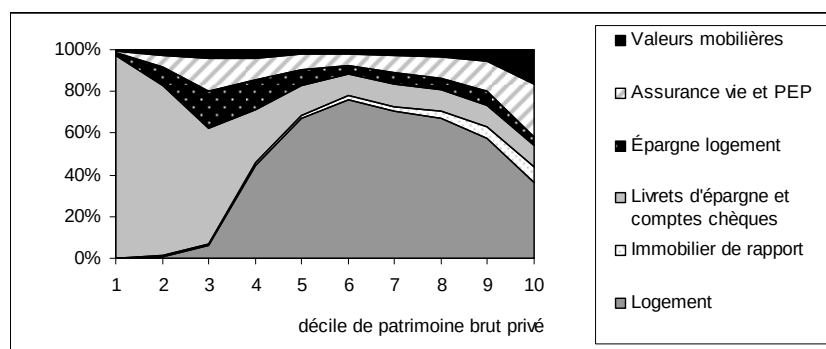
Note : 1998-2005 : comptes définitifs ; 2006 : compte semi-définitif ; 2007 : compte provisoire.

IV - Une diversification limitée sauf pour les patrimoines les plus élevés

Le choix de détention d'actifs risqués de long terme est encore largement déterminé par le niveau de patrimoine (Graphique 12), les revenus ou encore le niveau d'éducation. En 1997, par rapport à un ménage de référence, le ménage détenteur-type d'un actif risqué²⁴ présentait les caractéristiques suivantes : revenu et patrimoine élevés, ménage composé d'une personne seule ou d'un couple sans enfant, parents détenteurs d'actifs risqués. Ces caractéristiques sont identiques en 2003, mais l'écart par rapport à la situation de référence s'est creusé.

²⁴ Incluant ici les actions cotées détenues directement ou indirectement hors contrats d'assurance-vie car, l'enquête Patrimoine 1998 ne permet pas de distinguer les contrats monosupports des contrats multisupports.

Graphique n°12 : Structure du patrimoine privé par décile de patrimoine en 2003



Source : Girardot et Marionnet (2007)

Lecture : les 10% de ménages les plus riches en termes de patrimoine privé (10^e décile) ont un patrimoine privé composé pour 36,2% de logement, 7,7% d'immobilier de rapport, 10,1% de livrets d'épargne et comptes-chèques, 4,3% d'épargne logement, 25,4% d'assurance-vie et 16,3% de valeurs mobilières.

Les données d'enquêtes permettent de dresser une typologie des portefeuilles financiers détenus par les ménages français. Cinq types de portefeuilles se dégagent.

- Le premier portefeuille, détenu par près d'un tiers des ménages, est composé exclusivement de livrets d'épargne. Les détenteurs, essentiellement des jeunes ou des personnes âgées, disposent de revenus faibles et ont un patrimoine limité. Pour eux, l'épargne est destinée à satisfaire des besoins de transaction et de précaution.
- Près de 11% de la population détient un portefeuille composé de livrets mais également d'assurance-vie. Ce sont des ménages âgés, ou en situation précaire soit du point de vue familial (famille monoparentale) soit du point de vue de l'emploi (ayant connu de longues périodes de chômage). Cette épargne répond essentiellement au motif de précaution et à la préparation de la retraite.
- Une troisième classe de ménages, représentant 17% de la population, a un portefeuille composé d'épargne logement et de livrets. Elle rassemble des ménages de moins de 40 ans, disposant de revenus modestes, qui ne sont pas encore propriétaires mais qui épargnent en vue d'un projet immobilier.

Viennent ensuite deux autres types de portefeuilles plus diversifiés.

- Le quatrième portefeuille, détenu par un quart des ménages, est composé de livrets, d'épargne logement, d'assurance-vie et de titres. Les détenteurs de ce portefeuille sont aisés, situés dans le dernier décile des revenus ou de patrimoine et possèdent souvent un niveau d'éducation élevé.
- Enfin, le dernier portefeuille est composé essentiellement de valeurs mobilières et d'assurance-vie en unité de comptes²⁵. Il correspond à des ménages entre 50 et 60 ans, qui disposent de revenus et de patrimoine élevés. Ces ménages sont déjà propriétaires de leur résidence principale, voire d'autres biens immobiliers de jouissance et leur stratégie de gestion est plus orientée vers le long terme, avec un souci de préparation de la retraite et une recherche de placements à fort rendement, mais la forte dominante d'assurance-vie peut s'expliquer également par la préparation de la transmission du patrimoine.

Cette typologie tend à indiquer que les ménages français adaptent l'allocation de leur épargne à la fois à leurs capacités et à leur exposition aux risques, mais également à leurs besoins tout au long de la vie. Malgré tout, plus de 60% des ménages placent cette épargne essentiellement en produits peu risqués mais moins rentables sur longue période.

²⁵ La détention d'actifs risqués reste extrêmement concentrée, en France mais également à l'étranger.

Chapitre II

Les disparités de patrimoine depuis 1997

Les données disponibles sont insuffisantes pour établir des résultats clairs sur l'évolution des inégalités de patrimoine depuis dix ans. Les enquêtes de l'Insee fournissent une mesure relativement complète du patrimoine mais peinent à représenter convenablement le haut de la distribution (au-delà des deux derniers centiles) ; les sources fiscales apportent une meilleure information sur le haut de la distribution mais sont réduites à un concept moins large (ISF), ou à une sous population très spécifique (les défunts). Les sources sur le patrimoine seront donc complétées par celles sur les revenus, qui présentent l'avantage d'être plus complètes et d'autoriser une analyse des hauts revenus conjointement à celle des classes modestes ou moyennes.

Par ailleurs, l'accumulation patrimoniale se déroule sur l'ensemble du cycle de vie d'un individu ou d'un ménage, et même, assez souvent, sur plusieurs générations. Une période de dix ans peut alors paraître relativement courte au regard d'un phénomène qui s'inscrit dans le temps long. Un effort a donc été fait pour replacer les évolutions observées sur ces dix ou quinze dernières années dans une perspective historique plus étendue.

I - Un patrimoine fortement concentré

A - Une répartition plus inégale que pour les revenus²⁶

Fin 2003, 10% des ménages possédaient un patrimoine brut inférieur à 900 euros²⁷. Pour les 10% les plus riches, il était en revanche supérieur à 380 000 euros, soit environ 400 fois plus élevé.

Le patrimoine est fortement concentré. Fin 2003, les 10% de ménages les plus riches possédaient près de la moitié du patrimoine brut total des ménages, et les 1% les plus riches en possédaient 13%, une proportion stable depuis 1991. Ces indicateurs sont cependant à prendre avec précaution car les enquêtes Patrimoine de l'Insee peinent à appréhender correctement les hauts patrimoines²⁸. L'indice de Gini²⁹, qui vaut 0 en cas d'égalité parfaite et 1 en cas d'inégalité parfaite, valait 0,64 pour les patrimoines en 2003, soit près du double de l'indice pour les revenus.

La concentration du patrimoine ne saurait être expliquée simplement par les écarts de revenus et l'effet de l'âge. En particulier, la concentration dans chaque tranche d'âge décennale reste très élevée : l'indice de Gini varie entre 0,79 pour les moins de 30 ans à 0,58 pour les 50-60 ans, les autres catégories d'âge se situant autour de 0,60.

B - Les inégalités de patrimoine semblent toutefois moins fortes qu'à l'étranger

La forte concentration du patrimoine s'observe aussi à l'étranger. Il est cependant délicat d'obtenir des données individuelles assurant une bonne comparabilité des mesures d'inégalités. La tentative d'harmonisation *ex-post* de quelques enquêtes européennes par l'équipe du Luxembourg Wealth Survey (LWS) présente de nombreuses limites, en particulier le fait que le concept de patrimoine retenu correspond au

²⁶ L'analyse des inégalités de patrimoine présentée ici porte essentiellement sur les données des enquêtes Patrimoines de l'Insee avant recalage sur les données des comptes nationaux. Le recalage influence peu les indices d'inégalités.

²⁷ Patrimoine brut sur données non recalées sur les encours des Comptes Nationaux.

²⁸ Il est vraisemblable qu'elles sous-estiment les inégalités.

²⁹ L'indice de Gini est une mesure du degré d'inégalité de la distribution des revenus dans une société donnée.

plus petit dénominateur commun à toutes les enquêtes et exclut une partie importante du patrimoine des ménages³⁰.

Tableau n°3 : Dispersion et concentration du patrimoine dans plusieurs pays de l'OCDE

	France	Allemagne	Italie	Etats-Unis	Royaume-Uni	Canada	Suède
	(2003)	(2003)	(2002)	(2001)	(2000)	(1999)	(2002)
Part possédée par les							
10% les plus riches	38%	54%	42%	71%	45%	53%	58%
5% les plus riches	25%	36%	29%	58%	30%	37%	41%
1% les plus riches	9%	14%	11%	33%	10%	15%	18%
indice de Gini							
patrimoine net LWS	0,58	0,78	0,61	0,84	0,66	0,75	0,89
patrimoine brut LWS	0,58						
patrimoine brut Insee	0,64						

Source: France: Enquête Patrimoine 2004; Etranger: Luxembourg Wealth Survey database, Sierminska, Brandolini, Smeeding (2006).

A concept comparable, la distribution du patrimoine serait donc moins inégalitaire en France que dans la plupart des autres pays européens ou qu'aux Etats-Unis. L'Italie serait dans une situation relativement comparable, et le Royaume-Uni dans une situation plus inégalitaire certes mais avec un écart raisonnable. Les Etats-Unis, le Canada et la Suède en revanche seraient dans des situations beaucoup plus inégalitaires vis-à-vis du patrimoine. Les différences méthodologiques entre les sources obligent cependant à considérer ces écarts avec prudence³¹.

³⁰ Le patrimoine net retenu par le Luxembourg Wealth Survey comprend, pour la partie financière, les dépôts, les obligations, les actions cotées et les parts de fonds communs de placement, et pour la partie non financière, la résidence principale et l'immobilier de rapport.

³¹ Le plan de sondage de l'enquête américaine permettrait une meilleure description des hauts patrimoines que l'enquête Patrimoine de l'Insee pour le moment.

II - Une évolution contrastée des inégalités de patrimoine

A - Augmentation des disparités de patrimoine sur la période 1997-2003, relative stabilité sur la période 1991-2003

Les enquêtes de l'Insee montrent que, sur la période 1997-2003, les inégalités de patrimoine privé brut ont progressé³². Cette progression est liée en particulier à la quasi-stagnation du patrimoine des 10% de ménages les plus modestes alors que le patrimoine des 10% de ménages les plus aisés augmentait durant la même période. Ces évolutions différentes pourraient être en grande partie imputables à l'augmentation des prix de l'immobilier.

Pour autant, sur la période 1991-2003, l'indice de Gini calculé sur le patrimoine brut total (c'est-à-dire y compris sa composante professionnelle) est resté stable autour de 0,64, de même que d'autres mesure de concentration comme la part de patrimoine détenue par 1% de ménages, ou encore les 10%, les plus fortunés (Tableau 5)³³. Les inégalités de patrimoine seraient donc restées stables, l'accroissement des écarts observés au cours de la période 1997-2003 s'expliquant surtout par l'évolution des prix des actifs.

Tableau n°4 : Evolution de la concentration du patrimoine brut

Part possédée (en %) par les	1992	2004
25% les plus riches	70,8	70,5
10% les plus riches	45,8	45,8
5% les plus riches	31,7	31,9
1% les plus riches	12,5	13,0

Source : Insee, enquêtes Actifs financiers 1992 et Patrimoine 2004

Note méthodologique : les comparaisons sont obtenues à méthodologie constante pour la reconstitution de montants continus des encours. Le patrimoine brut exclut les bijoux, objets d'arts et biens durables.

³² L'indice de Gini est passé de 0,614 en 1997 à 0,629 en 2003. C'est une augmentation substantielle de l'indice.

³³ Or, ces deux années (1991 et 2003) correspondent à des niveaux très comparables des prix de l'immobilier, tandis que 1997 correspond au contraire à un creux. La valorisation du logement principal explique d'ailleurs une part plus importante des disparités de patrimoine en 2003.

B - Une croissance du patrimoine non uniforme dans la population

1 - Croissance faible pour les petits patrimoines, forte pour les plus élevés

Sur la période 1997-2003, une analyse des taux de croissance du patrimoine brut détenu à titre privé montre des différences très marquées en fonction de l'âge, de la catégorie socioprofessionnelle, du niveau de patrimoine lui-même (Tableau 6). Par exemple, les moins de 30 ans et plus généralement les moins de 50 ans ont vu en général leur patrimoine privé croître moins vite que celui des 50-70 ans. Il est cependant délicat de démêler ce qui provient du processus d'accumulation à proprement parler et ce qui provient de modifications dans la composition, sociale ou autre, des catégories d'âge. Pour ces dernières par exemple, il est possible de mettre en évidence un effet générationnel lié aux situations économiques favorables qu'ont connues les « baby-boomers ».

Tableau n°5 : Evolution du patrimoine privé entre 1997 et 2003 par catégories de ménage (en euros constants)

	Patrimoine privé médian en 2003 (en euros courants)	Évolution réelle entre 1997 et 2003 (en %)
Ensemble	112 180	+30,1
Age³⁴		
Moins de 30 ans	11 090	+5,2
De 30 à 40 ans	82 050	+28,7
De 40 à 50 ans	133 400	+26,0
De 50 à 60 ans	174 680	+32,7
De 60 à 70 ans	162 400	+38,1
70 ans ou plus	110 320	+19,4
Diplôme obtenu³⁴		
Sans diplôme ou CEP	80 360	+11,3
BEPC	120 800	+35,9
CAP, BEP	121 050	+29,9
Bac ou équivalent	120 850	+7,1
Bac plus 2 ans	148 720	+69,3
Supérieur à Bac plus 2 ans	222 430	+20,6
Tranche de revenu disponible (valeur en 2003)		
Inférieur au 1 ^{er} décile (7 060 euros)	9 780	n.s.
4 ^e -5 ^e déciles (14 900 euros - 17 940 euros)	104 770	+29,6
Supérieur au 9 ^e décile (40 070 euros)	261 890	+49,1
Tranche de patrimoine privé (valeur en 2003)		
Inférieur au 1 ^{er} décile (2 110 euros)	810	-2,3
4 ^e -5 ^e déciles (71 160 euros - 112 180 euros)	91 920	+25,4
Supérieur au 9 ^e décile (450 060 euros)	656 380	+43,3
Commune de résidence		
Commune rurale	135 980	+27,7
Unité urbaine de moins de 20 000 habitants	136 750	+52,7
Unité urbaine de 20 000 à 100 000 habitants	89 190	+20,9
Unité urbaine de plus de 100 000 habitants	81 900	+21,1
Agglomération parisienne hors Paris	94 500	-2,2
Ville de Paris	87 540	+61,2

Source : Girardot et Marionnet (2007)

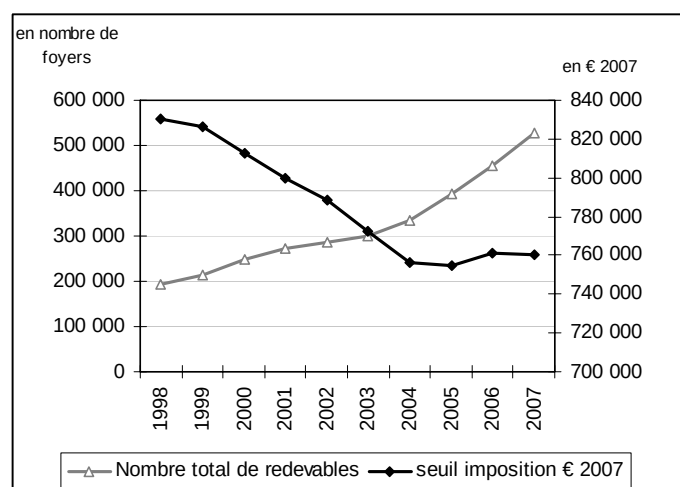
³⁴ Age et diplôme de la personne de référence du ménage.

Les écarts de taux de croissance constatés tout au long de la distribution de patrimoine sont frappants. Une partie de ces écarts provient de l'effet conjugué des fluctuations de prix des actifs et des différences de composition du patrimoine entre ménage. Par ailleurs, ces écarts reflètent les différences de taux d'épargne et de taux de croissance des revenus. Ainsi, les enquêtes Budgets des familles de 1995 et de 2001 montrent que l'écart entre les ménages plus modestes et les ménages plus aisés s'est creusé entre ces deux dates³⁵.

2 - Le patrimoine des redevables de l'ISF : une stagnation paradoxale

Le nombre de foyers redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) est passé de moins de 200 000 en 1998 à près de 530 000 en 2007. Une part de cette progression est imputable à la diminution de la valeur réelle du seuil d'imposition entre 1998 et 2004 et à sa stabilisation entre 2004 et 2007 (Graphique 13).

Graphique n°13 : Evolutions du nombre de redevables et du seuil d'imposition

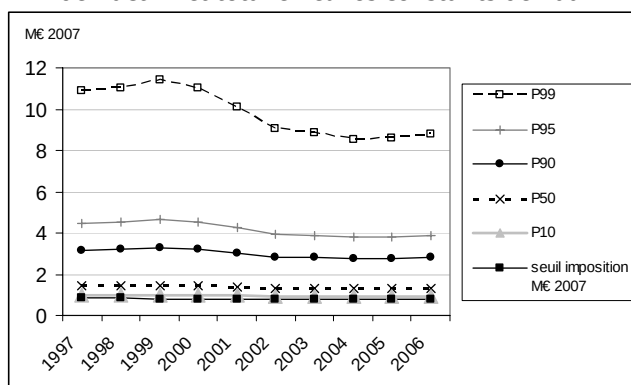


Source : DGFIP, bureau GF3C.

³⁵ Les ménages les plus modestes de 2001 n'épargnent qu'environ 4% de leurs revenus, deux fois moins que ceux de 1995. Tandis qu'à l'autre extrémité, le taux d'épargne des ménages aisés est passé de 30% à plus de 35% des revenus sur la même période (France Portrait Social 2005/2006).

Le relèvement du seuil d'imposition à partir de 2004 n'a pas contenu l'augmentation du nombre de redevables. Une partie de cette augmentation provient de l'augmentation en valeur réelle du patrimoine des ménages français depuis dix ans et de la partie imposable de ce patrimoine. L'évolution de la distribution de l'actif net total³⁶ des foyers assujettis à l'ISF est cependant assez surprenante. Contrairement aux évolutions constatées dans les enquêtes Patrimoine, en valeur réelle, l'actif net imposable a diminué quelle que soit la position dans la distribution.

Graphique n°14 : Evolution de différents quantiles de la distribution de l'actif net total en euros constants de 2007



Source : DGFIP, bureau GF3C.

La non indexation du seuil en valeur nominale a nécessairement joué un rôle dans cette évolution. Les données du rapport Marini (2004) sur l'évolution entre 1997 et 2002 du nombre de redevables par tranches d'actif net imposable confirment le rôle de la non indexation du barème sur l'inflation. Le tableau suivant présente des simulations sur cinq variantes d'évolution du seuil d'imposition et leurs effets sur les effectifs de redevables à l'ISF.

³⁶ La valeur de l'actif net total (ANT) correspond à la valeur de l'actif brut total diminuée du passif ; l'actif brut total correspond à la valeur déclarée, éventuellement redressée des abattements fiscaux appliqués comme dans le cas de la résidence principale. L'ANT est donc plus proche de l'équivalent « économique » du patrimoine imposable. En ce sens, il est moins comparable à la valeur du seuil d'imposition.

**Tableau n°6 : Variantes d'évolution du seuil d'imposition
et effectifs des redevables**

	1998	2004	2007
Variante 1 :			
Evolution observée du seuil			
Nombre de redevables	193 944	335 525	527 866
Seuil d'imposition (milliers d'euros)	716,5	720	760
Variante 2 :			
Indexation sur l'inflation			
Nombre de redevables		318 000	501 000
Seuil d'imposition (milliers d'euros)		780	824,3
Variante 3 :			
Indexation sur l'évolution du revenu disponible brut			
Nombre de redevables		264 000	372 000
Seuil d'imposition (milliers d'euros)		908,4	1 028,5
Variante 4 :			
Evolution pour maintenir un effectif constant de redevables (200 000)			
Nombre de redevables		200 000	200 000
Seuil d'imposition (milliers d'euros)		1 075,6	1 423,9
Variante 5 :			
Indexation sur l'évolution de la richesse nette			
Nombre de redevables		174 000	145 000
Seuil d'imposition (milliers d'euros)		1 157,7	1 659

Source : DGFIP, Bureau GF3C.

Même en contrôlant l'effet de seuil de cette manière, l'actif net imposable des redevables de l'ISF ne se serait accru dans des proportions comparables à l'augmentation mesurée au niveau national qu'avec les hypothèses d'évolution du seuil d'imposition les plus fortes³⁷.

Une explication partielle proviendrait de la composition du patrimoine imposable. La part structurellement très forte des actions dans l'actif net des plus hauts patrimoines expliquerait que l'évolution du patrimoine imposable dans le haut de la distribution ait pu être moins forte que celle en bas de la distribution sur la période 1997-2006 et surtout entre 2000 et 2003, période correspondant à un « trou d'air » sur les marchés boursiers. Ces évolutions contrastées seraient imputables, pour la période 1997-2003, à l'augmentation des prix de l'immobilier.

³⁷ Entre fin 1997 et fin 2006, en supposant que le seuil d'imposition à l'ISF ait été indexé de façon à maintenir une population de 200 000 redevables, le seuil du dernier centile de la distribution de patrimoine (les plus hauts patrimoines) aurait progressé de 42,5 % en valeur, alors qu'en fait, il a diminué de 18,4% en valeur.

La concentration se serait faite au profit des redevables des premières tranches, pour lesquelles le patrimoine immobilier représente une part prépondérante du patrimoine, tandis que les foyers les plus aisés, parmi les 10% de foyers redevables les plus aisés, auraient vu leur part dans le patrimoine diminuer. Cette logique de déconcentration se serait inversée à partir de 2003, au moment où les marchés financiers retrouvaient une progression parallèle à celle des marchés immobiliers.

Cette explication confère cependant un rôle prononcé aux fluctuations des prix des actifs. Il est possible qu'une partie de la baisse en valeur réelle des patrimoines imposables les plus élevés provienne aussi d'une progression des comportements d'optimisation ou d'évasion fiscale des ménages depuis dix ans³⁸. Cette explication serait compatible avec l'évolution des comportements de transmission intergénérationnelle.

3 - L'évolution des actifs successoraux

L'évolution des actifs successoraux observée dans les enquêtes « Mutations à titre gratuit »³⁹ est affectée par le relèvement du seuil d'obligation de 1 500 euros en 2000 à 50 000 euros en 2006. En contrôlant l'effet de ce seuil de manière analogue à ce qui a été fait sur l'ISF, il apparaît que les actifs successoraux se sont déconcentrés dans le haut de la distribution, la part du dernier centile passant de 16% à 12% de la masse totale des actifs successoraux.

Cette évolution peut s'expliquer par l'effet conjugué des fluctuations de prix des actifs et de la part croissante des valeurs mobilières dans les actifs successoraux quand on s'élève dans l'échelle des successions. La plus faible croissance des actifs successoraux au-delà du dernier décile pourrait également s'expliquer par un recours plus fréquent en général aux transferts anticipés par voie de donation.

³⁸ Le rapport Marini (2004) montrait d'ailleurs qu'à partir de 2002, le nombre de redevables avait continué à augmenter dans les trois tranches inférieures, tandis qu'il s'était mis à diminuer dans les quatre tranches supérieures, contrastant ainsi avec la montée parallèle des prix des actifs financiers et immobiliers.

³⁹ Enquêtes 2000 et 2006, DGFIP, bureau GF3C.

III - Deux autres éclairages sur les inégalités de patrimoine

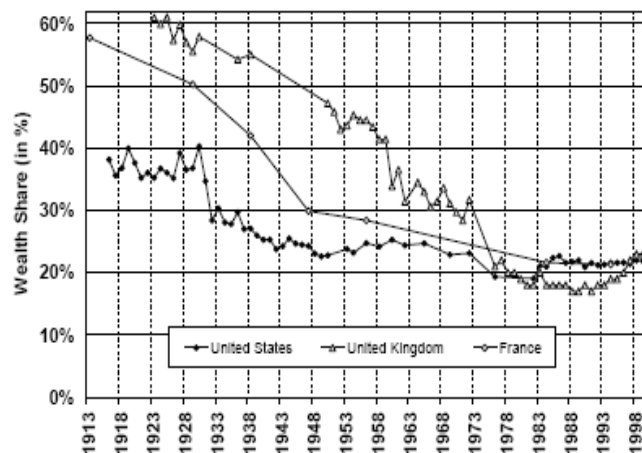
A - L'évolution des inégalités de patrimoine sur longue période

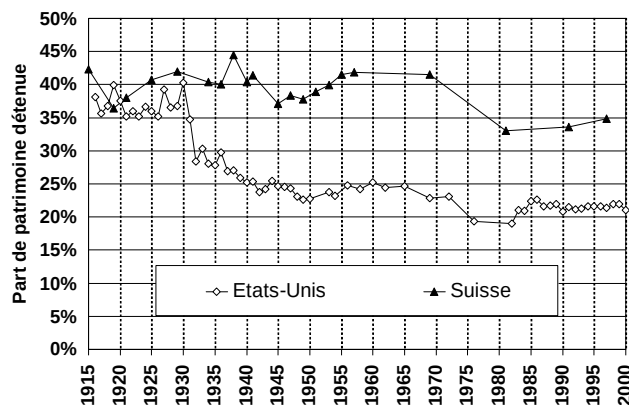
L'évolution observée depuis 1991 rejoint l'observation, sur plus longue période, d'une stabilisation des inégalités depuis les années 1980. Les travaux récents de Saez (2006) et Piketty et al. (2006) sur les inégalités de patrimoine et de revenus du patrimoine montrent que le XX^e siècle a été caractérisé par deux périodes :

- une période de déconcentration très forte et très rapide du patrimoine entre les deux guerres mondiales,
- suivie d'une période de relative stabilité de la concentration jusqu'au début du XXI^e siècle.

Les chocs politiques et économiques consécutifs aux deux guerres mondiales ont conduit à une diminution très forte et très rapide de la concentration du patrimoine dans de nombreux pays (France, Royaume-Uni, Etats-Unis, Suisse), contrastant avec la tendance à la concentration observée sur le XIX^e siècle. Cette diminution s'est poursuivie pendant les Trente Glorieuses, sauf en Suisse, jusqu'à une stabilisation du niveau de concentration du patrimoine et des revenus au cours des années 1980.

Graphiques n°15 : Part possédée par les 1 % de patrimoines les plus aisés



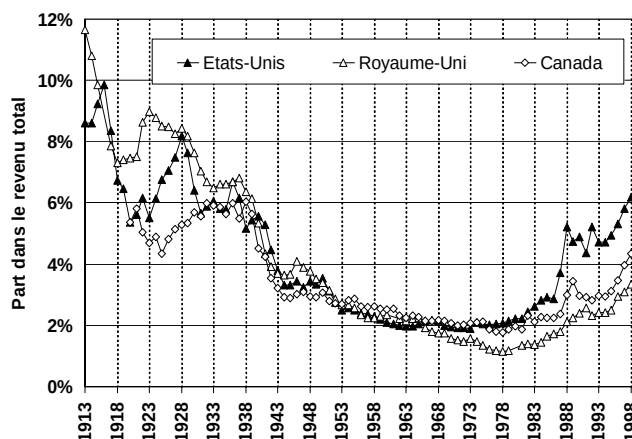


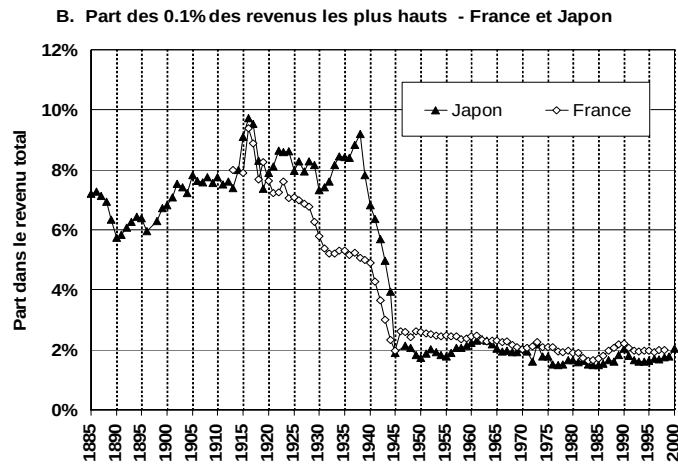
Source : Saez (2006)

Cette stabilité de la concentration du patrimoine contraste avec l'augmentation de la concentration des revenus dans les pays anglo-saxons depuis la fin des années 1980, notamment du fait de l'explosion des très hauts salaires. La hiérarchie des revenus en France est restée stable jusqu'à la fin des années 90, mais semble avoir augmenté depuis comme l'indiquent les résultats qui suivent.

Graphiques n°16 : part des revenus perçus par les 0,1 % de revenus les plus élevés

A. Part des 0.1% des revenus les plus hauts - Pays anglo-saxons





Source : Saez (2006)

B - La dynamique des hauts revenus et l'accroissement des inégalités de revenus depuis 1998

Contrastant avec près d'un demi-siècle de stabilité des inégalités de revenus, la période 1998-2006 a été marquée par un renforcement substantiel des inégalités de revenus, notamment du fait d'une augmentation très rapide des hauts revenus. Cette évolution peut compléter de manière intéressante les données sur le patrimoine des ménages à double titre : d'une part, les hauts revenus sont structurellement composés d'une part importante de revenus du capital, d'autre part, le taux d'épargne des classes moyennes supérieures et vraisemblablement encore plus des hauts revenus est beaucoup plus élevé que celui des autres ménages.

Deux jeux de résultats⁴⁰, obtenus à partir de sources fiscales sur les revenus différentes conduisent aux conclusions suivantes :

- entre 1998 et 2006, la distribution des revenus totaux (avant impôts et hors plus-values) s'est concentrée au profit du dernier centile de revenus ;
- deux sous périodes peuvent être distinguées : les inégalités de revenus ont d'abord diminué de 1998 à 2002, du fait de l'amélioration des conditions économiques et surtout du marché de l'emploi ; cette tendance s'est cependant inversée depuis 2002.

⁴⁰ Carbonnier (2006) et Landais (2007).

Ces tendances récentes pourraient se traduire par une augmentation des inégalités de patrimoine si elles se confirmaient et reflétaient une évolution de fond et non simplement une évolution conjoncturelle. L'exemple anglo-saxon montre cependant que la transmission des inégalités de revenus à celle des patrimoines peut prendre un certain temps.

Chapitre III

Les déterminants du patrimoine des ménages

Les grandes disparités de patrimoine qui viennent d'être relevées posent la question de leur origine. L'analyse des données des enquêtes Patrimoine fournit une hiérarchisation des déterminants et tente d'isoler quels facteurs se sont renforcés depuis une quinzaine d'années.

I - Le rôle limité de l'âge et des revenus

Suite aux travaux fondateurs de Modigliani et Friedman, la théorie économique a longtemps mis l'accent sur l'âge et le revenu comme déterminants principaux des comportements d'accumulation.

Cependant, et c'est un fait assez général en France et à l'étranger, l'âge et le revenu n'expliquent qu'une part limitée des inégalités de patrimoine - guère plus d'un tiers. Le pouvoir explicatif de ces déterminants a même diminué depuis quinze ans (Tableau 8). L'analyse empirique identifie plusieurs limites à la théorie standard du cycle de vie. La décroissance du patrimoine en fin de vie, prédite par la théorie, est limitée par l'épargne de précaution constituée contre une durée de vie aléatoire ou par l'existence d'un motif de transmission intergénérationnelle.

II - Le renforcement du rôle des transmissions intergénérationnelles

Le rôle des transferts intergénérationnels dans la constitution des patrimoines est depuis longtemps objet de débat, aux Etats-Unis notamment, avec la célèbre controverse sur le poids macroéconomique de l'héritage entre Modigliani et Kotlikoff. Au niveau microéconomique, les données individuelles ne permettent pas de calculer directement une part des héritages dans les patrimoines actuels, mais plutôt de mesurer la contribution des transferts à l'explication des disparités. Si les trois principaux critères, le revenu, l'âge et le niveau social restent, le fait d'avoir reçu un héritage ou une donation explique une part croissante des inégalités de patrimoine, de même que les plus-values sur le logement (Tableau 8).

Tableau n°7 : Pouvoir explicatif de différents critères

Variables explicatives	1992	2004
Caractéristiques socio-démographiques		
Revenu du ménage	11,1	9,3
Âge	6,9	5,2
Niveau social	2,6	1,6
Type de commune d'habitat	2,7	1,7
Type de ménage	1,7	0,6
Diplôme de la personne de référence	1,0	0,7
Existence d'un indépendant en activité	1,4	1,0
Existence de transferts reçus		
Héritages	0,9	1,8
Donations	1,4	2,1
Aides	0,2	non explicatif
Heurs et malheurs du patrimoine		
Plus-values sur logement	1,0	3,9
Autres plus-values	non explicatif	0,7
Chômage	0,5	0,7
Pertes en bourse	non explicatif	0,2
Faillite	non explicatif	0,3
Autres moins-values	0,2	0,6

Source : Insee, Enquêtes Patrimoine 1992 et 2004

Note : le pouvoir explicatif d'une variable se mesure en comparant le R^2 du modèle de régression complet, à celui du modèle sans la variable en question (R^2 du modèle complet – R^2 du modèle sans la variable) $\times 100 / R^2$ du modèle complet.

Pour les deux enquêtes Patrimoine (1992 et 2004), le critère entraînant la perte de pouvoir explicatif la plus importante est le revenu, lorsqu'on enlève cette variable, la perte de pouvoir explicatif du modèle est de 9,3 % en 2004.

III - Le rôle des préférences individuelles

Des résultats récents constatés sur des données françaises⁴¹ montrent que plusieurs paramètres de préférence individuelle (aversion pour le risque, préférence pour le présent, altruisme intergénérationnel) ont une influence significative sur les inégalités de patrimoine (Tableau 9). La composante épargne de précaution est renforcée par l'attitude à l'égard du risque, tandis qu'un horizon temporel plus long conduit à augmenter l'épargne de cycle de vie. Enfin, un degré d'altruisme familial conduit effectivement à épargner davantage pour ses enfants en restreignant sa propre consommation.

Tableau n°8 : Pouvoir explicatif de critères incluant les préférences individuelles

Variables	Patrimoine financier	Patrimoine brut	Patrimoine net
Revenu lié à l'activité	0,200	0,206	0,224
Âge	0,174	0,200	0,196
Niveau social	0,169	0,194	0,190
Héritage (existence)	0,147	0,176	0,177
Paramètres de goût (aversion au risque, préférence temporelle, altruisme familial)	0,128	0,127	0,120
Type de ménage (situation matrimoniale, nombre d'enfants)	0,126	0,142	0,131
Taille d'agglomération	0,076	0,121	0,107
Contrainte de liquidité (existence)	0,133	0,085	0,087
Diplôme	0,085	0,069	0,055
Interruption d'activité (santé, chômage)	0,040	0,054	0,053
R ² global	0,463	0,559	0,559

Lecture : le coefficient de corrélation partiel des paramètres de goût avec la variable patrimoine brut est de 0,127. Cette corrélation est calculée à partir des régressions faisant intervenir les autres facteurs explicatifs (cf. annexe 2 pour les modalités des variables).

Source : enquête Patrimoine 1998, Insee-Delta.

Pour autant, en dépit de ces explications, plus de 40% des disparités de patrimoine restent inexpliquées par des facteurs observables.

⁴¹ Arrondel, Masson et Verger (2004).

DEUXIÈME PARTIE

LES PRÉLÈVEMENTS ASSIS SUR LA DÉTENTION DU PATRIMOINE

Chapitre I

L'impôt de solidarité sur la fortune

En 1914, Joseph Caillaux déposait un projet de loi tendant à instituer une taxe annuelle sur la fortune, qui devait compléter les droits de succession (rendus progressifs en 1901) et l'impôt général sur le revenu (proposé en 1907 et instauré en 1914). A cette époque, la France ne faisait pas figure d'exception. En 1892, les Pays-Bas s'étaient dotés d'une taxe sur le capital, suivis par l'Allemagne en 1893, puis par la Suède et la Norvège en 1911. Ce projet⁴² fut adopté par la commission de législation fiscale le 18 mars 1914 sans qu'il vienne en discussion à la Chambre du fait du déclenchement de la guerre. Il fut repris en 1920 par Vincent Auriol sans succès.

L'idée d'une telle imposition a émergé une nouvelle fois au milieu des années 1970, mais a été écartée, notamment à la suite du rapport Blot, Méraud et Ventejol de 1979, alors que la France venait de mettre en place une imposition sur les plus-values.

L'impôt sur les grandes fortunes (IGF) sera finalement créé en 1981, supprimé en 1986 et réintroduit en 1988 sous l'appellation d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF).

⁴² Il prévoyait la création d'un impôt annuel qui devait être assis sur la fortune mobilière et immobilière des personnes physiques et morales, sur la base d'une déclaration quinquennale avec un abattement à la base et des taux progressifs.

I - Présentation générale

A - Caractéristiques générales

1 - Rappel historique

Trois justifications étaient avancées en 1981 pour mettre en place l'IGF : il devait toucher les biens qui apportaient une faculté contributive supplémentaire à leurs détenteurs ; il était conçu comme un outil de redistribution visant à réduire les inégalités ; il devait répondre à la critique d'une insuffisance taxation du capital en France.

En 1986, le 8^{ème} rapport du conseil des impôts préconisait de supprimer cet impôt compte tenu de sa base étroite et de ses taux élevés. La loi de finances rectificative n° 86-824 du 11 juillet 1986 a supprimé l'IGF à compter du 1^{er} janvier 1987.

La loi du 23 décembre 1988 de finances pour 1989 a, dans son article 26, rétabli une imposition sur la fortune à compter du 1^{er} janvier 1988. L'ISF a été présenté surtout comme un outil de redistribution qui devait participer au financement du revenu minimum d'insertion instauré la même année.

2 - Caractéristiques de l'imposition

Les grandes caractéristiques de l'ISF sont demeurées inchangées jusqu'à aujourd'hui.

L'impôt est dû par les seules personnes physiques ayant leur domicile fiscal en France à raison de tous leurs biens, qu'ils soient situés sur le territoire national ou en dehors, lorsque la valeur totale du patrimoine ainsi détenue est supérieure au seuil de la première tranche du barème (790 000 euros en 2009). En dehors des cas d'exonération, tous les biens, meubles ou immeubles appartenant aux contribuables domiciliés en France entrent dans le champ d'application de l'impôt, que ces biens soient situés en France ou hors de France. Toutefois, les contribuables domiciliés en France et disposant de biens situés à l'étranger peuvent bénéficier de l'imputation sur leur ISF en France de l'impôt sur la fortune éventuellement acquitté à l'étranger.

Pour les personnes domiciliées fiscalement hors de France, seuls les biens situés en France sont imposables.

L'ISF n'est pas un impôt individuel : il est acquitté par foyer. Les couples mariés, quel que soit leur régime matrimonial, doivent souscrire une seule déclaration qui regroupe l'ensemble de leurs biens, droits et valeurs imposables⁴³ composant leur patrimoine, sous déduction des dettes le grevant. Les partenaires liés par un pacte civil de solidarité (PACS) ainsi que les concubins notoires sont soumis aux mêmes obligations.

L'ISF est un impôt direct payé annuellement sur la base d'une déclaration effectuée au plus tard le 15 juin évaluant le patrimoine détenu au 1^{er} janvier de l'année.

Sont notamment imposables les biens droits et valeurs suivants :

- immeubles non bâtis,
- immeubles bâtis,
- immeubles en cours de construction,
- droits réels immobiliers,
- actifs nécessaires à l'exercice d'une profession libérale ne présentant pas le caractère des biens professionnels,
- droits de propriété industrielle,
- meubles,
- bons de caisse, bons de capitalisation et tous titres de même nature,
- parts sociales, parts de fonds commun de placement et valeurs mobilières cotées ou non cotées,
- dépôts, créances,
- voitures, automobiles, motocyclettes, bateaux, avions, chevaux,
- bijoux et métaux précieux.

Sont exonérés les objets d'antiquité, d'art ou de collection, les droits de la propriété littéraire ou artistique, les droits de la propriété industrielle, les rentes, pensions et indemnités, ainsi que les biens professionnels.

⁴³ Ainsi que ceux appartenant à leurs enfants mineurs.

La base d'imposition est déterminée d'après la valeur vénale des biens. Les biens dépourvus de valeur patrimoniale ne rentrent pas dans le champ d'application de l'impôt⁴⁴.

B - Mesures d'atténuation de la charge fiscale

1 - Mesures d'assiette : exonérations et abattements

a) Exonération des biens professionnels

La loi du 29 décembre 1983 de finances pour 1984 a exclu les biens professionnels de l'assiette de l'impôt ; cette exonération a été maintenue lors de la création de l'ISF en 1988. On distingue trois types de biens professionnels :

- Les biens nécessaires à l'exercice à titre principal par leur propriétaire, d'une profession industrielle, commerciale, artisanale agricole ou libérale :
 - les biens doivent être utilisés dans le cadre de l'activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale,
 - cette activité doit être exercée par le propriétaire des biens ou par son conjoint,
 - elle doit être exercée à titre principal par le contribuable,
 - les biens doivent être nécessaires à l'exercice de cette profession.
- Les parts ou actions de sociétés pour la fraction correspondant aux biens nécessaires à l'exercice d'une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale⁴⁵ :
 - les parts de sociétés de personnes soumis à l'impôt sur le revenu visées aux articles 8 et 8 ter du code général des impôts,
 - les parts ou actions de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés, de droit ou sur option⁴⁶.

⁴⁴ Il s'agit notamment des concessions de cimetières, des contrats d'assurance vie non rachetables, des pensions de retraite, des rentes viagères assimilées à des retraites, des prestations compensatoires versées en cas de divorce sous forme de rente, du droit temporaire au logement du conjoint survivant.

⁴⁵ La société devant exercer une telle activité à titre principal.

⁴⁶ Une participation minimale de 25% du capital est en principe exigée des gérants minoritaires de SARL et des associés dirigeants de sociétés anonymes.

- Certains biens ruraux, lorsque leur propriétaire les exploite lui-même ou par l'intermédiaire de son conjoint, de son partenaire lié à lui par un PACS ou de son concubin notoire et que l'exercice de la profession d'agriculteur constitue l'activité principale de l'exploitant⁴⁷.

b) Exonération partielle des titres de société soumis à un engagement de conservation

L'article 7 de la loi pour l'initiative économique du 1^{er} août 2003 exonère d'impôt, pour la moitié de leur valeur, les titres de société détenus par des associés non dirigeants ou ne détenant pas 25% des droits sociaux. Le pourcentage d'exonération a été porté à 75% par la loi de finances pour 2006.

Sont ainsi exonérés, à concurrence des trois-quarts de leur valeur, les parts et actions de société faisant l'objet d'un engagement collectif de conservation pour une durée minimale de six ans, communément appelé « Pacte Dutreil ». Les titres concernés par l'engagement doivent représenter au moins 20% des droits financiers et des droits de vote attachés aux titres émis par les sociétés cotées ou 34% pour les sociétés non cotées.

L'un des associés signataires de l'engagement collectif doit exercer dans la société dont les parts ou actions font l'objet de l'engagement précité son activité professionnelle principale ou l'une des fonctions énumérées au 1^o de l'article 885 O bis du code général des impôts. La détention indirecte par le redevable de titres d'une société signataire d'un engagement de conservation est admise dans la limite d'un double niveau d'interposition.

La durée de l'engagement collectif a été ramenée à deux ans par la loi de finances pour 2008.

En contrepartie, le redevable doit conserver individuellement les titres à l'issue de l'engagement pendant une période globale de six ans.

Par ailleurs, si l'engagement collectif prend fin avant la date fixée lors de sa conclusion et si le délai minimal des deux ans est respecté, l'exonération partielle n'est pas remise en cause pour les signataires qui conservent leurs titres.

⁴⁷ L'exonération des biens professionnels bénéficie également aux biens ruraux donnés à bail à long terme ou à bail cessible hors du cadre familial et des parts de groupements fonciers agricoles (GFA) non exploitants qui donnent leurs fonds à bail long terme ou à bail cessible hors du cadre familial.

Ces aménagements créent une symétrie avec le dispositif en faveur de la transmission des entreprises prévu en matière de droits sur les mutations à titre gratuit et facilitent ainsi l'utilisation de ces deux dispositifs.

L'article 5 de la loi de finances pour 2008 a également aménagé la condition d'exercice de la fonction de direction au sein de la société (cinq ans minimum) par l'un des signataires de l'engagement afin de tenir compte de la réduction à deux ans de la durée minimale de l'engagement collectif de conservation.

Par ailleurs, l'article 41 de la loi de finances rectificative pour 2007 a introduit la possibilité de céder ou de donner les titres d'une société interposée durant l'engagement collectif de conservation. Ainsi, les associés de sociétés interposées, éligibles au dispositif d'exonération partielle, peuvent désormais se céder ou se donner des titres durant l'engagement de conservation, sans que l'exonération partielle ne soit remise en cause pour le cédant ou le donateur.

Enfin, le cessionnaire ou le donataire pourra bénéficier de l'exonération partielle attachée aux titres reçus s'il les conserve au moins jusqu'au délai minimal de six ans.

c) Abattement sur la valeur de la résidence principale

La résidence principale fait l'objet d'un abattement porté de 20% à 30% par la loi dite TEPA du 21 août 2007.

d) Exonération temporaire des biens étrangers pour les contribuables qui transfèrent leur domicile fiscal en France

La loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a prévu que les contribuables qui ont résidé au moins cinq ans hors de France et qui y transfèrent leur domicile fiscal, depuis le 6 août 2008, ne sont soumis à l'ISF que sur leurs biens français, pendant une durée maximale de six années. Le dispositif de droit commun est ainsi harmonisé et aligné sur celles des conventions fiscales bilatérales qui contenaient de telles stipulations favorables⁴⁸.

⁴⁸ Par exemple celles conclues avec les États-Unis, l'Allemagne, l'Espagne, ou l'Italie. Cette mesure prend application pour la campagne d'impôt de solidarité sur la fortune 2009.

2 - Mesures de plafonnement de la cotisation

a) Plafonnement mis en place en 1988, puis relevé en 1990

Le législateur a mis en 1988 en place un mécanisme de plafonnement par rapport aux revenus du contribuable, fixé à 70% des revenus disponibles. Le plafonnement a été relevé à 85% par la loi de finances pour 1991. La cotisation d'ISF est calculée de telle manière que la somme de celle-ci et du montant de l'impôt sur le revenu n'excède pas 85 % des revenus.

Tableau n°9 : Nombre de redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune bénéficiant du plafonnement de leur cotisation, par tranche

Taux de la tranche	Bornes 2008	2003	2004	2005	2006	2007	2008
0,55%	De 770 000 à 1 240 000 €	258	257	364	450	563	485
0,75%	De 1 240 000 à 2 450 000 €	643	748	898	1 116	1 194	1 055
1,00%	De 2 450 000 à 3 850 000 €	568	717	788	997	937	802
1,30%	De 3 850 000 à 7 360 000 €	981	1 130	1 278	1 416	1 395	1 167
1,65%	De 7 360 000 à 16 020 000 €	1 078	1 216	1 325	1 394	1 374	1 335
1,80%	Supérieure à 16 020 000 €	722	787	831	927	989	1 052
Total		4 250	4 855	5 485	6 300	6 452	5 896

Source : fichiers ISF, titre courant.

Deux caractéristiques du plafonnement se dégagent :

- une contraction relative de la proportion de redevables bénéficiant du plafonnement de leur cotisation, qui passe de 1,4% en 2003 à 1% à 2008 du nombre total de redevables ;
- une fréquence du bénéfice du plafonnement croissante avec le niveau du taux marginal d'imposition de la tranche⁴⁹.

b) « Plafonnement du plafonnement » instauré en 1995

La loi de finances pour 1996 a limité les effets du mécanisme de plafonnement en disposant qu'il ne pouvait aboutir à une réduction de l'impôt supérieure soit à la moitié de la cotisation normalement due, soit au montant de l'impôt correspondant à un patrimoine taxable égal à la limite supérieure de la troisième tranche du barème.

⁴⁹ En 2008, 0,2% des redevables de la première tranche voient leur cotisation plafonnée ; ce pourcentage est de 0,5% et 1,9% pour les deuxième et troisième tranches, 6,0% pour la quatrième tranche, 23,9% pour l'avant-dernière tranche et 54,8% pour la dernière tranche.

Tableau n°10 : Nombre de redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune faisant l'objet d'un « plafonnement du plafonnement » de leur cotisation, par tranche

Taux de la tranche	Bornes 2008	2003	2004	2005	2006	2007	2008
0,55%	De 770 000 à 1 240 000 €	0	0	0	0	0	0
0,75%	De 1 240 000 à 2 450 000 €	0	0	0	0	0	0
1,00%	De 2 450 000 à 3 850 000 €	256	304	326	424	470	321
1,30%	De 3 850 000 à 7 360 000 €	430	529	584	636	659	544
1,65%	De 7 360 000 à 16 020 000 €	521	571	618	673	658	614
1,80%	Supérieure à 16 020 000 €	546	567	597	636	672	696
Total		1 753	1 971	2 124	2 369	2 459	2 175

Source : fichiers ISF, titre courant.

Le mécanisme de « plafonnement du plafonnement » concerne une proportion stable de l'ensemble des bénéficiaires du plafonnement (41% en 2003, 37% en 2008). Une analyse par tranche, sur la base des chiffres 2007, fait apparaître, à partir de la troisième tranche, deux catégories :

- moins de la moitié des bénéficiaires du plafonnement appartenant aux troisième, quatrième et cinquième tranches voient leur plafonnement plafonné ;
- près des deux-tiers des redevables de la dernière tranche bénéficiant du plafonnement font l'objet d'un plafonnement de celui-ci.

c) Bouclier fiscal créé en 2005, puis modifié en 2007

La loi du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 a instauré un droit à restitution des impositions directes pour la fraction qui excède 60 % des revenus perçus l'année précédant celle du paiement de ses impositions. Ce plafonnement global est dénommé «bouclier fiscal»⁵⁰.

Contrairement aux modalités de fonctionnement des mécanismes de plafonnement et de « plafonnement du plafonnement », qu'il ne supprime pas, le dispositif de bouclier fiscal prévoit que le redevable fait l'avance à l'Etat des impositions qui lui sont dues, la restitution ayant lieu l'année suivante. Le remboursement de la fraction des impositions excédant 60% des revenus peut être demandé par le contribuable au 1^{er}

⁵⁰ En 2004, le rapport Marini rappelait que « en raison de l'absence d'un plafonnement raisonnable de l'impôt sur la fortune allemand, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a jugé le dispositif de cet impôt, pourtant fort ancien, inconstitutionnel. Elle a en effet considéré que l'impôt, compris comme l'addition de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune, ne devait pas dépasser 50 % du revenu annuel ».

janvier de l'année suivant le paiement des impositions dont il est redevable⁵¹.

La loi de finances pour 2008 a abaissé le bouclier fiscal à 50% des revenus. Les seuls chiffres disponibles au moment de la rédaction de ce rapport concernent l'année 2007 et ne prennent donc pas en compte les effets de l'abaissement de 60% à 50% du bouclier⁵².

Tableau n°11 : Nombre de redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune ayant recours au bouclier fiscal, par tranche

Taux de la tranche	Bornes 2008	2007	2008
0,55%	De 770 000 à 1 240 000 €	208	non disponible
0,75%	De 1 240 000 à 2 450 000 €	474	
1,00%	De 2 450 000 à 3 850 000 €	465	
1,30%	De 3 850 000 à 7 360 000 €	978	
1,65%	De 7 360 000 à 16 020 000 €	938	
1,80%	Supérieure à 16 020 000 €	671	
Total		3 734	

Source : DGFIP

3 - Mesures de réduction d'impôt prévues par la loi TEPA

L'article 16 de la loi dite TEPA du 21 août 2007 a instauré une réduction d'ISF en faveur de l'investissement dans les PME et des dons effectués au profit d'organismes d'intérêt général. Ce dispositif a été renforcé par la loi de finances pour 2008 et la loi de finances rectificative pour 2007.

a) Affectation partielle ou intégrale de la cotisation d'impôt à un investissement dans des PME éligibles

Les redevables de l'ISF peuvent imputer sur la cotisation mise à leur charge 75% des versements au titre de la souscription directe ou indirecte au capital de PME éligibles dans la limite annuelle de 50 000 euros.

⁵¹ Les demandes de restitutions doivent être déposées avant le 31 décembre de l'année suivant celle du paiement des impositions prévues. Les restitutions d'un montant inférieur à 8 euros ne sont pas effectuées.

⁵² Par ailleurs, ces chiffres ne concernent que les boucliers fiscaux des seuls redevables à l'ISF. Le nombre total des boucliers est en réalité supérieur. En effet certains contribuables, non redevables à l'ISF, peuvent voir le total de leurs impositions (taxes foncières par exemple) atteindre 50 % de leur revenu.

Encadré n° 1 – La réduction d’ISF pour investissement dans les PME

Plusieurs types d’investissement sont concernés :

- *Les investissements directs, y compris dans une société dont le redevable est le dirigeant et au titre de laquelle il bénéficie du régime des biens professionnels ;*
- *Les investissements indivis : la réduction d’impôt est accordée à chaque co-indivisionnaire dans la limite de sa quote-part dans l’indivision représentative de titres perçus en contrepartie de souscriptions libérées au capital de PME éligibles ;*
- *Les investissements via une société holding : le bénéfice de la réduction d’impôt est accordé au souscripteur au prorata du montant effectivement réinvesti par la holding au capital de PME éligibles.*

Plusieurs conditions doivent être remplies :

- *seuls sont éligibles les versements au capital de PME communautaires opérationnelles (chiffre d’affaires inférieur à 50 millions d’euros, effectif salarié inférieur à 250 salariés, siège de direction dans un Etat membre, société non cotée) ;*
- *afin d’assurer la stabilité de l’actionnariat des PME dans leur phase de développement, le bénéfice de la réduction d’impôt est subordonné à la conservation des titres reçus en contrepartie des investissements éligibles pendant une durée minimale de cinq ans.*

Le régime de réduction d’impôt applicable aux investissements via des holdings a été encadré par l’article 106 de la loi de finances pour 2009⁵³ qui pose trois conditions nouvelles, outre celles déjà applicables : avoir exclusivement pour mandataires sociaux des personnes physiques, n’accorder aucune garantie en capital à ses associés ou actionnaires en contrepartie de leurs souscriptions ni aucun mécanisme automatique de sortie au terme de cinq ans ; elle limite par ailleurs à 50 le nombre d’associés ou actionnaires de la société.

⁵³ Cette disposition vise à limiter l’usage détourné du dispositif d’exonération via des holdings utilisés comme moyen de collecter des fonds auprès d’un nombre important de souscripteurs non pas pour investir dans des PME existantes mais dans des SARL ad hoc ayant des activités à faible risque.

b) Imputation sur la cotisation d'impôt de 50 % des versements au titre de la souscription de parts de certains fonds de capital-risque dans la limite de 20 000 euros par an

Sont éligibles au dispositif les souscriptions de parts de certains fonds d'investissement de proximité (FIP), fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI) et fonds communs de placement à risque (FCPR).

Pour l'application de la réduction d'ISF, ces fonds doivent en outre être composés à hauteur d'un certain pourcentage de leur actif de titres reçus en contrepartie de souscription au capital de sociétés de moins de cinq ans. Ce quota est fixé à 20% pour les FIP et à 40% pour les FCPI et les FCPR.

Les versements des souscripteurs n'ouvrent droit au bénéfice de la réduction d'impôt que dans la limite du pourcentage de l'actif du fonds investi en titres reçus en contrepartie de souscriptions au capital de sociétés éligibles.

c) Affectation de la cotisation d'impôt à certains dons

Le dispositif de réduction d'impôt est également applicable en faveur des dons au profit de certains organismes d'intérêt général. Ainsi, 75% des dons (en numéraire ou titres de sociétés cotées) réalisés peuvent être imputés sur le montant de l'ISF dû dans la limite annuelle de 50 000 euros. Les dons doivent être faits au profit :

- des établissements de recherche ou d'enseignement supérieur ou artistique (publics ou privés, d'intérêt général, à but non lucratif) ;
- des fondations reconnues d'utilité publique ;
- des entreprises d'insertion et les entreprises de travail temporaire d'insertion ;
- des associations intermédiaires ;
- des ateliers et chantiers d'insertion ;
- des entreprises adaptées ;
- de l'Agence nationale pour la recherche.

C - Barème

Sont soumis à l'ISF tous ceux dont la valeur nette des biens imposables est supérieure à 790 000 euros au 1^{er} janvier 2009 (770 000 euros en 2008). A la différence de l'impôt sur le revenu, le barème ne s'applique pas par part fiscale mais sur le montant total du patrimoine du foyer.

Les tranches du barème, qui n'avaient pas été modifiées entre 1997 et 2004, sont actualisées automatiquement chaque année depuis de la loi de finances pour 2005 dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

Par ailleurs, le montant de l'ISF dû est réduit d'un montant de 150 euros par personne à charge.

Tableau n°12 : Tranches d'imposition pour 2009

Valeur nette taxable du patrimoine	Taux
N'excédant pas 790 000 euros	0%
De 790 000 à 1 280 000 euros	0,55%
De 1 280 000 à 2 520 000 euros	0,75%
De 2 520 000 à 3 960 000 euros	1,00%
De 3 960 000 à 7 570 000 euros	1,30%
De 7 570 000 à 16 480 000 euros	1,65%
Supérieure à 16 480 000 euros	1,80%

D - Mise en œuvre pratique

1 - Les règles d'évaluation des biens

L'ISF est assis sur la valeur nette des biens imposables. Les contribuables doivent donc procéder à l'évaluation de leurs biens taxables puis déduire les dettes grevant leur patrimoine.

Le contribuable doit évaluer chaque année ses biens. La valeur des biens est, en principe, déterminée selon les règles en vigueur en matière de mutation par décès. Les biens sont évalués à leur valeur vénale réelle au jour du fait générateur de l'imposition, soit le 1^{er} janvier de l'année d'imposition. La valeur vénale d'un bien n'est pas définie par la loi. Des règles particulières d'évaluation ont été fixées pour certains biens.

Ainsi, la valeur vénale des immeubles doit être déterminée selon la méthode d'évaluation par comparaison qui consiste à se référer aux prix constatés dans des transactions concernant des immeubles similaires.

Toutefois, plusieurs dispositions particulières s'appliquent pour les immeubles⁵⁴.

Les dettes grevant le patrimoine au 1^{er} janvier de l'année d'imposition peuvent être déduites de l'assiette de l'ISF dans les mêmes conditions et limites qu'en matière de droits de succession. Il s'agit des emprunts, des impôts dus, des découverts bancaires, des factures restant à régler par exemple.

2 - Les obligations déclaratives

Les redevables de l'ISF doivent, au plus tard le 15 juin de chaque année, effectuer une déclaration déposée au service des impôts de leur domicile. Lors du dépôt de la déclaration, les redevables doivent joindre à celle-ci tous les éléments justifiant de l'existence, de l'objet et du montant des dettes.

Le montant de l'impôt est assorti d'un intérêt de retard de 0,40% par mois et d'une majoration de 10% pour souscription tardive de la déclaration. En cas d'insuffisance de déclaration, aucune pénalité n'est due si la sous-évaluation n'excède pas 10% de la base d'imposition⁵⁵. En cas de manquement délibéré, les droits peuvent être majorés de 40%, voire 80% si l'administration a connaissance de manœuvres frauduleuses.

3 - Le paiement

Le dépôt de la déclaration auprès des services compétents doit être accompagné du paiement de l'impôt au comptant, sans possibilité de paiement fractionné ou différé.

Les modes de paiement usuels sont admis pour le paiement des droits. La dation s'applique aussi pour l'ISF⁵⁶.

4 - Le contrôle

L'ISF étant un impôt déclaratif reposant sur une base qui n'est pas déclarée par des tiers à l'administration, son recouvrement et son contrôle soulèvent des problématiques particulières pour l'administration fiscale.

⁵⁴ En particulier, l'abattement forfaitaire de 30% sur la valeur vénale de la résidence principale. Par ailleurs, les immeubles donnés en location font l'objet de règles spécifiques.

⁵⁵ Règle dite de « la tolérance du dixième ».

⁵⁶ Il s'agit d'une procédure de paiement de l'impôt en œuvres d'art définie par la loi du 31 décembre 1968. La loi du 18 janvier 2005 a élargi la dation aux immeubles bâtis. La procédure est subordonnée à l'octroi d'un agrément.

L'administration a toutefois à sa disposition plusieurs moyens pour contrôler les redevables :

- les demandes d'information adressées par l'administration au contribuable
- la procédure de rectification contradictoire
- la taxation d'office

En cas d'absence de déclaration ou d'omission de certains biens, l'administration dispose d'un délai de reprise. Ce droit s'exerce pendant dix ans à partir du 1^{er} janvier de l'année d'imposition pour les procédures engagées avant le 1^{er} juin 2008. Pour les procédures engagées à partir du 1^{er} juin 2008, le délai court jusqu'à l'expiration de la sixième année suivant celle de l'année d'imposition.

5 - Le contentieux

Lorsque, après une première démarche auprès des services de l'administration fiscale, le contribuable estime que sa demande n'a pas été traitée de manière satisfaisante, il peut s'adresser au conciliateur fiscal du département. Il peut aussi s'adresser au médiateur du ministère en charge du budget, des comptes publics et de la fonction publique pour qu'il recherche une solution amiable au litige.

La procédure contentieuse commence obligatoirement par une phase administrative qui se traduit par une réclamation auprès des services des impôts. L'administration dispose d'un délai de six mois pour y répondre. En l'absence de réponse, la réclamation est considérée comme ayant été rejetée.

Comme pour les droits de succession, les juridictions en charge du contentieux de l'ISF sont celles de l'ordre judiciaire.

6 - Le coût de gestion de l'ISF

Le coût de gestion rapporté au produit (ou taux d'intervention) est en diminution depuis quelques années, tout en restant supérieur au coût moyen de gestion des impôts (1,2%). Par ailleurs, la diminution du produit de l'ISF en 2008 devrait se traduire par un redressement du taux d'intervention.

Tableau n°13 : Taux d'intervention de l'ISF

	2004	2005	2006	2007
coûts de gestion (M€)	67,6	74,9	81,5	94,1
recettes de l'ISF (M€)	2 646,2	3 076,2	3 680,6	4 417,7
taux d'intervention (en %)	2,55%	2,43%	2,21%	2,13%

Source : DGFIP

E - Présentation comparative des prélèvements sur la détention du patrimoine

1 - Panorama général

L'imposition du patrimoine du simple fait de sa détention devient de plus en plus rare en Europe ainsi que dans le reste du monde occidental. Les impôts portant sur l'ensemble du capital détenu par le contribuable ont ainsi été supprimés en Autriche (1994), au Danemark (1996), en Allemagne (1997), aux Pays-Bas (2001), en Finlande et au Luxembourg (2006) ainsi qu'en Suède (2007).

Dans les pays étudiés, rares sont ceux qui ont maintenu ce type d'imposition ou pour lesquels des prélèvements de ce type ont un niveau significatif. Il faut relever l'Espagne où le gouvernement a toutefois déposé en septembre 2008 un projet de loi qui ramènera le taux d'imposition à zéro et sans obligation déclarative et en principe avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2008.

La France resterait le seul pays ayant à proprement parler une imposition sur la fortune mais avec des atténuations d'assiette qui ont été amplement décrites précédemment.

Les pays qui avaient adopté un système comparable à l'ISF avaient opté pour des taux assez faibles (généralement inférieurs à ceux de l'ISF), qui ne dépassent que rarement 1%. Seule l'Espagne a un taux maximal de 2,5%⁵⁷.

Quant au rendement de l'impôt, il est généralement assez modeste, ce qui a été l'une des raisons de son abolition dans bon nombre de cas. Il apparaît particulièrement faible en Espagne et en France (respectivement 0,14% et 0,15% du PIB).

2 - Les raisons de la suppression de l'impôt sur le stock de patrimoine

La disparition de l'imposition du stock de capital dans la plupart des pays peut avoir été justifiée par plusieurs raisons⁵⁸ :

- le risque de fuite des capitaux ;

⁵⁷ Le taux minimal est de seulement 0,2% à partir de 167 130 euros, et le seuil auquel s'applique le taux de 2,5% est fixé à 10,7 millions d'euros.

⁵⁸ Institut de l'entreprise, *Fiscalité du patrimoine : idées pour une réforme*, 2004, p. 45 et s.

- l’existence de distorsions dans l’allocation des ressources et dans la détermination des choix économiques ;
- le manque d’équité ;
- enfin le coût de gestion élevé de cet impôt par rapport à un rendement médiocre, argument invoqué aux Pays-Bas pour supprimer l’impôt sur la fortune⁵⁹ ;

Le risque d’expatriation fiscale est traditionnellement l’argument le plus utilisé en France pour demander la suppression de l’ISF.

Plusieurs facteurs, fiscaux (l’ISF étant l’un d’eux) et non fiscaux, interviennent vraisemblablement dans ces décisions individuelles. Il faut souligner par ailleurs que, grâce à l’exonération de l’outil professionnel, peu d’entrepreneurs fortunés s’expatrient lorsqu’ils sont en activité. L’imposition des plus-values, notamment lors de la cession d’entreprises individuelles, est probablement beaucoup plus problématique, surtout si elle s’accompagne de l’entrée dans l’ISF pour le contribuable concerné.

3 - Les évolutions relevées dans les différents pays étudiés

a) Les Etats qui ont transformé l’impôt sur le capital en imposition du revenu

Si l’Allemagne a supprimé son impôt sur le stock de capital/fortune en 1997, elle a relevé, depuis le 1^{er} janvier 2007, le taux de la tranche marginale de l’impôt sur le revenu de 3% pour les revenus annuels nets imposables supérieurs à 250 000 euros⁶⁰. Depuis le 1^{er} janvier 2008, le champ de la nature des revenus pris en compte pour cette imposition a été étendu. L’intention affichée est donc d’imposer les plus aisés par l’intermédiaire de l’imposition des revenus.

Les Pays-Bas ont supprimé en 2001 leur impôt sur le stock de capital/fortune pour le remplacer par un système innovant d’impôt théorique sur les revenus théoriques du capital qui sera présenté plus loin (voir Quatrième partie). A compter du 1^{er} janvier 2009, une taxe est payée par les employeurs sur les rémunérations dites excessives, notamment les primes de départ supérieures à 500 000 euros de salaire annuel.

Au Luxembourg, la suppression de l’ISF a été décidée en contrepartie de la mise en place d’une nouvelle retenue à la source libératoire de 10% sur les revenus d’intérêts des résidents.

⁵⁹ Le coût de gestion de l’impôt sur la fortune atteignait 26% des recettes.

⁶⁰ 500 000 euros pour un couple.

Au Danemark enfin, sans qu'un lien direct avec la suppression de l'impôt sur le patrimoine puisse être établi, les taux d'imposition des plus-values mobilières ont été portés en 2002 de 15% et 40% à 28% et 43% et l'exonération des plus-values à long terme a été supprimée en 2006.

De son côté, la Finlande a conservé un impôt portant uniquement sur le patrimoine immobilier dont le contribuable est propriétaire, se rapprochant ainsi du modèle anglo-saxon.

La Belgique n'a jamais eu d'impôt sur le stock de capital/fortune mais elle applique une retenue à la source de 15% sur les profits de fonds d'investissements⁶¹.

b) Les États qui imposent le stock de capital/fortune au niveau local

En Italie, l'impôt sur la fortune des particuliers est devenu un impôt local qui s'est substitué à l'ancien impôt sur « l'augmentation de la valeur des immeubles » et frappe tous les biens immobiliers, à l'exception de la résidence principale qui est exonérée. Le taux d'imposition est très faible car il varie de 0,4% à 0,7% selon les régions.

La Suisse ne possède pas d'impôt sur le stock de capital/fortune au niveau national mais un certain nombre de cantons et/ou municipalités prélève un impôt sur le patrimoine tandis que d'autres l'ont supprimé. Chaque échelon peut déterminer un régime qui lui est propre. Au total, il s'agit d'une imposition assez lourde puisqu'elle rapporte près de 1% du PIB (près de 5 milliards de francs suisses en 2006).

Les États-Unis ont supprimé en 2007 leur impôt sur le stock de capital/fortune qui existait depuis 1947. Pour autant, les municipalités et des comtés continuent d'appliquer un impôt sur la propriété (*property tax*) qui leur fournit l'essentiel de leurs ressources ; cet impôt frappe surtout les biens immobiliers, mais aussi les biens mobiliers et les actifs financiers. Cette imposition est assise sur la valeur vénale des biens et non sur la valeur locative.

Ainsi, la tendance générale est à la suppression des impositions sur la détention du patrimoine, suppression effective ou programmée. En revanche, de nombreux pays n'hésitent pas à taxer spécifiquement et presque exclusivement la part immobilière du patrimoine détenu. Dans certains cas, cette forme de taxation du patrimoine y atteint des niveaux parmi les plus élevés au monde, essentiellement à travers ces impôts périodiques sur la propriété immobilière, et sont plus élevés qu'en France.

⁶¹ Sous certaines conditions cependant.

Tel est le cas au Royaume-Uni (où la *Council tax* atteignait 22 milliards de livres en 2006), aux États-Unis et au Canada (*Property tax*), au Japon, et aux Pays-Bas (OZB). La Finlande a choisi de s'orienter vers ce modèle. Il est également intéressant de noter que ce type d'imposition constitue le plus souvent une ressource destinée ou attribuée aux autorités locales ou régionales.

II - Analyse des impacts au regard des objectifs de la politique fiscale

A - Critère de justice sociale

L'objectif de justice sociale est consubstantiel à la création de l'ISF en France. La mise à contribution des détenteurs des patrimoines les plus importants était recherchée dans une optique de redistribution et de réduction des inégalités.

1 - La taxation indifférenciée des revenus en espèces ou en nature

L'assiette de l'ISF est constituée par un stock de patrimoine, et non par un flux de revenu. Il en résulte un motif de critique récurrent, que l'introduction du bouclier fiscal n'a que partiellement rendu caduc : deux foyers fiscaux percevant le même niveau de revenus continueront à faire l'objet d'un traitement fiscal différent si l'un d'entre eux détient un patrimoine taxable supérieur à 790 000 euros, alors même que celui-ci peut être improductif de revenus et perçu comme « exogène », par exemple parce qu'il a été reçu en héritage. Le sentiment qui s'attache alors au versement de l'ISF, malgré l'atténuation engendrée par l'abattement sur la valeur de la résidence principale, peut être celui d'une injustice sociale.

La théorie économique enseigne que l'agent qui dispose d'un patrimoine, fût-il oisif, sera moins contraint de consacrer une part de son revenu à la constitution d'une épargne de précaution que l'agent dépourvu de toute richesse et percevant donc sa situation comme précaire. La détention d'un patrimoine, si elle n'engendre pas nécessairement la perception d'un revenu monétaire, peut procurer un revenu en nature, par exemple la possession d'une résidence principale. Il peut donc sembler justifié de taxer ce revenu en nature⁶².

⁶² Néanmoins, les taxes foncières peuvent également se voir assigner cet objet.

Ainsi, le Conseil constitutionnel a, dans sa décision du 30 décembre 1981, considéré « *qu'en instituant un impôt sur les grandes fortunes, le législateur a entendu frapper la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et qui résulte des revenus en espèce ou en nature procurés périodiquement par ces biens, qu'ils soient ou non soumis par ailleurs à l'impôt sur le revenu* ».

De même, la jurisprudence de la Cour de cassation assimile la jouissance d'un bien immobilier à un revenu en nature⁶³.

La taxation des patrimoines sur leur valeur d'usage et non sur leur valeur de rendement semble a priori désavantager les « petits » redevables dont le patrimoine est constitué pour l'essentiel de leur logement et qui sont entrés dans la première tranche sous le seul effet de la forte valorisation de ce dernier. Pour autant, cette approche intuitive n'est pas confirmée par les données disponibles, comme le révèle le tableau n°15.

Tableau n°14 : Croisement entre le revenu des redevables et la valeur nette de leur patrimoine taxable déterminant la tranche du taux marginal d'imposition applicable, en 2008

Taux	bornes 2008	nombre de redevables	revenu moyen (en €)	patrimoine moyen (en €)	revenu/patrimoine
0,55%	de 770 000 à 1 240 000 €	280 723	80 121	995 217	8,1%
0,75%	de 1 240 000 à 2 450 000 €	215 793	113 631	1 651 148	6,9%
1,00%	de 2 450 000 à 3 850 000 €	42 537	208 195	2 984 738	7,0%
1,30%	de 3 850 000 à 7 360 000 €	19 417	383 283	5 022 126	7,6%
1,65%	de 7 360 000 à 16 020 000 €	5 576	836 097	10 094 313	8,3%
1,80%	supérieure à 16 020 000 €	1 920	2 383 506	36 785 786	6,5%
total		565 966	127 371	1 744 043	7,3%

Source : fichier ISF 2008, titre courant.

En moyenne, les 50% des redevables qui sont concentrés dans la première tranche perçoivent un revenu fiscal de référence égal à 8% de leur patrimoine, contre 6,5% pour les 0,3% des redevables appartenant à la dernière tranche. Il s'agit là d'un raisonnement sur des moyennes qui peuvent cacher des situations particulières plus complexes.

⁶³ Arrêt du 25 janvier 2005.

2 - Le rythme d'indexation et le drainage fiscal

Tableau n°15 : Evolution du nombre de redevables par tranche d'actif net imposable

Taux de la tranche	Bornes 2008	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution 2003-2008
0,55%	De 770 000 à 1 240 000 €	148 018	160 349	193 625	221 151	255 292	280 723	+ 90%
0,75%	De 1 240 000 à 2 450 000 €	112 759	131 442	153 656	180 268	207 968	215 793	+ 91%
1,00%	De 2 450 000 à 3 850 000 €	21 858	25 445	29 160	34 409	39 969	42 537	+ 95%
1,30%	De 3 850 000 à 7 360 000 €	10 042	11 710	13 126	15 306	17 854	19 417	+ 93%
1,65%	De 7 360 000 à 16 020 000 €	3 044	3 370	3 675	4 280	5 065	5 576	+ 83%
1,80%	Supérieure à 16 020 000 €	1 074	1 177	1 276	1 442	1 718	1 920	+ 79%
Total		296 795	333 493	394 518	456 856	527 866	565 966	+ 91%

Source : fichiers ISF, titre courant.

Tableau n° 16 : Evolution du patrimoine taxable par tranche d'actif net imposable (en M€)

Taux de la tranche	Bornes 2008	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution 2003-2008
0,55%	De 770 000 à 1 240 000 €	137 803	150 506	184 526	214 994	252 242	279 380	+ 103%
0,75%	De 1 240 000 à 2 450 000 €	174 265	203 327	241 433	287 961	337 989	356 306	+ 104%
1,00%	De 2 450 000 à 3 850 000 €	61 172	71 229	82 907	99 598	117 836	126 961	+ 108%
1,30%	De 3 850 000 à 7 360 000 €	47 297	55 202	62 845	74 453	88 480	97 516	+ 106%
1,65%	De 7 360 000 à 16 020 000 €	28 904	31 959	35 509	42 042	50 632	56 286	+ 95%
1,80%	Supérieure à 16 020 000 €	37 272	39 399	41 651	48 963	61 499	70 619	+ 89%
Total		486 713	551 622	648 871	768 011	908 678	987 069	+ 103%

Source : fichiers ISF, titre courant.

L'évolution du nombre total de redevables (+ 91% entre 2003 et 2008) fait apparaître un phénomène de drainage fiscal, qui peut soulever la question du rythme d'indexation du barème. L'alignement sur l'actualisation de la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu peut être en décalage avec l'évolution du prix des actifs qui entrent dans l'assiette de l'ISF⁶⁴.

⁶⁴ Ce déphasage pourrait être favorable aux redevables lors des retournements des marchés boursiers et/ou immobiliers, le barème de l'ISF progressant alors plus rapidement que la valeur des patrimoines détenus, qui a tendance à se contracter. Toutefois, la pratique enseigne qu'il se produit généralement un effet de cliquet, l'administration fiscale pouvant se montrer peu encline à voir ressortir du champ de l'impôt des bases taxables qui y sont précédemment entrées.

Toutefois, la valeur du patrimoine taxable augmente dans les mêmes proportions que le nombre de redevables, affichant même un rythme de progression légèrement supérieur : ce drainage n'entraîne donc pas une accentuation de la concentration de la population des redevables dans la première tranche du barème. Celle-ci rassemblait, en 2003, 49,9% des redevables, qui détenaient 28,3% du patrimoine total ; en 2008, elle regroupe 49,6% des redevables, pour 28,3% du patrimoine.

Tableau n°17 : Evolution de la concentration des redevables et des patrimoines par tranche entre 2003 et 2008

Bornes 2008	2003		2008	
	Proportion des redevables dans la tranche	Proportion du patrimoine taxable détenu	Proportion des redevables dans la tranche	Proportion du patrimoine taxable détenu
De 770 000 à 1 240 000 €	49,9%	28,3%	49,6%	28,3%
De 1 240 000 à 2 450 000 €	38,0%	35,8%	38,1%	36,1%
De 2 450 000 à 3 850 000 €	7,4%	12,6%	7,5%	12,9%
De 3 850 000 à 7 360 000 €	3,4%	9,7%	3,4%	9,9%
De 7 360 000 à 16 020 000 €	1,0%	5,9%	1,0%	5,7%
Supérieure à 16 020 000 €	0,4%	7,7%	0,3%	7,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : fichiers ISF, titre courant.

3 - L'équité horizontale

Les foyers sans personne à charge représentent 83% du total des redevables de l'ISF. Le profil des redevables est largement déterminé par la classe d'âge à laquelle ils appartiennent pour la plupart d'entre eux⁶⁵.

Tableau n°18 : Charges de famille des redevables de l'ISF en 2008

Situation	%
Sans personne à charge	83
Une personne à charge	7
Deux personnes à charge	6
Trois personnes à charge	3
Plus de trois personnes à charge	1

Source : fichiers ISF 2008, titre courant.

⁶⁵ Dans la majorité des cas, les enfants éventuels ont déjà quitté le foyer familial.

4 - L'encouragement aux actes de générosité contribuant à la cohésion sociale

La réduction d'ISF en cas de dons à des œuvres d'intérêt général instaurée par la loi du 21 août 2007 a été utilisée en 2008 par 21 451 redevables, soit 4% du total des redevables de l'impôt. L'économie d'impôt ainsi obtenue représente des moyennes non négligeables.

Tableau n° 19 : Nombre de redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune ayant recours aux dispositions TEPA dons, par tranche

Taux de la tranche	Bornes 2008	Nombre de contribuables	Réductions d'impôt obtenues en M€	Réduction d'impôt en moyenne
0,55%	De 770 000 à 1 240 000 €	9 707	5	515 €
0,75%	De 1 240 000 à 2 450 000 €	8 531	12	1 407 €
1,00%	De 2 450 000 à 3 850 000 €	1 852	7	3 780 €
1,30%	De 3 850 000 à 7 360 000 €	982	9	9 165 €
1,65%	De 7 360 000 à 16 020 000 €	263	4	15 209 €
1,80%	Supérieure à 16 020 000 €	116	3	25 862 €
Total	-	21 451	40	1 865 €

Source : fichier ISF 2008, titre courant

5 - La répartition géographique

Elle est marquée par une forte concentration sur les principales régions françaises.

**Tableau n°20 : répartition en 2008 du nombre de redevables
et du produit par région**

	redevables		produit	
	nombre	en %	total en M€	en %
Ile de France	211 337	37,3%	1 943	51,0%
Provence Alpes Côte d'Azur	56 451	10,0%	303	8,0%
Rhône-Alpes	55 558	9,8%	288	7,6%
Aquitaine	25 023	4,4%	135	3,5%
Pays de la Loire	23 877	4,2%	125	3,3%
Nord-Pas-de-Calais	22 083	3,9%	130	3,4%
Bretagne	21 577	3,8%	105	2,8%
Midi Pyrénées	17 503	3,1%	87	2,3%
Centre	17 156	3,0%	88	2,3%
Languedoc Roussillon	15 921	2,8%	75	2,0%
Poitou-Charentes	11 746	2,1%	57	1,5%
Picardie	11 237	2,0%	65	1,7%
Haute-Normandie	10 447	1,8%	52	1,4%
Alsace	10 435	1,8%	61	1,6%
Bourgogne	9 735	1,7%	45	1,2%
Lorraine	8 926	1,6%	56	1,5%
Basse Normandie	8 642	1,5%	43	1,1%
Champagne Ardennes	8 410	1,5%	43	1,1%
Auvergne	7 196	1,3%	38	1,0%
Franche Comté	4 505	0,8%	21	0,6%
Limousin	3 799	0,7%	22	0,6%
Départements et régions d'outre-mer	3 188	0,6%	20	0,5%
Corse	1 214	0,2%	8	0,2%
Total	565 966	100,0%	3 810	100,0%

Source : fichier ISF 2007, titre courant.

L'Ile-de-France concentre 37% des redevables et 51% de l'impôt.

La DGFIP rend publique, à l'issue de chaque campagne de collecte de l'ISF, une série d'informations ventilées par commune (nombre de redevables, patrimoine moyen, impôt moyen).

Toutefois, l'échantillon pour lequel ces données sont communiquées ne comprend que les villes de plus de 20 000 habitants comptant au moins 50 redevables de l'impôt⁶⁶.

L'exploitation de ces données, en niveau comme en tendance, s'avère instructive pour analyser les contours de l'ISF en milieu urbain. En 2007, 274 475 redevables, soit 52% du total (62% des recettes) répondaient au double critère de domiciliation dans une ville de plus de 20 000 habitants comptant au moins 50 redevables.

L'interprétation des données retracées dans le tableau n°22 doit s'accompagner de précautions méthodologiques : le principe-même d'un filtre est distordant, avec un effet de seuil à 20 000 habitants et/ou 50 redevables, pour chaque commune.

⁶⁶ Ce double filtre est essentiellement destiné à préserver l'anonymat des contribuables concernés.

Tableau n°21 : L'ISF dans les villes de plus de 20 000 habitants comptant au moins 50 redevables – Analyse par région

	2002							2007							2002-2007		
	Nombre de redevables	Patrimoine moyen en €	Impôt moyen en €	Patrimoine cumulé en M€	Produit en M€	Taux d'imposition moyen	Nombre de redevables	Patrimoine moyen en €	Impôt moyen en €	Patrimoine cumulé en M€	Produit en M€	Taux d'imposition moyen	Evolution du nombre de redevables	Evolution du patrimoine moyen			
Alsace	2 493	1 835 868	9 095	4 577	23	0,50%	4 113	1 807 850	8 289	7 436	34	0,46%	+ 65%	- 2%			
Aquitaine	4 451	1 537 563	6 088	6 844	27	0,40%	9 397	1 587 197	6 114	14 915	57	0,39%	+ 111%	+ 3%			
Auvergne	1 095	1 467 844	5 660	1 607	6	0,39%	1 804	1 515 389	5 511	2 734	10	0,36%	+ 65%	+ 3%			
Basse-Normandie	993	1 616 933	6 740	1 606	7	0,42%	1 580	1 663 102	6 605	2 628	10	0,40%	+ 59%	+ 3%			
Bourgogne	1 697	1 461 409	5 492	2 480	9	0,38%	2 847	1 571 368	6 602	4 474	19	0,42%	+ 68%	+ 8%			
Bretagne	2 764	1 555 663	6 146	4 300	17	0,40%	5 422	1 593 267	6 164	8 639	33	0,39%	+ 96%	+ 2%			
Centre	2 471	1 519 544	5 902	3 755	15	0,39%	4 399	1 543 486	5 640	6 790	25	0,37%	+ 78%	+ 2%			
Champagne-Ardenne	1 551	1 718 602	7 829	2 666	12	0,46%	2 377	1 735 651	7 612	4 126	18	0,44%	+ 53%	+ 1%			
Corse	213	1 689 610	7 531	360	2	0,45%	375	1 829 342	8 043	686	3	0,44%	+ 76%	+ 8%			
Franche-Comté	681	1 500 981	5 848	1 022	4	0,39%	1 137	1 554 232	5 708	1 767	6	0,37%	+ 67%	+ 4%			
Haute-Normandie	1 727	1 576 490	6 589	2 723	11	0,42%	2 893	1 588 388	6 031	4 595	17	0,38%	+ 68%	+ 1%			
Ile de France	93 775	2 017 321	11 296	189 174	1 059	0,56%	151 492	2 064 308	11 310	312 726	1 713	0,55%	+ 62%	+ 2%			
Languedoc-Roussillon	2 689	1 442 276	5 113	3 878	14	0,35%	5 541	1 554 266	5 696	8 612	32	0,37%	+ 106%	+ 8%			
Limousin	786	1 861 869	9 433	1 463	7	0,51%	1 334	1 770 978	8 028	2 362	11	0,45%	+ 70%	- 5%			
Lorraine	1 892	1 616 488	6 913	3 058	13	0,43%	3 118	1 718 183	7 611	5 357	24	0,44%	+ 65%	+ 6%			
Midi-Pyrénées	3 231	1 457 838	5 315	4 710	17	0,36%	6 338	1 548 409	5 743	9 814	36	0,37%	+ 96%	+ 6%			
Nord-Pas-de-Calais	4 758	1 837 111	8 786	8 741	42	0,48%	7 959	1 792 507	8 070	14 267	64	0,45%	+ 67%	- 2%			
Pays-de-la-Loire	4 138	1 508 778	5 807	6 243	24	0,38%	8 427	1 551 776	5 888	13 077	50	0,38%	+ 104%	+ 3%			
Picardie	1 573	1 604 626	6 586	2 524	10	0,41%	2 534	1 634 327	6 421	4 141	16	0,39%	+ 61%	+ 2%			
Poitou-Charentes	1 417	1 558 354	6 265	2 008	9	0,40%	2 821	1 610 806	6 844	4 544	19	0,42%	+ 99%	+ 3%			
PACA	15 002	1 541 331	6 118	23 123	92	0,40%	29 627	1 604 199	6 144	47 528	182	0,38%	+ 97%	+ 4%			
Rhône-Alpes	9 410	1 635 224	7 160	15 387	67	0,44%	17 161	1 644 928	6 735	28 229	116	0,41%	+ 82%	+ 1%			
Guadeloupe						Pas de redevables répondant au critère	101	2 061 855	9 638	208	1	0,47%	-	-			
Guyane						Pas de redevables répondant au critère							-	-			
Martinique	74	2 357 962	14 156	174	1	0,60%	175	2 049 712	10 572	359	2	0,52%	+ 136%	-13%			
Réunion	562	1 528 557	5 818	859	3	0,38%	1 503	1 637 587	6 132	2 461	9	0,37%	+ 167%	+ 7%			
France	159 443	1 840 680	9 357	293 483	1 492	0,51%	274 475	1 867 104	9 140	512 473	2 509	0,49%	+ 72%	+ 1%			

Source : DGFIP

Le nombre de redevables de l'ISF domiciliés dans une ville de plus de 20 000 habitants comptant au moins 50 redevables s'élève, en 2007, à 81 196 à Paris, à 34 230 dans les Hauts-de-Seine, à 13 013 dans les Yvelines, à 12 087 dans les Alpes-Maritimes, à 11 189 dans le Val-de-Marne, à 10 396 dans les Bouches-du-Rhône ; en Ardèche, dans l'Ariège, en Corrèze, en Lozère, et en Haute-Saône, aucun redevable ne répond au critère.

Le patrimoine moyen des redevables répondant au critère dépasse 2 millions d'euros à Paris (2 292 048 euros) et dans les Hauts-de-Seine (2 041 824 euros) ; c'est dans le Gers qu'il est, parmi les départements inclus dans le filtre, le moins élevé (1 359 271 euros).

B - Critère de rendement budgétaire

1 - Evolution des masses concernées

Le produit de l'ISF a été multiplié par 2,6 entre 1997 et 2007, le nombre de redevables étant lui multiplié par presque 3. En 2008, il a accusé une baisse de plus de 9%, pour atteindre 3,8 milliards d'euros, alors que le nombre de redevables continuait à croître, d'où une diminution de 12% de la cotisation moyenne (cf. tableau n° 23).

Tableau n°22 : Evolution du nombre de foyers redevables et du produit, toutes tranches agrégées

	Nombre de foyers redevables	Patrimoine taxable (Mds €)	Produit (M€)	Cotisation moyenne en €
1997	178 899	301,2	1 534	8 575
1998	192 734	329,3	1 697	8 805
1999	212 008	368,6	1 942	9 160
2000	244 656	440,9	2 238	9 148
2001	268 448	480	2 390	8 903
2002	281 434	483,6	2 270	8 066
2003	296 795	486,7	2 156	7 264
2004	333 493	551,6	2 440	7 316
2005	394 518	648,9	2 800	7 097
2006	456 856	768	3 318	7 263
2007	527 866	908,7	4 031	7 636
2008	565 966	987,1	3 810	6 732

Source: Rapport Mariani (2004); fichiers ISF, titre courant

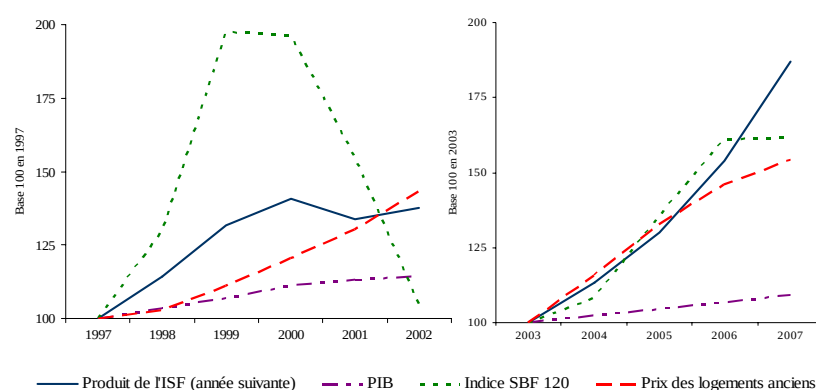
2 - Produit de l'ISF et part dans les recettes fiscales

Le produit de l'ISF représente 1,5% de l'ensemble des recettes fiscales nettes.

La contraction du produit de l'ISF enregistrée en 2008 devrait se poursuivre en 2009. Elle s'explique d'abord par l'impact des mesures nouvelles, les effets du retournement conjoncturel ne devant se faire sentir qu'à partir de 2009.

En pratique, une analyse affinée révèle une sensibilité particulièrement marquée à l'évolution des prix des actifs financiers et immobiliers entre 2003 et 2007, comme l'indique le graphique 17 qui permet de comparer l'évolution respective, depuis 1997⁶⁷, du produit intérieur brut de la France, de l'indice boursier SBF 120⁶⁸, du prix des logements anciens⁶⁹ et du produit de l'ISF collecté l'année suivante (pour tenir compte de l'effet d'assiette décalé).

Graphique n°17 : Sensibilité de l'impôt de solidarité sur la fortune à l'évolution de différents agrégats macro-économiques



Sources : Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique ; Eurostat ; Euronext ; Insee.

⁶⁷ Année retenue car elle peut être assimilée à un début de cycle.

⁶⁸ Plus représentatif que le seul indice CAC 40, car il inclut une gamme de valeurs plus large et diversifiée.

⁶⁹ Proxy de l'évolution des prix de l'immobilier, calculé par l'Insee et retenu par le Conseil supérieur du notariat.

3 - Analyse par tranche

Tableau n° 23 : Evolution du produit par tranche d'actif net imposable (en millions d'euros)

Taux de la tranche	Bornes 2008	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Cotisation moyenne en €
0,55%	De 770 000 à 1 240 000 €	166	186	227	260	308	308	1 097
0,75%	De 1 240 000 à 2 450 000 €	591	691	818	971	1 143	1 034	4 791
1,00%	De 2 450 000 à 3 850 000 €	343	399	465	557	661	564	13 259
1,30%	De 3 850 000 à 7 360 000 €	370	431	491	582	696	575	29 613
1,65%	De 7 360 000 à 16 020 000 €	284	313	348	419	517	507	90 925
1,80%	Supérieure à 16 020 000 €	402	420	451	530	706	822	428 125
Total		2 156	2 440	2 800	3 319	4 031	3 810	6 732

Source : fichiers ISF, titre courant.

Le produit de l'ISF a crû en moyenne de 77% entre 2003 et 2008, avec toutefois quelques disparités selon les tranches : si le produit a augmenté plus vite que la moyenne dans la première, l'avant-dernière et la dernière tranches (respectivement +86%, +79% et +104%), il a augmenté moins vite dans les tranches intermédiaires (+75% pour la deuxième tranche, +64% pour la troisième tranche, +55% pour la quatrième tranche). Il convient de noter que la cotisation moyenne a baissé en 2008 dans toutes les tranches, sauf dans la dernière (428 125 euros en 2008, contre 410 943 euros en 2007).

En 2008, les redevables des trois tranches les plus hautes (4,8% du total des redevables) sont à l'origine de la moitié du produit ; à l'inverse, les redevables de la première tranche, qui représentent la moitié du total des redevables, paient 8% du produit total.

4 - Dépenses fiscales

Les dépenses fiscales représentent un montant de 1,038 milliard d'euros hors prise en compte des dépenses fiscales non chiffrables et des dépenses fiscales considérées comme marginales⁷⁰. Les principales d'entre elles sont⁷¹ :

- la réduction au titre des investissements dans les PME (coût de 620 millions d'euros) ;
- l'exonération partielle des titres détenus par les salariés et mandataires sociaux (coût de 126 millions d'euros) ;

⁷⁰ Il est à noter que le « manque à gagner » résultant de l'abattement de 30% sur la valeur de la résidence principale n'est pas présenté comme une dépense fiscale.

⁷¹ Chiffres projet de loi de finances pour 2009.

- l'exonération partielle des parts ou actions de sociétés objets d'un engagement collectif de conservation (coût de 104 millions d'euros).

Il faut noter que la réduction des droits en raison du nombre d'enfants du déclarant concerne 90 860 redevables (pour un coût de 25 millions d'euros), et que l'exonération partielle des bois et forêts concerne 59 200 redevables (pour un coût de 45 millions d'euros).

L'exercice de prévision du coût de certaines dépenses fiscales s'avère délicat, surtout pour les mesures adoptées récemment pour lesquelles aucune base historique n'est disponible.

Ainsi, le projet de loi de finances pour 2008 prévoyait que les mesures de réduction d'impôt au titre des investissements dans le capital des PME et au titre de certains dons, introduites en 2007 par la loi dite TEPA, représenteraient un coût de respectivement 380 millions d'euros et 160 millions d'euros en 2008. Les estimations données pour la même année 2008 dans le projet de loi de finances pour 2009 ont été révisées à la hausse pour la réduction PME (620 millions d'euros) et à la baisse pour la réduction au titre des dons (40 millions d'euros).

De même, le coût de l'exonération partielle des parts ou actions de sociétés objets d'un engagement collectif de conservation et celui de l'exonération partielle des titres détenus par les salariés et mandataires sociaux ont été revus sensiblement à la hausse entre le projet de loi de finances pour 2008 et celui pour 2009 : la première devrait coûter en 2008 104 millions d'euros (+ 29 millions d'euros par rapport à la prévision initiale), la deuxième 127 millions d'euros (+ 102 millions d'euros).

C - Critère d'efficacité économique

1 - Conditions de pertinence et effets d'une taxation sur le patrimoine

Les travaux de recherche permettant de mesurer l'impact économique de l'ISF invitent à un constat nuancé. En effet, l'effet de l'instauration d'une taxe sur le patrimoine n'est pas univoque.

Compte tenu de la mobilité du capital, l'instauration d'une taxation sur le patrimoine peut, dans un contexte de concurrence fiscale, réduire l'attractivité du territoire et favoriser l'expatriation des détenteurs de patrimoine. La règle dite de Ramsey-Boiteux suggère que le niveau d'une taxe doit être inversement proportionnel à l'élasticité de son assiette. A travers ce prisme, compte tenu de la mobilité internationale du capital, l'ISF aurait des effets particulièrement négatifs ; le fait-même qu'il ait un

barème progressif peut sembler inadapté, puisque les patrimoines les plus élevés sont aussi, a priori, les plus diversifiés, donc les plus liquides et les plus faciles à délocaliser.

La concurrence fiscale et l'impératif d'attractivité vis-à-vis des facteurs de production les plus mobiles (capital, travail peu qualifié) ont été pris en compte dans les décisions de suppression de l'imposition sur le patrimoine dans certains des pays étrangers étudiés.

Le phénomène d'expatriation fiscale due à l'ISF a donné lieu à différentes estimations⁷². Au moment de la rédaction du rapport, les données les plus récentes de l'administration fiscale s'arrêtaient en 2006.

Tableau n°24: Recensement des délocalisations à l'étranger de redevables de l'ISF

Départs au titre de l'année	2003	2004	2005	2006
Nombre de redevables	368	568	666	843
Bases imposables de l'année n (Md€)	1,1	1,9	2,3	2,5
Produit d'ISF au titre de l'année n (en M€)	7,1	16,4	18,2	17,6

Source : DGFIP

Tableau n° 25 : Répartition des pays de destination des redevables qui se sont délocalisés en 2006

Pays	Nombre de redevables	Bases imposables correspondantes (en Md€)
Belgique	132	0,5
Suisse	127	0,5
Royaume-Uni	93	0,3
États-Unis	83	0,2
Maroc	37	0,06
Italie	33	0,09
Autres	338	0,8
Total	843	2,5

Source : DGFIP

Ces flux de contribuables peuvent aussi s'expliquer par la mobilité professionnelle de certains cadres dirigeants de sociétés. S'il peut jouer un rôle non négligeable, l'ISF est rarement la raison exclusive d'un départ à l'étranger.

⁷² Ces statistiques ne permettent pas, par exemple, d'appréhender les départs de personnes exonérées au titre de l'exonération des biens professionnels et qui quittent le territoire national juste avant de procéder à la cession de leur entreprise ou avant de devenir assujettis à l'ISF du fait de la perte de qualification de bien professionnel de leur participation dans l'entreprise.

Dans son rapport de 2004 sur *La concurrence fiscale et l'entreprise*, le conseil des impôts estimait que les problèmes soulevés par l'ISF étaient devenus d'une autre nature : d'une part, l'entrée massive dans le champ de l'impôt de contribuables au patrimoine peu étendu, mais dont la résidence principale s'était appréciée du fait de l'évolution du marché de l'immobilier, et, d'autre part, la persistance de certaines situations inévitables nées de la définition des biens professionnels.

Ces deux derniers problèmes ont donné lieu à un aménagement des dispositions applicables, respectivement avec le relèvement à 30% de l'abattement sur la valeur de la résidence principale et avec l'extension de l'exonération des biens professionnels.

L'impact de ces mesures sur des retours en France de redevables de l'ISF est très difficile à évaluer dans l'état actuel des outils statistiques. Les seules données disponibles, concernant l'année 2006, indiquent 226 retours représentant un montant de bases imposables de 0,5 milliard d'euros et un produit d'ISF de 2,4 millions d'euros.

Tableau n°26 : Recensement des retours en France de redevables de l'ISF

Retours au titre de l'année n	2003	2004	2005	2006
Nombre de redevables	n.d.	n.d.	n.d.	226
Bases imposables de l'année n+1 (en Md€)	n.d.	n.d.	n.d.	0,5
Produit d'ISF au titre de l'année n+1 (en M€)	n.d.	n.d.	n.d.	2,4

n.d.: donnée non disponible

Source : DGFIP

Outre son incidence sur la localisation des contribuables les plus mobiles, l'ISF peut décourager l'accumulation de patrimoine pour les agents économiques demeurant en France.

Toutefois, à côté de cet effet prix, un effet quantité peut, a contrario, inciter les agents économiques à accroître leur effort d'accumulation pour maintenir le rendement attendu du patrimoine.

L'un des arguments économiques généralement avancés pour justifier une taxation sur le patrimoine est le risque de stérilisation du capital. En effet, la taxation du patrimoine est aussi une incitation, pour ses détenteurs, à en optimiser l'usage et éviter les effets de stérilisation. La taxation des patrimoines sur leur valeur d'usage et non sur leur valeur de rendement inciterait à faire fructifier le capital oisif. Maurice Allais,

prix Nobel d'économie, soulignait en 1977 l'intérêt de ce type d'imposition⁷³.

A l'inverse, les travaux empiriques sur le lien entre taxation du capital et croissance économique suggèrent une relation négative mais d'une ampleur limitée. A partir d'un échantillon de vingt pays de l'OCDE sur la période de 1980 à 1999, Asa Hansson estime qu'une augmentation d'un point du taux de l'impôt sur la détention du patrimoine aurait un impact négatif sur le PIB compris entre 0,02 et 0,04 point⁷⁴.

2 - Impact et limites des aménagements réalisés

Pour limiter ses effets négatifs sur la création de richesses, l'ISF a fait l'objet d'aménagements successifs présentés plus haut. Les dispositions les plus récentes ouvrant notamment droit à réduction d'impôt, sous certaines conditions, aux redevables investissant dans le capital de PME semblent rencontrer un certain succès.

Tableau n°27 : Nombre de redevables de l'ISF ayant recours en 2008 aux dispositions TEPA investissement PME, par tranche

Taux	Bornes 2008	redevables		réductions d'impôt	
		nombre	en % du total des redevables	montant total en M€	réduction moyenne en €
0,55%	De 770 000 à 1 240 000 €	17 131	6%	39	2 277
0,75%	De 1 240 000 à 2 450 000 €	35 095	16%	186	5 300
1,00%	De 2 450 000 à 3 850 000 €	11 873	28%	151	12 718
1,30%	De 3 850 000 à 7 360 000 €	6 877	35%	192	27 919
1,65%	De 7 360 000 à 16 020 000 €	1 845	33%	74	40 108
1,80%	Supérieure à 16 020 000 €	428	22%	18	42 056
Total		73 249	13%	660	9 010

Source : fichier ISF 2008, titre courant

Ce dispositif a été utilisé en 2008 par 73 249 redevables de l'ISF, soit 13% du nombre total des redevables. Il l'a été dans toutes les tranches du barème, mais particulièrement par les redevables des tranches intermédiaires. Le montant total des réductions d'impôt est significatif (660 millions d'euros, soit plus que la prévision), l'économie moyenne d'impôt étant de 9 010 euros. Les réductions d'impôt représentent un tiers

⁷³ *L'impôt sur le capital et la réforme monétaire*, ultérieurement cité par Hervé Léhérissel et Philippe Trainar. Voir *Fiscalité du patrimoine : idées pour une réforme*, Institut de l'entreprise, mai 2004.

⁷⁴ *The Wealth Tax and Economic Growth*, Asa Hansson, Document de travail, Lund University, octobre 2002.

du produit de la quatrième tranche et plus du quart du produit de la troisième tranche.

Les montants investis dans les PME grâce à ce dispositif représenteraient près de 1,1 milliard d'euros en 2008.

Le ciblage des mesures d'atténuation de la charge fiscale sur les bases les plus productives a progressivement modifié la physionomie de l'ISF : de 2003 à 2007, la part des biens immeubles (résidence principale et autres immeubles) est passée de 36% à 41%⁷⁵, tandis que la part des droits sociaux et valeurs mobilières s'est réduite de 37% à 31%.

Tableau n°28 : Evolution des bases imposables par grande catégorie d'actif (en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Résidence principale	68 812	82 329	105 131	130 509	159 521	161 634
Autres immeubles	121 598	139 705	171 957	206 162	244 636	274 919
Droits sociaux	14 873	18 302	21 212	23 297	28 833	33 961
Valeurs mobilières	178 851	190 919	208 699	241 575	280 618	299 217
Liquidités	65 657	76 274	90 886	106 630	127 020	143 199
Autres biens meubles	72 589	83 924	100 340	119 213	139 654	154 147
Total	522 380	591 453	698 225	827 386	980 282	1 067 077

Source : fichiers ISF, titre courant.

Tableau n°29 : Evolution des bases imposables par grande catégorie d'actif (répartition en %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Résidence principale	13%	14%	15%	16%	16%	15%
Autres immeubles	23%	24%	25%	25%	25%	26%
Droits sociaux	3%	3%	3%	3%	3%	3%
Valeurs mobilières	34%	32%	30%	29%	29%	28%
Liquidités	13%	13%	13%	13%	13%	13%
Autres biens meubles	14%	14%	14%	14%	14%	14%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : fichiers ISF, titre courant

L'ISF s'est ainsi progressivement adapté aux exigences de la concurrence fiscale, sauf en termes d'affichage, l'existence-même de l'impôt constituant un facteur répulsif indépendamment des dispositions permettant de limiter la charge en résultant. Il repose de moins en moins sur des bases mobiles et de plus en plus sur un effectif élargi de bases

⁷⁵ La légère baisse de la part de la résidence principale (de 16 à 15%) pouvant s'expliquer par le relèvement de l'abattement de 20 à 30%.

captives, constituées de patrimoines que ni leur montant (qui les positionne fréquemment dans les deux premières tranches du barème) ni leur composition (largement foncière) ne rendent aisément délocalisables.

Néanmoins, ces aménagements, justifiés par des arguments d'ordre économique, éloignent l'ISF des contours de l'impôt « idéal » au sens de la théorie économique. En instaurant une série d'exonérations pour les biens dont l'imposition était, in fine, pénalisante économiquement, ils ont mité l'assiette de l'impôt, laissant subsister, par contraste, des taux maintenus à un niveau relativement élevé. L'ISF répond donc de moins en moins aux critères normatifs d'optimalité et de neutralité de l'impôt, c'est-à-dire une assiette large et des taux faibles.

D - Critère d'acceptabilité et d'intelligibilité

1 - L'enjeu psychologique de l'ISF

La dimension symbolique de cet impôt a pu motiver des réformes qui, tout en transformant parfois en profondeur la substance de l'impôt, ont préservé sa façade.

Du point de vue des redevables qui l'acquittent, l'obligation de recensement et de déclaration exhaustifs des actifs et des passifs du foyer crée une sujétion pouvant être perçue comme attentatoire à la vie privée.

L'ISF peut également susciter une impression de suraccumulation de taxations. Il crée, notamment chez certains redevables entrés dans son champ sous l'effet de l'appréciation de la valeur de leur patrimoine immobilier, le sentiment d'un impôt détourné de son objet, car désormais essentiellement foncier. S'agissant de la résidence principale, l'existence de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties est fréquemment mise en avant pour réclamer un relèvement de l'abattement de 30% à 100%, afin d'éviter un cumul d'impositions.

2 - La relation entre les redevables et l'administration

Une partie des dispositions adoptées pour atténuer la charge fiscale de l'ISF est privée de portée effective par la méfiance des redevables.

Ainsi, des foyers se trouvant à la frontière de l'ISF sont tentés de minorer l'évaluation de leurs biens, notamment quand ils jugent que l'appréciation de leur patrimoine immobilier est due à des motifs spéculatifs non pérennes et risque de les faire entrer dans la première tranche du barème sans possibilité d'en ressortir ultérieurement en cas d'inflexion à la baisse du marché, sauf à éveiller l'attention de l'administration fiscale. De même, le démarrage plutôt lent du bouclier fiscal peut s'expliquer par un certain attentisme des redevables.

En conclusion, l'évolution de l'ISF illustre un conflit d'objectifs au regard des quatre critères d'analyse retenus : les aménagements dont il a fait l'objet au cours des dernières années, destinés à corriger ses effets jugés pénalisants pour la création de richesses tout en maintenant des bases taxables en France, ont redessiné ses contours ; ils ont conduit à renforcer les éléments d'assiette les plus captifs, mais aussi les moins productifs de revenus effectifs, ce qui a pu dégrader son acceptabilité et sa lisibilité pour les redevables. Ses défauts de naissance (assiette étroite, taux large) n'en sont que plus évidents.

Les évolutions envisageables de l'ISF ne peuvent toutefois s'inscrire que dans un cadre plus large de réforme cohérente de la fiscalité du patrimoine.

Chapitre II

Les taxes foncières

Les taxes foncières sont des impôts mixtes présentant à la fois certains des traits d'un impôt sur le capital et certaines caractéristiques d'un impôt sur le revenu. Le 8^{ème} rapport du conseil des impôts, tout en constatant la nature complexe de ces taxes, les a désignées comme des formes très spécifiques d'imposition d'un capital dont le fait générateur serait la détention d'un bien.

Les taxes foncières sur les propriétés bâties ou non bâties servent aussi à porter d'autres dispositifs fiscaux relatifs à la fiscalité locale, comme la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), ou la taxe des chambres d'agriculture. Ces impositions apparaissent à l'occasion d'une imposition du patrimoine immobilier mais se distinguent nettement des taxes foncières par leurs finalités. Sur un plan économique, ces dispositifs doivent être considérés comme des majorations de ces taxes foncières sans prise en considération de leurs finalités spécifiques.

Il est difficile de distinguer l'imposition des ménages de l'imposition des autres acteurs économiques puisque ces impositions ont un caractère réel marqué. L'objectif constant de ce rapport sera néanmoins de se concentrer sur la situation des ménages, pour peu qu'on puisse l'isoler.

I - Présentation générale des taxes foncières

A - La taxe sur le foncier bâti

La taxe foncière sur les propriétés bâties, comme la taxe foncière sur les propriétés non bâties, trouve son origine dans la fiscalité révolutionnaire⁷⁶. La loi du 8 août 1890 partagea la contribution foncière en deux contributions distinctes, l'une sur le foncier bâti, l'autre sur le foncier non-bâti. En 1948, les deux taxes foncières, dont les difficultés de réforme étaient déjà patentées, étaient abandonnées par l'État aux collectivités locales.

1 - Le cadre juridique

a) Le cadre général

Les propriétaires, usufruitiers, ou fiduciaires d'un immeuble bâti sont soumis à la taxe foncière sur les propriétés bâties. Sont ainsi imposables toutes les propriétés bâties situées en France ainsi que les installations destinées à abriter des personnes ou des biens ou à stocker des produits, ouvrages d'art et voies de communication, sols des bâtiments, terrains employés à un usage industriel ou commercial ou utilisés pour la publicité commerciale ou industrielle. Est redevable le propriétaire de l'immeuble au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

La taxe foncière sur les propriétés bâties est un impôt réel⁷⁷. Elle grève les bâtiments sans considération, normalement, de la qualité de leurs propriétaires au-delà des éléments de personnalisation qui seront présentés plus loin.

Le bien d'habitation est classé dans une des catégories prévues à l'annexe III, article 324 du code général des impôts⁷⁸. La catégorie du bien est déterminée par rapport à un immeuble de référence dans la commune. Puis une surface pondérée est affectée au bien considérée, en pondérant la surface « habitable » par trois tranches de superficies qui

⁷⁶ Les lois des 23 novembre et 1^{er} décembre 1790 instituent en effet une « contribution foncière », impôt d'Etat, réel, proportionnel et indiciaire. Cet impôt, inspiré des idées physiocrates, devait devenir la principale ressource publique mais rencontra rapidement d'importantes difficultés notamment de prélèvement.

⁷⁷ Comme l'a rappelé le Conseil d'Etat dans sa décision n° 285472 du 19 novembre 2008 « société d'exploitation du musée de l'automobile ».

⁷⁸ La catégorie 1 correspond à une propriété « grand luxe », la catégorie 8 à un local très dégradé.

dépendent de la catégorie du bien⁷⁹. Un nouveau coefficient mineur ou majore le bien en fonction de sa localisation dans la commune, du cadre de vie, des risques d'inondations, ou encore de qualités intrinsèques du bien. Enfin, le confort de l'habitation fait l'objet de correctifs à cette « surface pondérée » par équivalences superficielles⁸⁰. Cette addition d'éléments hétérogènes permet ainsi de déterminer la « surface pondérée totale » de l'habitation que l'on multiplie par le tarif fixé dans la commune en 1970 pour cette catégorie d'habitation. Cette valeur locative cadastrale valeur 1970 est alors actualisée et revalorisée. L'assiette de la taxe est constituée par cette valeur locative cadastrale, diminuée d'un abattement forfaitaire de 50% destiné à tenir compte des dépenses de gestion du propriétaire, d'assurances, d'amortissement, d'entretien et de réparation. Elle prend alors le nom de « revenu cadastral ».

La cotisation, obtenue en appliquant à ce revenu cadastral les taux fixés par les collectivités territoriales, est ensuite majorée de 8% correspondant aux frais d'assiette et de recouvrement engagés par l'État (avant d'éventuels dégrèvements).

Les collectivités bénéficiaires de la taxe sont les communes, les départements, les régions et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) le cas échéant.

b) Les dispositions dérogatoires

Elles sont indiquées ici de manière très synthétique, étant trop nombreuses et hétérogènes pour faire l'objet d'une présentation détaillée dans le cadre de ce rapport.

La taxe foncière sur les propriétés bâties fait l'objet d'exonérations et de dégrèvements, accordés par l'État et/ou les collectivités territoriales⁸¹.

- Les exonérations permanentes de plein droit ou sur délibération des collectivités territoriales :

⁷⁹ Les 20 premiers m² sont ainsi comptabilisés avec un coefficient variable en fonction de la catégorie et différent des autres tranches qui suivent.

⁸⁰ Une salle de bain augmente la surface de 5m², chaque pièce disposant du chauffage central de 2m², un vide-ordures ajoute 3m², l'eau courante 4m², etc.

⁸¹ L'exonération peut être décidée par le législateur, ou, dans certaines circonstances, par les collectivités territoriales. Quand un bien est exonéré, il n'est plus taxable et sort des bases cadastrales. Les exonérations peuvent donner lieu à une compensation par l'État. Le dégrèvement est un mécanisme qui permet de réduire la cotisation fiscale du redevable de l'impôt, tout en restant transparent pour la collectivité.

Certains immeubles bénéficient pour une durée illimitée de l'exonération totale de la taxe, par exemple les propriétés publiques.

– Les exonérations temporaires :

Les exonérations de plein droit, dès lors qu'elles s'appliquent à des immeubles d'habitation, peuvent bénéficier directement ou indirectement aux ménages. Il en est ainsi des immeubles construits dans le cadre de baux emphytéotiques administratifs, des constructions nouvelles dans les deux années suivant leur achèvement pour l'ensemble des locaux, du logement social, ou encore celle de plein droit de cinq ans en faveur des immeubles situés dans les zones franches urbaines (ZFU).

Les exonérations facultatives ont davantage une finalité économique que celles de plein droit imposées par l'État, mais elles peuvent concerner les ménages soit au titre d'une activité économique ciblée⁸², soit au titre du logement⁸³.

– Les exonérations spéciales ou dégrèvements en faveur des personnes âgées, handicapées, ou des personnes de conditions modestes :

Les titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées sont totalement exonérés de la cotisation de taxe foncière sur les propriétés bâties⁸⁴. Ces exonérations en fonction des personnes représentent un coût budgétaire de 278 millions d'euros en 2007.

Par ailleurs, à compter des impositions établies au titre de l'année 2002, les redevables qui, au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, sont âgés de plus de 65 ans et de moins de 75 ans bénéficient d'un dégrèvement d'office de 100 euros de la taxe foncière afférente à leur habitation principale⁸⁵.

A compter des impositions établies au titre de l'année 2008, les contribuables de condition modeste qui résident en maison de retraite bénéficient d'une exonération ou d'un dégrèvement partiel de taxe foncière sur les propriétés bâties afférente à leur ancienne résidence principale dont ils conservent la jouissance.

⁸² Par exemple, l'exonération en faveur des entreprises nouvelles ou l'exonération dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) des locaux affectés exclusivement à une activité touristique.

⁸³ Par exemple, l'exonération dans les ZRR des logements acquis et améliorés grâce à une aide financière de l'agence nationale d'amélioration de l'habitat.

⁸⁴ Cette mesure a été étendue aux titulaires de l'allocation aux adultes handicapés et aux personnes âgées de plus de 75 ans lorsque le montant des revenus n'excède pas une certaine limite.

⁸⁵ Coût de 79 millions d'euros en 2008.

Enfin, les contribuables peuvent obtenir, si certaines conditions sont remplies, le dégrèvement de la taxe foncière sur les propriétés bâties en cas de vacance d'une maison normalement destinée à la location ou en cas d'inexploitation d'un immeuble qui était utilisé par le contribuable lui-même à usage commercial ou industriel⁸⁶.

Les différentes catégories d'exonérations et de dégrèvements qui viennent d'être présentées sont opérées principalement en faveur des ménages, pour des raisons d'abord sociales. D'autres objectifs peuvent cependant être poursuivis (préoccupations environnementales, développement de l'activité économique dans certaines zones défavorisées, etc.). Ce « millefeuille » fiscal ne présente toutefois aucune cohérence d'ensemble, les dispositifs se juxtaposant les uns aux autres sans objectifs clairement affichés ni évaluation de leur impact.

2 - Les formalités déclaratives

Si la construction est nouvelle, les informations relatives aux permis de construire délivrés par les maires sont centralisées dans les bases de données du ministère chargé de l'équipement et reversées aux services de la DGFIP. Six mois plus tard, les services fiscaux demandent au propriétaire de fournir des renseignements sur sa propriété. Une évaluation d'office (sur la base des documents transmis) ou une visite sur place peuvent être réalisées si le propriétaire n'obtempère pas.

S'il s'agit d'un changement de consistance, les mêmes obligations déclaratives s'appliquent. La disparition de l'obligation de permis de construire⁸⁷ a cependant réduit significativement les cas concernés. Dès lors, l'administration risque de perdre sa principale source d'information sur les changements de consistances d'importance.

En cas de changement de propriétaire (vente, héritage), un dossier de mutation est adressé par le notaire à la conservation des hypothèques qui le transmet au centre des impôts fonciers. La qualité des informations est très relative, les particuliers n'ayant aucune obligation de déclaration.

⁸⁶ A compter de 2001, le dégrèvement pour vacance d'une maison ou d'un appartement normalement destiné à la location s'applique aussi aux logements à usage locatif, attribués sous conditions de ressources vacants depuis plus de trois mois et appartenant à des organismes d'habitation à loyer modéré ou à une société d'économie mixte.

⁸⁷ Décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme.

L'administration est supposée procéder annuellement à la constatation des changements physiques affectant le bien et susceptibles de modifier de plus de 10% sa valeur locative. Elle ne peut cependant pas entrer dans les immeubles, ce qui limite singulièrement cette possibilité.

3 - La taxe d'enlèvement des ordures ménagères

Les communes et leurs groupements ont la possibilité d'utiliser les bases et le rôle de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour asseoir une autre taxe : la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)⁸⁸. 67,4% des communes avaient mis en place ce mode de prélèvement (sur 90% de la population). Le produit de la TEOM est de 5 milliards d'euros en 2008, soit environ le quart du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Il s'agit de la taxe locale la plus dynamique car portée, notamment, par le développement des EPCI.

B - La taxe sur le foncier non bâti

1 - Le cadre juridique

a) Le cadre général

La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) est, comme la taxe sur les propriétés bâties, un impôt complexe qui mêle les traits d'une imposition sur le capital et ceux d'une imposition sur les revenus du patrimoine (notion de revenu cadastral). Elle sert aussi de support à trois taxes additionnelles : la taxe spéciale d'équipement, la cotisation aux caisses d'assurances accidents agricoles et la taxe sur les frais des chambres d'agriculture.

La valeur locative cadastrale est censée correspondre à un loyer théorique que produirait le terrain loué dans des conditions normales. Elle est déterminée en fonction de la surface, de la catégorie et de la classe de la terre. L'instruction du 31 décembre 1908, toujours en vigueur, prévoit 13 catégories de propriétés non-bâties. La valeur locative cadastrale résulte des tarifs d'évaluation fixés pour les différentes natures de culture. L'assiette de la taxe foncière sur les propriétés non bâties fait l'objet d'un abattement forfaitaire de 20% pour prendre en compte les frais de fermage et de non location.

⁸⁸ Elles peuvent sinon mettre en place une redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM).

Le redevable légal de l'impôt est le propriétaire ou l'usufruitier au 1^{er} janvier de l'année d'imposition⁸⁹.

b) Les dispositions dérogatoires

Une nouvelle fois, il n'est pas possible de présenter de manière détaillée les dérogations, étant donné leur nombre et leur complexité. Néanmoins, il paraît utile de rappeler les principales dérogations pour comprendre l'économie de cette taxe.

– les exonérations permanentes :

Elles concernent les propriétés publiques, les terrains appartenant à certaines associations d'utilité sociale, les sols et terrains passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties, les terres agricoles pour les parts régionale et départementale de la taxe et pour la taxe spéciale d'équipement additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties sur l'ensemble du territoire, les terres agricoles situées en Corse, les terrains plantés en oliviers ; enfin, une exonération de 20 % des parts communale et intercommunale est prévue pour les propriétés non bâties classées en terres agricoles.

Les exonérations permanentes à la TFPNB présentent certains traits communs avec celles prévues pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (par exemple, les propriétés publiques), mais de nombreuses dérogations sont destinées en outre aux agriculteurs. Ces exonérations ont conduit l'État à verser aux collectivités territoriales une compensation de 483 millions d'euros en 2007 sur un produit total de la TFPNB de 1,2 milliard d'euros.

– Les exonérations temporaires :

Les exonérations temporaires sont moins directement favorables à l'activité agricole que les exonérations permanentes, et sont destinées à la protection de l'environnement, des parcs naturels, des milieux sensibles et des forêts.

– Les dégrèvements spéciaux :

Ces dégrèvements concernent principalement l'activité agricole et notamment les jeunes agriculteurs pour un coût de l'ordre de 11 millions d'euros en 2007 en compensation versée. Le dispositif sert aussi d'instrument de gestion des crises agricoles.

⁸⁹ Dans le cas d'un fermage sur des terres agricoles, le code rural prévoit qu'une fraction de la taxe, en général égale à 20%, peut être répercutée par le propriétaire sur l'exploitant.

2 - Mise en œuvre pratique

La valeur locative moyenne à l'hectare est en général déterminée à partir des données fournies par les actes de location normaux existant dans la commune et en cours à la date de référence de l'évaluation (1^{er} janvier 1961 ou 1^{er} janvier 1975 dans les départements d'outre-mer). À défaut de tels actes, la valeur locative peut être déterminée par comparaison, d'après la valeur vénale, voire par appréciation directe.

Les redevables doivent informer l'administration du changement d'affectation des parcelles concernées. Cette information est souvent déficiente, le propriétaire pouvant être de bonne foi si le changement d'affectation est décidé par son fermier sans qu'il en soit informé. L'administration est ainsi amenée à vérifier les affectations des terres par des tournées, des photographies aériennes, etc.

C - L'estimation du montant des taxes foncières payées par les ménages

La détermination de la part réellement supportée par les ménages ne peut être, en l'état, qu'une estimation. Les services fiscaux n'ont pas d'outil permettant de mesurer cette part ni son évolution.

1 - Les taxes foncières sur les propriétés bâties

La DGFIP n'a pas été en mesure de fournir cette information au conseil des prélèvements obligatoires, ni aux parlementaires qui l'avaient demandée dans leur dernier questionnaire sur le projet de loi de finances pour 2009. L'information, assurément, existe, mais la remontée d'information à un niveau central n'est pas prévue à ce jour⁹⁰.

Afin de donner une estimation de la part acquittée par les ménages, le conseil a utilisé les documents de synthèse sur le cadastre contenus dans l'annuaire statistique de la DGFIP pour identifier les catégories de biens pouvant être rattachées, par hypothèse, aux ménages et celles pouvant l'être aux entreprises. Ainsi, il est proposé de considérer tous les biens d'habitation comme des biens appartenant aux ménages⁹¹. Réciproquement, on ne comptabilisera pas tous les biens industriels et

⁹⁰ Il serait sans doute possible de confronter le rôle de la taxe d'habitation à celui de la taxe sur la propriété bâtie. Cette opération, lourde, n'a pas pu être réalisée dans les temps impartis pour ce rapport.

⁹¹ Parmi ceux-ci, certains appartiennent certainement à des sociétés commerciales ou civiles, mais dans ce cas, il est très vraisemblable que la taxe est économiquement répercutée sur les locataires.

commerciaux parmi le patrimoine des ménages en considérant que leur propriétaire probable est une entreprise ou un indépendant.

Cette reconstitution permet de mettre à l'actif des ménages un montant cumulé de valeurs locatives cadastrales de 94,6 milliards d'euros, soit 68,6 % de la valeur locative 2006 et 92,53% du nombre des locaux entrés au cadastre⁹².

La taxe foncière payée par les ménages peut alors être estimée à environ 14 milliards d'euros en 2008, sur un produit total de 20 milliards d'euros hors TEOM⁹³, et 13,6 milliards en 2007.

Le même mode de calcul (ratio de 70%) conduit à estimer la TEOM payée par les ménages à 3,5 milliards d'euros en 2008 (3,4 milliards en 2007).

Au total, les taxes foncières sur les propriétés bâties payées par les ménages peuvent être estimées à 17,5 milliards d'euros en 2008 (17 milliards en 2007).

2 - Ménages et taxes foncières sur les propriétés non bâties

S'agissant des propriétés non bâties, rien ne permet de distinguer entre des biens qui seraient, *a priori*, plutôt les possessions des ménages et d'autres qui seraient les biens d'entreprises. La reconstitution de la part des ménages se limite donc à une approximation à partir d'autres données.

Au total, selon les calculs faits par le conseil des prélèvements obligatoires, les ménages auraient acquitté 473 millions d'euros de taxe foncière sur les propriétés non bâties en 2007 (en incluant la part de la taxe pour les chambres d'agriculture), et 482 millions d'euros en 2008 (en supposant la reprise à l'identique de la taxe sur les chambres d'agriculture).

⁹² A titre de comparaison, en 2001, la valeur locative du « patrimoine des ménages » ainsi calculé était de 81 milliards d'euros, soit 68,93% de la valeur totale et 92,31% du nombre de locaux.

⁹³ Pour estimer la part des ménages en 2008, le même ratio que pour 2006 a dû être utilisé (des statistiques plus récentes n'étant pas disponibles). La grande stabilité du ratio entre 2001 et 2006 rend cette hypothèse robuste. Le conseil des impôts en 1989 évoquait déjà un ratio de 70% pour la taxe acquittée par les ménages. Il semble que cette répartition soit durable.

Au terme de ces estimations, et en ajoutant les frais d'assiette et de recouvrement diminués des dégrèvements (0,9 milliard en 2008 et 0,8 milliard en 2007), le montant des taxes foncières cumulées acquittées par les ménages en 2008 serait de 19 milliards d'euros⁹⁴.

II - L'évolution des taxes foncières entre 1997 et 2007

A - Evolution des bases et des taux

1 - Les règles d'évolution des taux des taxes foncières

Si les bases des impôts locaux sont fixées et fournies par l'État, les collectivités déterminent les taux d'imposition, chacune en ce qui la concerne.

Les règles de plafonnement instaurées par le législateur prévoient que le taux de la taxe foncière bâtie comme non bâtie, dans une commune ne peut dépasser 2,5 fois la moyenne départementale (ou nationale). En revanche, les taux départementaux et régionaux ne sont pas bornés.

Par ailleurs, les règles d'évolution des taux (règles de lien) sont moins contraignantes pour la taxe foncière sur le bâti (le taux peut évoluer librement) que pour les autres impôts locaux, y compris la taxe foncière sur le non bâti. Ainsi, la TFPB est en fait le seul impôt qui offre aux collectivités territoriales une marge de manœuvre pour fixer les taux.

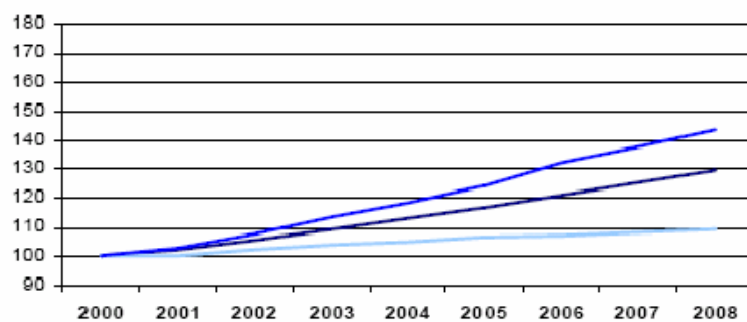
2 - Les évolutions des bases et des taux

Pour autant, la progression sensible du produit de la taxe foncière sur le bâti entre 1997 et 2007 s'explique, pour les trois-quarts, par l'accroissement des bases. Celles-ci évoluent en fonction des rectifications des données des bases par l'État (nouvelles constructions par exemple) et des majorations forfaitaires votées en loi de finances chaque année. En fait, l'essentiel du dynamisme des bases de la taxe foncière sur le bâti est dû aux majorations forfaitaires votées par le Parlement. Le reste des évolutions suit plus ou moins le cycle de la construction.

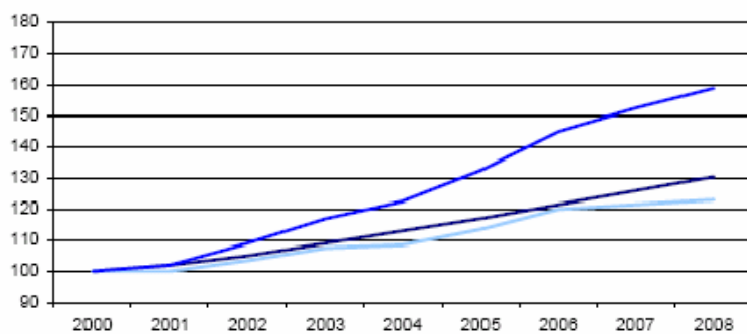
⁹⁴ 18,3 milliards en 2007.

Graphiques n° 18 : La progression des taxes foncières

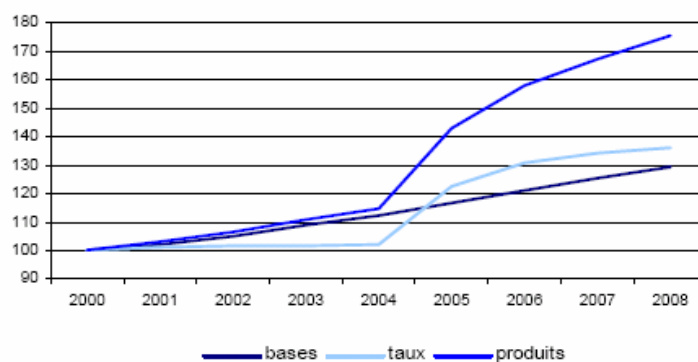
Evolution de la taxe sur le foncier bâti du secteur communal



Evolution de la taxe sur le foncier bâti des départements



Evolution de la taxe sur le foncier bâti des régions



Source : Direction générales des collectivités locales, 2008 bulletin d'informations statistiques n°64

Comme le montrent les graphiques précédents, le dynamisme des bases entre 2000 et 2008, cumulé avec une dynamique de taux croissants pour chaque catégorie de collectivités, a conduit à une forte progression de la taxe sur le bâti, notamment pour les parts départementale (+30%) et régionale (+53%). L'effet taux apparaît plus élevé pour les départements et les régions que pour les communes, ce qui peut s'expliquer par les transferts de compétences qui ont été opérés en leur faveur depuis plusieurs années. Entre 1997 et 2007, les taux moyens nationaux ont évolué comme suit.

Tableau n°30 : Evolution des taux moyens nationaux des taxes foncières

	1997	2007	1997	2007
	Foncier bâti		Foncier non bâti	
Communes et groupements	16,97%	18,56%	40,11%	44,34%
Départements	8,09%	9,88%	19,08%	23,38%
Régions	1,90%	2,61%	4,41%	6,29%
Ensemble	26,12%	29,95%	nd	47,86%
Ensemble avec TEOM	31,60%	37,20%		

Source : direction générale des collectivités locales

Ce tableau fait ressortir l'augmentation sensible des taux moyens nationaux, accentuée, dans le cas du foncier bâti, par la dynamique de la TEOM. Pour autant, le niveau élevé des taux, particulièrement pour le non bâti, résulte de l'obsolescence des bases.

B - La problématique des valeurs locatives cadastrales

1 - Des valeurs locatives obsolètes

Les taxes foncières, comme la taxe d'habitation, reposent sur des valeurs locatives cadastrales administrées qui apparaissent aujourd'hui totalement obsolètes.

Les lois du 31 décembre 1973 et du 18 juillet 1974 (modifiées en 1979 et en 1980) organisaient une procédure de mise à jour des bases qui n'a jamais été mise en œuvre.

- les évaluations des propriétés devaient être effectuées tous les six ans dans le cadre d'une révision générale et à partir des déclarations des contribuables ;
- entre deux révisions générales, des actualisations devaient prendre en compte l'évolution du marché foncier selon une périodicité de trois ans. Ces actualisations devaient reposer sur

des coefficients différenciés fixés, pour le foncier non bâti par région forestière ou agricole et par groupe ou sous-groupe de nature de culture ou de propriété, tandis pour le foncier bâti, les coefficients devaient se différencier par secteur géographique et catégorie de biens ;

- une majoration forfaitaire, chaque année, devait faire évoluer le montant des bases de manière uniforme pour l'ensemble du pays afin de prendre en compte l'évolution des prix.

La périodicité de six ans n'a pas été respectée pour les révisions générales. La seule tentative de révision générale, en 1992, n'a pu être mise en œuvre. Aucune révision des bases n'est intervenue depuis 1961 pour les propriétés non bâties et depuis 1970 pour les propriétés bâties⁹⁵.

Certes, l'utilisation de bases anciennes n'est pas une situation unique en Europe. Néanmoins, il y a une différence entre un dispositif reposant sur une base fixe ancienne et un dispositif qui prévoyait expressément des révisions, rendant ces dernières par conséquent nécessaires à l'équilibre d'ensemble.

La périodicité de deux, puis de trois ans, pour les actualisations n'a pas non plus été respectée. La seule actualisation de ce type a été réalisée en 1980 soit dix ans après la dernière révision. Il semble que les transferts de charge entre contribuables prévisibles aient justifié, après expertise, de rejeter les actualisations de 1983, 1986, 1988.

Les seules modalités d'actualisation depuis 1970 ont été les revalorisations forfaitaires des bases à l'aide de coefficients votés en loi de finances. Pour le foncier non bâti, le coefficient est déterminé à partir de l'évolution du prix du quintal de blé-fermage. Pour le bâti, on utilise l'indice Insee des loyers pour les propriétés bâties.

Le dispositif d'actualisation des bases à l'occasion de changements de consistance ou de propriétaire est imparfait. Les bases sont frappées d'une obsolescence qui sape leur légitimité⁹⁶.

⁹⁵ L'ensemble des valeurs locatives cadastrales actuellement en vigueur repose sur des travaux de révision effectués, pour les propriétés bâties, entre 1970 et 1973 (avec comme date de référence le 1^{er} janvier 1970).

⁹⁶ Ainsi, une très large majorité des locaux sont classés aujourd'hui dans les catégories 5, 5M et 6. La catégorie 6, la plus nombreuse avec plus de quatre millions de locaux, est supposée correspondre à un bien sans pièce de réception, sans salle de bain, dans un immeuble ancien, pouvant comporter des WC extérieurs...

S'agissant des terres agricoles, le décalage entre les revenus théoriques des terres et les revenus cadastraux est très important. Le dispositif a été assis sur une agriculture qui a profondément évolué depuis cinquante ans⁹⁷.

La tentative d'établir de nouvelles bases avec la loi du 30 juillet 1990 s'est soldée par un échec, les transferts de charges entre contribuables ayant alors été considérés comme insupportables pour le corps social.

2 - Une taxe d'État au sein des taxes foncières

En 1990, la révision des bases a nécessité une forte mobilisation de l'administration fiscale. Pour compenser ces coûts exceptionnels, l'État avait mis en place une majoration exceptionnelle de 0,40% perçue en 1991 et 1992. La loi de finances pour 1996 a pérennisé cette majoration qui est désormais intégrée dans les frais d'assiette et de recouvrement perçus par l'État (3,6% pour les frais de dégrèvements et non valeur, 4,4% pour les frais d'assiettes et de recouvrement des taxes foncières et d'habitation).

Dans sa décision du 28 décembre 1995, le Conseil constitutionnel a reconnu la possibilité pour le législateur de pérenniser cette majoration. Il n'en demeure pas moins que cette majoration avait été établie en contrepartie de tâches exceptionnelles et limitées dans le temps. Elle aurait pu permettre de moderniser les outils de gestion et de suivi des taxes locales. Or l'ensemble des outils de gestion informatique des bases et des impôts locaux accuse une vétusté certaine.

Il apparaît en outre que ce prélèvement pérennisé est disproportionné. Les frais de gestion de l'État sont chiffrés par la DGFIP à 1,75% du produit collecté⁹⁸, alors que plus de 4,4% sont prélevés sur ces recettes par l'État à ce titre. Le prélèvement de l'État est important également pour la TEOM, sans que les modalités de gestion de cet impôt ne le justifient compte tenu des économies d'échelles.

C - Comparaisons internationales

Les comparaisons internationales sur les taxes foncières doivent être prises avec une grande précaution. Si l'imposition du patrimoine immobilier est une imposition courante et ancienne dans les pays de l'OCDE, il s'agit bien souvent d'une imposition locale. La comparaison

⁹⁷ Bénéficiaire de subventions désormais valorisées dans le prix de la terre, ce que ne reflètent pas les bases.

⁹⁸ Ce dernier incluant le montant des frais d'assiette et de recouvrement.

entre structures étatiques est plus facile que la comparaison entre collectivités territoriales du fait de la diversité des organisations territoriales.

Il est également difficile de distinguer la part des entreprises de la part des ménages dans les impositions foncières⁹⁹.

1 - Les taxes foncières dans les pays de l'Union européenne

Les dispositifs de taxation des valeurs foncières, qui existent partout ailleurs en Europe, sont extrêmement variés.

Huit États membres distinguent une taxe sur le bâti d'une taxe sur le non-bâti. Pour trois États membres¹⁰⁰ seulement (quatre si les frais d'assiette de la France sont considérés comme un impôt d'État masqué) les taxes foncières financent l'État central. Les taxes foncières sont donc très clairement un impôt local en Europe, toujours pour les communes, parfois pour d'autres collectivités.

Il est complexe de distinguer ceux des États membres qui utilisent une valeur vénale de ceux utilisant une valeur estimée ou une valeur cadastrale. Une dizaine d'États membres utilise des valeurs vénales. Les règles de prise en compte sont sans aucun doute très différentes selon les pays et empêchent de tirer des conclusions définitives s'agissant des bases foncières utilisées.

En revanche, la valeur foncière utilisée est souvent ancienne, parfois plus que dans le cas de la France. Néanmoins, les conséquences du vieillissement des bases sont très différentes selon que ce vieillissement était prévu ou non au départ et selon les règles de révisions (formelles et appliquées).

2 - Une évaluation du poids de la taxation foncière dans l'OCDE

La direction de la législation fiscale a cherché en 2008 à classer les pays de l'OCDE en fonction de l'imposition de l'immobilier¹⁰¹. Les pays qui ont le niveau d'imposition le plus élevé seraient, dans l'ordre décroissant, le Royaume-Uni (3,32% du PIB), les États-Unis (2,88%), le Canada (2,70%), la France (2,39%), le Japon (2,01%), la Nouvelle-Zélande (1,80%), l'Australie (1,40%).

⁹⁹ 15 pays sur 30 à l'OCDE disent pouvoir le faire mais les chiffres de cinq d'entre eux sont considérés comme non fiables par la direction de la législation fiscale car contradictoires avec d'autres sources.

¹⁰⁰ Chypre, Danemark et Grèce.

¹⁰¹ En utilisant des données de l'année 2005.

En se limitant à la part des ménages dans les taxes foncières, l'ordre serait le suivant : Royaume-Uni (1,73%), France (1,63%), Belgique (0,82%), Islande (0,58%), Suède (0,55%), Pays-Bas (0,25%).

L'imposition du foncier serait ainsi une pratique plutôt caractéristique du monde anglo-saxon et scandinave au sein de l'OCDE. Il convient cependant de prendre ces comparaisons internationales avec prudence, dès lors que l'estimation du poids des ménages parmi les redevables n'est sûre ni en France, ni dans d'autres pays de l'OCDE.

Avec un PIB de 1 892 milliards d'euros en 2007, et une fiscalité foncière des ménages estimée à 18,3 milliards d'euros, la part des impôts fonciers des ménages dans le PIB serait de 0,96% du PIB, ce qui apparaît assez cohérent avec le chiffre de l'OCDE (1,63%) qui tient compte de la taxe d'habitation. La France se classerait ainsi à un niveau relativement élevé d'imposition foncière des ménages.

III - Analyse des impacts au regard des objectifs de la politique fiscale

A - Critères de rendement budgétaire

1 - Une progression sensible

Le tableau suivant illustre la progression des produits des taxes foncières sur la période 1997-2007.

Tableau n°31 : Evolution du produit des taxes foncières (1997-2007)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
TFPB	16 043	16 861	17 533	18 086	18 649	19 791	21 128	22 350	24 002	25 553	26 724
TFPNB	1 128	1 137	1 153	1 173	1 190	1 223	1 257	1 291	1 329	1 193	1 220

Source : annuaire statistique de la direction générale des impôts (2007) ; montants émis en millions d'euros

TFPB : taxe foncière sur le bâti, y compris taxes annexes

TFPNB : taxe foncière sur le non-bâti, y compris taxes annexes

Entre 1997 et 2007, le produit de la taxe foncière sur le bâti a progressé de 67% ; celui de la taxe foncière sur le non bâti de 8% seulement.

La décomposition des deux taxes en 2007 et de leurs taxes annexes est présentée dans le tableau suivant.

Tableau n°32 : Produits votés 2007

	TFPB	TFPNB
Communes	11 657	688
Syndicats et assimilés	93	5
Intercommunalités	465	79
s/s total	12 215	772
Départements	5 778	48
Régions	1 685	13
Taxe spéciale d'équipement	58	ns
Total	19 736	834
TEOM	4 808	
taxe chambres d'agriculture		279
CAAA/chambre des métiers		12
Total taxes annexes	4 808	291
Frais assiette-dégrèvement	1 964	89
Total général	26 508	1 215

Source : direction de la législation fiscale : montants en millions d'euros

Le rendement des taxes foncières est peu altéré par les dégrèvements dont le poids reste limité (environ 2,3% du produit des émissions en 2006). La taxe foncière sur le bâti est peu touchée par les dégrèvements, alors que la taxe sur le non bâti supporte des dégrèvements dépassant 25% du produit de l'impôt. La même remarque peut être faite pour les exonérations compensées par l'État.

Les dégrèvements évoluent au même rythme que le produit des émissions (respectivement +11% et +10% entre 2007 et 2009). Il n'en va pas de même pour les compensations d'exonérations, qui sont en diminution, passant de 879 millions d'euros en 2007 à 760 millions en 2009¹⁰².

Par rapport à la taxe d'habitation et à la taxe professionnelle, les prises en charge par l'État restent modestes et plutôt orientées à la baisse.

¹⁰²Direction de la législation fiscale, réponse à un questionnaire parlementaire pour le projet de loi de finances pour 2009.

Tableau n°33 : Pourcentage des dégrèvements et compensations par rapport au produit des émissions des collectivités et groupements

	2006	2007	2008 (provisoire)
Taxes foncières	7,3%	7,1%	6,8%
Taxe d'habitation	29,2%	28,5%	28,2%
Taxe professionnelle	38,8%	39,0%	44,7%
Ensemble	26,4%	26,3%	28,7%

Source : projet de loi de finances pour 2009

2 - Part dans les recettes fiscales

Les taxes foncières occupent une place croissante dans les ressources des collectivités territoriales. En 2007, la taxe sur le bâti correspondait à 31,2% des recettes des quatre taxes, et 31,1% en 2006, contre 26,5% en 1987. La taxe sur le non bâti a connu une évolution inverse, sa part passant de 5,5% en 1987 à 1,3% en 2006 et 2007. Sur la même période, les parts de la taxe professionnelle et de la taxe d'habitation n'ont pas varié. Les règles de fixation des taux des quatre taxes encadrent cependant fortement les évolutions et limitent les risques de divergences.

Les taxes foncières ont largement contribué à l'augmentation des ressources des collectivités. Néanmoins, il faut distinguer la taxe foncière sur le non bâti, mitée par de multiples exonérations en faveur de l'agriculture, et dont le produit a augmenté faiblement au cours de dix dernières années, et la taxe foncière sur le bâti, dont le produit, en croissance sensible, est peu affecté par les exonérations.

La part des taxes foncières dans les ressources propres des collectivités territoriales pourrait encore s'accroître, en particulier pour compenser des pertes de recettes (par exemple, les droits sur les mutations à titre onéreux).

Une baisse des prix de l'immobilier n'aurait pas d'effet majeur à court terme sur le produit des taxes foncières. En revanche, une baisse de la construction ou des rénovations limiterait la progression du produit fiscal attendu de la taxe sur le foncier bâti, avec un décalage temporel de deux ans dû aux exonérations.

B - Les effets des taxes foncières en termes d'équité

1 - Le critère de justice sociale

Fondées sur l'idée physiocrate que la richesse provenait de la détention des biens immobiliers et notamment de la terre, les taxes foncières ont été considérées par le législateur révolutionnaire comme un moyen de mettre en place une contribution équitable aux charges publiques. Toutefois, comme le notait en 1989 le conseil des impôts, *« le choix de cette assiette, qui résulte plus d'un héritage qui n'a jamais été remis en cause que d'une décision délibérée, n'est donc pas neutre si l'on se place du point de vue de la capacité contributive des contribuables »*.

Dans un souci de justice sociale, le législateur a mis en place des exonérations liées à la personne qui représentent cependant des montants limités.

Si l'utilisation d'une assiette immobilière n'est pas critiquable en soi et est retenue dans plusieurs des pays étudiés pour les taxes locales, elle est à l'origine aujourd'hui, du fait de l'obsolescence des bases cadastrales, de situations inéquitables entre contribuables.

Comme l'a constaté la Cour des comptes¹⁰³, la non révision des bases ne permet pas de prendre en compte les évolutions différentielles des immeubles ni des territoires les uns par rapport aux autres : les grands ensembles des périphéries des villes construits dans les années 1960 sont considérés comme des immeubles de confort par rapport aux standards de l'époque, alors qu'ils peuvent se trouver aujourd'hui dans un état fortement dégradé. Inversement, des logements situés en centre ville jugés anciens et insalubres en 1970 peuvent être peu taxés alors que leur valeur aurait fortement crû à la suite d'opérations de réhabilitation. Les valeurs locatives cadastrales restent proportionnellement plus élevées, comparés aux loyers réels, pour le parc de logements sociaux que pour le parc immobilier privé.

De plus, le montant de l'impôt est fonction du potentiel fiscal de chaque collectivité, de ses choix de taux, ce qui crée, pour des redevables à niveaux de revenus et de patrimoines comparables, des situations différentes selon les territoires.

Ces distorsions ne sont que faiblement corrigées par les différents dispositifs d'exonération.

¹⁰³ L'assiette des impôts locaux, rapport public annuel 2009 (page 49).

Il est difficile de mesurer l'ampleur des exonérations non compensées. Les exonérations compensées par l'État, qui concernent principalement les immeubles sociaux et, à travers eux, les ménages à revenus modestes, ont probablement un effet redistributif, quoique limité¹⁰⁴.

Pour la taxe sur le foncier non bâti, les exonérations compensées sont importantes par rapport à la valeur locative totale, mais concernent moins les ménages que les entreprises agricoles. L'effet redistributif en fonction des revenus des ménages est donc sans doute modeste.

Enfin, les dispositifs en faveur des propriétaires de leur habitation principale, qui ne s'appliquent pas aux résidences secondaires, conduisent probablement, à l'intérieur de chaque commune, à des transferts de charges des propriétaires de résidences secondaires vers les propriétaires de résidences principales. Les régions à forte implantation de résidences secondaires (littoraux méditerranéen et atlantique notamment) figurent parmi celles où le produit de la taxe foncière est la plus élevée.

2 - Équité territoriale

S'agissant de taxes locales, avec des bases locales – quoique calculées par l'État – et des taux locaux, les taxes foncières soulèvent par construction des difficultés en termes d'équité territoriale.

La non-révision conduit, s'agissant du foncier bâti, à minorer les bases des territoires plus dynamiques et à majorer celles des territoires en difficulté économique ou sociale. Depuis 1970, l'évolution des rapports de richesse entre les territoires ne s'est pas traduite par une évolution similaire du rapport entre leurs valeurs locatives du fait de l'absence de révision.

Sur un plan global, la non-révision a pour effet d'accentuer les difficultés des territoires fragilisés. Certes, les dispositifs d'exonération peuvent apporter des correctifs¹⁰⁵, mais ceux-ci sont limités.

Certains territoires font l'objet d'un traitement particulier. La Corse fait ainsi l'objet d'une exonération totale de TFPNB pour ses terrains agricoles.

¹⁰⁴ Ces exonérations représentant 400 millions d'euros.

¹⁰⁵ Exonérations de taxe foncière sur le bâti pour les zones franches urbaines, pour les zones urbaines sensibles ; exonération totale de taxe foncière sur le non bâti pour les terres agricoles en Corse.

Le potentiel fiscal est inégalement réparti sur le territoire, rendant ainsi le rôle et l'importance des taxes foncières variables selon les caractéristiques locales.

Bien que d'un montant modeste au niveau national, la taxe sur le foncier non bâti est une ressource indispensable pour de nombreuses communes rurales. Pour plus de 13 000 communes, soit plus du tiers des communes françaises, cette taxe représente plus du quart des ressources fiscales¹⁰⁶. Dans quelque 2 000 communes, cette taxe dépasse les 50% des ressources propres ; elle est la première ressource fiscale de plus de 5 000 communes.

Des études départementales faites par l'Insee permettent une approche territoriale plus fine. En fonction de leurs bases, il est possible de distinguer de classer les communes selon leur potentiel fiscal. Cette approche permet d'analyser comment la commune a utilisé son potentiel fiscal en comparant la mobilisation de ses bases (vote des taux) par rapport aux taux nationaux.

Ces études font apparaître que la richesse mobilisable est plus élevée en zone urbaine du fait de la taxe professionnelle. En zone périurbaine, le potentiel repose beaucoup sur la taxe d'habitation. Faute de mieux, les territoires en difficulté mobilisent les taxes foncières.

Cela met ainsi en évidence une catégorie de « communes doublement pauvres », caractérisées par un faible potentiel de taxe professionnelle et un faible revenu par habitant (ce qui se traduira par des exonérations de taxe d'habitation). Dans ce cas, la mobilisation des taux est importante, notamment sur les taxes foncières.

La fiscalité foncière pèsera donc d'autant plus lourdement que le territoire concerné est dans une situation économique et sociale difficile. Ce phénomène s'explique par les règles de liaison de taux, d'une part, et, d'autre part, sur un plan économique, par la mobilité du capital (départ des entreprises) et du travail (déplacement des populations) par opposition au caractère peu mobile des propriétés foncières. Des mécanismes dérogatoires aux règles de fixation des taux des collectivités ont été mis en place pour permettre de rééquilibrer la charge fiscale entre contribuables, mais leur mise en place est complexe et ne saurait compenser ces évolutions économiques lourdes.

¹⁰⁶ Plus de 50% des communes sont concernées dans 27 départements.

C - L'efficacité économique des taxes foncières

1 - Les avantages économiques des taxes foncières

Les bases foncières sont très stables. L'ampleur de la majoration forfaitaire par rapport aux évolutions spontanées des bases conduit à atténuer fortement le cycle de constructions immobilières. Il existe en outre un décalage entre les bases établies et le cycle économique (puisque les évolutions doivent être prises en comptes). Les taxes foncières jouent ainsi un rôle de stabilisateur économique.

Le caractère pérenne de la ressource, assise sur des immeubles, les faibles variations, l'absence d'un lien trop marqué avec le marché immobilier, la proximité entre les bénéficiaires des dépenses des collectivités (habitants) et les redevables (propriétaires) contribuent à rapprocher ces taxes de la fiscalité locale optimale au sens où l'entend l'OCDE¹⁰⁷.

2 - Les effets négatifs de l'obsolescence des bases

L'absence de révision des bases cadastrales distend le lien entre les taxes foncières et l'économie réelle.

En effet, non seulement la valeur des biens immobiliers varie mais les critères de leur classement ne sont plus les mêmes qu'en 1970.

Par ailleurs, pour les collectivités territoriales, les taxes foncières sont principalement un instrument de financement de leur budget et non un outil d'aménagement du territoire. Or les taxes foncières sont considérées comme un impôt sur les ménages, même si elles sont payées par les entreprises à hauteur de 30% pour le bâti et pour plus de la moitié pour le non bâti, ce qui peut conduire à sous-estimer leur impact économique.

S'agissant de la taxe sur le foncier non bâti, les valeurs locatives cadastrales sont déconnectées de la valeur économique des terres et de la valeur productive agricole de ces dernières. Le revenu cadastral à l'hectare rapporté au résultat moyen à l'hectare des exploitations varie de 2% à 20%. Depuis la dernière actualisation de 1980, les différentes cultures ont enregistré des gains de productivité différents, avec des conséquences sur la valeur des terres. Les catégories retenues datent en outre d'une conception des espaces naturels et agricoles et de leur valeur

¹⁰⁷ L'OCDE estimant même que, de tous les impôts, les impôts sur l'immobilier semblaient les moins nocifs (*Tax and economic growth*, economic department working paper n° 620, 11 juillet 2008).

vieille d'un siècle. L'élevage hors sol n'y trouve pas sa place ; il se trouve ainsi favorisé comme production agricole.

S'agissant de la taxe sur le foncier bâti, il apparaît que les valeurs locatives cadastrales se sont accrues globalement de 17,25% entre janvier 2001 et janvier 2006, alors que l'indice de référence des loyers publié par l'Insee¹⁰⁸ s'appréciait de 13%. En neutralisant l'augmentation du nombre de locaux soumis à la taxe (+5,81%), le taux d'accroissement réel serait d'un peu moins de 12%. Les revalorisations forfaitaires votées par le Parlement n'ont donc pas compensé l'augmentation du coût des loyers : les bases se seraient donc légèrement dépréciées, à l'avantage des contribuables.

Les biens d'habitation des ménages ont été moins revalorisés (+16,7%) que les biens industriels (+18,1%)¹⁰⁹. L'érosion des bases a donc été plutôt à l'avantage des ménages.

D - Critères d'acceptabilité et d'intelligibilité

1 - Acceptabilité

L'absence de réformes d'ampleur depuis près de quarante ans semble indiquer que l'État et les collectivités territoriales s'accommodent en définitive des défauts bien connus des taxes foncières. Le constat fait par le conseil des impôts en 1989 reste d'actualité, la situation n'ayant fait qu'empirer depuis.

En dépit des inconvénients de la non révision des bases cadastrales, les tentatives de réforme se heurtent rapidement à la crainte des transferts de charges entre redevables ou entre collectivités.

Il est vrai que les contribuables semblent assez peu contester ces taxes devant le juge¹¹⁰, ce qui ne signifie pas pour autant qu'ils les acceptent telles qu'elles sont aujourd'hui. Encore faudrait-il qu'ils y comprennent quelque chose.

¹⁰⁸ Indice de référence des loyers créé par la loi du 26 juillet 2005, dont la série est disponible sur la période 2001-2006. Il correspond pour 60% à l'indice des prix, pour 20% à un indice de travaux d'entretien et d'amélioration de l'habitat et pour 20% à l'indice des coûts de la construction.

¹⁰⁹ La revalorisation des maisons exceptionnelles a été de 12%, celle des maisons individuelles de 20%, et celle des appartements de 13%.

¹¹⁰ L'évolution du contentieux de la taxe foncière devant les juridictions administratives montre une diminution des affaires portées de 30% en 10 ans (1998-2008). Les recours émanent principalement des entreprises, notamment des chaînes hôtelières. Le nombre de contentieux ouvert par des particuliers reste modeste malgré une activité précontentieuse non négligeable.

Si, pour compenser de moindres rentrées fiscales sur d'autres impôts, les collectivités territoriales devaient augmenter fortement les taux des taxes foncières, le débat sur l'acceptabilité de ces dernières pourrait toutefois trouver une certaine vigueur.

2 - Intelligibilité

Les taxes foncières sont sans aucune lisibilité pour les contribuables. Le contribuable n'a aucune lisibilité sur les éléments essentiels qui conduisent à son imposition. Les situations où il est amené à s'interroger sur les règles qui lui sont appliquées et leur caractère structurellement inéquitable sont toutefois relativement rares, sauf s'il dispose de plusieurs biens comparables, ce qui n'est qu'exceptionnellement le cas pour des particuliers. En revanche, l'exploitant agricole, qui utilisera plusieurs champs situés sur plusieurs communes, ou l'entreprise hôtelière gérant plusieurs établissements sont davantage en mesure de constater les différences de traitement d'un territoire à un autre, ce qui peut expliquer des contentieux plus fréquents.

Par ailleurs, chaque niveau de collectivité peut faire varier son imposition sans cohérence avec les autres niveaux ce qui expose le contribuable à des messages ambivalents sur la fiscalité locale, et crée des situations déresponsabilisantes pour les collectivités.

Rendre le dispositif plus intelligible pour les redevables apparaît comme un préalable pour permettre une réflexion partagée en vue de sa réforme. Il passe par une explication plus détaillée des modalités de calcul des valeurs locatives pour le redevable, le mettant effectivement en mesure de comprendre les évaluations de l'administration fiscale. Les moyens informatiques modernes, comme internet, doivent permettre au redevable (et au contrôleur) de vérifier, par comparaison nationale et/ou départementale, que les biens sont correctement évalués par rapport à des références communes.

3 - Cohérence politique des taxes

Les taxes foncières présentent une certaine cohérence politique : la valeur des immeubles dépend largement de l'investissement public réalisé dans le quartier ou la commune, et cet investissement de proximité s'est accru avec la décentralisation. Les impôts fonciers sont assez proches d'une rétribution pour le cadre de vie et les services locaux offerts¹¹¹.

¹¹¹ Ce qui est conforme à la théorie de l'échange fiscal, selon laquelle, même en l'absence d'affectation de ses impôts, le contribuable les accepte d'autant plus facilement qu'ils rémunèrent des services dont il profite directement.

Cette approche est moins évidente pour les parts départementale et régionale : les dépenses réalisées par les départements et les régions ont un effet plus diffus sur la valorisation d'un bien immobilier d'un investissement de proximité, l'enchevêtrement des compétences ne contribuant pas à la clarté. Dans ce sens, certains ont proposé de spécialiser sur les départements et les régions la part « entreprises » des taxes foncières tandis que les parts « ménages » resteraient affectées au financement des communes et des intercommunalités¹¹².

Le souci de renforcer la cohérence des taxes foncières peut aussi conduire à ouvrir la question des valeurs à utiliser. S'il peut paraître plus cohérent sur le plan économique, le recours à des valeurs vénales n'est pas sans risques. Il pourrait en effet accentuer la dépendance des ressources des collectivités territoriales à l'égard des cycles du marché immobilier, dont les effets sur le produit des droits sur les mutations à titre onéreux sont déjà forts. La question de la révision des bases cadastrales ne peut plus être éludée.

¹¹² Rapport *Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne*, Conseil économique et social, 2006.

TROISIÈME PARTIE

LES PRÉLÈVEMENTS ASSIS SUR LA TRANSMISSION DU PATRIMOINE

Les droits sur les mutations à titre gratuit ou à titre onéreux constituent, parmi les prélèvements sur le patrimoine étudiés dans le présent rapport, les impôts les plus anciens dont les origines remontent à l'Ancien Régime.

Ils ont comme caractéristiques communes d'être assis sur la valeur du patrimoine transmis, d'être réglés à l'occasion d'une transmission de ce patrimoine, enfin de faire intervenir les notaires comme intermédiaires entre les redevables et l'État. Ils frappent l'ensemble des patrimoines, que ceux-ci soient constitués de meubles, d'immeubles, d'actifs financiers ou de biens professionnels, avec par conséquent des impacts économiques non négligeables. Sur le plan économique, ils constituent une forme d'imposition des plus-values sur le patrimoine, ce qui explique que leur rendement soit relativement sensible aux évolutions que peuvent connaître les valeurs des actifs. Plusieurs différences existent néanmoins. Les redevables, s'agissant des droits sur les mutations à titre gratuit, sont des personnes physiques, alors que les droits sur les mutations à titre onéreux concernent l'ensemble des transactions mobilières et immobilières, que celles-ci soient effectuées par des personnes physiques ou des personnes morales¹¹³. Par ailleurs, les droits à titre gratuit répondent aussi à des objectifs politiques de redistribution des patrimoines, ce qui leur confère une certaine valeur symbolique, alors que les droits à titre onéreux n'ont d'autre fonction que le rendement fiscal. Enfin, de nombreux dispositifs législatifs permettent aujourd'hui d'échapper partiellement voire totalement aux droits à titre gratuit, ce qui n'est pas le cas pour les droits à titre onéreux.

¹¹³ Les droits acquittés par les ménages représentent toutefois l'essentiel des droits payés.

Chapitre I

Les droits sur les mutations à titre gratuit

L'imposition des mutations à titre gratuit est une composante ancienne des systèmes fiscaux progressivement construits par les pays occidentaux¹¹⁴. En France, la loi des 5 et 19 décembre 1790 peut être considérée comme l'acte fondateur systématisant la fiscalité des mutations à titre gratuit et la faisant reposer sur des règles unifiées. La réforme introduite par la loi du 22 frimaire an VII a ensuite posé les bases du régime actuel, en particulier le principe d'application à la valeur de l'actif transmis d'un taux variant selon la nature de la mutation et la qualité des parties. Cependant, l'imposition restait fruste dans sa définition et son application, puisque son assiette correspondait à la valeur brute de l'actif transmis et que son taux était proportionnel. La loi du 25 février 1901 a introduit, pour les successions, deux innovations majeures : la possibilité de déduire le passif héréditaire de l'assiette des droits, permettant ainsi la prise en compte d'un actif net, et l'application d'un barème de taux progressif. La loi du 14 mars 1942 a étendu ces deux règles aux donations et a visé à mettre en cohérence l'imposition des donations et l'imposition des successions, en instaurant le principe du « rapport fiscal » des donations antérieures lors du calcul des droits de succession. Si les barèmes ont été modifiés à de nombreuses reprises depuis lors, les contours du régime fiscal des mutations à titre gratuit sont en revanche globalement inchangés.

¹¹⁴ Au Royaume-Uni, antérieurement à l'instauration de l'*estate duty* en 1894, le *probate duty* avait été créé dès 1694. Aux États-Unis, l'*estate tax* a été mis en place au niveau fédéral en 1916.

I - Présentation générale

A - Cadre juridique

1 - Fait générateur

a) - Les donations

Aux termes de l'article 894 du code civil, « *la donation entre vifs est un acte par lequel le donateur se dépouille actuellement et irrévocablement de la chose donnée en faveur du donataire qui l'accepte* ».

Le fait générateur est l'acte de donation. Ainsi, une donation à terme, dont l'exécution est différée jusqu'à la survenance d'un événement futur et certain, entraîne obligation de paiement des droits dès qu'elle est consentie. En revanche, dans le cas d'une donation sous condition suspensive, qui dépend d'un événement futur et incertain, le fait générateur est constitué par la réalisation de la condition suspensive.

Il faut distinguer par ailleurs le don manuel, la donation simple et la donation-partage.

Le don manuel ne peut porter que sur des biens mobiliers matériels et, par définition, ne fait pas l'objet d'un acte notarié ; le fait générateur de la taxation est la révélation du don manuel à l'administration fiscale.

La donation et la donation-partage (acte par lequel des parents effectuent, de leur vivant, la distribution et le partage de leurs biens entre leurs enfants, anticipant ainsi le règlement de la succession) font systématiquement l'objet d'un acte notarié, dont la signature est le fait générateur de la taxation.

Le traitement fiscal de ces trois types de transmissions est analogue. Pour le calcul des droits afférents à une donation, l'ensemble des donations du même donateur au même donataire survenues au cours des six dernières années est rappelé, sans actualisation de leur valeur. Pour le calcul des droits de succession, les donations passées faites par le défunt à l'héritier sont prises en compte et ajoutées au patrimoine net reçu selon les mêmes règles dites de « rapport fiscal ».

b) - Les successions

C'est le décès du *de cujus* qui constitue le fait générateur le plus courant de l'impôt pour les droits de mutation par décès, en application de l'article 720 du code civil : « *Les successions s'ouvrent par la mort, au dernier domicile du défunt* ».

Toutefois, le fait générateur des droits peut également, bien que cela revête un caractère exceptionnel en pratique, résulter de la disparition, conformément aux dispositions de l'article 88 du code civil, ou de l'absence (premier alinéa de l'article 128 du même code).

Le mode d'ouverture de la succession peut décaler le fait générateur dans le cas d'un legs sous condition suspensive¹¹⁵, ou dans le cas où les dispositions des articles 1881 et 1882 du code général des impôts, qui présument l'appartenance au *de cujus* et l'inclusion dans sa succession d'immeubles, de fonds de commerces ou de clientèles, trouvent à s'appliquer.

2 - Champ d'application

Le champ d'application territorial des droits sur les mutations à titre gratuit est large, comme le montre le tableau suivant.

Tableau n°34 : Champ d'application territorial des droits sur les mutations à titre gratuit

	Donateur ou de cujus fiscalement domicilié en France	Donateur ou de cujus fiscalement domicilié hors de France
Donataire, héritier ou légataire domicilié fiscalement en France pendant au moins six des dix années précédant la mutation à titre gratuit	Les droits sur les mutations à titre gratuit sont dus en France sur les biens meubles et immeubles situés en France ou hors de France. Toutefois, l'impôt acquitté à l'étranger sur les biens situés hors de France peut être imputé sur les droits sur les mutations à titre gratuit exigibles en France pour ces mêmes biens	Les droits sur les mutations à titre gratuit sont dus en France sur les biens meubles et immeubles situés en France ou hors de France
Donataire, héritier ou légataire domicilié fiscalement hors de France pendant plus de quatre ans au cours des dix années précédant la mutation à titre gratuit	Les droits sur les mutations à titre gratuit sont dus en France sur les biens meubles et immeubles situés en France ou hors de France. Toutefois, l'impôt acquitté à l'étranger sur les biens situés hors de France peut être imputé sur les droits sur les mutations à titre gratuit exigibles en France pour ces mêmes biens	Les droits sur les mutations à titre gratuit sont dus en France sur les biens meubles et immeubles situés en France, y compris lorsqu'ils sont détenus par l'intermédiaire d'organismes ou de personnes morales interposés

Source : CPO

¹¹⁵ Tant que celle-ci reste pendante, le legs est compris dans l'actif successoral.

3 - Mode de calcul et assiette

Les droits sont calculés suivant des modalités communes aux donations et aux successions. Le principe est celui de la taxation séparée des mutations pour chaque couple origine-bénéficiaire. Ainsi, lors de la liquidation des droits de succession, la part de chaque héritier est taxée séparément : pour une donation de deux parents à deux enfants par exemple, les dons faits par chaque parent à chaque enfant sont taxés indépendamment, soit formellement quatre taxations distinctes. Pour un même couple origine-bénéficiaire, le calcul des droits est en revanche intégré : lorsque des mutations antérieures existent, elles doivent être déclarées à l'administration fiscale et leur valeur est prise en compte à la fois pour le calcul des abattements et celui des droits progressifs.

Le périmètre du patrimoine du *de cujus*, soumis aux droits de succession, est déterminé par l'application de règles de droit civil et de droit fiscal. En effet, la preuve du droit de propriété du *de cujus* sur un bien peut être établie de façon classique au sens du droit civil : par la théorie de la propriété apparente, par la théorie de l'accession ou par la règle posée par l'article 2276 (nouveau) du code civil (« *En fait de meubles, la possession vaut titre* »). Toutefois, elle peut également résulter de présomptions légales de portée purement fiscale¹¹⁶.

4 - Encadrement des successions par le droit civil

La réserve héréditaire instaurée par la loi consacre, dans les successions, une prééminence du droit du sang¹¹⁷ : les héritiers réservataires, à savoir les descendants en ligne directe, reçoivent au minimum la réserve, qui s'élève à :

- un demi si un enfant est héritier réservataire ;
- deux tiers si deux enfants sont héritiers réservataires ;
- trois quarts si trois enfants ou plus sont héritiers réservataires.

A défaut de descendants, si un conjoint non divorcé survit au défunt, la réserve s'élève à un quart de l'actif successoral.

¹¹⁶ Notamment la présomption de caractère fictif des démembrements de propriété, sous certaines conditions ; la présomption d'appartenance au *de cujus* des valeurs mobilières, parts sociales et créances.

¹¹⁷ Article 912 du code civil. Il faut noter qu'un enfant naturel dont la filiation est établie a les mêmes droits qu'un enfant légitime.

Ces dispositions d'ordre public encadrent ainsi la liberté de tester : seul le solde ou quotité disponible peut être alloué librement par testament. Le dépassement de cette quotité disponible donne lieu à une action en réduction.

Toutefois, la loi du 23 juin 2006 portant réforme des successions, des libéralités et du PACS a introduit une exception à la prohibition des pactes sur succession future¹¹⁸.

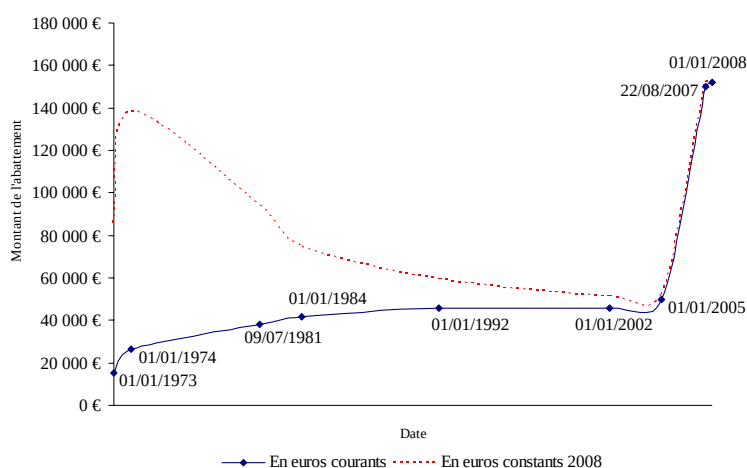
Le testament, qui détermine les modalités de la succession et précise le choix des légataires, peut être modifié à tout moment.

5 - Abattements et exonérations

a) Les abattements

La part de chaque bénéficiaire fait l'objet d'un abattement dont la valeur dépend de son lien avec le défunt ou le donateur. L'abattement personnel en cas de donation ou de succession en ligne directe a été porté de 50 000 euros à 150 000 euros par la loi du 21 août 2007 (ce plafond étant revu chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu et passant ainsi à 151 950 euros pour l'année 2008).

Graphique n°19 : Evolution du montant de l'abattement personnel depuis 35 ans (courbes de tendance)



Source : CPO

¹¹⁸ Article 929 du Code civil.

L'abattement s'applique sans limitation de degré aux ascendants ; en revanche, s'agissant des descendants, il ne porte que sur la part de chacun des enfants vivants ou représentés par suite de prédécès ou de renonciation, ce qui implique qu'entre les représentants des enfants prédécédés ou renonçants, il se divise d'après les règles de la dévolution légale.

Par ailleurs, un abattement de 151 950 euros est applicable sur la part de tout héritier, légataire ou donataire en situation de handicap, sous certaines conditions.

Les donations et successions entre frères et sœurs donnent lieu à un abattement de 15 195 euros.

La loi du 21 août 2007 a par ailleurs allégé les droits applicables aux successions et donations en faveur des neveux et nièces (abattement s'élevant à 7 598 euros à la date du 1^{er} janvier 2008).

b) Les exonérations

Certaines exonérations sont motivées par la qualité du donataire ou du successeur¹¹⁹.

Par ailleurs, des exonérations ou régimes spéciaux peuvent être applicables en fonction de la nature des biens transmis, sous certaines conditions.

Tout d'abord, les transmissions d'entreprises (par décès ou entre vifs) peuvent donner lieu à des exonérations partielles de droits¹²⁰, à hauteur de 75% de la valeur :

- Des parts ou actions de sociétés ayant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, sous plusieurs conditions :

- engagement collectif de conservation d'une durée minimale de deux ans en cours au jour de la transmission, pris par le défunt ou le donateur, pour lui et ses ayants cause à titre gratuit, avec d'autres associés (ou conclu par

¹¹⁹ Ainsi, les dons et legs consentis à l'Etat et à certains établissements publics ou d'utilité publique, aux collectivités territoriales, aux hôpitaux, à des organismes de sécurité sociale, à certaines fondations et associations (notamment à objet universitaire ou culturel) ne donnent pas lieu au paiement de droits.

¹²⁰ Les dispositions décrites ici, couramment désignées par l'appellation « Pacte Dutreil », ont été précédées par l'adoption en loi de finances pour 2000 d'un régime de réduction de droits de succession sur parts d'entreprises à hauteur de 50% de la base taxable, assis sur un engagement collectif de conservation pris, en amont, par le dirigeant *de cujus* et, en aval, par les héritiers pour une durée de six ans (les héritiers devant exercer une fonction de direction dans l'entreprise).

un ou plusieurs héritiers ou légataires entre eux ou avec d'autres associés dans les six mois qui suivent la transmission) portant sur au moins 20 % des droits financiers et des droits de vote attachés aux titres émis par la société s'ils sont admis à la négociation sur un marché réglementé ou, à défaut, sur au moins 34 % de ces droits,

- engagement individuel par chacun des héritiers, donataires ou légataires, pour lui et ses ayants cause à titre gratuit, de conserver les parts ou les actions transmises pendant une durée de quatre ans¹²¹,
- exercice, soit par un héritier, légataire ou donataire, soit par l'un des associés signataires de l'engagement collectif de conservation, de son activité professionnelle principale au sein de la société pendant trois ans ;

- Des biens meubles et immeubles, corporels ou incorporels, affectés à l'exploitation d'une entreprise individuelle, ayant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, sous plusieurs conditions :

- détention depuis plus de deux ans par le défunt ou le donateur lorsque l'acquisition a eu lieu à titre onéreux,
- engagement individuel par chacun des héritiers, donataires ou légataires, pour lui et ses ayants cause à titre gratuit, de conserver l'ensemble des biens affectés à l'exploitation de l'entreprise pendant une durée de quatre ans,
- poursuite de l'exploitation pendant trois ans par un héritier, légataire ou donataire ;

De même, les parts de groupements forestiers et de groupements fonciers agricoles ou les propriétés non bâties incluses dans un site classé Natura 2000 sont exonérées de droits à hauteur de 75%.

¹²¹ Les titres faisant l'objet de l'engagement individuel de conservation peuvent être apportés à une société dont l'objet unique est la gestion de son propre patrimoine constitué exclusivement de participations dans une ou plusieurs sociétés du même groupe que la société et ayant une activité similaire, connexe ou complémentaire. Par ailleurs, l'exonération n'est pas remise en cause lorsque les biens sont transmis à titre gratuit à des descendants, si le ou les donataires poursuivent l'engagement individuel jusqu'à son terme.

Par ailleurs, la première mutation à titre gratuit de constructions nouvelles acquises entre le 1^{er} juin 1993 et le 31 décembre 1994, d'immeubles acquis neufs entre le 1^{er} août 1995 et le 31 décembre 1995 ou d'immeubles locatifs acquis neufs entre le 1^{er} août 1995 et le 31 décembre 1995 ne donne pas lieu au paiement de droits¹²².

Les immeubles classés monuments historiques sont exonérés à raison de leur nature, de même que les œuvres d'art, livres, objets de collection et documents de valeur historique ou artistique donnés par l'héritier ou le légataire à l'Etat ou aux musées municipaux.

Enfin, les reversions de rentes viagères entre parents en ligne directe sont également exonérées de droits sur les mutations à titre gratuit.

c) Dispositions propres aux successions

Les droits de succession pour les conjoints survivants et les partenaires liés par un PACS ont été supprimés.

Les successions entre frères et sœurs peuvent bénéficier d'une exonération de droits si trois conditions cumulatives sont respectées. Le bénéficiaire de la succession doit :

- être célibataire, veuf, divorcé ou séparé de corps ;
- être âgé de plus de 50 ans ou atteint d'une infirmité le mettant dans l'impossibilité de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence ;
- avoir été constamment domicilié avec le défunt pendant les cinq années ayant précédé le décès.

Les biens reçus par un héritier ou un légataire et remis à une fondation reconnue d'utilité publique dans les six mois de la transmission donnent lieu à abattement à hauteur de leur valeur pour le calcul des droits sur les mutations à titre gratuit.

Un abattement « balai » de 1 520 euros par part successorale s'applique à défaut d'autre abattement¹²³. Par ailleurs, l'article 796 I du

¹²² Dans la limite de 46 000 euros par part reçue par chaque donataire, héritier ou légataire.

¹²³ Il est toutefois cumulable avec l'abattement pour remise à une fondation reconnue d'utilité publique.

code général des impôts prévoit une série d'exonérations de droits de succession à raison de la qualité du défunt¹²⁴.

Lorsqu'un contrat d'assurance-vie prévoit le versement d'un capital ou d'une rente à un bénéficiaire déterminé lors du décès de l'assuré, ce capital ou cette rente ne fait pas partie de la succession. Ces sommes ne sont alors soumises aux droits qu'à concurrence de la fraction des primes versées après l'âge de 70 ans qui excède 30 500 euros. A défaut, elles sont soumises, pour la fraction des primes versées après le 13 octobre 1998, à un prélèvement de 20%¹²⁵, après déduction d'un abattement de 152 500 euros par bénéficiaire.

Toutefois, plusieurs exceptions doivent être mentionnées :

- le prélèvement de 20% ne s'applique pas à certains contrats (contrats de rente-survie garantissant le versement d'un capital ou d'une rente viagère à un enfant handicapé, contrats d'assurance de groupe souscrits dans le cadre d'une activité professionnelle, etc.) ;
- si le bénéficiaire stipulé est le conjoint survivant, le partenaire lié par un PACS survivant, ou un frère ou une sœur dans des conditions telles que la succession du défunt est intégralement exonérée, les sommes versées en vertu du contrat échappent entièrement aux droits de succession et au prélèvement de 20%.

En revanche, si l'indemnité payable est stipulée au profit d'un bénéficiaire indéterminé ou de l'assuré, elle est incluse dans sa succession, donc soumise aux droits.

d) Dispositions propres aux donations

Les donations donnent lieu à l'application d'un régime d'abattements et d'exonérations spécifique.

¹²⁴ Concernant principalement les décès de victimes de guerre ou d'actes de terrorisme et de sapeurs-pompiers professionnels ou volontaires décédés en opération de secours, cités à l'ordre de la nation.

¹²⁵ Qui porte, pour les contrats non rachetables, sur les primes versées, et pour les contrats rachetables, sur la fraction rachetable.

Tableau n°35 : Abattements spécifiques aux donations

Nature de la transmission	Dispositions applicables	Montant de l'abattement	Délai de reconstitution de l'abattement
Donations entre époux et entre partenaires liés par un PACS	Articles 790 E et 790 F du CGI	76 988 €	6 ans
Donations aux petits-enfants	Article 790 B du CGI	30 390 €	6 ans
Donations aux arrière-petits-enfants	Article 790 D du CGI	5 065 €	6 ans
Dons de sommes d'argent consentis entre le 1 ^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2010 à un enfant, un petit-enfant, un arrière-petit-enfant ou, à défaut d'une telle descendance, un neveu ou une nièce pour la création ou la reprise d'une PME ¹²⁶	Article 790 A bis du CGI	30 000 €	Le donataire ne peut bénéficier de ce dispositif qu'une seule fois par donateur
Dons de sommes d'argent consentis par un donateur de moins de 65 ans au profit d'un enfant, d'un petit-enfant, d'un arrière-petit-enfant ou, à défaut d'une telle descendance, d'un neveu ou d'une nièce, le donataire étant majeur ou émancipé	Article 790 G du CGI	30 390 €	Le plafond de 30 390 € est applicable aux donations consenties par un même donateur à un même donataire. L'abattement ne se reconstitue donc pas.

Source : CPO

6 - Evaluation de l'assiette

Pour la liquidation des droits, les biens transmis sont estimés sur la base de leur valeur réelle au moment de la transmission :

- pour les biens immeubles : valeur vénale, avec deux exceptions :
 - en matière de successions, s'il s'agit de la résidence principale à la fois pour le défunt et pour son conjoint ou partenaire lié par un PACS, survivant, ou pour un ou plusieurs de ses enfants, un abattement de 20% sur la valeur du bien est pratiqué ;

¹²⁶ Pendant une période de cinq ans, le donataire doit exercer son activité professionnelle principale dans la société ou l'entreprise, et l'activité de celle-ci doit être industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale.

- si le ou les immeubles ont fait l'objet d'une adjudication publique dans les deux années qui ont précédé ou suivi, soit l'acte de donation, soit le point de départ des délais pour souscrire la déclaration de succession, les droits exigibles ne peuvent être calculés sur une somme inférieure au prix de l'adjudication¹²⁷ ;
- pour les biens meubles corporels, la valeur est déterminée par le prix net obtenu lors d'une vente publique intervenue dans les deux ans du décès¹²⁸ ;
- pour les valeurs mobilières : en cas de cotation, prix de marché moyen le jour de la transmission ou, pour les successions, valeur moyenne sur les 30 jours précédant la transmission ; en l'absence de cotation, valeur inscrite dans la déclaration détaillée et estimative des parties ;
- les stock-options n'ayant pas été levées par le *de cuius* à la date de son décès peuvent être exercées par ses héritiers dans un délai de six mois, et les droits sont alors assis sur le gain d'option ;

Lorsque seul l'usufruit ou la nue-propriété fait l'objet d'une transmission, sa valeur est déterminée par une quotité de la valeur de la propriété entière qui dépend de l'âge de l'usufruitier (de 90 % pour l'usufruit et 10 % pour la nue-propriété quand l'usufruitier a moins de 21 ans à 10 % pour l'usufruit et 90 % pour la nue-propriété quand l'usufruitier a plus de 91 ans, avec une évolution linéaire de 10 % pour chaque tranche de dix années). La valeur des seuls droits d'habitation et d'usage est de 60 % de la valeur de l'usufruit.

Enfin, dans le cas des successions, les dettes certaines du défunt sont déduites de l'actif de succession. La taxation ne porte donc que sur le patrimoine *net* transmis. Outre les dettes du *de cuius* peuvent être déduites les sommes et valeurs détachées de son patrimoine (legs, etc.), les sommes et valeurs qui étaient détenues par le *de cuius* à titre précaire, les indemnités versées ou dues au *de cuius* en réparation de dommages corporels liées à un accident ou à une maladie, etc.

Sont également admis en déduction, dans la limite de 1 500 euros, les frais funéraires.

¹²⁷ A moins qu'il ne soit justifié que la consistance des immeubles a subi, dans l'intervalle, des transformations susceptibles d'en modifier la valeur.

¹²⁸ A défaut, par l'estimation contenue dans un inventaire ou acte dressé dans les cinq ans précédant le décès dans le cas d'une succession et par un montant égal à 60% au moins de l'évaluation faite dans un contrat d'assurance datant de moins de 10 ans dans le cas d'une donation ; ou par la déclaration détaillée et estimative des parties.

Dans le cas des donations, les droits doivent en principe être liquidés sans distraction des charges, et l'assiette est donc constituée par la valeur brute des biens transmis. Toutefois les dettes contractées par le donateur pour l'acquisition ou dans l'intérêt des biens objets de la donation, qui sont mises à la charge du donataire dans l'acte de donation, et dont la prise en charge par le donataire est notifiée au créancier, sont déductibles¹²⁹ ; de même, les droits dus lors de la transmission de parts sociales sont assis sur leur valeur vénale, qui prend en compte le passif de la société.

7 - Les barèmes

Le montant des droits est calculé en appliquant à la base taxable le barème progressif, qui dépend du lien entre le bénéficiaire de la transmission et le défunt ou donateur. Au 1^{er} janvier 2009, les barèmes applicables sont les suivants :

Tableau n°36 : Donations entre époux et entre partenaires liés par un PACS¹³⁰

Fraction de part nette taxable	Tarif applicable
Inférieure à 7 922 €	5%
Entre 7 922 € et 15 636 €	10%
Entre 15 636 € et 31 271 €	15%
Entre 31 271 € et 542 036 €	20%
Entre 542 036 € et 886 020 €	30%
Entre 886 020 € et 1 772 041 €	35%
Supérieure à 1 772 041 €	40%

Source : CPO

Tableau n°37 : Donations et successions en ligne directe

Fraction de part nette taxable	Tarif applicable
Inférieure à 7 922 €	5%
Entre 7 922 € et 11 883 €	10%
Entre 11 883 € et 15 636 €	15%
Entre 15 636 € et 542 036 €	20%
Entre 542 036 € et 886 020 €	25%
Entre 886 020 € et 1 772 041 €	35%
Supérieure à 1 772 041 €	40%

Source : CPO

¹²⁹ Sous réserve que la dette n'ait pas été contractée par le donateur auprès soit du donataire ou du conjoint de ce dernier, soit de son conjoint ou de ses ascendants, soit de ses frères, sœurs ou descendants, soit de ses ascendants ou de leurs frères et sœurs.

¹³⁰ Pour mémoire, les successions sont exonérées.

Tableau n°38 : Donations et successions en ligne collatérale et entre non parents

Fraction de part nette taxable	Tarif applicable
Entre frères et sœurs :	
Inférieure à 23 975 €	35%
Supérieure à 23 975 €	45%
Entre parents jusqu'au 4 ^{ème} degré	55%
Entre parents au-delà du 4 ^{ème} degré	60%

Source : CPO

Les droits ainsi calculés peuvent faire l'objet d'une réduction de 100%, dans la limite de 610 euros par enfant au-delà du deuxième, lorsque l'héritier, le donataire ou le légataire a trois enfants ou plus au jour de la donation ou au moment de l'ouverture de ses droits à la succession pour les transmissions en ligne directe ou entre époux ou partenaires liés par un PACS¹³¹.

Une réduction de 50%, dans la limite de 305 euros, est prévue lorsque l'héritier, le donataire ou le légataire est un mutilé de guerre frappé d'une invalidité d'au moins 50%

Dans le cas des donations, une réduction supplémentaire à raison de l'âge du donateur peut être appliquée :

Tableau n°39 : Réductions de droits de donation en fonction de l'âge du donateur

Âge du donateur	Donation	
	En pleine propriété ou en usufruit	En nue-propriété
Moins de 70 ans	50%	35%
Plus de 70 ans et moins de 80 ans	30%	10%

Source : CPO

Dans le cas d'une donation, les droits peuvent être pris en charge par le donateur, à condition qu'un acte le prévoie. Les droits sont alors considérés comme une dette du donateur, et n'entrent pas dans l'assiette des biens transmis. Cette faculté est fréquemment utilisée en pratique.

Les barèmes étaient restés inchangés entre 1984 et 2007. Compte tenu de l'augmentation du prix des actifs sur la période, cette situation a conduit à un alourdissement relatif de l'impôt. Pour mettre fin à ce décalage croissant, la loi du 21 août 2007 a introduit le principe de l'indexation annuelle des tranches du barème et de la valeur des

¹³¹ La limite étant de 305 euros par enfant pour les transmissions en ligne collatérale ou entre personnes non parentes et non unies.

abattements selon des modalités identiques à celle du barème de l'impôt sur le revenu.

B - Mise en œuvre pratique

1 - L'accomplissement des formalités déclaratives

a) Les donations

Les donations d'immeubles, de fonds de commerce, de clientèle et du droit à un bail d'immeuble, qu'elles aient ou non été constatées par un acte, doivent faire l'objet d'une déclaration. En raison des règles de rapport fiscal, la déclaration des donations et dons manuels est obligatoire au premier euro. La déclaration des donations est faite par les notaires, celle des dons manuels est faite par le donateur ou le donataire, normalement dans le mois suivant le don.

b) Les successions

La déclaration de succession est facultative en dessous d'un certain seuil d'actif net de succession, qui dépend du lien entre l'héritier et le défunt. Celui-ci a évolué au cours des dernières années, ainsi que le retrace le tableau ci-dessous. L'existence de ce seuil de déclaration conduit à ce que moins de deux décès sur trois fassent l'objet d'une déclaration de succession en 2006 (en 1984, cette proportion s'élevait à peine à la moitié, ce qui traduit une baisse de la fréquence des successions de très faible montant).

Tableau n°40 : Évolution du seuil d'obligation de déclaration d'une succession depuis 1999

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Conjoint survivant et héritier en ligne directe	10 000 F	10 000 F	10 000 F	1 500 €	1 500 €	10 000 €	10 000 €	50 000 €
Autres héritiers	-	-	-	-	-	3 000 €	3 000 €	3 000 €

Source : DGFIP

Tableau n°41 : Pourcentage des successions faisant l'objet d'une déclaration

	2002	2003	2004	2005	2006
Pourcentage des successions faisant l'objet d'une déclaration	62,8%	60,1%	66,2%	62,8%	61,7%

Source : DGFIP

Les héritiers disposent en principe d'un délai de six mois pour déclarer la succession (un an si le décès n'a pas eu lieu en France métropolitaine). Les cas les plus complexes peuvent faire l'objet d'une déclaration préalable destinée à satisfaire à l'obligation déclarative, puis de déclarations complémentaires.

2 - Le contrôle

L'organisation administrative en matière de contrôle des droits sur les mutations à titre gratuit, de contrôle des droits de mutation à titre onéreux et de contrôle de l'impôt de solidarité sur la fortune est identique.

Depuis 1994, le réseau est constitué par trois types de structures :

- les inspections de fiscalité immobilière (FI), rattachées à un centre des impôts ;
- les inspections de fiscalité immobilière élargies (FIE), dont le ressort de compétence regroupe celui de plusieurs centres des impôts ;
- les brigades de contrôle de fiscalité immobilière, en charge du contrôle des dossiers les plus complexes.

Les contrôles sont effectués sur pièces, à partir des éléments que le service de contrôle détient ou recueille, soit auprès du contribuable, soit auprès de tiers, par l'intermédiaire de demandes d'informations ou de renseignements et par la mise en œuvre du droit de communication.

Plusieurs procédures sont applicables, en fonction de l'accomplissement par le contribuable des formalités déclaratives qui s'imposent à lui :

- lorsque le contribuable a rempli ses obligations déclaratives, trouve à s'appliquer la procédure de rectification contradictoire, assortie d'une variante visant spécifiquement la répression des abus de droit ;
- en cas d'omission de déclaration, c'est la procédure de taxation d'office qui est applicable.

S'agissant du contrôle des successions, une grille d'analyse de risque est proposée aux services, reposant principalement sur les critères suivants : montant de l'actif net, présence de titres non cotés dans l'actif successoral, complexité du patrimoine, situation familiale.

L'administration ne dispose pas d'outil comparable pour cibler les contrôles des mutations à titre gratuit entre vifs. Dans la pratique, les services sont invités à examiner dans le détail la situation patrimoniale des redevables figurant sur la liste des dossiers à fort enjeu (DFE) dont le

contrôle triennal est inscrit au contrat de performance 2006-2008 de la DGFIP.

Au total, près de 22 000 contrôles relatifs à des mutations à titre gratuit ont été opérés en 2007, portant sur 264 millions d'euros de droits.

Tableau n°42 : Contrôles portant sur des droits sur les mutations à titre gratuit en 2007

Nature du contrôle	Nombre de contrôles	Droits (en M€)
DMTG (ensemble), dont :	21 943	264
- contrôle valeur (y compris relatif aux successions)	5 452	83
- contrôle succession (hors contrôle valeur)	16 491	181

Source : DGFIP, état statistique 15 TB et Alpage

Le montant total des pénalités relatives aux droits d'enregistrement s'est élevé en 2007 à 77 millions d'euros¹³².

3 - Le volume du contentieux

Tableau n°43 : Contentieux portant sur des droits sur les mutations à titre gratuit soldés en 2007

	Nombre total d'affaires contentieuses DMTG	Montant total des dégrèvements prononcés (€)	Droits dégrevés (€)	Pénalités dégrevées (€)
Total	889	33 078 885	23 651 577	9 427 308
Répartition :				
- réclamations préalables	607	24 386 124	17 382 139	7 003 985
- TGI	210	7 476 772	5 356 585	2 140 187
- Cours d'appel	72	1 195 989	912 853	283 136

Source : DGFIP, extractions à partir de l'application Erica et de l'outil de requêtage Cognos.

En 2007, 48 arrêts relatifs aux droits sur les mutations à titre gratuit ont été rendus par la Cour de cassation.

¹³² Les applications de la DGFIP ne permettent pas d'isoler, sur ce total, la part correspondant au résultat des contrôles portant sur les DMTG.

C - Comparaisons internationales

1 - Panorama général

Dans la plupart des pays étudiés, les DMTG révèlent une fiscalité protéiforme où de nombreux aménagements sont prévus afin de sensiblement diminuer la charge fiscale globale attachée à certaines transmissions (augmentation des abattements et des exonérations, révision des bases, baisse des taux d'imposition, etc.), voire de neutraliser en tout ou partie l'imposition. Ainsi, le taux effectif d'imposition est notablement inférieur au taux de base applicable.

En ce qui concerne les mécanismes généraux, la grande majorité des Etats ont adopté des principes d'imposition très similaires. Les DMTG sont assis sur une part nette revenant à chaque héritier qui est évaluée le plus souvent à la valeur de marché.

Les règles de territorialité fondent, en principe, une imposition à raison de l'ensemble du patrimoine situé sur le territoire de l'Etat considéré et à l'étranger quand le défunt était résident de l'Etat au moment du décès.

Les taux d'imposition relèvent le plus souvent d'un barème progressif variable en fonction du degré de parenté entre le défunt (ou le donateur) et le bénéficiaire (échappent toutefois à cette règle les États-Unis et le Royaume-Uni¹³³). Ce lien de parenté permet également de bénéficier d'abattements et/ou d'exonérations plus ou moins importants, avec un traitement privilégiant pour les transmissions en ligne directe (conjoint en particulier et descendants directs).

Dans les États fédéraux, en particulier en Suisse et dans une moindre mesure en Belgique et aux États-Unis, la fiscalité locale prime souvent sur la fiscalité fédérale, ce qui crée des régimes fiscaux très différenciés aussi bien quant à l'assiette, le mode d'évaluation, les abattements et exonérations, les taux d'imposition. Toutefois, en Allemagne, la législation fédérale détermine les règles applicables au traitement fiscal des successions et donations, le produit revenant aux Länder.

¹³³ Les États-Unis imposent les transmissions imposables selon un barème progressif qui est toujours le même quel que soit le degré de parenté. Le Royaume-Uni impose les transmissions au taux unique de 40% dès lors qu'un certain seuil unique est franchi.

2 - Les pays ayant engagé une réflexion ou une réforme

En Allemagne, à la suite de la sanction par la Cour fédérale constitutionnelle du mode d'évaluation tendant à appréhender la valeur de rendement de certains biens (professionnels, immobiliers et participations), le gouvernement a dû déposer un projet de loi qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Le texte prévoit une refonte complète du système avec passage à la valeur de marché comme étalon de l'évaluation des biens, et corrélativement une augmentation substantielle des abattements et exonérations¹³⁴. Il prévoit également une augmentation des tranches du barème d'imposition et le maintien des taux d'imposition en ligne directe¹³⁵, mais un relèvement sensible des taux des classes II (collatéraux, neveux et nièces) et III (autres ayants droit) portant notamment le taux minimum de 12 ou 17% à 30%, et le taux marginal de 40% à 50%. Le régime de faveur applicable aux transmissions d'entreprises sera quant à lui totalement revu.

En dépit de l'augmentation des exonérations et abattements prévus par la réforme, l'objectif du gouvernement reste de maintenir à leur niveau actuel les recettes provenant des prélèvements sur les successions et les donations¹³⁶.

Aux Pays-Bas, le gouvernement envisage également une refonte du système, qui tendrait vers une simplification de la législation applicable et une réduction du coût fiscal des transmissions par successions et donations.

Aux États-Unis¹³⁷, les droits de succession ont connu une modification législative en 2001. Il a ainsi été décidé de les réduire progressivement de 2002 à 2009 (en augmentant les montants d'abattements et en réduisant les taux). Il était également prévu de les supprimer en 2010. Toutefois, cette suppression ne s'appliquera pas : la proposition de la nouvelle administration consiste plutôt en un gel des taux et des montants au niveau actuel (exonération des successions inférieures à 3,5 millions de dollars, taux marginal du barème de 45%), de sorte que seulement 2% des successions seraient imposables.

En ce qui concerne les droits de donations :

- de 2002 à 2009, ils sont progressivement diminués ;

¹³⁴ Ainsi, l'abattement applicable entre conjoints passe de 307 000 à 500 000 euros ; pour les enfants, de 205 000 à 400 000 euros.

¹³⁵ Ces changements sont opérés dans le but de compenser la surcharge d'imposition qui résulte du passage à la valeur de marché comme mode d'évaluation.

¹³⁶ Soit environ 4 milliards d'euros de recettes par an (deux fois moins qu'en France).

¹³⁷ De plus, en sus de l'imposition fédérale sur les successions et donations, chaque Etat prévoit ses propres droits de successions.

- en 2010, les droits de donations continueront d’être exigés (exonération de 1 million de dollars) ;
- à partir de 2011, les droits de donations resteront exigés à moins que le Congrès ne prenne d’autres mesures.

Enfin, la *generation-skipping transfer tax* (GSTT)¹³⁸ est supprimée progressivement ; elle sera réintroduite en 2011, sauf mesure contraire du Congrès.

3 - Les pays ayant aboli les droits de mutation à titre gratuit

Les droits de donations et de succession n’existent pas dans huit États de l’Union Européenne (Chypre, Estonie, Lettonie, Malte, Portugal, Roumanie, Slovaquie et Suède).

Le Portugal les a abrogés à compter du 1^{er} janvier 2004. De même, l’Estonie et la Slovaquie les ont totalement supprimés à compter du 1^{er} janvier 2004, quelques mois avant d’intégrer l’Union européenne.

L’Autriche a supprimé les droits de donations et de succession à compter du 1^{er} août 2008 à la suite d’un arrêt de la cour constitutionnelle qui a jugé contraire à la Constitution les dispositions fiscales relatives à la détermination de la valeur des biens immobiliers.

En Suisse, où il n’existe pas d’impôt fédéral sur les successions ou les donations, les cantons prélèvent un impôt sur les successions (à l’exception du canton de Schwyz) et sur les donations (à l’exception des cantons de Schwyz et de Lucerne). De plus, certaines communes prélèvent un impôt sur les successions et donations. Malgré une diversité apparente d’un canton voire d’une commune à l’autre, il apparaît que plus la proximité avec le défunt ou le donateur est grande, plus les taux sont faibles voire inexistantes (exonération).

En Italie, les droits de successions et de donation avaient été abolis en 2001. Ils ont été réintroduits en 2006 mais avec des abattements et exonérations très significatifs, notamment en ligne directe. En outre, les taux qui s’appliquent sont très faibles (de 4 à 8%) et varient selon le lien de parenté entre le bénéficiaire et le donateur ou défunt.

¹³⁸ Surcharge des droits de donation appliquée en cas de transfert non à la première mais à la deuxième génération.

4 - Les pays favorisant l'anticipation des successions

Au Royaume-Uni, un dispositif favorable fait coexister deux régimes pouvant s'appliquer lorsque les contribuables souhaitent préparer leur succession :

- Les *Potentially Exempt Transfers* (PET) : exonération à la condition résolutoire que la donation ait été faite plus de sept ans avant le décès du donateur ;
- Les *Chargeable Lifetime Transfer* (CLT) : imposition au taux de 20% au jour de la donation si le seuil annuel, mentionné ci-dessus, est dépassé, puis 40% si le décès intervient dans les sept ans de la donation.

En Belgique, les dons manuels sont exonérés si le décès du donateur n'intervient pas dans les trois ans de la donation.

5 - Les pays favorisant les transmissions entre époux/ligne directe

Les taux présentent une forte disparité entre les pays comme le montre le tableau suivant. L'écart est encore plus marqué pour les seuils de déclenchement du taux maximum : de 5 071 euros en Pologne à 25,565 millions d'euros en Allemagne (1,72 million en France¹³⁹).

Tableau n°44 : Synthèse des taux applicables en matière de DMTG

	France	RU	Esp	It	EU	CH	Bel	All	PB
Taux mini	5%	40	7,65	4	18	0	3	7,65	(5)
Taux maxi	60% ligne directe : 40%	40	34	8	45	45	30	30	(68) ligne directe : 20

Source : CPO

De même, les abattements varient de façon importante tant pour le conjoint survivant que pour les héritiers en ligne directe.

En Italie, l'exonération en ligne directe peut aller jusqu'à 1 million d'euros. Au Royaume-Uni, les successions entre époux ou partenaires sont exonérées. Les autres successions profitent d'un abattement de 312 000 livres¹⁴⁰ pour 2008. En Suisse, la plupart des cantons exonèrent le conjoint survivant et les descendants en ligne directe, y compris les

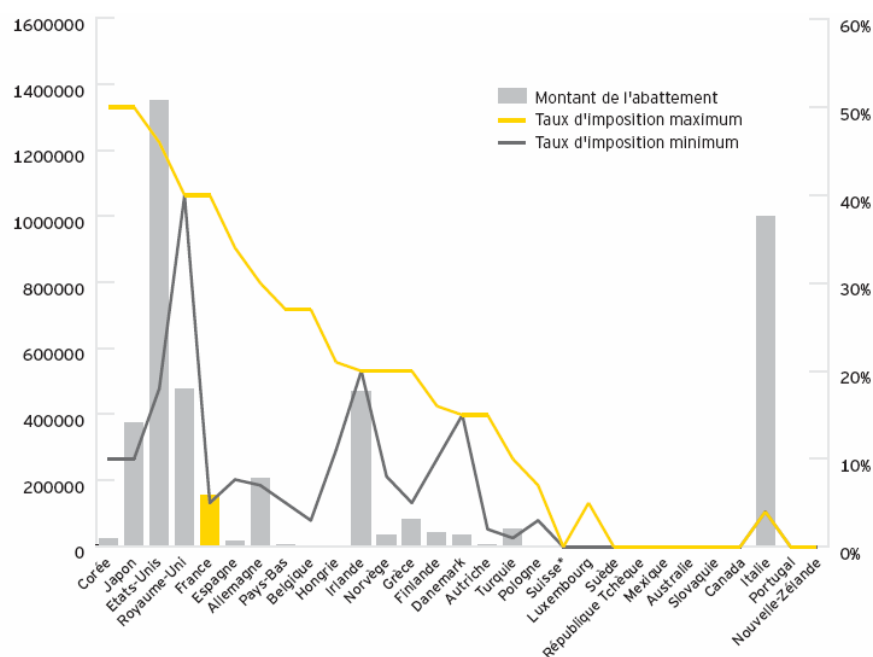
¹³⁹ Seuil relativement élevé par rapport aux principaux pays de l'Union européenne, sauf l'Allemagne.

¹⁴⁰ Ce seuil sera porté à 325 000 livres pour 2009-2010 et à 350 000 livres pour 2010-2011. A l'issue de ce processus d'augmentation, il est estimé que 94% des successions seront exonérées.

enfants adoptifs. Enfin, aux États-Unis, outre les abattements et exonérations énoncés précédemment, en cas de legs entre époux si l'époux survivant est citoyen américain ou un non-national domicilié aux États-Unis, la valeur brute du patrimoine fait l'objet de déductions dont le montant n'est pas plafonné, ce qui peut réduire à néant la base imposable. L'Espagne paraît avoir une imposition relativement lourde, malgré un taux d'imposition assez faible (entre 7,65 et 34%). En effet, il existe 15 tranches d'imposition, un abattement en ligne directe de seulement 15 000 euros, une possibilité d'exonération à 95% de la résidence principale, enfin une surcharge d'imposition sur la valeur du patrimoine après donation ou succession.

Le graphique dessous illustre le montant des abattements sur les droits de successions en ligne directe ainsi que le taux maximum et minimum d'imposition applicable dans un panel significatif de pays industrialisés :

Graphique n°20 : Droits de successions en ligne directe et abattements

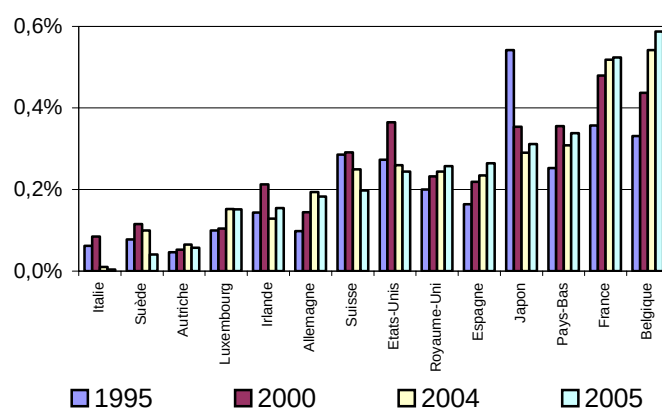


*Dans le canton de Genève

Source : Baromètre de la compétitivité fiscale 2008, Ernst & Young, Société d'avocats

La comparaison des poids respectifs des DMTG dans le PIB fait apparaître que la France se situe en effet dans la fourchette haute des pays examinés, avec une progression de 1995 à 2005.

**Graphique n°21 : Droits de donation et de succession (cumul)
par rapport au PIB**



Source : CPO

Toutefois, la réforme de 2005 et la loi dite TEPA devraient ramener la France dans la moyenne des pays européens. Par ailleurs, la France dispose d'une situation relativement favorable en matière de transmission anticipée des patrimoines et de transmission des entreprises.

6 - Pays ayant adopté un régime favorisant la transmission d'entreprises

A la suite d'une recommandation de la Commission européenne en décembre 1994 sur la transmission des petites et moyennes entreprises, de nombreux États membres ont adopté des dispositifs d'allègement des droits sur les mutations à titre gratuit pour les successions ou donations portant sur des entreprises.

Ainsi, 21 États ont aboli les droits de successions sur les transmissions d'entreprises ou appliquent des mesures d'allègement¹⁴¹.

¹⁴¹ En Espagne, Irlande et Finlande, l'assiette est réduite si l'entreprise est maintenue en activité. Au Royaume-Uni, 100% du capital de l'exploitation peut être exonéré. Toutefois, des réflexions sont en cours sur l'opportunité d'une telle exonération, car il n'est pas certain que le descendant d'un défunt chef d'entreprise soit un aussi bon dirigeant que son ascendant.

Toutefois, peu d'États membres prévoient des mesures similaires en cas de vente à des tiers. Parmi les États couverts par l'étude, seuls la France, l'Espagne, la Belgique et le Royaume-Uni ont un tel régime bien que seulement parcellaire.

Les régimes de faveur mis en place par les États étudiés présentent un certain nombre de similitudes (voir tableau synoptique des régimes de faveur en Annexe III).

Ainsi, la plupart de ces régimes s'applique aussi bien en cas de transmission de l'entreprise (certains États réservant tout de même le régime de faveur aux seules entreprises dites familiales) ou d'actifs professionnels, que d'une participation dans une société (un seuil est parfois requis qui varie généralement entre 5 et 25%). Le régime prévu par la France couvre les deux cas.

L'exonération accordée varie entre 50 et 100% selon les États et selon le type de bien transmis. Quant à la part non-exonérée, elle bénéficie souvent en outre d'allégements, comme en Allemagne où le projet de réforme prévoit une exonération à 85% des transmissions éligibles et, afin de ne pas pénaliser les transmissions de petites entreprises, un abattement de 150 000 euros sur la part non-exonérée. Au Royaume-Uni, l'exonération spécifique est accordée au taux de 100% lorsqu'est concernée une participation dans une société non cotée dont le défunt détenait le contrôle avant le décès (ou au moins 25% des droits de vote), mais seulement au taux de 50% lorsque tel n'est pas le cas. La France, quant à elle, prévoit une exonération à 75%.

Tous les régimes imposent des conditions liées à la durée de détention des actifs, mais la variété des dispositifs est grande.

Certains États prévoient des conditions de détention devant être satisfaites avant la transmission, comme au Royaume-Uni qui impose une durée de détention préalable des titres de deux ans, ou en Belgique (en Flandre) qui exige trois ans de détention sans interruption avant le décès, ainsi que le paiement durant cette même période de charges salariales d'au moins 500 000 euros durant le 12 mois précédant le décès. L'Espagne impose une détention de 15% du capital par le défunt mais également que l'activité de direction ait représenté plus de 50% de l'ensemble de ses revenus.

Plus nombreux sont les pays qui soumettent le bénéfice du régime à la satisfaction des conditions de détention des actifs reçus ou de maintien de certains facteurs (emploi, salaires, activité, temps de travail) après la transmission. Celles-ci sont très diverses quant à leur durée (qui varie de cinq à quinze ans) mais également quant au choix des indicateurs qu'elles entendent préserver dans le temps¹⁴² :

Quelques particularités doivent enfin être soulignées. Tout d'abord, la majorité des États qui ont adopté des régimes de faveur ne prévoit pas les mêmes conditions quand la transmission se fait par donation ou par succession¹⁴³. Par ailleurs, les Pays-Bas ont prévu un report du paiement des droits dus, sans intérêt, et pour une période de dix ans lorsque les autres biens transmis ne suffisent pas à régler l'imposition concernée, sur acceptation de l'administration fiscale. Quant à la Suisse, elle est dans une position atypique au regard des autres États étudiés car seulement 6 cantons sur 26 prévoient un régime de faveur pour les transmissions d'entreprises.

7 - Conclusion sur la position comparée de la France

Les évolutions législatives intervenues depuis quelques années ont permis une amélioration relative de la situation en matière de droits de mutation à titre gratuit en France.

En ce qui concerne les successions entre époux, la France se situe en bonne position par rapport aux autres pays étudiés. Cette position est néanmoins plus mitigée en ce qui concerne les successions en ligne directe dans la mesure où les pays voisins prévoient des abattements plus élevés, voire l'exonération. Le barème d'imposition retenu par la France n'apparaît pas plus favorable que celui retenu par nombre des États étudiés. Deux pays apparaissent en retrait par rapport à la France : la Belgique et surtout l'Espagne.

¹⁴² En Flandre, cinq ans après transfert, les salaires doivent rester au niveau des 3/5^e de ce qu'ils étaient dans les trois ans qui ont précédé la transmission ; en Allemagne pour les entreprises de plus de 10 salariés, dans les dix ans qui suivent le transfert, la masse salariale ne doit pas descendre en-dessous de 70% du nombre moyen de salariés des cinq dernières années ; l'activité doit être maintenue (cinq ans à Bruxelles et aux Pays-Bas ; dix ans dans le canton de Zurich ou en Espagne ; quinze ans en Allemagne selon le projet de réforme.

¹⁴³ C'est le cas de la Belgique, du Royaume-Uni, des Pays-Bas et de l'Espagne.

En matière de donations, la France se caractérise par une accumulation d'exonérations et d'abattements relativement modestes en comparaison d'autres États. Alors que la France prévoit un abattement entre conjoints de 76 988 euros et en ligne directe de 151 950 euros (pour 2008), l'Allemagne prévoit dans ces mêmes situations 500 000 euros et 400 000 euros ; le Royaume-Uni exonère les dons entre conjoints, ainsi que les dons en ligne directe dans les sept années précédant le décès. Toutefois, il faut relever que, en France les abattements s'appliquent tous les six ans contre dix ans en Allemagne¹⁴⁴. Surtout, la France prévoit de fortes réductions de droits liées à l'âge du donateur, mesure très incitative d'autant qu'il n'existe pas de plafond à cette réduction de droits.

Il convient de relever une différence importante entre la France et des pays comme le Royaume-Uni et les États-Unis, où l'on assiste une déconnexion de la fiscalité et du droit de la famille. En France, le degré de parenté joue un rôle fondamental dans l'octroi des avantages précédemment étudiés, ce qui n'est pas le cas au Royaume-Uni ni aux États-Unis. Cette observation soulève la question des familles recomposées. Dans ces deux pays, il n'existe aucune différence de traitement fiscal entre un descendant biologique et un descendant adopté, ou entre ses propres enfants et ceux de son conjoint. La grande liberté de tester permet d'inclure dans une succession toute personne qui n'a pas de lien de parenté avec le défunt ou le donateur.

Sur la question des transmissions d'entreprises, le nouveau dispositif français semble assez compétitif, ses conditions d'application apparaissant plus souples¹⁴⁵. Seul le régime britannique apparaît vraiment plus favorable que le régime français, car il prévoit une déduction de 100% pour les holdings de participation de valeurs non-cotées et de 50% pour ceux de valeurs cotées, la principale condition étant que les actifs ou titres aient été détenus au moins deux ans avant le décès ou la donation.

¹⁴⁴ Seuls la Belgique et le Royaume-Uni disposent de dispositifs comparables.

¹⁴⁵ En particulier avec la modification introduite par la loi de finances pour 2008 qui permet de bénéficier du régime après le décès (engagement posthume).

II - Analyse des impacts au regard des objectifs de la politique fiscale

A - Le rendement budgétaire

1 - Masses concernées

a) Les donations

En 2007, la DGFIP a recensé environ 586 500 donations, donations-partages et dons manuels qui portaient sur un patrimoine taxable de 32,6 milliards d'euros, contre 430 000 mutations de même nature en 2006. Le montant moyen de l'actif net transmis par donation en 2007 était de 56 000 euros, contre 80 000 euros en 2006. L'entrée en vigueur de la loi dite TEPA s'est donc caractérisée par une tendance à l'accroissement du nombre de donations, mais à la diminution du montant moyen transmis.

Tableau n°45 : Nombre de donations et montants perçus en 2007

	Nombre de donations (une donation par couple donateur-donataire)	Droits (en M€)
Donations simples	157 000	515
Donations partage	143 500	452
Dons manuels	286 000	120

Source : DGFIP, MOOREA 2007

b) Les successions

En 2007, environ 316 000 déclarations de succession ont été soumises à l'administration fiscale¹⁴⁶. En raison de l'existence d'un seuil de déclaration, ces chiffres ne couvrent toutefois pas la totalité du patrimoine transmis par succession. Les déclarations de succession souscrites en 2006 portaient sur un patrimoine total de 58,85 milliards d'euros.

¹⁴⁶ Source : DGFIP, enquête MTG 2006.

Tableau n°46 : Nombre de déclarations et pourcentage des successions faisant l'objet d'un paiement de droits

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nombre de déclarations de succession	358 000	354 000	359 000	353 000	327 000	316 000
Pourcentage de successions faisant l'objet d'un paiement de droits	42,3%	42,7%	45,2%	41,0%	36,1%	38,4%

Source : DGFîP, état 104B

La baisse du pourcentage de successions faisant l'objet d'un paiement de droits en 2006 est à rapprocher du relèvement de l'abattement en faveur des ascendants et des enfants.

Le montant moyen de l'actif net transmis en 2006 est de 175 000 euros pour les successions, en hausse de 77% par rapport à 2000, due en partie à l'augmentation de la valeur des patrimoines immobiliers transmis.

Tableau n°47 : Estimation des transferts de patrimoine par succession en 2000 et en 2006

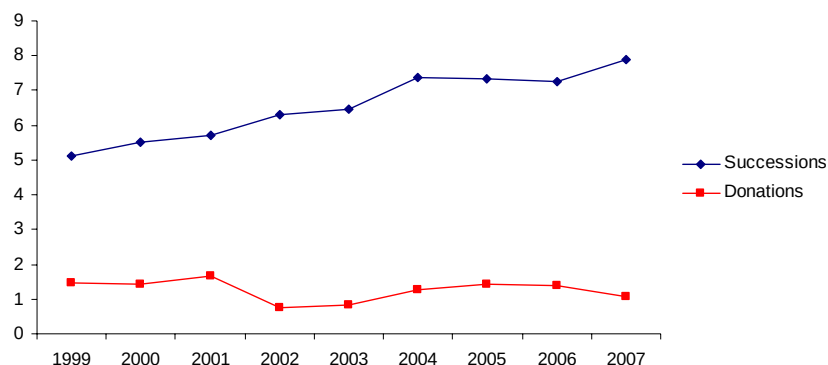
	Enquête 2000	Enquête 2006
Montant du patrimoine net taxable transmis	34,5 Mds €	58,9 Mds €
Montant moyen de l'actif transmis	99 000 €	175 000 €

Source : DGFîP.

2 - Montant des droits perçus et part dans les recettes fiscales

Le produit des DMTG a atteint 9 milliards d'euros en 2007, dont 7,9 milliards pour les successions et 1,1 milliard pour les donations. Les taux moyens de taxation s'élèvent respectivement, après la loi dite TEPA, à 2,2 % pour les donations et 9,5 % pour les successions.

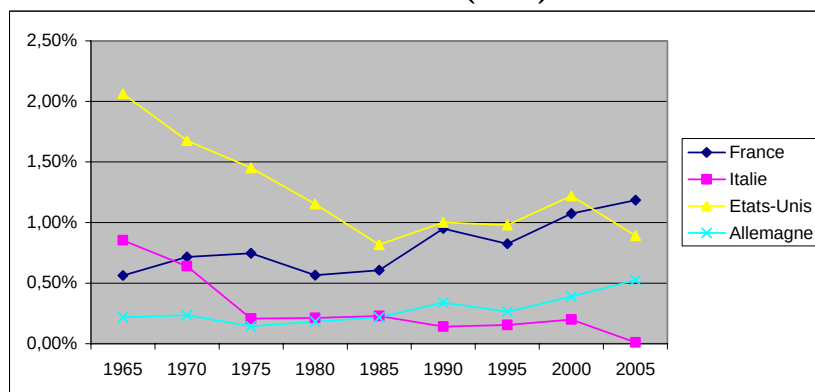
Graphique n°22 : Evolution du montant des droits sur les mutations à titre gratuit depuis 1999¹⁴⁷ (en milliards d'euros)



Source : DGFIP, état R90

La part des DMTG dans les recettes fiscales totales a progressé de manière continue depuis 1965, passant de 0,5% à plus de 1%. Cette tendance se retrouve en Allemagne, mais dans une moindre mesure. A contrario, elle a décliné en Italie et aux Etats-Unis. Ces derniers partaient toutefois d'une situation où ces droits représentaient plus de 2% des recettes fiscales.

Graphique n°23 : Evolution de la part des DMTG dans les recettes fiscales totales (en %)



Source : Traitement CPO, données OCDE

Les changements d'ampleur introduits par la loi dite TEPA conduisent à une baisse sensible des recettes prévues. En raison du délai entre le décès et le paiement des droits, la perte de recettes aura lieu pour

¹⁴⁷ Bruts, hors dégrèvements.

l'essentiel à partir de 2008, la combinaison d'une évolution spontanée des droits de +327 millions d'euros et d'un impact des mesures nouvelles estimé à -1 327 millions d'euros conduisant à une baisse estimée à 1 milliard d'euros¹⁴⁸

B - L'équité

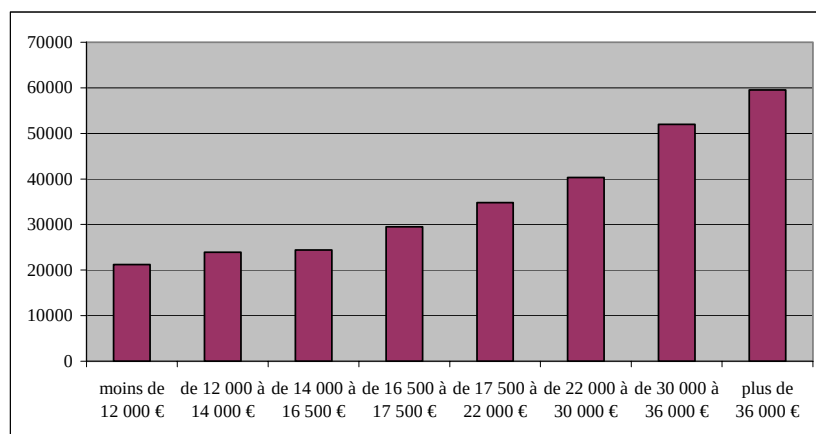
1 - Le critère de justice sociale

a) Les donations et les successions perpétuent les inégalités

Deux-tiers des ménages reçoivent des transferts patrimoniaux au sens large, c'est-à-dire sous forme de donations ou de successions. Les donations concernent moins de 10% des ménages. Plus de la moitié du centile des ménages les plus riches a recours aux donations : la probabilité de recevoir une donation est donc fortement dépendante de la catégorie sociale.

Le montant moyen reçu par héritage ou par don augmente avec le revenu de l'héritier ou du donataire, comme l'illustre le graphique ci-dessous. Les ménages recevant les transferts les plus importants sont aussi ceux qui ont les revenus les plus élevés, c'est-à-dire ceux qui ont la plus forte capacité à se constituer un patrimoine par l'épargne.

Graphique n°24 : montant moyen par donation et par succession en fonction des revenus annuels du bénéficiaire



Source : DGFIP à partir de l'enquête patrimoine Insee de 2004

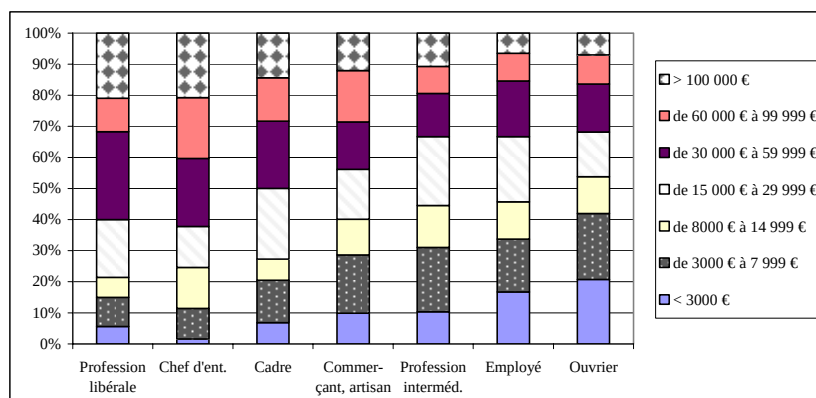
En abscisse : revenu annuel moyen en euros de l'héritier ou donataire

En ordonnée : montant moyen en euros par succession ou donation

¹⁴⁸ Chiffres extraits du projet de loi de finances pour 2009.

Les montants transmis par donation varient fortement en fonction de la catégorie sociale et des revenus. Selon l'enquête Patrimoine 2004 de l'Insee, les donations effectuées à leurs enfants par les agriculteurs et les indépendants dépassent 50 000 euros dans près de trois cas sur cinq¹⁴⁹, contre moins d'une fois sur deux pour les cadres et employés et à peine plus d'une fois sur trois pour les professions intermédiaires et les ouvriers (cf. graphique 25).

Graphique n°25 : Répartition des donations reçues selon leur montant et la profession du père des donataires



Source : *La répartition des prélèvements obligatoires et la question de l'équité intergénérationnelle - CPO (novembre 2008)*

Les inégalités sont plus importantes encore en matière de successions. Les enfants de cadres qui déclarent avoir reçu un héritage de plus de 60 000 euros sont quatre fois plus nombreux que les enfants d'ouvriers.

Les transferts par succession ou donation ont pour effet de perpétuer la concentration du patrimoine. Alors que les 10% de ménages les plus riches (détenant des avoirs supérieurs à 382 000 euros) possèdent 46% du patrimoine total¹⁵⁰, les 51 300 successions du décile le plus élevé (c'est-à-dire les 10% les plus élevées) ont porté sur 43% de l'actif net total transmis par héritage en 2006.

¹⁴⁹ Mais le patrimoine transmis peut être constitué de biens professionnels.

¹⁵⁰ Insee, enquête patrimoine 2004.

Même si elles ne sont pas le premier facteur d'explication des inégalités de patrimoine, les transmissions par héritage et par donation tendent à perpétuer les inégalités entre individus d'une même génération.

b) Les DMTG atténuent faiblement l'effet inégalitaire des donations et des successions

Le principe de la taxation des transferts patrimoniaux a mécaniquement pour effet de limiter la concentration du patrimoine. En taxant les transferts patrimoniaux, les droits sur les mutations à titre gratuit ont tendance à réduire l'accroissement des inégalités intra-générationnelles qui en découlent. Ainsi, aux États-Unis, les études menées sur ce sujet montrent que la suppression de l'impôt sur les donations et les successions conduirait à un renforcement de la concentration du patrimoine¹⁵¹.

Par ailleurs, les droits sur les mutations à titre gratuit permettent d'imposer des plus-values latentes qui ne seraient jamais imposées en leur absence car elles n'ont pas été réalisées au moment de la transmission à titre gratuit. Ils jouent en fait le rôle de « corde de rappel » pour les plus-values qui ne seraient pas imposées à l'impôt sur le revenu. C'est donc un moyen de s'assurer que l'ensemble des revenus sont bien taxés, d'autant que les plus-values latentes représentent une part importante de la valeur des successions. Aux États-Unis, par exemple, une étude récente a montré que 37% du montant total des successions supérieures à 500 000 dollars correspondent à la réalisation de plus-values latentes¹⁵².

Toutefois, la progressivité de l'impôt peut être limitée par l'effet des abattements et des exonérations. En France, seulement 38,4% des successions ont fait l'objet d'un paiement de droits en 2007, et près des neuf-dixièmes du patrimoine transmis par donation sont exonérés¹⁵³.

Les dépenses fiscales dérogatoires par rapport au barème de droit commun représentent en 2008 un montant de 981 millions d'euros hors prise en compte des dépenses fiscales non chiffrables et des dépenses fiscales considérées comme marginales, le total effectif pouvant donc être estimé à plus d'un milliard d'euros¹⁵⁴.

¹⁵¹ Laitner J., *Simulating the effects on inequality and wealth accumulation of eliminating the Federal Gift and Estate Tax*, in *Rethinking the Estate and Gift Tax*, The Brookings Institution, 2001.

¹⁵² William G. Gale and Joel B. Slemrod, *Rethinking the Estate and Gift Tax*, op. cit.

¹⁵³ Source : DGFIP.

¹⁵⁴ Le « manque à gagner » en termes de recettes fiscales résultant des exonérations générales et abattements de droit commun prévus par le barème des droits sur les mutations à titre gratuit ne fait pas l'objet d'une estimation (en tout état de cause, il ne

Les principales dépenses fiscales correspondent à :

- la réduction des droits sur les donations (600 millions d’euros) ;
- l’abattement sur les donations consenties au profit des petits-enfants (130 millions d’euros) ;
- l’exonération de droit de succession pour les frères et sœurs du défunt lorsque le successible est célibataire, veuf ou divorcé, âgé de plus de cinquante ans ou infirme et a été domicilié avec le défunt dans les cinq ans qui précèdent le décès (60 millions d’euros) ;
- l’abattement effectué sur l’actif taxable aux droits de mutation revenant à tout héritier, légataire ou donataire handicapé physique ou mental (60 millions d’euros), la réduction de droits en raison du nombre d’enfants du donataire ou de l’héritier (40 millions d’euros).

Par ailleurs, les tranches du barème ont pour effet « d’écraser l’imposition », rendant le barème peu progressif¹⁵⁵. En effet, la quatrième tranche à 20%, du fait de sa largeur¹⁵⁶, concentrait 26,8% des droits bruts sur les successions en 2006 et 36,6% des droits bruts sur les donations en 2007.

Toutefois, les taxations des successions à un taux marginal égal ou supérieur à 40% représentant un tiers des héritiers imposables produisent 61% des droits perçus¹⁵⁷ ; les taxations des donations à un taux marginal égal ou supérieur à 40% représentant 6,5% des héritiers imposables produisent 44% des droits perçus.

peut être totalement appréhendé, puisque plus d’un tiers des successions échappe à l’obligation déclarative).

¹⁵⁵ Rapport d’information de la Commission des finances du Sénat sur la fiscalité sur les mutations à titre gratuit, Philippe Marini, 2002.

¹⁵⁶ De 15 000 à 520 000 euros en ligne directe.

¹⁵⁷ Et 54% pour les tranches égales ou supérieures à 45% qui ne concernent que les successions en ligne collatérale ou entre non-parents.

Tableau n° 48 : Répartition des droits par tranche d'imposition

Taux de la tranche marginale	Successions (enquête MTG 2006)		Donations (MOOREA 2007)	
	Estimation du nombre d'héritiers imposables (en milliers)	Répartition des droits bruts (en %)	Estimation du nombre de donataires imposables (en milliers)	Répartition des droits bruts (en %)
5	33,0	0,1	45,0	1,6
10	17,0	0,1	31,8	1,3
15	12,0	0,2	26,6	1,6
20	113,0	26,8	26,2	36,6
30	2,0	4,7	1,0	6,1
35	41,0	7,4	1,4	8,5
40	0,5	6,6	0,3	22,9
45	36,0	24,3	0,4	1,7
50	0,5	0,2	ε	ε
55	50,0	14,9	2,8	8,5
60	21,0	14,7	4,2	11,2

Source : DGFIP.

Lecture : la répartition des droits bruts par taux est obtenue en découpant le patrimoine taxable par tranche du barème et en agrégeant par taux les droits ainsi calculés (avant application des réductions de droits) ; ainsi, un même patrimoine peut être présent dans plusieurs tranches.

Dans son rapport sur l'équité intergénérationnelle (2008), le conseil des prélèvements obligatoires a estimé l'effet des droits sur les mutations à titre gratuit sur la concentration des actifs transmis. Les résultats, résumés dans le tableau suivant, indiquent que cet effet est plutôt faible, avec toutefois un impact plus fort pour les successions que pour les donations.

Tableau n°49 : Effet redistributif des droits sur les mutations à titre gratuit (2006)

	Indice de Gini des actifs avant taxation	Indice de Gini des actifs après taxation	Impact des droits sur les mutations à titre gratuit
Donations	0,6748	0,6691	- 0,005
Successions	0,5973	0,5687	-0,028

Source : CPO

2 - Equité horizontale

La fiscalité patrimoniale paraît encore peu adaptée aux évolutions de la société française, notamment de ses structures familiales. Entre 1960 et 2004, le taux de divorce a triplé avec pour conséquence un accroissement du nombre de familles monoparentales et recomposées ; le nombre d'enfants vivant dans une famille recomposée est estimé aujourd'hui à près de 1,6 million¹⁵⁸. Or les droits sur les mutations à titre gratuit restent fortement marqués, en France, par le droit du sang, ce qui peut soulever des difficultés à l'occasion des transmissions à des non-parents ou à des parents en ligne indirecte.

Les taux de taxation moyens des héritiers collatéraux dépassent 40 %, contre moins de 5 % pour les héritiers en ligne directe et une exonération complète pour les conjoints survivants après entrée en vigueur de la loi dite TEPA. Dans les familles recomposées, le beau-père ou la belle-mère demeurent des étrangers au plan fiscal.

De même, en matière de donations, les taux de taxation moyens des héritiers collatéraux sont proches de 30% tandis que les taux de taxation en ligne directe sont inférieurs à 3%.

Or l'évolution des structures familiales conduit à un accroissement des successions et donations indirectes. Ainsi en 2006, 32% des successions ont été réalisées en ligne indirecte¹⁵⁹. Bien que les héritiers collatéraux ne recueillent que 14% des montants transmis, ils paient plus de la moitié des droits de succession.

Tableau n°50: Taux et montant de taxation des donations en fonction des liens de parenté des donateurs et des donataires (données 2007)

	Nombre de donataires	Patrimoine net taxable reçu (en M€)	Droits perçus (en M€)	Taux moyen
Ensemble	586 500	32 631	1 087	3,3%
Dont conjoints	4 100	802	64	8,0%
Dont ligne directe	561 000	31 390	785	2,5%
Dont collatéraux	3 400	150	35	23,3%
Dont autres	18 000	289	203	70,2%

Source: DGFIP, MOOREA 2007

¹⁵⁸ Corinne Barre, Insee Première n° 901, 2003.

¹⁵⁹ DGFIP.

Tableau n°51 : Taux et montant de taxation des successions en fonction des liens de parenté entre les héritiers et les défunts (données enquête 2006)

			Taxation en environnement TEPA	
	Nombre d'héritiers	Patrimoine reçu	Taux	Droits
Ensemble	1 082 000	58,85 Md €	9,5 %	5,61 Md €
Dont conjoints	160 000	10,55 Md €	Exonération	
Dont ligne directe	737 000	39,41 Md €	4,7 %	1,84 Md €
Dont collatéraux	183 000	8,56 Md €	42,6 %	3,62 Md €
Dont autres	2 000	0,33 Md €	45,6 %	0,15 Md €

Source : DGFIP

Parmi les autres pays de l'OCDE, la prise en compte des liens de parenté par la fiscalité sur les transferts patrimoniaux est variable : la Suisse, par exemple, réserve un traitement privilégié aux enfants biologiques par rapport aux enfants adoptifs, alors que le Royaume-Uni, à l'inverse, fait abstraction des liens de parenté pour la détermination du taux applicable, dans la limite de 312 000 £ de patrimoine transmis.

En France, le principe de la réserve héréditaire accentue la différence de traitement entre parents et non-parents, ainsi qu'entre parents en ligne directe et parents en ligne indirecte. Comme déjà évoqué, les donateurs bénéficient d'une plus grande liberté de tester dans les pays anglo-saxons.

3 - Equité intergénérationnelle

Avec le vieillissement démographique, le patrimoine a tendance à se concentrer au sein des catégories les plus âgées de la population. Les retours familiaux (aides, donations et héritages), qui représentent quant à eux environ 5,5% du PIB, ne contre-balancent pas l'écart de redistribution entre générations.

Dans ce contexte, les donations de patrimoine constituent un outil de fluidification des patrimoines et de réduction des inégalités entre les générations d'une même famille. Des transmissions précoces, en desserrant les contraintes de liquidité, facilitent de manière significative les projets des enfants bénéficiaires concernant par exemple l'acquisition de leur logement, alors que l'âge moyen de l'héritage est aujourd'hui de près de 50 ans. Le bénéfice d'une donation augmente en effet nettement la probabilité d'être propriétaire de son logement. Pour l'ensemble de la population, la probabilité d'être propriétaire est de 59,8%. Pour un ménage n'ayant bénéficié d'aucun transfert de la part de ses parents, cette

probabilité est de 53,6% tandis qu'elle s'élève à 75% pour les ménages ayant bénéficié d'une donation¹⁶⁰.

Toutefois, l'intérêt relatif d'une transmission anticipée du patrimoine, par rapport à une succession, s'est érodé sous l'effet de l'élargissement récent des abattements de droits de succession, qui a ainsi modifié les conditions de l'arbitrage entre donations et successions.

4 - Répartition territoriale

La ventilation par région des droits perçus reflète globalement les différentiels de potentiel fiscal entre territoires. L'interprétation de ces données doit toutefois s'entourer d'une certaine prudence, compte tenu des règles relatives à la localisation des formalités déclaratives¹⁶¹ :

¹⁶⁰ L. Arrondel et A. Masson, « Solidarités publiques et familiales », dans Une jeunesse difficile, portrait économique et social de la jeunesse française, Edition de la rue d'Ulm, 2007.

¹⁶¹ La déclaration de succession doit être déposée à la recette des impôts du domicile du défunt (au centre des impôts des non-résidents le cas échéant).

Tableau n° 52 : Répartition des droits sur les mutations à titre gratuit, par région, en 2007 (en millions d'euros)

	Droits perçus		
	Successions	Donations	Total
Ile de France	2 580	539	3 119
Provence Alpes Côte d'Azur	919	74	993
Rhône Alpes	685	92	777
Aquitaine	369	49	418
Bretagne	313	53	366
Pays de la Loire	320	25	345
Midi Pyrénées	279	30	309
Centre	284	23	307
Nord Pas de Calais	257	29	286
Languedoc Roussillon	262	24	286
Bourgogne	183	16	199
Poitou Charente	166	22	188
Auvergne	174	9	183
Lorraine	151	15	166
Picardie	150	12	162
Haute Normandie	149	11	160
Champagne Ardenne	142	14	156
Basse Normandie	144	11	155
Alsace	132	17	149
Franche Comté	93	5	98
Limousin	87	9	96
DOM	29	6	35
Corse	14	2	16
Total	7 882	1 087	8 969

Source : DGFIP, état R90.

Le faible montant des droits en Corse s'explique par l'histoire. De 1801 à 2002, la fiscalité des successions en Corse a été régie par les dispositions de l'arrêté du 21 prairial an IX concernant l'enregistrement, dit « arrêté Miot », dont l'article 3 prévoyait que « *la peine du droit encourue par défaut de déclaration dans le délai de six mois restera abrogée* ». En l'absence de sanctions encourues pour défaut de déclaration de succession dans les délais impartis, la portée de l'obligation déclarative était, en pratique, limitée¹⁶².

¹⁶² Le rapport n° 49 (2001-2002) de M. Paul Girod, sénateur, sur le projet de loi relatif à la Corse citait une estimation du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, croisant des données de source DGI et INSEE, selon laquelle le taux de conformation à l'obligation déclarative était, en 1998, de 23,79% en Corse, contre 99,01% pour la France entière.

Par son arrêt *Perrino* du 2 janvier 1992, la Cour de cassation a censuré le régime d'évaluation des biens immobiliers en Corse, en révélant son défaut de base légale.

La combinaison de ce faible taux de déclaration et de cette assiette largement amputée conduit à la perception un produit des droits de succession particulièrement modique, bien qu'en progression (0,13% du total national en 2000, 0,18% en 2007).

L'abrogation, en 2002, de l'arrêté du 21 prairial an IX, s'est accompagnée de la définition d'un régime de transition : les immeubles ou droits immobiliers situés en Corse bénéficient d'une exonération totale de droits sur les mutations à titre gratuit pour les successions ouvertes entre le 23 janvier 2002 et le 31 décembre 2012¹⁶³, cette exonération devenant partielle (à concurrence de 50 % de leur valeur) pour les successions ouvertes entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2017. Les immeubles et droits immobiliers situés en Corse seront soumis aux droits de mutation par décès dans les conditions de droit commun à compter du 1^{er} janvier 2018.

C - L'efficacité économique

Pour apprécier l'impact économique des droits sur les mutations à titre gratuit, il convient de regarder leur effet sur plusieurs variables économiques clés qui déterminent le taux de croissance potentielle de l'économie. Est ici analysé en particulier leur impact sur le taux d'épargne, sur l'offre de travail, sur la création et le développement des entreprises

1 - Effet sur l'épargne

Les droits sur les mutations à titre gratuit affectent l'épargne des ménages qui ont un patrimoine à transmettre comme celle des bénéficiaires. Or le rythme d'accumulation du capital de l'économie, donc le taux de croissance, dépend en partie du niveau d'épargne.

¹⁶³ Initialement le 31 décembre 2010. Compte tenu du délai nécessaire à la reconstitution des titres, l'article 33 de la loi de finances rectificative pour 2008 a décalé de deux ans les différentes échéances.

a) Impact sur l'épargne des ménages qui ont un patrimoine à transmettre

L'effet sur l'épargne doit être analysé à partir des motifs pour lesquels les agents transmettent, en gardant à l'esprit que la famille peut être considérée comme le premier cercle de mutualisation des risques.

Les transferts non intentionnels

Dans une optique de cycle de vie, les agents épargnent pour pouvoir garantir leur niveau de consommation à la retraite, période qui correspond le plus souvent à une baisse des revenus. Les legs correspondent à la part non consommée du patrimoine. Dans cette hypothèse, les droits sur les mutations à titre gratuit n'ont pas d'impact sur le taux d'épargne.

Les transferts comme rémunération des services rendus

Le don ou l'héritage peuvent également être considérés comme un moyen de rémunérer l'aide et les services que les ménages peuvent recevoir de leurs enfants, ou d'autres, pendant leurs vieux jours. Dans cette hypothèse, les droits sur les mutations à titre gratuit ont pour effet d'augmenter le prix des services fournis par les enfants et diminuent la valeur des legs, incitant alors les ménages à accroître leur effort d'accumulation de patrimoine.

Les transferts altruistes

D'après l'économiste Gary Becker, les transferts patrimoniaux peuvent traduire une forme d'altruisme intergénérationnel, les ménages souhaitant maximiser le bien être des générations futures. Dans cette optique, les droits sur les mutations à titre gratuit ne réduisent pas l'incitation à accumuler du patrimoine.

Quel que soit le motif des transmissions, les droits sur les mutations à titre gratuit sont soit neutres soit favorables à l'épargne des donateurs comme des bénéficiaires.

b) Impact sur l'épargne des bénéficiaires

Le fait de recevoir un don ou un héritage n'incite pas à l'effort d'épargne : les travaux empiriques montrent que les agents qui reçoivent une donation ou anticipent un héritage augmentent leur consommation dans une proportion comprise entre 4 et 10%¹⁶⁴. Par conséquent, les droits de mutation ont pour effet d'inciter les bénéficiaires potentiels de dons ou de successions à moins diminuer leur propre effort d'épargne.

¹⁶⁴ Weil D., « The saving of the Elderly in Micro and Macro Data », Quarterly Journal of Economics, Vol. 109, 1994.

2 - Impact sur l'offre de travail

La littérature économique désigne sous le terme « d'effet Carnegie » ce qui correspond à l'augmentation du niveau de consommation et à la baisse de l'offre de travail des bénéficiaires de dons ou d'héritage. Son ampleur dépend principalement de deux facteurs :

- *l'âge des bénéficiaires*. Plus l'âge du bénéficiaire de la transmission est élevé, plus la probabilité qu'il quitte le marché du travail est grande. Aux Etats-Unis, les travaux menés sur cette question indiquent que cet effet joue dès 50 ans¹⁶⁵ ;
- *le montant*. Cet effet dépend également du niveau des dons et des legs. Ainsi, toujours sur données américaines, la transmission d'un héritage de plus de 350 000 dollars aurait pour effet, dans le cas des bénéficiaires célibataires, une baisse du taux de participation sur le marché du travail de 12%, et dans le cas des bénéficiaires couples mariés, une baisse de 14% de la probabilité que les deux conjoints travaillent¹⁶⁶.

En diminuant le montant des patrimoines transmis, les droits sur les mutations à titre gratuit auraient pour effet d'inciter les bénéficiaires à moins diminuer leur offre de travail.

3 - Impact sur la création d'entreprises

En apportant les fonds propres nécessaires, le transfert patrimonial précoce (donations notamment) favorise les projets de long terme des plus jeunes et des entrepreneurs en particulier. A partir de l'enquête patrimoine 2004 de l'Insee, Luc Arrondel et André Masson ont montré que, sur un échantillon d'individus de 20 à 50 ans non agriculteurs, la probabilité de créer ou de reprendre une entreprise sans l'aide d'une donation est de 6,9 % contre 9,3 % pour ceux qui en reçoivent une.

L'effet des successions est plus ambigu. Les mêmes auteurs ont montré que l'héritage attendu peut avoir un effet négatif sur la réalisation des projets d'investissement, à la différence des aides et donations précoces qui ont un effet très nettement positif. Le confort de l'héritage apparaît moins incitatif pour entreprendre¹⁶⁷.

¹⁶⁵ Holtz-Eakin « The Death Tax : Investment, Employment and Entrepreneurs », Tax Notes, Vol.84, 1999.

¹⁶⁶ Holtz-Eakin, Douglas, Davaid Joulfaian and Harvey S. Rosen « The Carnegie conjecture : Some empirical evidence », Quarterly Journal of Economics, Vol. 108, 1993.

¹⁶⁷ L. Arrondel et A. Masson, « Solidarités publiques et familiales », déjà cité.

Par conséquent, la fiscalité sur les transferts patrimoniaux semble d'autant plus favorable à la création d'entreprises, et donc à la croissance, qu'elle favorise la transmission précoce du patrimoine.

4 - Impact sur le développement des entreprises familiales

Comme évoqué *supra*, la France s'est dotée de dispositifs visant à faciliter la transmission d'entreprises en prévoyant une exonération partielle de droits de mutation. Ces dispositifs visent à répondre à l'accroissement du nombre de transmissions d'entreprises lié au vieillissement démographique. En effet, plus de 600 000 entreprises seraient concernées dans les prochaines décennies¹⁶⁸.

Il est bien établi que les entreprises familiales dirigées par leurs fondateurs sont très souvent plus performantes que les autres entreprises. Cela rejoint le constat plus général d'une rentabilité plus élevée des entreprises patrimoniales.

Toutefois, les situations sont contrastées selon la nature de ce contrôle. Ainsi, dans une étude sur les entreprises familiales cotées à la bourse de Paris entre 1994 et 2000, David Sraer et David Thesmar ont mis en évidence la surperformance des entreprises dirigées par leur fondateur. Le constat des deux chercheurs est différent pour les entreprises familiales dirigées par un descendant du fondateur, et les résultats de leur étude montrent que la gestion par les héritiers a tendance à détruire de la valeur.

Au final, l'impact sur la croissance économique des dispositifs fiscaux visant à faciliter la transmission des entreprises apparaît difficile à analyser, avec une différence assez nette entre les transmissions précoces de patrimoine et les héritages. La crise économique et financière actuelle peut conduire à nuancer ce constat, l'actionnariat familial pouvant à l'inverse apparaître comme un élément de stabilité et rendre ainsi les entreprises moins vulnérables aux difficultés de financement par les banques ou par le marché financier.

5 - Attractivité et concurrence fiscale : éléments de comparaison internationale

Il est délicat d'identifier les stratégies d'expatriation fiscale pour préparer la transmission du patrimoine. Certains éléments indiquent que la mobilité des personnes au sein de l'Union européenne qui serait liée à ce motif est relativement faible. En tout état de cause, les dispositions de

¹⁶⁸ La transmission des PME artisanales, industrielles et de services, Avis du Conseil économique et social, 2004.

l'article 750 ter du code général des impôts relatives au champ d'application territorial des DMTG limitent l'intérêt d'un changement de résidence fiscale du contribuable lorsque les biens à transmettre sont situés en France.

D - Critère d'acceptabilité et d'intelligibilité

1 - L'aménagement des modalités de paiement des droits

La règle selon laquelle les droits doivent être payés lors du dépôt de la déclaration de succession peut faire l'objet d'exceptions, avec un règlement fractionné ou différé qui concernent principalement les transmissions d'entreprise. Ces dispositions ne sont toutefois pas applicables aux droits de donation¹⁶⁹.

Le montant des droits ayant fait l'objet d'un paiement différé et/ou fractionné en 2007 s'élève à 3 milliards d'euros, soit un tiers du total des droits versés.

2 - La lisibilité et l'acceptabilité des droits sur les mutations à titre gratuit peuvent encore progresser

La complexité du régime applicable offre des possibilités d'optimisation qui sont présentées plus loin dans ce rapport. Les contribuables les plus à-mêmes de faire un usage optimisé de ces dispositifs sont ceux qui ont une surface financière suffisante pour rentabiliser fiscalement l'opération, en s'attachant les services de conseils spécialisés aptes à les faire bénéficier du dispositif tout en respectant les conditions qui l'encadrent.

Par ailleurs, le mode de déclaration actuel fait apparaître des gisements de simplification pour l'usager et de gains d'efficience pour l'administration. Ainsi, les actes portant donations d'immeubles ou de droits réels immobiliers entraînent aujourd'hui l'accomplissement de formalités en deux temps : l'enregistrement au service des impôts pour acquittement des droits sur les mutations à titre gratuit, puis le dépôt à la conservation des hypothèques du lieu des situations des biens, pour publication et acquittement de la taxe de publicité foncière.

¹⁶⁹ A l'exception de celles prévues par l'article 397 A de l'annexe III du code général des impôts pour les transmissions d'entreprises.

S'agissant de l'accessibilité et de la lisibilité du système fiscal, on relève que le site www.impots.gouv.fr ne propose pas de simulateur du montant de droits pour accompagner les contribuables dans leurs démarches.

Enfin, le délai de six mois prévu pour le dépôt de la déclaration de succession est souvent jugé trop court par les contribuables, notamment lorsqu'ils doivent céder des biens pour s'acquitter des droits. En pratique, le délai moyen de dépôt de la déclaration définitive est de dix mois, la médiane et le délai le plus fréquent étant de sept mois. À peine plus des quatre-cinquièmes des déclarations sont déposées dans l'année suivant le décès, quelque 9 % le sont plus de dix-huit mois après.

De même, le montant de l'abattement pour frais funéraires, aujourd'hui fixé à 1 500 euros, peut ne pas couvrir l'ensemble des dépenses correspondantes, suscitant alors un sentiment d'incompréhension de la part des contribuables dans un contexte personnel et émotionnel délicat.

Enfin, s'agissant des procédures de contrôle, aucun délai de réponse de l'administration aux observations du contribuable n'est fixé par la loi¹⁷⁰, le délai de prescription visé aux articles L. 180 et suivants du livre des procédures fiscales ne jouant qu'un rôle de « balai » tardif.

¹⁷⁰ A l'exception des contrôles menés dans le cadre de vérifications de comptabilité des petites et moyennes entreprises régies par l'article L. 57 A du livre des procédures fiscales.

Chapitre II

Les droits sur les mutations à titre onéreux

Les droits sur les mutations à titre onéreux (DMTO) font partie, au même titre que les droits de mutation à titre gratuit, des impositions sur la transmission du patrimoine.

La loi du 15 mars 1963 a assujéti certaines opérations auparavant passibles des droits d'enregistrement à la TVA immobilière et la loi du 26 décembre 1969 a simplifié le régime existant en créant la formalité fusionnée d'enregistrement et de publicité foncière, désormais accomplie à la conservation des hypothèques¹⁷¹.

Le régime des DMTO est un système complexe qui varie selon la nature du bien transmis. Le terme générique de DMTO recouvre en réalité trois types d'impositions :

- les droits acquittés par l'acheteur lors de la mutation d'un bien immobilier ;
- les droits acquittés par l'acheteur lors de la mutation d'un bien mobilier, qui s'appliquent principalement aux cessions de fonds de commerce ;
- les droits acquittés par l'acheteur lors de la cession de droits sociaux et les droits d'apport en société, acquittés par la société sur les apports qui lui sont consentis.

¹⁷¹ Jusqu'à la loi du 26 décembre 1969, le paiement des taxes sur l'imposition du patrimoine reposait sur deux formalités distinctes : l'enregistrement exécuté à la recette des impôts, donnant lieu au paiement des droits d'enregistrement, et la formalité de publicité foncière, donnant lieu au paiement de la taxe de publicité foncière.

Le champ de l'étude, limité à l'imposition du patrimoine des seuls ménages, pose une difficulté méthodologique car les données relatives aux DMTO ne permettent pas de distinguer les ménages et les entreprises.

Cette limite importante conduit à considérer que les DMTO sur les immeubles à usage d'habitation, qui représentent 80 % des DMTO sur les biens immobiliers, correspondent à une imposition pesant quasi-exclusivement sur les ménages. Les DMTO sur les biens meubles sont également analysés, dès lors qu'ils correspondent en partie à l'imposition pesant sur le patrimoine professionnel des ménages.

I - Présentation générale

A - Les droits sur les immeubles

1 - Le fait générateur

Les DMTO sont des impôts sur le patrimoine du contribuable dont le fait générateur est l'accomplissement d'actes ou d'opérations juridiques. En ce qui concerne les mutations de biens immobiliers, les droits sont perçus lors de la présentation des actes juridiques (conventions de ventes, contrats d'échange, etc.) à la formalité de l'enregistrement.

Parmi les différentes modalités de mutations de propriété d'immeubles, il faut distinguer la vente d'immeubles, par laquelle le vendeur transfère la propriété de son immeuble moyennant un prix, et l'échange d'immeubles, qui peut comporter le paiement d'une soulte.

2 - Champ d'application territorial

Sous réserve des conventions internationales existantes, le principe de territorialité dépend soit de la situation du bien, soit du lieu de passation de l'acte.

Les mutations à titre onéreux de biens immobiliers situés en France sont en principe imposables. Deux situations doivent cependant être distinguées :

- si la mutation porte sur un immeuble situé en France et est constatée par un acte passé à l'étranger, elle devra être soumise à la formalité fusionnée en France, dans le mois de l'entrée en possession, à la recette des impôts de la situation du bien. Elle donne alors lieu au droit de vente d'immeubles dans les conditions de droit commun.

- si la mutation porte sur un immeuble situé à l'étranger et est constatée par un acte passé en France, l'acte est assujéti à un taux spécial de 4,80 % s'il est soumis à l'enregistrement en raison de sa forme (acte notarié).

3 - Assiette, évaluation de l'assiette et mode de calcul

Sont imposables tous les biens qui ont la qualification d'immeubles d'après le Code civil. Il s'agit des immeubles par nature (terrains, bâtiments, etc.), des immeubles par destination (biens meubles par leur nature affectés par le propriétaire de l'immeuble au service de l'exploitation de cet immeuble tels que les statues, le matériel d'usine, etc.), des immeubles par l'objet auxquels ils s'appliquent (usufruit, droit d'usage et d'habitation, hypothèque, etc.) et des immeubles par détermination de la loi (indemnité, etc.).

La base de perception de l'impôt est le prix constaté par l'acte notarié de vente de l'immeuble, augmenté de toutes les charges en capital ou indemnités prévues au profit du cédant. Les droits sont perçus au moment de la mutation et sont payés par l'acquéreur. Dans le cas où la vente est conclue sous une condition suspensive¹⁷², le droit de vente n'est exigible qu'à la date de réalisation de cette condition et sur la base des valeurs à cette date.

4 - Taux applicables

Les DMTO sur les biens immobiliers résultent de l'empilement de quatre taxes perçues par les collectivités locales et par l'Etat :

- une taxe de base perçue par les départements (droit départemental d'enregistrement et taxe départementale de publicité foncière) ;
- une taxe additionnelle perçue au profit des communes ;
- une taxe additionnelle perçue au profit de l'Etat ;
- des frais d'assiette et de recouvrement perçus par l'Etat.

¹⁷² Exemples de condition suspensive : obtention d'un agrément d'une autorité administrative, octroi d'un prêt par un organisme de crédit, etc.

a) Les droits de base

La taxe de base consiste en un droit proportionnel, qui applique à la base imposable un taux d'imposition fixe, quel que soit le montant de celle-ci. Elle est perçue au profit des départements, principaux bénéficiaires de cette taxe depuis son transfert en 1984 et 1985.

Les lois de finances pour 1999 et pour 2000 ont diminué et harmonisé les taux applicables pour les immeubles anciens à usage industriel et commercial et les immeubles anciens à usage d'habitation.

Avant la loi de finances pour 1999, deux régimes principaux étaient applicables :

- le taux de droit commun était fixé à 15,40 % pour la taxe de base, qui concernait essentiellement les ventes de locaux destinés à un usage professionnel, industriel et commercial ;
- le régime applicable aux biens immobiliers à usage d'habitation, avec un taux départemental applicable variant de 4,20 % à 5 %, taux plafond à compter du 1^{er} juin 1996¹⁷³.

La loi de finances pour 1999¹⁷⁴ a abaissé fortement le tarif de droit commun (15,40 %) applicable aux mutations d'immeubles à usage industriel et commercial, dorénavant fixé à 3,60 %¹⁷⁵. Le taux applicable aux mutations d'immeubles à usage d'habitation est resté fixé à 4,20 % dans un premier temps.

La loi de finances pour 2000¹⁷⁶ a poursuivi l'aménagement du dispositif. Elle a unifié le tarif de droit commun applicable aux mutations à titre onéreux d'immeubles, quelle que soit leur destination : le taux de droit commun est désormais fixé à 3,60 %.

Ces deux réformes ont permis de simplifier considérablement le régime applicable aux biens immobiliers et de rendre plus attractif le marché français de l'immobilier industriel et commercial.

Les départements disposent de la possibilité de moduler ce taux, sans que ces modifications puissent avoir pour effet de le réduire à moins de 1 % ou de le relever au-delà de 3,60 %. En pratique, cette possibilité de modulation n'est pas utilisée.

¹⁷³ En pratique, le taux était de 4,80 % en moyenne sur l'ensemble des départements en 1996.

¹⁷⁴ Loi de finances pour 1999 du 30 décembre 1998, article 39.

¹⁷⁵ Le champ d'application de ce nouveau tarif de droit commun a été élargi à un certain nombre de mutations qui bénéficiaient auparavant d'un régime spécial.

¹⁷⁶ Loi de finances pour 2000 du 30 décembre 1999, article 9.

b) Les taxes additionnelles

Au droit départemental s'ajoutent des taxes additionnelles au profit des communes et de l'État¹⁷⁷ ainsi qu'un prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement.

Une taxe additionnelle de 1,20 % est perçue au profit des communes. Cette taxe est perçue au profit de la commune où le bien est situé si elle a plus de 5 000 habitants ou, quelle que soit l'importance de sa population, si elle est classée comme station touristique. Dans les autres cas de figure, la taxe additionnelle est perçue au profit d'un fonds de péréquation départemental.

Les communes peuvent moduler le taux de la taxe additionnelle à la baisse jusqu'à 0,5 %¹⁷⁸. Les communes peuvent également exonérer de la taxe additionnelle les acquisitions d'immeubles ruraux.

Une taxe additionnelle est également perçue au profit de l'État sur les opérations réalisées depuis le 1^{er} janvier 2006 au taux de 0,20 %¹⁷⁹.

Enfin, l'État opère un prélèvement de 2,50 % du montant de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement au profit du département (soit un taux 0,09 %) au titre des frais d'assiette et de recouvrement, de dégrèvement et de non-valeur afférents à ces droits et taxes. Ce prélèvement est calculé en sus des droits et taxes en cause.

Le tableau suivant permet de présenter de façon synthétique les principales modifications intervenues au cours des dix dernières années en matière de taux applicables pour les droits de mutation sur les biens immobiliers soumis au régime de droit commun.

¹⁷⁷ La taxe additionnelle perçue au profit de la région (1,60 %) a été supprimée par la loi de finances pour 1999.

¹⁷⁸ Seule la commune de Niederbronn-les-Bains (Bas-Rhin) a voté une réduction de la taxe communale additionnelle pour les tarifs applicables à compter du 1^{er} juin 2008.

¹⁷⁹ 0,10 % dans certains cas, notamment pour les mutations imposables au taux réduit de 0,60 %.

**Tableau n°53 : Évolution des taux applicables
sur les cessions d'immeubles**

Mutations	Avant 1998	LF pour 1999	LF pour 2000	Depuis le 1 ^{er} janvier 2006
Immeubles à usage d'habitation	Taxe régionale 1,60 %	Taxe régionale Supprimée	- Taxe départementale 3,60 % - Taxe communale 1,20 % - Etat 2,50 % du montant de la taxe départementale soit 0,09 %	- Taxe départementale 3,60 % - Taxe communale 1,20 % - Taxe perçue au profit de l'Etat 0,20 %
	Taxe départementale 4,20 %	Taxe départementale 4,20 %		
	Taxe communale 1,20 %	Taxe communale 1,20 %		
	Etat (frais d'assiette et de recouvrement) 2,50 % du montant de la taxe départementale soit 0,09 %	Etat 2,50 % du montant de la taxe départementale soit 0,09 %		
Immeubles à usage industriel et commercial	Taxe régionale 1,60 %	Taxe régionale Supprimée	- Etat 2,50 % du montant de la taxe départementale soit 0,09 %	- Etat 2,50 % du montant de la taxe départementale soit 0,09 %
	Taxe départementale 15,40 %	Taxe départementale 3,60 %		
	Taxe communale 1,20 %	Taxe communale 1,20 %		
	Etat 2,50 % du montant de la taxe départementale soit 0,09 %	Etat 2,50 % du montant de la taxe départementale soit 0,09 %		

Source : CPO

Le tarif global applicable aux mutations de biens immobiliers est actuellement fixé à 5,09 %, alors qu'il était de 18,585 % pour les immeubles à usage industriel et commercial et compris entre 7,015 % et 7,925 % pour les immeubles à usage d'habitation avant 1998.

5 - Abattements et exonérations

a) Les abattements

Plusieurs abattements sont possibles sur l'assiette de l'impôt et peuvent dans certains cas se cumuler. Ils ont pour objectif de favoriser l'achat d'un bien immobilier à usage d'habitation.

Les départements ont la faculté d'instituer un abattement de 7 600 euros ou d'un multiple de cette somme dans la limite d'un plafond de 46 000 euros pour les mutations d'immeubles à usage d'habitation effectuées depuis le 1^{er} janvier 1999. Seuls cinq départements¹⁸⁰ ont

¹⁸⁰ Calvados, Isère, Manche, Marne et Saône-et-Loire.

institué un tel abattement, limité aux immeubles situés dans une zone de revitalisation rurale.

Un abattement de 91 000 euros s'applique de plein droit pour l'achat d'un logement que son vendeur avait acquis neuf entre le 1^{er} juin 1993 et le 31 décembre 1994 et qu'il avait affecté pendant au moins cinq ans à son habitation principale ou à celle d'un locataire ; l'acquéreur doit s'engager, pour bénéficier de cet abattement, à affecter l'immeuble à l'habitation pendant au moins trois ans.

b) Les exonérations facultatives

Les départements ont la faculté d'instaurer des exonérations facultatives pour un certain nombre de biens ou d'opérations. Ces exonérations visent principalement des opérations réalisées par les organismes d'habitations à loyer modéré ou les sociétés d'économie mixte. De plus, depuis le 1^{er} janvier 2005, les départements et les communes peuvent, chacun pour leur part, exonérer d'imposition les acquisitions de propriété en nature de bois et forêts et de terrains nus destinés à être reboisés.

6 - Régimes spéciaux

Les modifications intervenues en lois de finances pour 1999 et 2000 n'ont laissé subsister qu'un seul régime de droit commun. De nombreux régimes spéciaux subsistent cependant.

a) Le régime des ventes de terrain à bâtir

L'acquisition d'un terrain à bâtir est en principe assujettie à la TVA et exonérée corrélativement des droits de mutation. Cependant, depuis le 22 octobre 1998, les acquisitions effectuées par les personnes physiques en vue de construire un immeuble d'habitation ne sont pas assujetties à la TVA mais soumises aux DMTO sur les biens immobiliers (5,09 % au total), ce qui est plus favorable.

b) Le régime sur les immeubles neufs

En ce qui concerne les ventes de constructions neuves, la vente d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble est soumise à la TVA si elle a lieu avant l'achèvement de la construction. En cas de vente après achèvement, la TVA est également exigible si la construction est achevée depuis moins de cinq ans et s'il s'agit de la première vente depuis cet achèvement.

Dans ces cas de figure, le droit de mutation exigible s'élève à 0,60 %, auquel s'ajoute la taxe additionnelle perçue au profit de l'État de 0,10 %, soit un total de 0,715 % compte tenu du prélèvement pour assiette. Le droit est calculé sur le prix hors TVA.

c) Le régime dérogatoire sur les immeubles ruraux

Un droit réduit de 0,60 %, auquel s'ajoutent la taxe additionnelle de 0,10 % perçue au profit de l'État et la majoration pour frais d'assiette de 2,50 %, s'applique, sous certaines conditions, aux acquisitions d'immeubles ruraux par les fermiers et aux acquisitions d'immeubles ruraux situés dans les zones de revitalisation rurale réalisées par les jeunes agriculteurs ou dans leur intérêt, notamment pour leur donner les biens à bail¹⁸¹.

A ces exonérations s'ajoutent les dispositions diverses en faveur de l'agriculture et de la forêt¹⁸².

d) Autres régimes dérogatoires

Ils ne sont pas détaillés ici, car ne concernant pas directement les ménages (opérations des marchands de biens et contrats de cession-bail soumis au taux réduit de 0,60%, opérations réalisées par les collectivités publiques ou organismes parapublics exonérées en totalité).

7 - Comparaisons internationales

Les comparaisons internationales s'avèrent délicates, les systèmes nationaux reposant souvent sur une stratification de règles parfois très anciennes.

Dans la plupart des pays, les taxes sur les transactions immobilières représentent la plus grande partie des droits collectés au titre des droits sur les mutations à titre onéreux.

Depuis les réformes intervenues en 1998 et 1999, les droits appliqués en France (5,09 %) se situent dans la moyenne des pays européens. Seuls le Royaume-Uni et l'Allemagne conservent des taux inférieurs (3,5 % en Allemagne, 1 à 4 % au Royaume-Uni selon le prix d'achat).

¹⁸¹ Ce régime dérogatoire ne s'applique qu'à hauteur de 99 000 euros, le surplus étant imposé au tarif de droit commun.

¹⁸² Opérations réalisées par les SAFER, les sociétés coopératives agricoles, acquisitions de bois et forêts et de terrains nus destinés à être reboisés, etc.

Tableau n° 54 : Les régimes en vigueur à l'étranger

8 - Pays	Patrimoine immobilier neuf à usage d'habitation	Patrimoine immobilier ancien à usage d'habitation et immeubles à usage industriel et commercial
Allemagne	DMTO au taux de 3,5 % Pas de TVA.	3,5 %
Belgique	Pas de DMTO sur la cession d'immeubles neufs mais TVA au taux normal (21 %), DMTO sur le terrain y attenant mais pas de TVA.	12,5 % en général (10 % région flamande) 6 % (région wallonne) ou 5 % (région flamande) en faveur des « immeubles ruraux » et « habitations modestes » Acquisition résidence principale : abattement de 60 000 € (Bruxelles) ou 12 500 € (Flandre)
Espagne	Pas de DMTO mais TVA au taux réduit (7 %) sur les cessions d'immeubles résidentiels neufs (comprenant les annexes et les terrains jusqu'à 5 000 m ²)	6 % (taux porté à 7 % dans certaines Communautés autonomes)
Etats-Unis	. pas d'impôt fédéral . impôts locaux variables exemple : Etat de New York : 0,4 % ou 1,4 % sur prix de vente > 1M\$ ville de New York : 1 % ou 1,425 % sur prix de vente > 500 000 \$	
Italie	Pas de DMTO - Si le vendeur est une entreprise de construction d'immeubles, TVA au taux de 10 % en général, ramené à 4 % s'il s'agit de la future résidence principale de l'acquéreur. Prélèvement de 336 € de droits hypothécaires et cadastraux. - Exonération de TVA si le vendeur est un assujetti autre qu'une entreprise de construction et s'il s'agit de la future résidence principale de l'acquéreur ¹⁸³ .	10 % (dont 2 % de droits hypothécaires et 1 % de droits cadastraux) Si acquisition de la résidence principale : 3 % plus droits fixes de 336 € pour droits hypothécaires et droits cadastraux.
Luxembourg	DMTO : 7 % + droits municipaux (ex : total de 10 % pour la ville de Luxembourg). Pas de TVA.	7 % + droits municipaux (ex : total de 10 % pour la ville de Luxembourg)
Pays Bas	Pas de DMTO mais TVA au taux normal sur la cession d'immeubles neufs (19 %)	6 %
Royaume Uni	DMTO : exonération lorsque le prix de vente est inférieur à 125 000 livres. Au-delà, les taux varient de 1 % à 4 %. TVA au taux zéro sur les cessions d'immeubles neufs.	Exonération lorsque le prix de vente est inférieur à 125 000 livres. Au-delà, taux variant de 1 % à 4 %. Pour les immeubles à usage industriel et commercial, exonération lorsque le prix de vente est inférieur à 150 000 livres. Au-delà, mêmes taux applicables.

Source : CPO

Au Royaume-Uni, les droits d'enregistrement sur l'immobilier à usage d'habitation ne sont pas dus si le prix est inférieur à un seuil de 125 000 livres. Lorsque le prix d'achat excède ce seuil, les droits sont appliqués sur l'intégralité du prix selon le taux approprié (1 à 4 %)¹⁸⁴. Par

¹⁸³ Dans ce cas, sont exigibles des droits d'enregistrement au taux de 3 % et 336 euros de droits hypothécaires et droits cadastraux.

¹⁸⁴ La Commission pour la libération de la croissance française avait proposé la mise en place d'un système similaire (proposition 176) : exonération des droits sur les biens immobiliers jusqu'à un certain seuil et progressivité des droits applicables au-delà de ce seuil. Le seuil proposé était de 500 000 euros.

ailleurs, à compter du 3 septembre 2008 et jusqu'au 2 septembre 2009, les achats d'immeubles d'habitation sont exonérés de droits d'enregistrement dès lors que le montant de la transaction est supérieur à 125 000 livres et inférieur ou égal à 175 000 livres. Cette mesure s'applique sans conditions de ressources des acheteurs.

D'autres pays différencient le niveau des droits exigibles selon qu'il s'agit ou non de l'achat de la résidence principale. En Italie, les ménages qui achètent leur résidence principale bénéficient ainsi d'un taux réduit (3 % au lieu de 10 %) ; en Belgique, ils bénéficient d'un abattement¹⁸⁵ (60 000 euros à Bruxelles et 12 500 euros en Flandres).

B - Les droits sur les biens meubles

Le régime des DMTO recouvre également les mutations à titre onéreux de biens meubles (cessions de fonds de commerce principalement, cessions de droits sociaux et droits d'apports en société).

Les droits peuvent porter à la fois sur le patrimoine professionnel des ménages (par exemple un fonds de commerce acquis par un travailleur indépendant en vue d'une utilisation professionnelle) et sur le patrimoine privé des ménages (par exemple l'achat de parts sociales d'une société à des fins de placement financier).

1 - Fait générateur

Sont imposables les biens considérés comme mobiliers. Il s'agit des droits réels sur des meubles (droits de propriété) et des droits personnels s'exerçant contre une personne (droits de créance, actions, parts sociales).

Certaines mutations de droits mobiliers sont assujetties aux droits sur les mutations à titre onéreux en raison de leur objet (cessions de fonds de commerce, cessions de droits sociaux, de parts sociales et apports) ou de leur forme (mutations de propriété de meubles réalisées dans le cadre de ventes aux enchères publiques).

Les actes portant cession de ces biens ou à défaut, la déclaration de l'entrée en possession, constituent le fait générateur. Il convient de relever que les transmissions à titre onéreux de biens mobiliers étrangers opérées par des actes passés en France sont soumises aux droits de mutation.

¹⁸⁵ L'acquéreur ne doit pas être propriétaire d'un autre logement.

2 - Les cessions de fonds de commerce

a) Assiette et mode de calcul

Un fonds de commerce se compose d'éléments incorporels (clientèle, droit au bail, brevet, marque de fabrique, etc.) ou corporels (matériel, mobilier, immeuble, etc.).

Les DMTO portent sur les cessions de fonds de commerce, les cessions de clientèles et certaines conventions assimilées. Ils sont calculés en fonction du prix exprimé, augmenté des charges. Si la valeur vénale lui est supérieure, elle peut lui être substituée par l'administration.

b) Une baisse continue des droits pour le régime de droit commun

Les mutations à titre onéreux de fonds de commerce et d'opérations assimilées sont soumises à un droit d'enregistrement perçu au profit de l'Etat et aux taxes additionnelles départementale et communale.

Avant le 15 septembre 1999, un barème progressif à trois tranches était appliqué. Les tarifs ont été abaissés à deux reprises au cours des dix dernières années.

Ils l'ont d'abord été pour les actes passés et les conventions conclues après le 15 septembre 1999. L'article 64 de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a poursuivi l'aménagement du barème des cessions de fonds de commerce. Les dispositions en vigueur sont désormais les suivantes :

- la fraction de la valeur taxable inférieure à 23 000 euros (première tranche) reste exonérée, comme auparavant ;
- s'agissant des deux tranches intermédiaires de valeur taxable, l'abaissement de deux points du taux du droit perçu au profit de l'État conduit à une taxation globale au taux de 3 %, contre 4,80% précédemment (et même 7% avant le 15 septembre 1999) ;
- une quatrième tranche applicable à la fraction de la valeur taxable qui excède 200 000 euros est créée ; pour cette tranche, le taux global de taxation est fixé à 5 % (précédemment, la dernière tranche, qui était la troisième, était taxée à 4,80%).

Tableau n°55 : Tarifs applicables à l'entrée en vigueur de la loi de modernisation de l'économie

Fraction de la valeur taxable	Tarif applicable (en pourcentage)			
	Etat	Départementale	Commune	Cumul
N'excédant pas 23 000 €	0	0	0	0
Comprise entre 23 000 € et 107 000 €	2	0,60	0,40	3
Comprise entre 107 000 € et 200 000 €	0,60	1,40	1	3
Supérieure à 200 000 €	2,60	1,40	1	5

Source : Direction de la législation fiscale

c) Le maintien de nombreux régimes dérogatoires

Il existe de nombreux régimes dérogatoires au régime de droit commun applicable aux cessions de fonds de commerce. Certaines catégories de mutation sont soumises à une taxation réduite¹⁸⁶. Des dérogations au mécanisme du barème progressif existent également¹⁸⁷. Les cessions de brevets d'invention, de droits de possession industrielle et de marques de fabrique bénéficient également d'exonérations.

d) La mise en place récente d'un abattement afin de favoriser la reprise de petites entreprises

La loi de modernisation de l'économie a institué un abattement de 300 000 euros applicables aux rachats d'entreprises par les salariés et les membres du cercle familial du cédant qui s'engagent à poursuivre leur activité professionnelle dans l'entreprise pendant cinq ans. Ce dispositif concerne les fonds artisanaux, les fonds de commerce, les fonds agricoles et les clientèles d'entreprises individuelles, qu'ils soient cédés directement ou indirectement via la cession des titres de la société concernée. Il vise les salariés exerçant leur activité dans l'entreprise depuis au moins deux ans, ainsi que le conjoint du cédant ou son partenaire lié par un PACS, ses ascendants ou descendants en ligne directe, et ses frères et sœurs.

¹⁸⁶ Par exemple, les mutations effectuées dans le cadre de l'aménagement et du développement du territoire (acquisitions de fonds de commerce dans les zones de redynamisation urbaine et rurale et dans les zones franches urbaines).

¹⁸⁷ Achats effectués en vue de la revente par les marchands de biens.

3 - Les cessions de droits sociaux

a) Assiette et mode de calcul

Les cessions d'actions, de parts de fondateurs ou de parts bénéficiaires ou de parts sociales dans les sociétés dont le capital n'est pas divisé en actions et, depuis le 1^{er} janvier 1999, les actes portant cession de participations dans des personnes morales à prépondérance immobilière, sont soumis aux DMT0.

b) Tarifs applicables, abattements et régimes dérogatoires

Ce régime a fait l'objet, au cours des dix dernières années, de plusieurs modifications.

Tableau n° 56 : Taux applicables sur les droits sociaux

Mutations	Avant 1998	LF pour 1999	LFR pour 2004	Loi de modernisation de l'économie
Cessions d'actions	1 % Plafond fixé à 20 000 francs	1 % Plafond fixé à 20 000 francs	1,10 % Plafond fixé à 4 000 €	3 % Plafond fixé à 5 000 €
Cessions de parts sociales	4,80 %	4,80%	5 % Application de l'abattement créé par la loi du 1 ^{er} août 2003 ¹⁸⁸	3 % Application de l'abattement créé par la loi du 1 ^{er} août 2003 5% pour les cessions de parts de sociétés à prépondérance immobilière

Source : CPO

Il existe de nombreux régimes dérogatoires qui ne sont pas présentés ici, ne concernant pas spécifiquement les ménages.

¹⁸⁸ Abattement égal au rapport entre la somme de 23 000 euros et le nombre total de parts sociales de la société. Cet abattement n'est pas applicable aux cessions de parts de sociétés à prépondérance immobilière.

4 - Le régime des droits d'apport

a) Les droits dus lors de la création de la société

En ce qui concerne les apports purs et simples, sont exonérés les apports effectués en espèces, ou sous forme de valeurs mobilières ou de créances.

En ce qui concerne les apports à titre onéreux, la législation est plus sévère et plus dissuasive : l'apport à titre onéreux met à la charge de la société, en contrepartie du bien apporté, une charge de même valeur, ce qui conduit à taxer cet apport comme une vente et à lui appliquer les droits afférents à la mutation en fonction de la nature du bien qui fait l'objet de l'apport.

b) Les droits dus au cours de la vie d'une société

Les opérations d'augmentation du capital, qui correspondent au souci des associés de doter la société de moyens supplémentaires, sont encouragées par le législateur et ne sont généralement taxées qu'au droit fixe de 375 euros (500 euros pour les sociétés ayant, après apport, un capital d'au moins 225 000 euros).

Les opérations de réduction du capital sont taxées au droit fixe de 125 euros lorsqu'il s'agit de compenser des pertes. Si la réduction du capital correspond à une distribution aux associés, le droit de partage de 1,10 % est applicable.

En matière de fusion et de scission de sociétés, les apports purs et simples sont soumis au droit fixe de 375 euros. Les apports à titre onéreux sont taxables dans les conditions de droit commun.

c) Les droits dus lors de la dissolution de la société

La dissolution de la société n'entraînant aucune transmission de biens entre les associés fait l'objet d'un droit fixe de 375 euros. Lorsque la liquidation conduit au partage de la société, le régime applicable diffère selon que les sociétés relèvent de l'impôt sur les sociétés ou non.

5 - Comparaisons internationales

Les droits applicables aux cessions d'actions et autres parts sociales demeurent relativement plus élevés en France (3 %) que dans les autres pays, même si l'existence d'un mécanisme d'abattement pour les cessions de parts sociales et de plafonnement pour les cessions d'actions doit être prise en compte.

Certains pays n'appliquent aucun droit (Allemagne, Belgique) et les droits existants dans les autres pays sont d'un niveau faible, compris entre 0 et 1 %, sauf pour les cessions de titres de sociétés à prépondérance immobilière (6 % aux Pays-Bas et en Espagne contre 5 % en France). Au Royaume-Uni, un taux unique de 0,5 % est appliqué aux cessions de valeurs mobilières et d'obligations.

Les droits de mutation sur les cessions de fonds de commerce sont une spécificité française. Les pays étudiés ne disposent pas d'une imposition spécifique du fonds de commerce mais certains imposent la cession de biens meubles corporels ou incorporels, les autres pays exonérant ces biens des droits d'enregistrement. Il convient de souligner qu'au Royaume-Uni, les droits sur les cessions de biens mobiliers ont été supprimés, depuis le 23 avril 2002 pour les fonds de commerce et depuis le 1^{er} décembre 2003 pour les autres cessions.

C - Recouvrement, contrôle, contentieux

1 - Accomplissement des formalités déclaratives et recouvrement

Les actes les plus courants en matière de mutation de propriété d'immeubles sont soumis à la formalité fusionnée depuis le 1^{er} octobre 1970. Il s'agit des actes qui portent ou constatent la transmission à titre onéreux entre vifs de droits réels immobiliers tels que les ventes, les adjudications, les échanges, les apports en société, dès lors qu'ils ont pour objet exclusif des immeubles ou des droits immobiliers.

Les actes relatifs à des immeubles situés dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle subissent séparément la formalité de l'enregistrement à la recette des impôts et à la formalité de la publicité foncière à la conservation des hypothèques.

Les actes constatant des mutations à titre onéreux de meubles sont déposés au service des impôts des entreprises ou au pôle enregistrement dans le délai général d'un mois à compter de leur date.

2 - Le recouvrement

Les droits et taxes départementaux sont recouvrés par les comptables des impôts à l'occasion de la présentation des actes à la formalité de l'enregistrement.

Le coût de gestion est calculé pour l'ensemble des droits d'enregistrement (droits de mutation à titre onéreux et à titre gratuit, actes civils et autres conventions, taxes de publicité foncière, recettes diverses et pénalités afférentes). Les bases de données de la DGFIP ne permettent pas d'isoler le coût de gestion des seuls DMTO. L'évolution du coût de gestion, des recettes et du taux d'intervention pour les droits d'enregistrement est la suivante :

Tableau n°57 : Coût de gestion des DMTO

	1997	2003	2007
Coûts de gestion (en M€)	231,4	261,8	263,9
Recettes totales droits d'enregistrement (en M€)	10 121,1	13 325,3	16 768,5
Taux d'intervention	2,29%	1,96%	1,57%

Source : DGFIP

Le taux d'intervention sur les droits d'enregistrement est évalué à 1,57 % pour l'année 2007¹⁸⁹, ce qui le situe au-dessus du taux d'intervention sur l'ensemble des impôts (1,20 % en 2007).

Du point de vue des services fiscaux, les DMTO sont d'une perception facile et sûre, puisqu'ils sont une condition de la reconnaissance du droit de propriété : les propriétaires, sachant qu'ils ne pourront pas opposer aux tiers leur droit de propriété tant qu'ils n'auront pas réglé les droits de mutation, les versent généralement spontanément. Leur perception est facilitée par le rôle d'intermédiaire qu'exercent les notaires, ce qui signifie que le coût réel de collecte est supérieur à celui indiqué ci-dessus.

3 - Le contrôle

Les contrôles des DMTO peuvent être divisés en quatre catégories :

- les contrôles effectués dans le cadre du contrôle des prix, l'administration fiscale s'assurant que l'assiette déclarée correspond bien à la valeur vénale du bien cédé ;

¹⁸⁹ Année où le produit de l'impôt auquel sont rapportés les coûts de gestion est à un point haut.

- les contrôles relatifs au respect de conditions ayant conduit à une taxation spécifique ou une exonération ;
- les contrôles conduisant à taxer des opérations non déclarées ;
- les contrôles réalisés dans le cadre d'une procédure de contrôle externe (contrôle sur place).

4 420 contrôles sur pièces ont été opérés en 2007 pour un montant moyen de rehaussement égal à 11 848 euros.

En ce qui concerne les redressements opérés lors de contrôles externes, il est possible d'effectuer des distinctions entre différentes catégories d'opérations et de contribuables (entreprises et ménages) :

- en 2007, 612 redressements ont été opérés dont 87 au titre des mutations de biens immobiliers à titre onéreux, 60 au titre des mutations soumises à taxation réduite ou exonérée et 12 au titre des immeubles affectés à l'habitation ;
- le montant moyen du redressement est de 3 765 159 euros pour les mutations de biens immobiliers à titre onéreux, de 2 206 761 euros pour les mutations soumises à taxation réduite ou exonérée et de 501 535 euros pour les immeubles affectés à l'habitation ;
- les redressements opérés concernent davantage les entreprises que les personnes physiques (8,3 % des redressements intervenus en 2007).

Le contentieux sur les DMTO apparaît relativement limité¹⁹⁰.

II - Analyse des impacts au regard des objectifs de la politique fiscale

Les DMTO ont pour principal objectif de financer les services publics (collectivités territoriales surtout, Etat dans une moindre mesure).

Cependant, le niveau et la structure des droits sur les mutations à titre onéreux doivent également être évalués à l'aune de trois autres enjeux principaux en matière de fiscalité : le critère d'efficacité économique, car cet impôt modifie les prix relatifs sur le marché et peut affecter les décisions des agents économiques ; le critère d'équité, qui doit être analysé au regard des disparités territoriales et de l'impact des DMTO sur les catégories de ménages les plus modestes ; le critère de simplicité et d'acceptabilité.

¹⁹⁰ 149 réclamations traitées en 2007, pour un montant de droits dégrevés de 8,1 millions d'euros et un montant de pénalités dégrevées de 1,5 million d'euros.

A - Le rendement budgétaire

1 - Une recette fiscale en forte augmentation au cours de la période

a) Une recette très dynamique de 1997 à 2007 dont l'évolution est contrastée à moyen terme

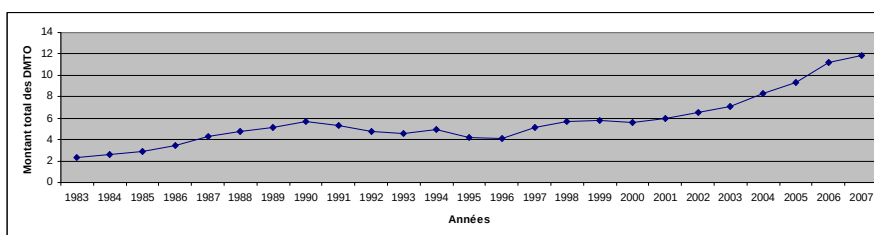
Afin d'apprécier l'évolution des DMTO sur la période 1997-2007, il apparaît nécessaire de resituer cette évolution sur une période plus longue. Sur la période 1983 – 2007, trois périodes, qui correspondent dans une large mesure aux cycles immobiliers, peuvent être distinguées.

De 1983-1990, le produit de l'impôt est passé de 2,33 milliards d'euros à 5,66 milliards d'euros (+ 142 %). La croissance du marché de l'immobilier ancien explique cette forte augmentation.

De 1990 à 1996, la crise du secteur immobilier a entraîné un retournement de l'évolution de cette recette, qui a diminué de façon continue jusqu'en 1996 (-27,8 % sur la période), à l'exception de l'année 1994.

De 1997 à 2007, le montant total des recettes est passé de 5,15 milliards d'euros à 11,9 milliards en 2007 (+ 131,1 %), évolution comparable à celle observée dans les années 1980. Deux phases de croissance se distinguent : d'abord une augmentation progressive entre 1997 et 2001 (+16,3 %) avec toutefois un creux en 1999-2000, puis une augmentation très forte entre 2001 et 2007 (+ 98,7 %), en particulier depuis 2004. La réduction des taux en 1999-2000 n'a donc pas conduit à une diminution durable du produit.

Graphique n°26 : Evolution du montant total sur la période 1983-2007



Montants en milliards d'euros ;

Source : CPO d'après les données de la DGFIP et le rapport du Conseil des impôts de 1998

b) Une recette fortement cyclique

L'évolution des recettes des DMTO depuis le milieu des années 1980 met en évidence le caractère fortement cyclique de cette imposition qui est beaucoup plus sensible aux cycles économiques que la taxe d'habitation ou les taxes foncières.

Cette caractéristique s'explique par l'assiette, constituée de flux par nature plus variables qu'un stock. Selon la DGFIP, les bases de données ne permettent pas de connaître la ventilation précise du total des DMTO entre les biens immobiliers et les biens meubles. Il est toutefois possible d'estimer que les droits sur les immeubles constituent en 2007 environ 92% du total. L'évolution des recettes des DMTO est donc essentiellement corrélée à celle du cycle immobilier.

Les départements, pour lesquels les DMTO représentent une part significative des recettes, sont plus sensibles à la variabilité des DMTO que les communes ou l'Etat.

c) Un poids dans les recettes fiscales totales et dans le PIB limité mais en croissance sensible

Les DMTO représentent 3,42 % des recettes fiscales brutes et 0,63 % du PIB en 2007, contre 1,99 % des recettes fiscales brutes et 0,4 % du PIB en 1997. Même faible, leur montant rapporté au PIB s'est accru de 0,23 point entre 1997 et 2007, alors que le taux de prélèvements obligatoires baissait de 0,8 point.

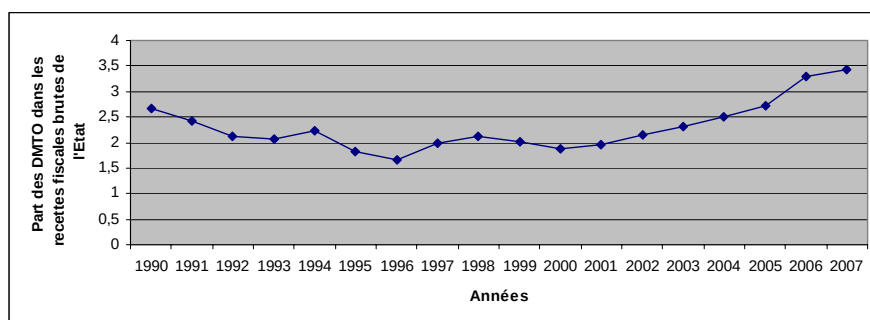
Tableau n°58 : Part des DMTO dans les recettes fiscales et le PIB

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
DMTO en milliards d'euros	5,1	5,7	5,8	5,6	6	6,5	7,1	8,3	9,3	11,2	11,9
DMTO / recettes fiscales brutes	2,0%	2,1%	2,0%	1,9%	2,0%	2,2%	2,3%	2,5%	2,7%	3,3%	3,4%
DMTO / PIB	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%
Taux de prélèvements obligatoires	44,1%	44,0%	44,9%	44,1%	43,8%	43,1%	42,9%	43,3%	43,6%	43,9%	43,3%

Source : DGFIP et Insee

La part des DMTO dans les recettes fiscales brutes est, en 2007, sensiblement supérieure à son niveau de 1990, année qui correspondait pourtant à un haut de cycle. L'augmentation a été particulièrement marquée à partir de 2004, cette part passant alors de 2,5% à 3,42% en seulement trois ans.

Graphique n°27 : Part des DMTO dans les recettes fiscales brutes de l'Etat de 1990 à 2007



Source : Traitement du CPO d'après les données de la DGFIP et le rapport du Conseil des impôts de 1998

Les DMTO, dont le produit était inférieur de près de 900 millions d'euros à celui des DMTG en 1997, sont passés largement devant, avec un produit en 2007 supérieur de 3 milliards d'euros. Les premiers se sont accrus il est vrai de 131,1 % sur la période, contre une augmentation de 48% pour les seconds.

Tableau n°59 : Produit des DMTO et des DMTG

En M €	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
DMTO	5 146,3	5 755,6	5 846,8	5 657,6	5 987,1	6 515,1	7 120,6	8 293,5	9 362,6	11 238,8	11 895,1
DMTG	6 060,8	5 575,4	6 581,5	6 941,2	7 354,8	7 047,2	7 326,5	8 645,0	8 765,6	8 666,7	8 968,9

Source : DGFIP

d) Comparaisons internationales

En pourcentage du PIB, la France¹⁹¹ se situe dans la moyenne des pays étudiés. Le rendement des impôts sur les transactions mobilières et immobilières évolue dans une fourchette comprise entre 0,26 % du PIB en Allemagne et 1,93 % en Espagne.

¹⁹¹ La part des DMTO dans le PIB en France ici présentée (0,7 %) diffère de celle résultant des données de la DGFIP (0,63 %), et ce en raison de l'inclusion dans le calcul des impôts sur les transactions mobilières et immobilières réalisé par l'OCDE d'éléments non compris dans les DMTO au sens strict.

Tableau n°60 : Impôts sur les transactions mobilières et immobilières

Belgique	France	Allemagne	Italie	Pays-Bas	Espagne	Suède	Suisse	Royaume-Uni
1,09%	0,7%	0,26%	1,2%	0,86%	1,93%	0,37%	0,68%	1%

En pourcentage du PIB (en 2006)

Source : CPO

2 - Une ressource servant essentiellement à financer les budgets des départements

a) Les départements, principaux bénéficiaires du produit des DMTO

Depuis leur transfert en 1984 et 1985 aux départements, les DMTO bénéficient principalement à ces derniers. En 2007, sur un produit total de 11,9 milliards d'euros, 66,8% ont bénéficié aux départements (contre 61,7% en 1997), 20,4 % aux communes et 12,8 % à l'État.

Tableau n°61 : Répartition du produit des DMTO

En M €	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Départements	3 176	3 775	4 187	3 899	4 152	4 549	5 019	5 833	6 677	7 557	7 948
En %	61,7%	65,6%	71,6%	68,9%	69,3%	69,8%	70,5%	70,3%	71,3%	67,2%	66,8%
Communes	684	750	1 037	1 186	1 259	1 383	1 526	1 772	2 032	2 294	2 425
%	13,3%	13,0%	18,0%	20,9%	21,0%	21,2%	21,4%	21,3%	21,7%	20,4%	20,4%
Régions ¹⁹²	780,0	694,5	16,3	8,9	10,6	9,5	8,9	7,0	6,0	6,8	2,2
%	15,1%	12,1%	0,3%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
Total CT	4 640	5 219	5 240	5 094	5 421	5 942	6 554	7 612	8 715	9 857	10 375
%	90,2%	90,7%	89,6%	90,0%	90,6%	91,2%	92,0%	91,8%	93,1%	87,7%	87,2%
Etat	507	536	606	564	566	573	567	682	648	1 382	1 520
%	10%	9%	10%	10%	9%	9%	8%	8%	7%	12%	13%
TOTAL	5 146	5 756	5 847	5 658	5 987	6 515	7 121	8 294	9 363	11 239	11 895

Source : DGFtP

¹⁹² Les recettes résiduelles dont bénéficient les régions au titre des DMTO depuis la suppression de la taxe additionnelle régionale correspondent à des restes à recouvrer selon la DGFtP.

*b) Un poids croissant dans les ressources
des départements*

En 2006, le produit des DMTO perçus par les départements représentait 12,8 % du total de leurs recettes.

Le surcroît annuel de produit des DMTO pour les départements équivaut à une hausse des taux des 4 taxes de fiscalité directe de 2,8 % en 2002, 3,2 % en 2003, 5,3 % en 2004, 5,1 % en 2005 et 4,7 % en 2006¹⁹³.

Les fortes variations de ce produit compliquent l'exercice de prévision budgétaire et rendent délicate l'anticipation des points de retournement. Toutefois, la comparaison des prévisions et des réalisations montre que les prévisions sont prudentes. En période de croissance du marché immobilier, les réalisations sont supérieures aux prévisions, en moyenne de 27 % sur la période 1986-1990 et de 26 % sur la période 1997-2007. A l'inverse, les prévisions sont relativement proches de la réalité en période de baisse de l'immobilier (1991-1996)¹⁹⁴.

L'évolution dynamique et supérieure aux prévisions des recettes des DMTO au cours des dernières années a permis aux départements de financer en partie la hausse des dépenses sociales (allocation personnalisée d'autonomie – APA - depuis le 1^{er} janvier 2002 et revenu minimum d'insertion-revenu minimum d'activité - RMI-RMA - depuis le 1^{er} janvier 2004) transférées par l'Etat. Pour mieux apprécier l'impact de la hausse des DMTO en matière de financement des dépenses d'aide sociale, il convient de rapprocher le surcroît de dépenses au titre du RMI non financé de l'évolution annuelle des DMTO.

**Tableau n°62 : Evolution du produit des DMTO par rapport aux
dépenses de RMI transférées aux départements**

En millions d'euros	2004	2005	2006	2007
Montant des dépenses d'allocation RMI	5 399	5 821	6 106	6 094
Montant total de la compensation dont :	5 399	5 442	5 442	5 442
- droit à compensation	4 942	4 942	4 942	4 942
- aide exceptionnelle versée via le FMDI ¹⁹⁵	457	500	500	500
Surcroît de dépenses RMI non financées	0	379	664	652
Evolution des DMTO par rapport à l'année n-1	815	838	877	423

Source : direction générale des collectivités locales

¹⁹³ Les finances des collectivités locales en 2008, Rapport de l'Observatoire des finances locales, juillet 2008.

¹⁹⁴ Note de conjoncture de Dexia, Les finances locales en France – grandes tendances 2007-2008, septembre 2008.

¹⁹⁵ Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI).

Il apparaît alors que la forte progression du produit des DMTO à partir de 2004 a permis de financer le surcroît de dépenses au titre du RMI non financé par l'Etat.

La place grandissante des DMTO dans les recettes des départements, alors que ceux-ci doivent faire face à des dépenses sociales croissantes, fragilise les finances départementales en période de retournement du marché immobilier.

Le net ralentissement de la hausse des prix et le tassement du nombre de transactions sur le marché immobilier en 2007 se sont en effet répercutés sur l'évolution des droits perçus par les départements, qui ont augmenté de 5 % seulement en 2007 (contre une augmentation de 13% en 2006). Après un premier semestre 2008 relativement stable, le produit des DMTO a fortement baissé au cours du deuxième semestre, l'ensemble de l'année 2008 se concluant par une diminution de 9,4% (-975 millions d'euros). Un repli de même ampleur est attendu pour 2009¹⁹⁶.

Les effets du retournement du cycle immobilier seront d'autant plus importants que les départements ne disposent d'aucune marge de manœuvre. En effet, ils n'ont pas utilisé la possibilité, prévue par la loi, de moduler le taux dans une fourchette entre 1 % et 3,6 %, ce qui aurait permis de lisser la progression en phase de hausse des transactions et de disposer ainsi d'une marge de manœuvre en phase de baisse. La faible mobilité géographique des ménages, il est vrai, n'incite pas les départements à moduler leur taux dans le but d'attirer de nouveaux acquéreurs de logements : sur la période 1997-2008, hors Ile-de-France, 72 % des acquéreurs ont acquis leur bien immobilier dans le département où ils résidaient auparavant¹⁹⁷.

Au total, les DMTO, compte tenu de la place qu'ils ont prise dans le financement des départements, ne semblent pas bien adaptés au financement de leurs dépenses, majoritairement constituées de dépenses de fonctionnement et d'intervention, qui nécessitent des recettes stable et relativement indépendantes des cycles économiques.

B - L'équité

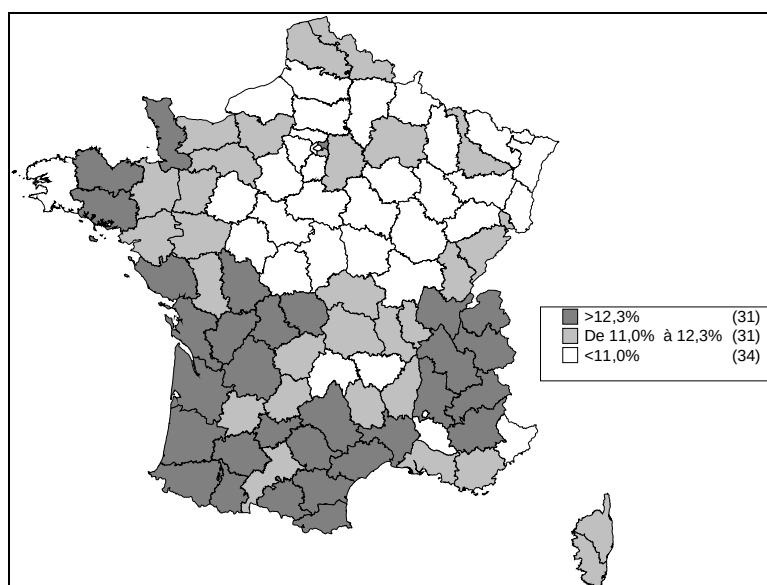
1 - Des disparités territoriales de recettes entre départements

La hausse du produit des DMTO a été manifeste pour la plupart des départements sur la période 1997-2007. Elle a toutefois été un peu plus marquée dans l'ouest et le sud de la France, comme l'illustre la carte suivante.

¹⁹⁶ Note de conjoncture, Dexia, février 2009.

¹⁹⁷ Conseil supérieur du notariat.

Tableau n°63 : Croissance annuelle moyenne des droits de mutation immobiliers de 1999 à août 2005, par département



Source : Conseil Général des Ponts et Chaussées, d'après données de la direction générale des impôts

Le produit des DMTO en 2006 varie autour d'une moyenne de 111 euros par habitant dans une fourchette comprise entre 22 et 294 euros¹⁹⁸. Il représente entre un minimum de 2 % et un maximum de 32 % des recettes de fonctionnement, excédant 10 % pour la moitié des départements et 14 % pour le quart des départements. La dépendance financière des départements vis-à-vis des DMTO s'est accentuée ces dernières années, notamment pour ceux où ces droits ont fortement augmenté.

Paris représente un cas particulier. La capitale a perçu au titre des parts départementale et communale 872 millions d'euros en 2006 et 940 millions d'euros en 2007, contre 484 millions d'euros en 2001. Les DMTO y représentent 29,24 % de la fiscalité locale et 15,98 % des recettes courantes de fonctionnement en 2007, contre respectivement 17,2 % et 10,55 % en 2001.

Ces disparités ne sont pas sans incidence sur la capacité qu'ont eue les départements à faire face à de nouvelles dépenses, notamment dans le domaine social.

¹⁹⁸ Note de conjoncture, Dexia, septembre 2008.

En 2005, les 10 % de départements pour lesquels la part des DMTO dans les recettes de fonctionnement est la plus élevée se partagent 30 % du produit total, contre 2% pour les 10 % ayant le plus faible ratio DMTO sur recettes de fonctionnement¹⁹⁹. Il en résulte une sensibilité financière plus ou moins marquée à l'évolution du produit.

Certains départements, comme la Savoie, la Haute Savoie ou les Yvelines, ont pu financer intégralement une croissance annuelle élevée de leurs dépenses d'aide sociale sans augmenter la fiscalité directe, et ce grâce à la seule croissance de leurs recettes de droits de mutation. D'autres départements bénéficient d'un taux de couverture des dépenses de RMI par les recettes des droits de mutation beaucoup plus modestes, notamment les départements d'outre-mer, les Ardennes ou le Pas-de-Calais²⁰⁰.

2 - Un obstacle supplémentaire à l'acquisition d'un logement pour les ménages modestes et les primo-accédants

Les DMTO ont pour caractéristique d'être un impôt réel, frappant les biens du contribuable sans considération de sa situation personnelle, et un impôt proportionnel, qui applique à la base imposable un taux d'imposition fixe, quel que soit le montant de celle-ci²⁰¹. Si ces droits n'ont pas d'objectif redistributif, il semble cependant utile d'analyser les effets de cette imposition sur les contribuables.

a) Les DMTO sur l'immobilier sont essentiellement acquittés par les ménages

Les bases de données de la DGFIP ne permettent plus, depuis l'uniformisation des taux applicables à l'immobilier d'entreprise et à l'immobilier d'habitation en 1999 et 2000, de distinguer au sein des redevables entre les entreprises et les ménages. Il serait pourtant utile de pouvoir disposer de cette information pour analyser de façon plus précise les caractéristiques des redevables des DMTO.

¹⁹⁹ Association des départements de France, étude relative aux droits de mutation à titre onéreux, 8 février 2007.

²⁰⁰ Etude réalisée par Fitch Ratings en juin 2006.

²⁰¹ Seules les cessions de fonds de commerce font l'objet d'une imposition dont le taux varie en fonction des tranches du barème.

En 1999, la part des DMTO sur les immeubles à usage d'habitation s'élevait à 80 % du produit total, contre 20 % pour les DMTO sur les autres catégories de biens immobiliers. Elle est estimée stable depuis lors, notamment sur la base des informations issues des bases de données notariales²⁰².

Compte tenu de ces éléments, il est possible de déduire des bases de données disponibles que les DMTO sur les immeubles à usage d'habitation sont essentiellement acquittés par les ménages : les particuliers représentent 94 % des acheteurs et les sociétés civiles immobilières (SCI) 5 %, ces pourcentages étant stables d'année en année²⁰³. Parmi les logements anciens achetés en 2003 par les particuliers, 57 % étaient devenus au 1^{er} janvier 2005 des résidences principales occupées par le propriétaire, 20 % des résidences principales locatives, 1 % des résidences principales ayant d'autres statuts, 14 % des résidences secondaires et 8 % des logements vacants.

b) Une charge élevée lors de l'acquisition d'un logement

L'exemple d'un appartement vendu dans une commune de la région parisienne en 2006 pour la somme de 345 000 euros permet d'illustrer le poids que peuvent atteindre les DMTO sur l'immobilier pour un ménage acquéreur : 17 561 euros, financé par l'apport personnel.

La situation des ménages dépend toutefois du niveau des prix sur le marché de l'immobilier. Ceux qui résident dans des régions où les prix de l'immobilier sont élevés ont été davantage pénalisés. Le tableau suivant présente pour l'année 2007 le montant des DMTO acquitté par les acquéreurs au regard du prix moyen d'acquisition du bien immobilier par région.

²⁰² Ces bases de données ne permettent pas de distinguer les mutations relatives aux immeubles à usage d'habitation de celles relatives aux autres types d'immeubles mais elles permettent de disposer de certaines informations sur les acquéreurs (âge et catégorie socioprofessionnelle notamment).

²⁰³ Cf. J. Friggit, « le nombre de transactions de logements anciens », Études Foncières, n° 126, mars-avril 2007.

Tableau n°64 : Montant moyen des DMTO par région

2007 (en euros)	Prix moyen d'acquisition hors frais	Montant moyen des droits payés	Montant moyen des DMTO par m ²
France entière	195 156	9 758	126
Paris	295 519	14 776	316
Ile de France	234 460	11 723	160
Provence Alpes Côte d'Azur	231 012	11 551	163
Marseille	219 487	10 974	149
Rhône-Alpes	206 865	10 343	126
Lyon	198 542	9 927	127
Aquitaine	195 574	9 779	107
Nord/Pas-de-Calais Picardie	178 728	8 936	94
Basse Normandie	172 203	8 610	108
Languedoc-Roussillon	169 974	8 499	108
Pays de Loire	169 956	8 498	107
Midi Pyrénées	163 407	8 170	90
Haute Normandie	158 997	7 950	94
Poitou-Charentes	156 471	7 824	83
Lorraine	156 383	7 819	82
Alsace	155 900	7 795	101
Bretagne	151 451	7 573	94
Centre	140 865	7 043	81
Franche-Comté	139 347	6 967	83
Bourgogne	123 431	6 172	73
Champagne Ardenne	119 826	5 991	71
Auvergne	117 498	5 875	70
Limousin	103 959	5 198	59

Source : étude UFC Que Choisir sur la base des prix moyens au m² et prix moyens d'acquisition issus du bilan 2007 du marché immobilier national – Century 21

Aux DMTO s'ajoutent par ailleurs des frais de transaction additionnels : honoraires du notaire, TVA sur actes et débours, etc. (cf. tableau suivant) qui conduisent à alourdir sensiblement le coût final d'acquisition du logement.

Tableau n°65 : Exemple d'une mutation soumise au taux de la taxe départementale de 3,60 %, soit 5,09 % au total, pour l'acquisition d'un logement d'un montant de 150 000 euros

Prix d'acquisition	150 000,00
Total des DMTO (toutes taxes comprises)	7 635,00
Salaire du conservateur des hypothèques	150,00
Honoraires du notaire	1 566,00
TVA sur actes et débours	395,00
Coût des pièces d'urbanisme hors coût géomètre HT	109,00
Honoraires moyens du Syndic (en cas de copropriété)	600,00
Divers (copie authentique, renseignements hypothécaires, timbres fiscaux, etc.)	347,90
Dossier de diagnostic technique hors coûts diagnostiqueurs	29,20
Total en sus du prix de vente (incluant le forfait syndic)	10 832,10
<i>en % du prix d'achat</i>	<i>7,2%</i>

Source : Conseil supérieur du notariat

La liste de ces frais et droits types ne constituent pas une présentation exhaustive des frais liés aux transactions immobilières, notamment les frais d'agence immobilière, les frais d'agence qui peuvent représenter de 5 à 10 % du prix d'acquisition.

c) Un obstacle possible pour les ménages modestes et les primo-accédants

La déconnexion entre la hausse des prix et l'évolution du revenu des ménages à partir de 2000 a entraîné une augmentation de l'effort financier de ces derniers pour accéder à la propriété. Entre 2002 et 2006, le taux de croissance annuel moyen de la dépense de logement des accédants à la propriété en France métropolitaine a atteint 4,1 %. Cette part s'est accrue de près de 3 points pour les accédants, ce qui porte leur taux d'effort brut, défini comme le rapport entre la masse des dépenses de logement et celle des revenus, à 24,6 % en 2006²⁰⁴.

Ces évolutions se sont traduites par l'éviction d'une partie des accédants aux capacités d'emprunt plus faibles et par un ralentissement de la primo-accession. Une étude de la division Logement de l'Insee²⁰⁵ montre qu'au cours des dernières années, les ménages les plus modestes et les primo-accédants ont vu leur part au sein des ménages ayant acquis un logement se réduire. La part des primo-accédants, c'est-à-dire ceux qui

²⁰⁴ Les logements sont plus confortables qu'il y a vingt ans et pèsent davantage sur le revenu des ménages, P. Briant et C. Rougerie, Insee, France portrait social édition 2008.

²⁰⁵ Idem.

achètent pour la première fois leur résidence principale et ont recours à un emprunt, a baissé (66 % entre 1997 et 2001, 60 % en 2002-2006). Les ménages les plus modestes (1^{er} quartile du niveau de vie) ne représentent plus que 6,2 % des accédants récents à la propriété entre 2002 et 2006 contre 8,8 % entre 1997 et 2001.

Certes, cette évolution ne s'explique pas par le poids des DMTO, mais ceux-ci ont contribué à renchérir le coût de l'achat pour ces ménages modestes et ont renforcé, pour les primo-accédants, la nécessité d'accroître l'effort d'épargne initial nécessaire à la constitution d'un apport personnel²⁰⁶. Or ce dernier est structurellement plus faible pour les primo-accédants que pour les autres accédants, ceux-ci ayant pu valoriser dans de bonnes conditions, tout au moins en période de hausse des prix, la revente de leur ancien logement.

Une fois propriétaires, les ménages doivent amortir le coût des DMTO et autres frais annexes dans le temps, ce qui peut inciter à conserver le logement sur une durée d'autant plus longue que les droits acquittés auront été élevés. En cas de baisse de revenu, de perte d'emploi ou de séparation familiale peu de temps après l'achat, un ménage peut être amené à revendre son logement, par exemple pour déménager ou parce qu'il ne peut plus faire face à ses échéances de remboursement. Les DMTO et frais de transaction pourraient alors entraîner une perte nette, surtout dans une période moins favorable aux vendeurs, perte que ce ménage n'aurait pas eu à subir s'il était resté locataire. Les ménages dont les revenus sont incertains pourraient de ce fait être moins enclins à choisir l'accession à la propriété, toutes choses égales par ailleurs.

Les DMTO renforcent donc les obstacles à l'acquisition d'un logement pour les ménages, en particulier pour les plus modestes et les primo-accédants.

Contrairement à d'autres pays, la France ne prend pas en compte les caractéristiques des ménages. Certains pays disposent d'un régime plus favorable pour les ménages qui achètent leur résidence principale (taux réduit à 3 % en Italie, abattement en Belgique). Le Royaume-Uni prend en compte le prix du bien dans la définition du taux applicable, ce qui a également un impact sur la fiscalité pesant sur les ménages les plus modestes, qui acquièrent a priori des biens à un prix moins élevé : les biens dont le prix est inférieur à 125 000 livres sont notamment exonérés.

²⁰⁶ Les droits étant en effet financés sur l'apport personnel et non par emprunt.

Pour autant, les DMTO n'ont pas exercé d'influence déterminante sur la décision d'achat pour les ménages²⁰⁷ au cours des dix dernières années. Sur la période 1997-2007, les deux principaux facteurs ont été l'accès facilité au crédit qui a permis d'améliorer la solvabilité des ménages et l'anticipation de fortes plus-values immobilières lors de la revente du bien. Cette anticipation peut expliquer que les ménages aient minimisé l'impact des DMTO sur le prix payé pour acquérir leur logement. Il est possible que les perceptions changent à cet égard, si le marché devait durablement être orienté à la baisse, effaçant les plus-values latentes. De plus, le resserrement actuel de l'accès au crédit pour les ménages rend nécessaire la constitution d'un apport personnel plus important, alors que, malgré le début de retournement du marché, les DMTO à acquitter demeurent élevés pour les ménages.

C - L'efficacité économique

Les droits de mutation étaient à l'origine destinés à rémunérer le service rendu aux propriétaires par l'Etat, garant du droit de propriété. Ils s'assimilent désormais davantage à une forme d'imposition indirecte pesant sur la dépense lors de l'acquisition par les ménages d'un patrimoine immobilier.

1 - Impact sur le marché de l'immobilier

Les droits de mutation sur l'immobilier opèrent un prélèvement sur le flux de transactions. Ils constituent a priori un obstacle à la liquidité du marché immobilier.

Pour autant, les études empiriques, comme celle Jacques Friggit sur les droits de mutation et les transactions immobilières de 1800 à 2007²⁰⁸, ne font pas apparaître de lien évident entre les DMTO et l'évolution des transactions.

A l'exception de la baisse des taux applicables à l'immobilier d'entreprise en 1999, les autres modifications de taux ont été plus faibles ou progressives au cours de la période. Il est dès lors difficile d'isoler leur contribution aux variations du montant des transactions immobilières : celles-ci sont influencées par d'autres facteurs, tels que les variations du prix des biens. Lorsque les taux sont élevés (15 à 20 %) et divisés par un

²⁰⁷ J. Bosvieux et B. Worms, « L'accession, à quel prix ? », ANIL Habitat Actualité, avril 2007

²⁰⁸ *Droits de mutation et montant des transactions immobilières 1800-2007*, Jacques Friggit, Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, juillet 2008.

facteur 4 ou 5, comme cela a été le cas non seulement en 1999 pour l'immobilier d'entreprise mais aussi en moyenne sur l'ensemble des transactions entre les années 1940 et les années 1970, on observe une forte augmentation de l'assiette des droits. Cependant, lorsque les taux sont de 4 à 8 % comme cela est le cas depuis les années 1970, il n'est pas possible de mettre en évidence une sensibilité à court terme du montant ou du nombre de transactions à des variations de faible ampleur du taux.

Par ailleurs, sur la période 1998-2007, la hausse des droits de mutation ne semble pas avoir conduit à un allongement de la durée moyenne de détention des logements. Celle-ci tend en effet à diminuer, tant en province qu'en Ile-de-France. Le souhait de profiter de la hausse des prix pour réaliser des plus-values peut avoir incité un certain nombre de ménages déjà propriétaires à céder plus vite leur logement, ce qui expliquerait la diminution de la durée moyenne de détention sur laquelle l'impact des DMTO serait donc faible.

Tableau n° 66 : Evolution de la durée moyenne de détention des logements

	Ile-de-France			Hors Ile-de-France		
	1998	2002	2007	1998	2002	2007
Appartements anciens	8 ans et 5 mois	7 ans et 9 mois	6 ans et 3 mois	10 ans et 7 mois	10 ans et 2 mois	9 ans et 1 mois
Maisons anciennes	9 ans et 4 mois	9 ans et 1 mois	7 ans et 10 mois	12 ans et 5 mois	11 ans et 11 mois	11 ans et 2 mois
Logements anciens	8 ans et 8 mois	8 ans et 1 mois	6 ans et 8 mois	11 ans et 7 mois	11 ans et 2 mois	10 ans et 3 mois

Source : Conseil supérieur du notariat

2 - Impact sur la rigidité du marché du travail

Les DMTO peuvent constituer un obstacle à la mobilité résidentielle des ménages, ce qui accroît la rigidité du marché du travail. Ils incitent en effet le propriétaire-occupant à conserver son bien immobilier sur une durée plus longue pour en amortir le coût. L'impossibilité de déduire les droits de mutation acquittés sur la mutation antérieure des droits acquittés pour la nouvelle acquisition accentue l'impact négatif des DMTO sur la mobilité géographique des ménages.

Toutefois, il est difficile d'évaluer l'ampleur de cet impact négatif sur la mobilité résidentielle des ménages, celle-ci pouvant s'expliquer par de nombreux autres facteurs, notamment le statut d'occupation du logement. Un ménage propriétaire sera potentiellement moins mobile qu'un ménage locataire. Il pourra être influencé dans son choix de mobilité par le niveau de la valeur de son logement et par le fait d'avoir

amorti ou non les frais de transaction, y compris les DMTO, avant un nouveau déménagement. En cas de choc économique local négatif, il est coûteux pour les propriétaires de saisir des opportunités d'emploi nécessitant un déménagement sur un autre site, ce qui peut contribuer à une hausse du chômage²⁰⁹.

3 - Impact des DMTO relatifs aux biens meubles sur la transmission et sur le choix du statut des entreprises

L'objectif de la loi de modernisation de l'économie est de rendre cohérentes les dispositions en matière de DMTO avec celles prises sur les DMTOG pour favoriser la reprise et la transmission d'entreprises.

Afin de réduire le coût fiscal de rachat d'un fonds de commerce ou d'une entreprise constituée notamment sous forme de SARL, le taux des DMTO frappant les cessions de fonds de commerce et les cessions de parts sociales a été réduit à 3 % et harmonisé avec le régime applicable aux cessions de titres de sociétés par actions. Il faut toutefois relever que les cessions d'actions cotées ne sont qu'exceptionnellement assujetties à ce droit²¹⁰, alors que les cessions d'actions de sociétés non cotées y sont obligatoirement assujetties sans possibilité d'y déroger : cette différence de traitement fiscal de fait ne semble répondre à aucune logique économique et pénalise les sociétés non cotées.

Par ailleurs, afin de favoriser la reprise de l'entreprise par des salariés ou un membre de la famille, les acquéreurs sont exonérés de DMTO si la valeur de l'entreprise est inférieure à 300 000 euros et bénéficient d'un abattement de 300 000 euros sur la valeur de l'entreprise si celle-ci est supérieure à ce seuil. En contrepartie, le contribuable s'engage à conserver les titres de la société reprise pendant une durée minimale de cinq ans.

Compte tenu du caractère récent des modifications apportées au régime des DMTO afin de favoriser la transmission et la reprise d'entreprises, il n'est pas possible d'en évaluer l'impact à l'heure actuelle.

Par ailleurs, le rapprochement des différents taux de DMTO sur les biens meubles a permis d'éviter que le choix du statut de l'entreprise soit partiellement motivé par la fiscalité applicable aux mutations et non par la seule activité de l'entreprise. Cela permet aux entreprises de faire évoluer

²⁰⁹ *Emploi, logement et mobilité résidentielle*, L. Gobillon, Economie et Statistique n°349-350, 2001.

²¹⁰ Sauf en cas d'établissement d'un acte, ce qui dans la pratique ne se fait jamais.

leur statut, sans avoir à se préoccuper du coût des droits d'enregistrement afférents à une telle opération.

La baisse des taux et leur harmonisation devrait permettre de réduire les pratiques de minoration de la valeur réelle du fonds de commerce.

D - La lisibilité et l'acceptabilité

1 - Le critère de lisibilité

Les différentes réformes intervenues en matière de DMTO au cours des dix dernières années ont permis de simplifier les régimes existants et d'améliorer la lisibilité du dispositif. Pour autant, celui-ci reste complexe, compte tenu de l'existence de l'empilement de plusieurs taxes (taxe de base et taxes additionnelles) et des nombreux régimes dérogatoires. Le rôle d'intermédiaires joué par les notaires facilite cependant pour les contribuables le calcul et le paiement de cet impôt.

2 - Le critère d'acceptabilité

En ce qui concerne les droits sur les biens immobiliers, la forte baisse des taux applicables à l'immobilier à usage industriel et commercial a conduit à une diminution de l'évasion fiscale.

En revanche, les ménages qui ont acquis un bien immobilier à usage d'habitation au cours des dix dernières années ont vu le montant des droits s'élever considérablement en valeur absolue, ce que la baisse des tarifs applicables, comprise entre 2 et 2,8 points (7,105 % ou 7,925 %²¹¹ en 1996 contre 5,09 % en 2008), est loin d'avoir compensé. La phase de hausse du cycle immobilier a cependant limité la contestation de ce niveau élevé d'imposition, comme en témoigne le faible volume de contentieux en la matière, en raison peut-être de l'espoir d'un amortissement rapide des frais d'acquisition et de fortes plus-values lors de la revente du bien. Cette situation pourrait évoluer, compte tenu des évolutions récentes sur le marché immobilier.

Certaines caractéristiques des droits de mutation peuvent expliquer la relative acceptation de cet impôt.

²¹¹ 7,105 % était le taux de référence (pour une taxe départementale de 4,20 %) et 7,925 % le taux plafond, applicable dans les départements ayant fixé le taux applicable à 5 % au lieu de 4,20 %.

Les droits de mutation ne sont payés, chaque année, que sur une fraction des immeubles. A l'exception des contribuables, peu nombreux, qui détiennent un parc immobilier diversifié et réalisent chaque année des achats et ventes de biens immobiliers, les contribuables acquittent donc rarement ces droits de mutation dans leur vie, l'acceptant ainsi plus facilement qu'un impôt annuel.

Le paiement des droits est anticipé par les contribuables qui les intègrent en amont dans l'évaluation du coût de l'achat immobilier et les considèrent comme partie intégrante de l'ensemble des frais de transaction.

Les modalités de calcul de l'assiette des droits, qui se fondent sur le prix de la transaction, sont relativement transparentes à la différence des valeurs cadastrales.

Les modalités de paiement des droits²¹², qui doivent être acquittés en une fois et au moment même de l'achat, peuvent en revanche susciter l'interrogation du contribuable, alors qu'une possibilité dérogatoire de règlement fractionné ou différé existe pour les droits de succession. La mise en place de facilités de paiement mériterait d'être étudiée, notamment pour les ménages les plus modestes et ayant un faible apport personnel.

²¹² Actuellement, le paiement fractionné peut uniquement être accordé, sous réserve de constitution de garanties suffisantes, pour les apports en société, le paiement d'indemnités entre officiers publics et ministériels par suite de suppression d'offices, les acquisitions effectuées dans le cadre des procédures de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaire et les acquisitions effectuées par les français rapatriés d'outre-mer à l'aide des prêts de reclassement.

QUATRIÈME PARTIE

LES PRÉLÈVEMENTS ASSIS SUR LES REVENUS DU PATRIMOINE

Chapitre I

Présentation générale

Les revenus du patrimoine des ménages sont par nature hétérogènes. En théorie rattachés à un capital (loyers, intérêts, etc.), ils sont parfois indissociables des revenus du travail. Ils sont issus d'éléments de patrimoine de risque ou de liquidité divers : dépôts et prêts, assurance-vie, immobilier, épargne salariale et actions correspondent à des risques en théorie croissants. Leur fréquence de versement est variable : intérêts et dividendes sont versés annuellement, sous réserve des décisions de distribution des entreprises pour les dividendes, mais les plus-values peuvent être réalisées dans des durées excédant l'année et les revenus issus de la transformation du capital telles que les rentes viagères d'assurance-vie, d'épargne retraite ou d'épargne salariale sont versées de nombreuses années après l'accumulation du capital. Certains revenus sont à la fois issus de plus-values, d'intérêts et de dividendes (part des assurés dans les contrats d'assurance-vie ; rendement de l'épargne collective).

Les caractéristiques de leurs bénéficiaires sont difficiles à mesurer. La traçabilité des flux est compliquée par les prélèvements libératoires et les exonérations. Lors de la déclaration de ces revenus au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou des cotisations sociales, les ménages peuvent opter pour le prélèvement forfaitaire libératoire à l'impôt sur le revenu, prélevé à la source par leur banquier ou leur assureur pour le compte de l'administration fiscale qui audite les systèmes de collecte et en vérifie la cohérence sans pour autant incorporer dans ses bases de données les informations individuelles. Quand les revenus sont exonérés, l'administration n'en a pas connaissance²¹³.

²¹³ Les revenus exonérés échappent à la comptabilité nationale fondée sur les revenus déclarés. Les Enquêtes revenus fiscaux (ERF) n'examinent que 12 à 23% des revenus des valeurs mobilières des comptes nationaux et moins de 50% des revenus des patrimoines immobiliers.

I - Estimation des revenus du patrimoine

A - Des revenus mal identifiés dans les données officielles disponibles

Les revenus du patrimoine des ménages au sens de ce rapport ne figurent ni dans les données fiscales, ni dans les comptes nationaux. Les données fiscales disponibles, antérieures à 2008, se fondent sur les revenus fonciers réels, après déductions des charges locatives et abattements, et sur des revenus de capitaux mobiliers bruts, sans déduction des charges d'intérêt. Les comptes nationaux présentent, après déduction des charges d'intérêt des ménages, un agrégat de revenus de la propriété reçus diminués des revenus versés sans y incorporer les revenus fonciers réels, qui sont eux agrégés séparément dans l'excédent brut d'exploitation avec les loyers dits « imputés »²¹⁴.

Il a donc été nécessaire de procéder à une estimation, facilitée par l'existence d'une assiette devenue quasi universelle, celle des prélèvements sociaux. Toutefois, cette assiette a dû être ajustée, certains revenus étant exonérés²¹⁵. Plutôt que de partir des comptes nationaux, ainsi que l'avait fait le conseil des impôts en 1999, ce rapport se fonde donc sur l'assiette de la contribution sociale généralisée (CSG).

En l'absence de données consolidées, il a fallu procéder par estimation et recoupement pour déterminer une segmentation et l'ordre de grandeur de l'assiette (revenus du patrimoine) et des prélèvements obligatoires correspondants (impôt sur le revenu et contributions sociales).

La faiblesse de l'appareil statistique fiscal doit être soulignée. La constitutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques, inscrite dans le nouvel article 47-2 de la Constitution, et, prochainement, des évaluations préalables aux projets de loi²¹⁶ pourrait rendre nécessaire la mise en place d'un système de statistiques fiscales modernisé.

²¹⁴ C'est-à-dire les loyers fictifs des propriétaires occupant leur propre logement.

²¹⁵ A l'inverse, la participation, qui relève des contributions sociales au titre des revenus d'activité et de remplacement, n'est pas incluse.

²¹⁶ Articles 7 à 10 du projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. Ces dispositions, qui ne concerneraient pas les projets de loi de finances ni les projets de loi de financement de la sécurité sociale, pourraient s'appliquer lorsque des dispositions fiscales sont insérées dans un projet de loi ordinaire.

Ce travail d'estimation, réalisé avec « les moyens du bord », comporte d'importantes limites. Il a toutefois été validé par les administrations représentées au conseil des prélèvements obligatoires.

B - Une estimation, à partir du produit de la CSG, de 151 milliards d'euros en 2007

Le rendement de la CSG sur les revenus du patrimoine et de placement était respectivement de 9,8 milliards et 11 milliards d'euros en 2006 et 2007²¹⁷. D'assiette large²¹⁸, la CSG soumet la quasi-intégralité des revenus du patrimoine à un taux de 8,2%.

L'assiette de la CSG sur les revenus du patrimoine et de placement qui peut ainsi être déduite est estimée à 119 et 134 milliards d'euros en 2006 et 2007, soit une augmentation de 13% en un an²¹⁹.

Les revenus du patrimoine exonérés de contributions sociales doivent être ajoutés à cette assiette²²⁰. Ils comprennent les intérêts des livrets de dépôt à vue exonérés de cotisations sociales (livrets A, livrets de développement durable, livrets d'épargne populaire, livrets jeunes et livrets d'épargne-entreprise), les plus-values sur cession de valeurs mobilières réalisées directement par les ménages lorsque le total annuel brut de leurs cessions n'excède pas 25 000 euros²²¹, les plus-values immobilières exonérées (résidences autres que résidences principales), les revenus fonciers exonérés au titre des dispositifs d'investissement locatif, et les produits de contrats d'assurance-vie en unités de compte qui se terminent par le décès du souscripteur.

²¹⁷ Il s'agit de la CSG collectée en 2006 et en 2007 ; source : commission des comptes de la sécurité sociale.

²¹⁸ Cette assiette inclut une partie supposée marginale du revenu issu du patrimoine professionnel.

²¹⁹ Cette augmentation sensible peut avoir deux explications. D'une part, 2007 s'est révélée une année de haut de cycle en matière de prix de l'immobilier et de valeurs mobilières ; d'autre part, 2007 a donné lieu à des prélèvements non récurrents.

²²⁰ 3% des revenus de l'épargne salariale sont également exonérés mais sont considérés comme négligeables. Les charges et abattements relatifs aux revenus fonciers ne sont pas réintégrés (ils pourraient représenter 10 milliards d'euros).

²²¹ Pour les cessions de l'année 2008. Lorsque ce seuil est franchi, c'est la totalité des plus-values réalisées qui devient taxable, ce qui crée un phénomène de « ressaut ». A compter du 1^{er} janvier 2006, le montant de la plus value est diminué d'un tiers par année de détention des titres au-delà de la cinquième, d'où une exonération totale au delà de huit ans. Cet abattement ne concernera en pratique que les cessions réalisées à partir du 1^{er} janvier 2012 et l'exonération ne pourra être totale qu'à compter du 1^{er} janvier 2014. Les plus-values immobilières, hors résidences principales, sont exonérées après quinze ans de détention.

Les revenus exonérés sont estimés à 16 et 17 milliards d'euros en 2006 et 2007, dont 6 et 7 milliards en 2006 et 2007 pour les intérêts des livrets²²² et près de 10 milliards pour les autres revenus exonérés (source : direction de la sécurité sociale)²²³.

Tableau n°67 : Revenus du patrimoine des ménages

milliards d'euros	2006	%	2007	%
Assiette de la CSG	119	88	134	89
Revenus exonérés	16	12	17	11
Total	135	100	151	100

Source : estimation CPO

C - Le rendement du patrimoine limité par le poids de l'immobilier principal

Comme indiqué en première partie de ce rapport, le patrimoine des ménages est constitué, selon une segmentation datant de 2003, d'actifs immobiliers pour 50%, de biens professionnels pour 15% et d'actifs financiers pour 35%. Les résidences principales représentent 80% du patrimoine immobilier, soit 40% du patrimoine total; il est supposé que les résidences secondaires et l'immobilier locatif représentent chacune la moitié du patrimoine immobilier résiduel.

Le calcul du rendement de ce patrimoine nécessite un retraitement supplémentaire au titre des charges d'intérêt. La valeur du patrimoine de 9 400 milliards d'euros est nette de passifs des ménages, alors que les revenus du patrimoine de 151 milliards d'euros (135 milliards en 2006) sont bruts. Pour calculer le rendement du patrimoine net, il convient de retrancher de ces revenus les charges d'intérêt de 36 milliards d'euros pour 2007 (26 milliards pour 2006). Les revenus nets correspondants seraient de 115 milliards d'euros en 2007 (109 milliards en 2006).

Rapportés à la valeur nette du patrimoine, ces revenus dégageraient un rendement de seulement 1,2% en 2007. La faiblesse de ce taux surprend au premier abord. Il faut en réalité exclure du patrimoine l'immobilier principal et secondaire (45%), qui n'engendre pas de revenus réels, et le patrimoine professionnel (15%), dont la contribution

²²² Compte tenu d'un encours de 251 milliards d'euros à fin décembre 2007 et d'un taux moyen pondéré de 2,5% en 2006 et de 2,85% en 2007.

²²³ Plus-values exonérées sur résidences autres que résidences principales : 4,5 milliards ; plus-values de cessions de valeurs mobilières : 0,7 milliard ; revenus fonciers exonérés au titre des dispositifs investissement locatif : 2,6 milliards ; produits de contrats d'assurance-vie en unités de compte qui se terminent par le décès du souscripteur : 1,8 milliard.

aux revenus des ménages est prise en compte dans la formation du revenu d'activité²²⁴ et non des revenus de l'épargne.

Ainsi, seulement 40% du patrimoine, soit 3 760 milliards d'euros nets de passif en 2007, produit des revenus donnant lieu à prélèvements obligatoires. Les revenus du patrimoine sont en majorité des revenus de capitaux mobiliers, principalement des actifs peu risqués, et, pour le reste, des revenus fonciers. Les revenus nets 2007 de 115 milliards d'euros correspondraient à un rendement de 3,1%. Il convient de souligner que ce rendement correspond à la valeur du patrimoine à fin 2007. Le retournement du prix de l'immobilier et des actions engagé depuis devrait se traduire par un redressement de ce taux.

D - L'évolution des revenus du patrimoine de 1997 à 2007

Pour raisonner à périmètre constant avec l'estimation du conseil des impôts de 1999, il faut ajouter aux revenus du patrimoine 2006 et 2007 calculés plus haut les déductions de charges locatives et les abattements, soit environ 9 milliards d'euros. Les revenus bruts du patrimoine seraient ainsi de 144 milliards d'euros en 2006 et de 160 milliards en 2007.

Ces chiffres, qui correspondent à l'assiette de la CSG, présentent une grande cohérence avec les chiffres de prélèvements fiscaux et sociaux. En revanche, il est difficile de les comparer avec le montant des revenus du patrimoine 1997 estimés par le conseil des impôts, car celui-ci avait utilisé alors une autre méthode, s'appuyant sur les comptes nationaux. Le tableau n° 71 qui suit présente l'évolution des revenus du patrimoine issus des comptes nationaux, qui donne donc des montants légèrement différents pour 2006 et 2007.

Sur la décennie 1997-2007, les revenus du patrimoine auraient ainsi augmenté un peu moins vite (+46%) que le produit intérieur brut (+49%), leur part dans le PIB reculant légèrement de 9,4% en 1997 à 9,2% en 2007.

Tableau n° 68 : Evolution des revenus du patrimoine des ménages

milliards d'euros	1997	2006	2007	2007/1997
Revenus du patrimoine ajustés	119	154	174	+46%
% du produit intérieur brut ²²⁵	9,4%	8,5%	9,2%	-0,2 point

Source : CPO

²²⁴ Pour lequel il constitue une charge déductible au travers de l'amortissement.

²²⁵ 1 267 milliards d'euros en 1997, 1808 milliards en 2006 et 1 892 milliards en 2007 (comptes nationaux).

S'il est inattendu, ce résultat apparaît cependant vraisemblable.

D'abord, comme cela vient d'être indiqué, les bases statistiques étant différentes entre 1997 et 2007²²⁶ et le détail du calcul de 1997 mal connu, toute comparaison exige une certaine prudence. Ensuite, les revenus du patrimoine sont issus en grande partie de placements de taux et d'actifs à faible rendement. Quant à l'immobilier, il ne représente qu'un quart des revenus. Enfin, l'effet de levier lié à l'endettement des ménages n'est pas comptabilisé dans les flux bruts de revenus, alors qu'il joue un rôle dans la croissance du PIB. La baisse des taux au cours de la période a stimulé la croissance mais a pesé sur le rendement des livrets réglementés, des comptes d'épargne et des dépôts à vue et de l'épargne placée sur des titres de créance.

E - La forte concentration des revenus du patrimoine

L'assiette de la CSG fournit un éclairage utile sur le lien entre les revenus du patrimoine et les revenus imposables toutes catégories confondues. Une répartition par déciles est disponible pour la CSG sur les revenus fonciers, les revenus de capitaux mobiliers et les plus-values (soit une assiette sous-jacente d'environ 88 milliards d'euros).

Sur cette base, les 10% de ménages ayant le revenu fiscal de référence le plus élevé ont concentré 77% des revenus du patrimoine en 2006, et même 79% en 2007. Cette proportion est stable entre 2003 et 2007.

Tableau n°69 : Assiettes comparées de la CSG et de l'impôt sur le revenu

Décile	Revenu fiscal de référence 2007 (€)	2003		2004		2005		2006	
		Revenus	CSG	Revenus	CSG	Revenus	CSG	Revenus	CSG
1 ^{er} à 5 ^{ème}	0 – 16 065	19%	5%	18%	5%	17%	5%	19%	5%
6 ^{ème} - 8 ^{ème}	16 065 - 31 345	29%	10%	29%	9%	29%	9%	30%	10%
9 ^{ème}	31 345 – 43 968	16%	8%	16%	7%	16%	8%	16%	8%
Dernier	> 43 968	36%	77%	37%	79%	36%	78%	35%	77%

Source : DGFIP ; rapport d'information du 25 octobre 2007 du sénateur Marini

Cette concentration des revenus du patrimoine, plus marquée que pour la détention de patrimoine²²⁷, peut avoir plusieurs explications. D'abord, les ménages les plus fortunés ont en général un patrimoine plus

²²⁶ La méthodologie des comptes nationaux a changé en 2000.

²²⁷ 10% de ménages possèdent 46% du patrimoine.

diversifié et donc plus rémunérateur que la moyenne, alors que les patrimoines modestes ou moyens, constitués pour l'essentiel de comptes, de livrets et de résidences principales, ont un rendement nécessairement limité. D'autre part, ils peuvent prendre des risques marginaux plus élevés et investir dans des produits d'épargne plus dynamiques que la moyenne. Enfin, la détention d'un patrimoine important, productif de revenus, place mécaniquement ses détenteurs dans les déciles élevés quels que soient leurs revenus d'activité.

II - Les prélèvements obligatoires sur les revenus du patrimoine

A - Des contributions sociales proportionnelles associées à un impôt sur le revenu progressif

Les prélèvements obligatoires sur les revenus du patrimoine associent des contributions sociales proportionnelles, un impôt sur le revenu qui combine un barème progressif et, sur option pour les produits de taux et les revenus de valeurs mobilières éligibles à l'abattement de 40%, un prélèvement forfaitaire libératoire ; enfin, il existe de nombreuses exonérations.

1 - Les contributions sociales proportionnelles

La CSG²²⁸ est régie par les dispositions des articles L. 136-1 du code de la sécurité sociale pour les revenus d'activité, L. 136-6 pour les revenus du patrimoine et L. 136-7 pour les produits de placement (produits de taux, dividendes et autres produits financiers, plus-values immobilières), ces articles définissant l'assiette des autres contributions. Le taux de la CSG sur revenus du patrimoine et produits de placement de 8,2% est supérieur au taux de 7,5% pour les revenus d'activité et de remplacement.

La cotisation pour le remboursement de la dette sociale (CRDS)²²⁹, créée par l'ordonnance du 24 janvier 1996 relative au remboursement de

²²⁸ Créée pour diversifier les sources de financement de la sécurité sociale et entrée en vigueur le 1^{er} février 1991 avec un champ d'application limité aux revenus du patrimoine et aux produits de placement à revenu fixe soumis au prélèvement libératoire, elle a été étendue en 1997 à l'ensemble des revenus concernés par la cotisation pour le remboursement de la dette sociale (CRDS).

²²⁹ Entrée en vigueur le 1^{er} février 1996 afin d'apurer les déficits de la sécurité sociale, elle était initialement prévue pour ne durer que jusqu'en 2014.

la dette sociale, est assise sur une assiette pratiquement identique²³⁰. Le prélèvement social de 2% est régi par les dispositions des articles L. 245-14 et 245-15 du code de la sécurité sociale et 1 600-0 F bis du code général des impôts.

Instituée par l'article 11 de la loi du 30 juin 2004 et régie par l'article L. 14 10-4 du code de l'action sociale et des familles, la contribution additionnelle de 0,3% de 2004 relative au financement de l'autonomie est destinée à financer la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

Créée le 1^{er} décembre 2008 et régie par le III de l'article L.262-24 du code de l'action sociale et des familles, la contribution additionnelle de 1,1% relative au financement de la généralisation du revenu de solidarité active (RSA) a vocation à prélever environ 1,5 milliard d'euros par an.

Au total, le taux des contributions sociales est porté de 11% à 12,1% pour l'imposition des revenus du patrimoine perçus à compter de 2008 et pour les produits de placement perçus à compter de 2009 : CSG 8,2% et CRDS 0,5% ; prélèvement social 2% ; contributions additionnelles 0,3% (2004, autonomie) et 1,1% (2008, RSA).

2 - L'impôt sur le revenu au barème et le prélèvement forfaitaire libératoire

L'impôt sur le revenu est, en principe, d'effet progressif sur les revenus du patrimoine. Ceux-ci sont donc imposés aux taux marginaux de 5,5%, 14%, 30% et 40%, excepté les plus-values de cession de valeurs mobilières, imposées au taux forfaitaire de 18% au premier euro lorsque le seuil de cession de 25 730 euros (en 2009) est dépassé.

Le prélèvement forfaitaire libératoire (PFL) permet d'exclure environ 8 milliards d'euros de la base imposable au barème. Le taux forfaitaire est de 18%²³¹. Ouvrent droit au PFL les produits de placement à revenu fixe, les produits d'assurance-vie et, depuis 2008, les dividendes.

²³⁰ Son assiette inclut également les produits des cessions de métaux précieux, bijoux, objets d'art, de collection et d'antiquités soumis à la taxe sur les métaux et objets précieux.

²³¹ Depuis 2008 (il était précédemment de 16%). D'autres taux plus ou moins importants s'appliquent en cas de retraits d'un PEA avant 2 ans (22,5%). A ces prélèvements s'ajoutent les contributions sociales (11% jusqu'en 2008, 12,1% à compter de 2009).

3 - Les exonérations affectent surtout l'impôt sur le revenu

Les principaux régimes d'imposition des revenus de l'épargne sont rappelés ci-après.

Encadré n° 2 : Les règles d'imposition des revenus de l'épargne par type d'actifs

- exonération d'imposition au titre des plus-values sur la cession de la résidence principale ;
- exonération de la plus-value de cession d'un autre immeuble au bout de quinze ans de détention ;
- les revenus fonciers sont soumis à contributions sociales et au barème progressif de l'impôt sans possibilité de prélèvement libératoire forfaitaire, mais peuvent donner lieu à des abattements pour certains dispositifs ;
- les intérêts du livret A (plafond de 15 300 euros) et du livret de développement durable (plafond de 6 000 euros)²³² sont exonérés d'impôt sur le revenu et des contributions sociales, chaque membre d'une même famille pouvant détenir un livret ;
- les revenus du plan d'épargne-logement (plafond de 61 200 euros) et du compte épargne logement (15 300 euros) sont exonérés d'impôt mais soumis aux contributions sociales²³³ ;
- les placements à vue ou à terme et les intérêts de comptes courants sont soumis à l'impôt, avec possibilité d'opter pour le prélèvement libératoire à 18%, et aux contributions sociales ;
- contrat de capitalisation ou d'assurance-vie : à l'exception des contrats en unités de compte qui se terminent par le décès du souscripteur, les produits sont soumis aux contributions sociales²³⁴ ; en cas de retrait ou de dénouement, les produits sont imposés, après abattement sur le revenu applicable en cas de conservation pendant 8 ans minimum, à un taux forfaitaire libératoire, optionnel, qui décroît avec le temps : 7,5% au-delà de 8 ans²³⁵, 15% entre 4 et 8 ans et 35% avant 4 ans ;

²³² S'y ajoutent les livrets soumis à conditions (Livret jeune, LEP et LEE). Les intérêts capitalisés s'ajoutent aux plafonds.

²³³ Depuis le 1^{er} janvier 2006, le prélèvement est réalisé pendant toute la durée du plan et non plus à l'échéance. Les contributions sociales sont dues lorsque le plan a atteint sa 10^{ème} année puis chaque année suivante et non plus à l'échéance. En outre depuis cette même date, les intérêts acquis sur les PEL depuis plus de douze ans sont imposés à l'impôt sur le revenu au barème ou au prélèvement forfaitaire libératoire.

²³⁴ Les contributions sont prélevées annuellement, sauf pour la partie en euros des contrats multi-supports où elles sont prélevées à l'échéance (source : direction de la sécurité sociale).

²³⁵ Pour la fraction excédant un abattement annuel de 4 600 euros (9 200 euros pour un couple), le ménage peut opter pour le barème ou le PFL (auquel s'ajoute le taux de contributions sociales dans les deux cas).

- plan d'épargne en actions (PEA)²³⁶ : les revenus des placements (plafond de 132 000 euros) sont exonérés d'impôt, cette exonération étant acquise au bout de cinq ans de détention ; les contributions sociales sont recouvrées lors des retraits partiels sur les PEA de plus de huit ans ou à la clôture du plan ;
- valeurs mobilières (actions, obligations, OPCVM²³⁷) : les revenus sont soumis à contributions sociales ; pour les revenus fixes (obligations), le ménage peut opter pour le PFL ; pour les dividendes, il peut opter depuis 2008 pour le PFL au taux de 18% ou pour le barème avec un abattement de 40%²³⁸, plus les contributions sociales ; les plus-values sont exonérées de contributions sociales et d'impôt sur le revenu si les cessions brutes de l'année sont inférieures à 25 730 euros en 2009, et au cas inverse, intégralement soumises à l'impôt sur le revenu au taux de 18% et aux contributions sociales ; depuis 2006, un abattement annuel d'un tiers à partir de la cinquième année de détention permet d'exonérer la plus-value au bout de 8 ans ;
- plan épargne entreprise (PEE, bloqué cinq ans) ou plan d'épargne retraite collective (PERCO) avec sortie en rente à l'âge de la retraite (plafond fonction du salaire) : le produit est soumis à 97% aux contributions sociales et exonéré d'impôt au titre de l'abondement reçu, des revenus et de la plus-value de sortie ;
- plan d'épargne retraite personnelle (PERP)²³⁹ avec sortie en rente à l'âge de la retraite : le ménage peut ainsi choisir de reporter à plus tard les revenus de son épargne et des intérêts capitalisés, ce qui lui permet de diminuer son imposition marginale à l'impôt sur le revenu et, dans certains cas, de bénéficier du bouclier fiscal²⁴⁰.

Si les exonérations affectent peu les contributions sociales qui sont assises sur 89% des revenus du patrimoine, elles ont une incidence forte sur l'impôt au barème.

En effet, compte tenu de toutes les exonérations existantes et du prélèvement libératoire forfaitaire, moins de 40% des revenus du patrimoine sont soumis à l'impôt au barème.

²³⁶ Selon la Banque de France, en mars 2007, 7,1 millions de PEA avaient un encours de 118 milliards d'euros, soit 16 620 euros en moyenne, composé d'actions pour 50 milliards d'euros (42%) et d'OPCVM et autres produits de placement collectifs pour 68 milliards d'euros (58%). Un couple peut avoir deux PEA.

²³⁷ Organismes de placement collectif en valeurs mobilières.

²³⁸ Plus un abattement fixe de 1 525 euros pour une personne seule ou 3 050 euros pour un couple marié ou pacsé.

²³⁹ Les versements personnels sont déductibles du revenu net global dans la limite de 10% des revenus d'activité professionnelle de l'année qui précède le versement après abattement de 10% pour frais professionnels, dans la limite de huit fois le plafond annuel de la sécurité sociale de l'année qui précède le versement.

²⁴⁰ Si la diminution de ses revenus d'activité le place dans le champ du bouclier.

Tableau n°70 : Assiette des revenus du patrimoine soumis au barème, 2003-2007

millions d'euros	2003	2004	2005	2006	2007
Revenus fonciers	19 776	20 693	21 648	27 186	28 295
Revenus de capitaux mobiliers	17 238	18 171	7 796	10 826	11 809
Plus-values	11 052	13 304	15 381	17 367	18 296
Revenus soumis au barème	48 066	52 168	44 825	55 379	58 400
<i>En % des revenus du patrimoine</i>				41,0%	38,7%

Source : DGFIP sur la base de revenus du patrimoine estimés à 135 milliards d'euros (2006) et 142 milliards (2007).

B - Des prélèvements sur les revenus du patrimoine estimés à 24,2 milliards d'euros en 2007

L'estimation faite par le conseil des prélèvements obligatoires conduit à un montant de prélèvements sur les revenus du patrimoine de 24,2 milliards d'euros en 2007. Ce chiffre est obtenu en additionnant le montant des contributions sociales, celui du prélèvement forfaitaire libératoire, et l'estimation du produit de l'impôt au barème.

Le rendement des contributions sociales est estimé à 10,3% des revenus (11,3% à partir du 1^{er} janvier 2009), soit 13 milliards d'euros en 2006 et de 14,6 milliards d'euros en 2007.

Le rendement du prélèvement libératoire forfaitaire est de 1,1 milliard d'euros en 2006, pour des revenus concernés d'environ 7,6 milliards d'euros. Il peut être estimé à 0,9% des revenus du patrimoine en 2006²⁴¹.

La mesure de la part de l'impôt sur le revenu au barème qui correspond aux revenus du patrimoine est plus délicate que la mesure des contributions sociales et du PFL. Les revenus de capitaux mobiliers et fonciers sont inclus dans une assiette d'impôt sur le revenu. Les plus-values sont imposées à un taux distinct. L'assiette agrège revenus du patrimoine et revenus d'activité, les déductions et abattements éventuels et la situation familiale (quotient) interférant globalement. De plus, la CSG sur les revenus est déductible de cette assiette, dans la limite de 5,8% du revenu global. Enfin, en faisant usage du bouclier fiscal, un contribuable peut demander le plafonnement de ses impôts directs à hauteur de 50% de ses revenus.

²⁴¹ Le taux moyen de prélèvement était de 14,5% en 2006 (1,1/7,6) pour 6% des revenus du patrimoine (7,6/126). Le produit de ces deux taux correspond à un taux de 0,87%.

Pour autant, il est possible d'estimer le taux moyen d'imposition des revenus du patrimoine au titre de l'imposition du barème à 14,6%²⁴².

L'assiette a par ailleurs été estimée à respectivement 55,4 et 58,4 milliards d'euros en 2006 et 2007. Appliqué à cette base, l'impôt correspondant serait respectivement de 8,1 milliards en 2006 et de 8,5 milliards en 2007, soit 6,0% et 5,6% des revenus du patrimoine.

Au total, les prélèvements sur les revenus du patrimoine sont estimés à 22,2 milliards d'euros en 2006 et 24,2 milliards d'euros en 2007, soit respectivement 1,2% et 1,3% du PIB²⁴³.

Tableau n°71 : Prélèvements obligatoires estimés sur les revenus du patrimoine, 2006-2007

milliards d'euros	2006	%	2007	%
Contributions sociales	13,0	59	14,6	60
Impôt sur le revenu au barème ²⁴⁴	8,1	36	8,5	35
PFL	1,1	5	1,1	5
Prélèvements sur les revenus du patrimoine	22,2	100	24,2	100
<i>En % des revenus du patrimoine</i>	<i>15,4%</i>		<i>15,1%</i>	
<i>en % du PIB</i>	<i>1,2%</i>		<i>1,3%</i>	

Source : CPO

Le rapport entre les prélèvements obligatoires et les revenus du patrimoine est ainsi de 15,1% à 15,4%, dont environ 9,7% pour les contributions sociales (avant RSA) et 6,5% pour l'impôt sur le revenu. Cette fourchette est portée à 17% - 17,4% en intégrant sur une base pro forma la contribution RSA à compter de 2009, dont 10,7% de contributions sociales.

²⁴² Les cinq derniers déciles représentent 95% des revenus du patrimoine (base CSG), dont 78% pour le dernier décile et 17% pour les 6^e à 9^e déciles. Le taux effectif d'imposition étant en moyenne de 17,5% pour les ménages du dernier décile et de 5,4% pour les ménages du 6^{ème} au 9^{ème} déciles, le rapport entre l'impôt sur le revenu et le revenu fiscal des ménages des cinq derniers déciles, pondéré par leurs parts respectives dans les revenus du patrimoine, est estimé à 14,6 % (78% x 17,5% + 17 % x 5,4%).

²⁴³ L'évaluation faite sur la base de 2006 est la plus fiable. En effet, elle se fonde sur un rendement du prélèvement forfaitaire libératoire estimé par la DGTPE et sur un taux d'imposition observé sur l'année précédente. Pour 2007, l'observation est faite sur l'année antérieure et le prélèvement forfaitaire a été supposé stable.

²⁴⁴ En supposant un taux effectif constant depuis 2005 ; la marge d'erreur est ainsi plus forte pour 2007 que pour 2006.

C. Une forte progression en dix ans, due essentiellement à l'accroissement des contributions sociales

Les prélèvements sur les revenus du patrimoine ont plus que doublé entre 1997 et 2007 (tableau n°75).

Tableau n°72 : Prélèvements obligatoires sur les revenus du patrimoine, 1997-2007

milliards d'euros	1997		2006	2007		variation 2007/1997
		en %			en %	
Contributions sociales	3,0	29%	13,0	14,6	60%	+387%
Impôt sur le revenu, dont :	7,2	71%	9,2	9,6	40%	+33%
- Imposition au barème	5,1	50%	8,1	8,5	35%	+67%
- PFL	2,1	21%	1,1	1,1	5%	-52%
Total prélèvements sur les revenus patrimoine	10,2	100%	22,2	24,2	100%	+137%
En % du PIB	0,8%		1,2%	1,3%		

Source : rapport du conseil des impôts 1999 ; estimations du CPO pour 2006 et 2007

Le produit des contributions sociales a pratiquement quintuplé. L'assiette, qui ne concernait que 44% des revenus, en couvre désormais 88%.

L'impôt sur le revenu du patrimoine des ménages (PFL inclus) a augmenté d'un tiers. Si le rendement de l'impôt au barème a crû sensiblement (+67%), celui du PFL a été divisé par deux. On peut présumer que la réforme des barèmes et l'augmentation de son taux de 15% à 18% l'ont rendu moins attractif pour certains ménages malgré l'extension de son champ d'application. En 2006, 8% des ménages imposés marginalement à 30% et à 40% ont pu passer à des tranches inférieures (40% d'entre eux à 0% et 60% à 5,5%) grâce au PFL, le coût pour les finances publiques de cette option proposée aux contribuables étant de 548 millions d'euros.

En dix ans, la part de l'impôt sur le revenu est passée de 71% à 40% du total des prélèvements sur les revenus du patrimoine, les contributions sociales passant à l'inverse de 29% à 60%.

Pour autant, le développement des contributions proportionnelles pour le financement de nouvelles mesures n'a pas pas nécessairement dilué la progressivité des prélèvements, car elle affecte des revenus du patrimoine qui sont très concentrés sur les ménages les plus aisés. L'extension des contributions sociales aux revenus du patrimoine a permis de rééquilibrer l'imposition des revenus d'activité et celle des revenus du patrimoine, ce qui était le but recherché.

Chapitre II

Analyse comparée des régimes fiscaux en vigueur à l'étranger

Entreprendre une comparaison de l'imposition des revenus du patrimoine suppose que l'on distingue les différentes formes que prennent ces revenus et rend très difficile sinon illusoire la comparaison en raison de la multiplicité des revenus et régimes qui doivent ainsi être comparés.

On se bornera donc le plus souvent à une présentation synthétique des régimes sans pouvoir nécessairement en tirer des éléments de comparaison quantifiables. Toutefois certaines évolutions générales permettant de mieux cerner les grandes tendances.

Les régimes présentés sont ceux qui concernent la fiscalité des Etats²⁴⁵. La fiscalité locale est, dans les différents pays retenus pour l'étude et sauf exception, sans incidence sur l'imposition des revenus de l'épargne.

Aucun des pays étudiés, à l'exception de la France, ne soumet les revenus de l'épargne à des prélèvements sociaux spécifiques. Tout au plus peut-on remarquer que, en Belgique, depuis 2006, 15% des recettes du prélèvement libératoire sur les revenus de l'épargne sont affectés au financement de la Sécurité sociale.

²⁴⁵ Seules les collectivités locales de Belgique, d'Espagne, d'Italie et des États-Unis disposent d'une certaine capacité normative en matière d'impôt sur le revenu. Toutefois, celle-ci ne joue qu'en cas d'imposition selon le barème général de l'impôt sur le revenu et non en cas de prélèvement libératoire à cet impôt, à l'exception du cas américain.

I. L'imposition des intérêts

Les différents régimes d'imposition des intérêts des placements obligataires et des placements non obligataires sont présentés dans deux tableaux distincts en annexe. La plupart des observations et tendances générales sont identiques pour les deux types de produits. La seule différence notable réside dans les exonérations ou les abattements qui sont assez répandus dans le domaine des intérêts non obligataires et qui visent en général à exonérer d'impôts certains instruments d'épargne populaire ou destinés en priorité aux ménages à revenus modestes dans la limite de plafonds de revenus ou d'intérêts encaissés, sans toujours être en mesure d'éviter certains effets d'aubaine.

En ce qui concerne les intérêts obligataires, des exonérations existent dans de nombreux pays en faveur de certains types d'émissions obligataires (obligations d'État ou équivalent aux bons du Trésor).

A - La généralisation du prélèvement libératoire

Qu'il s'agisse des intérêts obligataires ou des intérêts non-obligataires, un nombre croissant de pays a mis en place des régimes fondés sur un prélèvement libératoire. Ainsi parmi les pays étudiés, seuls l'Allemagne, la France (mais avec une option pour le prélèvement libératoire), le Royaume-Uni et les États-Unis avaient jusqu'à présent conservé un système fondé sur le barème progressif d'imposition générale du revenu.

On peut y ajouter le Danemark et l'Irlande et l'Espagne qui a introduit en 2007 une retenue à la source générale sur tous les produits du patrimoine (intérêts, dividendes et plus-values) au taux uniforme de 18% tant pour les résidents que pour les non résidents.

L'Allemagne appliquera une retenue à la source libératoire au taux identique de 26,4%²⁴⁶ pour les dividendes, les intérêts obligatoires et non obligatoires. Il faut relever qu'en 2005, du fait de l'absence de mécanisme de collecte d'information, seulement 15% des fonds épargnés par les personnes physiques sur des comptes en Allemagne ont été imposés.

²⁴⁶ 25% et majoration exceptionnelle de 5,5% soit un taux de 26,37%, à compter du 1^{er} janvier 2009..

Au sein de l'Union européenne, 17 États sur 27 appliquent de façon générale une retenue à la source libératoire sur les intérêts. Plusieurs des nouveaux États membres appliquent une exonération très large des revenus d'intérêts (Chypre, Estonie, Lettonie, Lituanie), complétée pour certains types d'intérêt par l'application d'un taux unique forfaitaire (« *flat tax* ») assez modéré à l'ensemble des revenus déclarés.

La comparaison des taux des prélèvements libératoires fait également apparaître une certaine tendance à la baisse des taux.

A cet égard, la diversité apparente des taux nominaux est assez considérable entre les taux de prélèvement libératoire relativement modestes appliqués au Luxembourg et en Grèce (tous deux avec une retenue à la source libératoire au taux de 10%), en Italie (12,5%) ou en Belgique (15%) d'une part et les taux nettement plus élevés de la France (30,1% prélèvements sociaux inclus), de la Suède (30%), des Pays-Bas (30%) ou même de l'Allemagne (26,4%).

Il faut nuancer ce résultat dans le cas de la France compte tenu de l'existence de nombreux régimes dérogatoires. Ceci se traduit dans les faits par des prélèvements sur les revenus du patrimoine dont le niveau effectif moyen est souvent jugé comparable à celui des pays voisins mais plus inégalement réparti entre les instruments de placement et entre les contribuables selon leurs choix d'investissements et leur capacité à bénéficier des niches fiscales existantes.

La comparaison des régimes d'imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu est encore plus difficile, les taux marginaux, plus élevés en apparence que les taux des prélèvements libératoires²⁴⁷, cachant des dispositifs d'exonération très variés.

B - L'exemple néerlandais

Les Pays-Bas ont remplacé en 2001 l'imposition du capital et celle des revenus du capital par un impôt sur les revenus théoriques du capital, mélangeant taxation du patrimoine et du revenu, dans une forme originale. Ce système innovant aboutit à supprimer l'imposition de tous les revenus mobiliers réels en y substituant un régime de caractère forfaitaire. En contrepartie de la suppression de l'impôt sur la fortune alors en vigueur a été introduite une taxation au taux proportionnel de 30%, assise sur un rendement forfaitaire de 4% de l'actif net (à l'exclusion de la résidence principale et des capitaux investis dans une entreprise personnelle) qui se substitue également à toute imposition des

²⁴⁷ Allemagne 47,5%, États-Unis 35%, France 40%, Royaume-Uni 40% ou encore Danemark 59%.

revenus et gains effectivement réalisés. Toutefois, dans le cas de participations substantielles (supérieures à 5%), le dispositif précédent ne s'applique pas et il est remplacé par une imposition au taux proportionnel de 25%. Les salaires et pensions restent quant à eux soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu.

Le taux du prélèvement libératoire, indépendant de la situation du contribuable, présente un puissant atout de simplicité. Associé à une forme progressive d'impôt sur les revenus d'activité et de remplacement, il peut être source d'équité. Un tel système est également source d'efficacité du fait de sa neutralité par rapport aux choix d'allocation d'épargne des agents qui sont alors déterminés par des considérations économiques et non par une volonté d'optimisation fiscale. Par ailleurs, dans un tel système, il est neutre pour les propriétaires d'entreprise de capitaliser les bénéfices ou bien de les distribuer. Ce système permet en outre à l'administration fiscale de disposer de données facilement mobilisables.

Cette réforme soulève toutefois des questions. D'un certain point de vue, elle peut être considérée comme l'opposé de ce que les économistes ont généralement considéré comme l'un des objectifs essentiels de l'imposition du capital : imposer les rentes²⁴⁸. En fixant un rendement fixe et forfaitaire de 4% du stock net de capital, cette réforme permet à tous les investissements ayant un rendement supérieur à 4% de bénéficier d'une imposition plafonnée, y compris ceux résultant de l'exploitation d'une pure rente de situation. A l'inverse, on peut considérer qu'il s'agit d'une mesure qui, en incitant les détenteurs de capital à rechercher un rendement supérieur à 4%, constitue un moyen de lutter contre une gestion trop passive du capital.

Enfin, un tel système d'imposition pourrait se révéler plus difficilement acceptable en période de valorisation faible du patrimoine. Si, jusqu'à présent, la période d'expérimentation de ce nouveau système était plutôt favorable, les perspectives récentes pourraient inverser la tendance.

Le système néerlandais tend à se rapprocher du système « dual » mis en place dans les pays nordiques.

²⁴⁸ Maurice ALLAIS, *L'impôt sur le capital et la réforme monétaire*, (1977).

Encadré n°3 : Le « système dual » d'imposition des revenus

Au début des années 1990, les pays scandinaves (Suède, Norvège, Finlande et Danemark) ont revu l'architecture de leur impôt au profit de systèmes innovants dit « duals » caractérisés par :

- une imposition proportionnelle de tous les revenus nets (revenus bruts – déductions) catégoriels au même taux ;
- une fiscalité progressive additionnelle sur les revenus bruts du travail et des pensions excédant un certain seuil ;
- une base large obtenue par la suppression de dépenses fiscales.

Le système dual présente de nombreux avantages.

Simplicité : le taux d'imposition unique des revenus du patrimoine ne dépendant pas de la situation familiale et des autres revenus du redevable, la collecte peut en être assurée directement par les acteurs financiers (banques, assurances) ce qui réduit fortement le coût de l'impôt.

Équité : la progressivité du barème sur les revenus du travail et les pensions est source d'équité verticale et l'absence de dépenses fiscales et donc de possibilités d'optimisation est source d'équité entre des contribuables à hauts revenus qui peuvent s'entourer de conseils juridiques et fiscaux et des contribuables plus modestes moins enclins à l'optimisation.

Efficacité : le taux fixe, plus faible, d'imposition des revenus du capital permet d'attirer ou de retenir le capital financier. Il peut également diminuer les comportements de fraude de résidents qui ne déclarent pas leurs revenus du patrimoine acquis à l'étranger. Enfin, la base large ne distord pas les comportements individuels et constitue un puissant gage d'efficacité.

En dépit de ces avantages, le système « dual » fait l'objet de certaines critiques. Il pose d'abord des questions d'équité en soumettant à une imposition plus faible des revenus du capital plus concentrés chez les redevables à plus forte capacité contributive. Par ailleurs, la structure de taux recèle surtout une forte incitation à transformer des revenus du travail (imposés selon le barème progressif) en revenus du capital. Cela est particulièrement vrai pour les entrepreneurs individuels que le système incite à exercer leur activité sous forme de société qui leur versera des dividendes.

II - L'imposition des dividendes

Dans une certaine mesure, l'imposition des dividendes a connu une évolution comparable à celle relative aux intérêts, avec un nombre croissant d'États membres pratiquant une retenue à la source libératoire sur les dividendes reçus par les particuliers.

Parmi les pays étudiés, seuls le Royaume-Uni et la Suisse continuent d'appliquer leur régime d'impôt progressif sur le revenu aux dividendes reçus.

Au sein de l'Union européenne, 15 États sur les 27 soumettent, en 2009, les dividendes à une retenue à la source libératoire alors que, cinq ans auparavant, ils n'étaient que 10. Très souvent ces prélèvements s'accompagnent de la possibilité d'opter pour l'application de l'impôt progressif. Cette évolution tient en partie à la nécessité dans laquelle se sont trouvés tous les États membres d'adapter leur système d'imposition pour le rendre non discriminatoire et conforme au droit communautaire à la suite de la décision de la Cour de justice des communautés européennes dans l'affaire *Manninen*²⁴⁹.

La France n'est pas restée à l'écart de ce mouvement en introduisant, au 1^{er} janvier 2008, une possibilité d'option pour un prélèvement libératoire de 18% sur les dividendes, auquel il faut ajouter 12,1% de prélèvements sociaux à compter du 1^{er} janvier 2009, soit un total de 30,1%. Cependant, ce régime, dans la mesure où il s'accompagne d'un régime d'option tout à la fois globale²⁵⁰ – tous les dividendes doivent être soumis au prélèvement libératoire une fois que l'on a opté pour ce système – et irrévocable – on ne peut plus revenir à l'imposition au barème – est peu attractif et ne devrait concerner en pratique que les contribuables ayant de très gros portefeuilles d'actions et imposés au taux marginal maximum²⁵¹. En effet, les contribuables gardent la possibilité d'une imposition de leurs dividendes au barème sur seulement 60% de leur montant (abattement des 40%) et après un abattement fixe annuel de 1 525 euros (3 050 euros pour un couple) par an plus un crédit d'impôt égal à 50% du dividende (limité à 115 euros, 230 euros pour un couple).

Les différents régimes d'imposition, avec leurs exonérations et abattements, sont présentés en détail dans un tableau en annexe V. Si le taux du prélèvement libératoire augmenté du taux de contributions sociales est plus élevé en France que dans la plupart des autres pays²⁵², les possibilités d'abattements et d'exonérations figurent parmi les plus favorables : abattement de 50% des dividendes plus un abattement fixe de 801 euros en Allemagne ; abattement de 50% en Italie et au Luxembourg (plus un abattement de 1 500 euros) ; abattement de 1 500 euros en Espagne ; pas de dispositif particulier d'exonération au Royaume-Uni (sauf pour les fonds commun de placement à risque) ni aux États-Unis.

²⁴⁹ Arrêt du 07/09/2004, *Manninen* (Rec.2004, p.I-7477).

²⁵⁰ L'option peut être partielle, mais, dans ce cas, les dividendes qui restent soumis à l'impôt au barème ne bénéficient ni des abattements d'assiette, ni du crédit d'impôt.

²⁵¹ Pour un contribuable au taux marginal de 40%, l'impôt maximum sur les dividendes (après abattement fixe de 1 525 euros) sera au taux de 24% (après abattement de 40%), auquel s'ajoutent ensuite les contributions sociales de 12,1%.

²⁵² 26,37% en Allemagne, 25% en Belgique, 18% en Espagne, 15% aux États-Unis, 12,5% en Italie, 15% au Luxembourg, 25% ou 30% aux-Pas, 10% ou 32,5% au Royaume-Uni, 35% en Suisse.

III - L'imposition des plus-values mobilières et immobilières

A - Les cas d'exonération des plus-values mobilières

Il existe des différences substantielles dans la façon dont les pays traitent les plus-values de cessions de valeurs mobilières. Neuf États au sein de l'Union européenne, dont l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg, ont retenu un principe général d'exonération, à l'exception des opérations spéculatives ou des cessions de participations importantes. Trois États n'exonèrent que les plus-values sur cessions d'actions cotées²⁵³.

Les autres pays ont pour la plupart retenu un mécanisme d'imposition séparée à un taux proportionnel : Espagne 18%, États-Unis 15%, Italie 12,5%, Royaume-Uni 18%. Ces pays ont prévu des exonérations particulières et des abattements²⁵⁴, à l'exception de l'Espagne et des États-Unis. Il faut rappeler que la France applique un taux de 18% (si le montant annuel des cessions excède 25 730 euros en 2009), auquel s'ajoutent les prélèvements sociaux soit un total de 30,1% à compter du 1^{er} janvier 2009. Toutefois, à partir de 2006, le montant des plus-values de cession d'actions ou de parts de sociétés passibles de l'impôt sur les sociétés est réduit d'un tiers par année de détention des titres au-delà de la cinquième, d'où une exonération totale des plus-values réalisées sur les titres détenus depuis plus de huit ans.

A compter du 1^{er} janvier 2009, l'Allemagne appliquera un taux de 26,4 % - comme pour le reste des revenus du patrimoine – après abattement de 801 euros par personne (doublé pour un couple) sur l'ensemble des revenus d'épargne.

Il faut rappeler enfin l'absence aux Pays-Bas de prise en compte des plus-values réalisées dans la nouvelle imposition au taux de 30 % sur les revenus théoriques du capital (évalués forfaitairement à 4 %).

²⁵³ La Grèce, Malte et la Bulgarie.

²⁵⁴ Italie : abattement de 60% sur les plus-values de cessions de participations substantielles ; exonération des plus-values de cession de parts d'OPCVM ; exonération des plus-values de cession d'actions détenues depuis plus de trois ans si réinvesties dans une autre société italienne. Royaume-Uni : exonération des plus-values ne dépassant pas 9 600 livres par an et par personne.

B - Les cas d'exonération des plus-values immobilières

Dans le cas des cessions d'immeubles, la plupart des pays étudiés imposent la plus-value selon leur système général d'imposition des revenus au taux progressif dès lors que la durée de détention est inférieure à un certain seuil.

Au-delà de ce seuil, la plus-value est, selon les pays, soit exonérée (au-delà de quinze ans de détention en France, dix ans Allemagne, huit ans en Belgique, cinq ans en Italie), soit soumise à une imposition séparée (18% en Espagne, 15% aux États-Unis, 18% au Royaume-Uni²⁵⁵).

Au sein de l'Union européenne, l'exonération générale existe dans treize États au-delà d'une durée de détention généralement de 5 ans.

Tous les États exonèrent la cession de la résidence principale, avec des conditions particulières de réemploi dans le régime particulier des Pays-Bas.

Cette exonération peut être accordée, comme en France, sans conditions (Allemagne, Irlande, Royaume-Uni, Italie) mais en général, une période minimale de détention est exigée (deux à trois ans). Trois États (Danemark, Espagne, et Portugal) exigent que le montant de la plus-value soit réinvesti dans un bien similaire.

Aux États-Unis l'exonération est limitée à hauteur de 250 000 dollars (500 000 pour un couple souscrivant une déclaration commune) si la résidence cédée a constitué la résidence principale du contribuable pendant au moins deux ans au cours des cinq ans précédant la date de cession.

C - L'imposition des plus-values réalisées en dehors des cas d'exonération

Au sein de l'Union européenne, certains États imposent les plus-values sans aucune atténuation, au taux normal de l'impôt sur le revenu, comme au Danemark, en Suède, en Estonie et en Slovaquie, tant en ce qui concerne l'immobilier (hors résidence principale) que le mobilier.

²⁵⁵ Nouveau régime à compter de 2008 si la plus-value est supérieure à 9 600 livres.

Pour les cessions immobilières, dix États sur les douze qui accordent une exonération générale (sous conditions) soumettent les plus-values ne rentrant pas dans le champ de l'exonération au taux normal de l'impôt sur le revenu. Lorsque les plus-values sont soumises à une imposition séparée selon un taux réduit ou spécifique, les taux varient de 12 % à 28,1 %, ce dernier étant le taux appliqué en France, prélèvements sociaux compris²⁵⁶.

Jusqu'en 2007, le Royaume-Uni avait un système imposant lourdement les plus-values puisque le taux britannique de droit commun (maximum 40 %) s'appliquait à la plus-value mobilière ou immobilière. Depuis la réforme du système britannique et le passage à une imposition séparée au taux de 18% accompagnée d'une exonération des plus-values inférieures à 9 600 livres pour l'ensemble des plus-values mobilières et immobilières, la France est devenue, parmi ses principaux partenaires, le pays qui impose le plus lourdement les plus-values, d'autant plus que le seuil de 25 730 euros (20 000 euros pour les revenus perçus en 2007), qui concerne le montant annuel des cessions et non la plus-value, crée un phénomène de « ressaut » assez significatif.

Au total, un nombre croissant de pays a mis en place une imposition séparée des intérêts, dividendes et plus-values sous la forme d'un prélèvement libératoire proportionnel. Les taux de prélèvements libératoires apparaissent plus modérés qu'en France, avec par exemple une moyenne européenne de 20,4% pour les intérêts. Pour autant, il n'est pas certain que le taux effectif d'imposition des intérêts en France soit plus élevé compte tenu des multiples régimes dérogatoires d'encouragement à l'épargne longue qui y existent. Enfin, la plupart des pays s'efforce d'imposer selon des règles similaires les intérêts, les dividendes et les plus-values (au moins mobilières), comme en Allemagne par exemple à partir du 1^{er} janvier 2009. Le dispositif français apparaît de ce point de vue plus complexe.

IV - L'imposition des revenus fonciers

Les régimes d'imposition des revenus fonciers²⁵⁷ apparaissent plus homogènes. La plupart des pays étudiés impose ces revenus selon le régime général d'imposition du revenu au barème progressif sans abattement ou réduction. De même, la plupart des pays accorde la déductibilité des frais réels engagés et celle des intérêts d'emprunts

²⁵⁶ Prélèvement forfaitaire de 16% et prélèvements sociaux de 12,1% à compter du 1^{er} janvier 2009.

²⁵⁷ Un tableau de synthèse figure en annexe.

engagés pour se procurer les biens immobiliers concernés. Des différences se manifestent en ce qui concerne le traitement des déficits fonciers : certains pays, comme l'Allemagne ou le Luxembourg, acceptent l'imputation des déficits fonciers sur le revenu global (en général à l'exclusion des intérêts) sous certaines conditions ; d'autres limitent cette possibilité d'imputation aux seuls revenus fonciers avec des reports limités dans le temps (France) ou non (Royaume-Uni).

Au total, les régimes d'imposition des revenus fonciers sont assez convergents au sein des pays étudiés.

V - L'imposition des produits d'assurance-vie et des rentes viagères

Certains pays ont mis en place des régimes particuliers pour l'assurance-vie et accessoirement les rentes viagères, généralement pour favoriser certaines formes d'investissement ou encourager la constitution d'une épargne en vue de la retraite²⁵⁸. Ce type d'avantage fiscal en faveur de l'assurance-vie, s'il existe dans de nombreux pays, est plus particulièrement développé en France.

L'assurance-vie au sens large constitue un support d'investissement. Aussi une comparaison de cette enveloppe est-elle malaisée au niveau international car elle nécessiterait l'analyse du cadre juridique propre à chaque pays, et notamment la flexibilité offerte par les investissements éligibles. Ainsi le système français de l'assurance-vie, si prisé soit-il des ménages français, comporte néanmoins un encadrement rigide des produits admissibles qui le rendent moins flexible que dans des pays voisins, tel le Luxembourg, où il existe une assez importante liberté de gestion.

On se limitera ici à noter que la plupart des pays étudiés permet une option, au dénouement du contrat, entre une sortie en rente ou en capital. Ce choix ne fait, en général, pas l'objet d'un traitement fiscal discriminatoire selon la formule choisie, notamment en Belgique, en Espagne, aux États-Unis ou en Italie.

²⁵⁸ Pour une présentation plus détaillée, voir le tableau en annexe.

Par ailleurs, une tendance à l'adoption d'un prélèvement, à taux unique, en général libératoire de l'impôt sur le revenu se dessine. Son taux est relativement homogène, soit entre 10 et 12,5%²⁵⁹. En Belgique, une taxe libératoire de 10% est prélevée au 60^{ème} anniversaire du souscripteur sur le montant capitalisé des versements.

En Allemagne où le prélèvement n'est pas libératoire²⁶⁰, un abattement de 50% des sommes capitalisées imposables est prévu en faveur du souscripteur de plus de 60 ans, contractant pour plus de 12 ans.

²⁵⁹ En France, les produits nets imposables sont soumis au barème progressif, auquel s'ajoutent les contributions sociales. Toutefois, il est possible d'opter pour le prélèvement libératoire à un taux (prélèvements sociaux inclus) variant en fonction de la date de rachat : 19,6% s'il intervient après huit ans ; 27,1% entre quatre et huit ans ; 47,1% avant quatre ans.

²⁶⁰ Pour les contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2005, retenue à la source non libératoire de 26,37% puis imposition selon le barème général de l'impôt sur le revenu avec crédit d'impôt au titre de la retenue à la source.

Chapitre III

Analyse des impacts au regard des objectifs de la politique fiscale

I - Un rendement sous contraintes

Avec un montant estimé à 24,2 milliards d'euros en 2007 dont 60% au titre des contributions sociales, les prélèvements sur les revenus du patrimoine ont un rendement fiscal qui équivaut à 45% du produit total de l'impôt sur le revenu (54,2 milliards d'euros en 2007) et à moins d'un tiers du produit total de la CSG (76,2 milliards d'euros).

L'assiette sur laquelle sont assis ces prélèvements apparaît plus limitée (160 milliards d'euros en 2007) que ne le laisserait penser la valeur totale du patrimoine. Elle a par ailleurs progressé globalement moins rapidement depuis dix ans que la richesse nationale, avec toutefois des différences importantes selon les placements. De plus, les actifs financiers sont soumis à la concurrence entre les différentes places financières.

Aussi convient-il d'apprécier les éventuelles marges de manœuvre fiscales encore utilisables avec prudence.

Le souci du rendement fiscal explique des modifications récentes substantielles, comme le prélèvement libératoire pour les dividendes, l'assujettissement des intérêts des PEL de plus de dix ans pour les contributions sociales et de plus de douze ans pour l'impôt sur le revenu, ou encore l'instauration de la contribution RSA. Dans ce dernier cas, l'objectif de faire contribuer les revenus du patrimoine à la solidarité nationale était aussi mis en avant.

Les prélèvements sur les revenus du patrimoine doivent être appréciés dans le cadre de l'imposition globale du patrimoine, stock compris. Avec une imposition de la détention et de la transmission du patrimoine globalement plus lourde qu'ailleurs et un doublement du montant des prélèvements sur les revenus du patrimoine entre 1997 et 2007, la France figure parmi les pays européens qui imposent le plus le capital²⁶¹. La recherche d'un rendement plus élevé, notamment par une nouvelle hausse des contributions sociales, ne peut être examinée sans tenir compte de cette réalité. Se poserait par ailleurs la question d'une égale répartition de la charge supplémentaire, le bouclier fiscal, qui tient compte des contributions sociales, permettant d'y échapper.

L'autre piste consiste à réexaminer les exonérations au titre de l'impôt sur le revenu, qui « mitent » la base tout en ayant des effets sur l'équité et l'intelligibilité de la loi fiscale. Les possibilités risquent cependant, là aussi, de se révéler limitées et ne seraient pas sans effet du point de vue de l'efficacité économique. Une réduction des exonérations alourdirait une pression fiscale déjà forte. La combinaison de mécanismes proportionnels, forfaitaires et progressifs peut exiger des exonérations nécessaires à la respiration du système et à l'orientation de l'épargne.

II - La déductibilité partielle de la CSG

La déductibilité partielle de la CSG qui, pour les revenus du patrimoine et les produits de placement, aurait un coût budgétaire compris entre 650 et 665 millions d'euros²⁶², a une explication historique²⁶³. Ses effets en termes d'équité et d'efficacité sont opaques. En bénéficient les ménages imposables au barème progressif, sans que la contrepartie de ce mécanisme, qui en tout état de cause peut être présumé réduire la progressivité, soit vraiment claire et justifiée. Sa suppression, qui rendrait le système plus lisible, renforcerait aussi la progressivité de l'impôt.

²⁶¹ Capital entendu au sens large (revenus et stock de capital pour l'ensemble des agents économiques).

²⁶² La mesure coûterait plus de 4 milliards pour l'ensemble des revenus.

²⁶³ Historiquement, ce mécanisme tendait à compenser la substitution d'une partie de la CSG à des cotisations salariales.

III - Les effets du prélèvement forfaitaire libératoire

On pouvait présumer le PFL utilisé à tort par des ménages faiblement imposés mais soucieux de simplicité. Le recours croissant à ce mécanisme à travers le monde, dont l'interaction avec les exonérations est complexe, tend à compliquer le suivi des revenus du patrimoine et de l'effet de la hausse des prélèvements sur les choix des épargnants²⁶⁴. Bien qu'aucune statistique ne soit disponible, l'administration admet que des contribuables dont la tranche marginale d'imposition est inférieure à 30% optent sans doute pour le PFL, par habitude²⁶⁵, goût de la simplicité ou ignorance. Les ménages ayant accès au conseil seraient alors privilégiés vis-à-vis des autres.

Son coût budgétaire n'est pas négligeable (548 millions d'euros par an), ce qui semble indiquer que les ménages y recourent en fait de façon plutôt rationnelle. L'administration fiscale estime que 8% des ménages des tranches marginales supérieures d'imposition peuvent ainsi réduire leur revenu imposable et descendre dans la tranche inférieure. La diminution du rendement du PFL, passé en dix ans de 2 à 1 milliard d'euros alors que le taux a augmenté de 15% à 18%, peut s'expliquer par la réforme du barème en 2006, qui l'a rendu moins attractif pour les ménages les plus imposés.

Le PFL simplifie le recouvrement mais n'engendre pas nécessairement d'économies de gestion. Juridiquement, c'est un impôt prélevé à la source par les établissements financiers, auprès de qui l'administration le recouvre et dont elle vérifie le système de collecte. Selon la DGFIP, cette externalisation engendre des coûts pour les banques et les assureurs sans pour autant réduire dans les mêmes proportions ceux de l'administration.

²⁶⁴ Or, un cadre stable est nécessaire pour inciter les ménages à bloquer leur épargne sur une longue durée.

²⁶⁵ Le prélèvement a été porté à 18% au 1^{er} janvier 2008.

IV - L'efficacité et l'équité des principales mesures d'exonération ou d'imposition réduite

Les principales dépenses fiscales relatives aux revenus du patrimoine²⁶⁶ représentent un montant estimé à 5 milliards d'euros en 2009, soit environ 0,3 point de PIB. Elles correspondent pour 57% à l'assurance-vie (2,8 milliards d'euros), pour 13% à l'épargne-logement (700 millions d'euros), pour 13% aux livrets réglementés (630 millions d'euros), pour 8% à l'épargne salariale (400 millions d'euros), pour 6% au PEA (300 millions d'euros) et pour 3% à l'exonération des plus values sur valeurs mobilières des cessions annuelles de moins de 25 730 euros (150 millions d'euros). Toutefois, ces évaluations dépendent en grande partie d'hypothèses et de conventions qui conduisent à leur accorder une valeur relative. Par ailleurs, le montant des plus-values immobilières exonérées, qui ne figurent pas dans les dépenses fiscales, n'est pas connu.

Compte tenu des exonérations de contributions sociales des livrets réglementés, le coût des principales exonérations au titre des revenus du patrimoine est de 6 milliards d'euros, ce qui équivaut à un quart des prélèvements totaux sur les revenus du patrimoine.

Ces exonérations ne sont pour autant pas sans justification économique ou sociale.

La recherche de nouvelles rentrées fiscales pourrait conduire à s'interroger sur le bien-fondé de ces exonérations. L'absence de véritable évaluation de leur impact en termes d'efficacité et surtout d'équité pourrait justifier un réexamen, au moins partiel. Pour autant, les remettre en cause ne serait pas sans risque et bouleverserait des produits d'épargne dans lesquels les Français ont une grande confiance. Dans la période actuelle, il faut veiller à ne pas envoyer de signaux négatifs aux épargnants. La question est probablement d'utiliser davantage ces produits pour mieux orienter les ressources ainsi collectées vers les besoins les plus utiles au développement de la Nation. Les livrets réglementés

²⁶⁶ L'abattement de 40% sur les dividendes n'est plus classé dans les dépenses fiscales depuis la loi de finances pour 2009. D'un coût annuel de 1,8 milliard d'euros, il s'inscrit dans une stratégie d'orientation de l'épargne vers le financement des entreprises.

L'exonération d'impôt et de contributions sociales des livrets réglementés, qui coûte 1,6 milliard par an²⁶⁷, est justifiée par leur très large diffusion chez les ménages. Ces livrets constituent le premier produit d'épargne des ménages modestes (faibles revenus, jeunes ménages, personnes bénéficiant d'une petite retraite, etc.) allant parfois jusqu'à se substituer aux comptes en banque, et les ressources qu'ils permettent de collecter financent des actions à caractère social.

Tableau n°73 : Dépenses fiscales relatives aux livrets réglementés

millions d'euros	Création	Modification	2007	2008	2009
Livret A	1952	2008 (banalisation)	180	230	300
LDD ex CODEVI	1983	2006	80	130	150
Livret d'épargne populaire	1982	2000	90	110	120
Livret jeune	1996	-	20	30	30
Livret bleu	1975	2008 (banalisation)	10	10	30
Total			380	510	630

Source : projet de loi de finances pour 2009, tome II

Pour autant, un examen précis des effets de leur multi-détention par un ménage et des règles de plafonnement pourrait être justifié. Sans doute l'encours total rapporté au nombre de ménages (soit un encours moyen de 10 972 euros) n'est-il que de 52% du plafond cumulé du livret A et du LDD : s'agissant d'une moyenne, des ménages à haut revenu ont vraisemblablement rempli au maximum leurs livrets²⁶⁸. Ainsi persisterait un effet d'aubaine que soulignait déjà le rapport du conseil des impôts de 1999.

A - L'exonération des plus-values

Comme relevé plus haut, la France a progressivement rapproché ses régimes d'imposition des plus-values de ceux en vigueur chez ses principaux voisins : exonération des résidences principales, exonération au bout de quinze ans des autres biens immobiliers, exonération des plus-values de cession sur valeurs mobilières sous le seuil de cessions annuelles de 25 730 euros, exonération totale de ces plus-values au bout de huit ans à partir de 2014.

²⁶⁷ Dont 630 millions d'euros au titre de l'impôt sur le revenu et 1 milliard au titre des contributions sociales.

²⁶⁸ Selon la direction du budget, les deux-tiers de la dépense fiscale sont concentrés sur 10% des livrets. De plus, la capitalisation des intérêts permet de dépasser le plafond.

L'exonération des plus-values de cessions mobilières, pour les cessions inférieures au seuil, coûte 226 millions d'euros par an, dont 150 millions au titre de l'impôt sur le revenu et 76 millions au titre des contributions sociales. Elle est justifiée par un souci de simplicité de l'impôt et se révèle cohérente avec la pratique européenne. La question du niveau du seuil, qui peut apparaître élevé, est à aborder avec prudence, car il faut veiller, dans le contexte actuel de grande incertitude sur les marchés boursiers, à ne pas détourner les épargnants français des actions, ce qui irait à l'encontre des efforts visant à orienter davantage les flux d'épargne vers le financement de long terme des entreprises.

Plus généralement, il faut se demander jusqu'où aller en matière d'exonération des plus-values. L'examen des modèles étrangers peut être instructive à cet égard. Ainsi, neuf États membres de l'Union européenne retiennent un principe général d'exonération pour les plus-values de cession de valeurs mobilières mais excluent des opérations spéculatives ou des cessions de participations importantes.

B - Les exonérations en faveur de l'épargne salariale et des plans d'épargne logement

L'épargne salariale correspond à une logique d'orientation de l'épargne à long terme. 10 millions de ménages bénéficient de l'exonération, pour un coût de 400 millions d'euros en 2009, dont 100 millions pour les gains réalisés lors des cessions à titre onéreux de titres acquis dans le cadre des dispositifs d'épargne salariale et 300 millions pour les revenus provenant de l'épargne salariale²⁶⁹. L'exonération au titre de l'abondement (1,3 milliard d'euros en 2009) ne relève pas des revenus du patrimoine.

Tableau n° 74: Dépenses fiscales relatives à l'épargne salariale

Millions d'euros	Création	Modification	2007	2008	2009
Revenus	1986	-	300	300	300
Plus values	1978	2007	200	200	100
Total			500	500	400

Source : projet de loi de finances pour 2009, tome II

²⁶⁹ En négligeant l'exonération de contributions sociales de 3% des revenus.

Le plan d'épargne logement a déjà été réformé. Depuis 2003, la prime d'État est subordonnée à la conclusion d'un prêt à l'issue de l'épargne. L'exonération des intérêts payés sur le plan avant sa douzième année et primes versés dans le cadre d'un plan d'épargne logement a coûté 800 millions d'euros en 2007 et devrait s'établir à 700 millions d'euros en 2008 et 2009. Toutefois, il s'agit d'un produit peu rémunérateur pour les ménages et utile dans leur stratégie d'acquisition d'un logement (notamment pour les primo-accédants, qu'il force à épargner à long terme).

C - L'assurance-vie et le PEA

Les exonérations en faveur de l'assurance-vie et du PEA représentent un coût pour les finances publiques estimé à 3,3 milliards d'euros. Ce coût comprend, d'une part, une dépense sociale de 200 millions d'euros au titre des produits en unités de compte qui se terminent par le décès du souscripteur²⁷⁰ et, d'autre part, 3,1 milliards d'euros au titre des dépenses fiscales, dont 90% correspond à l'assurance-vie (tableau 75). Ce montant de dépenses fiscales doit être interprété avec prudence. En effet, il est calculé en supposant une réintégration annuelle du rendement des contrats dans les revenus imposables des ménages, alors que, en réalité, une partie importante des sommes correspondantes est épargnée en vue de la transmission.

Tableau n°75: Dépenses fiscales relatives à l'assurance-vie et aux plans d'épargne en actions

Millions d'euros	Création	Modification	2007	2008	2009
Exonération ou imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation ou d'assurance-vie	1982 ²⁷¹	2004 ²⁷²	2 200	2 600	2 800
Exonération des gains de cession de valeurs mobilières réalisés dans le cadre d'un PEA	1992	2007 (taux de 16% à 18% si retrait)	500	500	200
Exonération des dividendes capitalisés sur un PEA	1992	2004	100	100	100
Total			2 800	3 200	3 100

Source : projet de loi de finances, tome II

²⁷⁰ Source : direction de la sécurité sociale. 20% des contrats en unités de compte se dénouent par le décès du souscripteur. La loi du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie permet aux détenteurs de contrats en euros de les convertir en multi-supports sans perte de l'antériorité fiscale.

²⁷¹ Jusqu'en 1983, les rachats n'étaient pas fiscalisés. Les lois de finances pour 1983, 1990 et 1998 ont progressivement fiscalisé les rachats.

²⁷² Suppression définitive de la déductibilité des primes d'assurance-vie.

La connaissance précise des effets de ces exonérations n'apparaît pas suffisante, et elle n'a pu, compte tenu de la complexité des mécanismes (non seulement fiscaux, mais aussi juridiques et prudentiels) et des enjeux, être entreprise dans le cadre de ce rapport.

L'orientation de l'épargne vers des besoins de financement de la Nation²⁷³, le renforcement des fonds propres des entreprises, la solvabilité des institutions financières, enfin la diversité de la situation des ménages justifient que coexistent un produit de masse peu risqué ouvrant droit à retraits (l'assurance-vie) et un produit ciblé et plus risqué essentiellement investi en actions (le PEA).

Aussi l'impact d'une éventuelle modification de ces exonérations doit-il être apprécié avec soin. D'une part, une réduction des avantages peut induire des basculements vers des produits d'épargne courte, notamment de l'assurance-vie vers les livrets réglementés²⁷⁴. D'autre part, une modification doit concilier la stabilité du droit et la simplicité des dispositifs avec l'efficacité : une mesure qui ne vaudrait que pour les contrats et plans nouveaux protège les contrats en cours mais a peu d'effet à court terme sur la dépense fiscale²⁷⁵ ; à l'inverse, une mesure affectant le stock réduirait la défense fiscale mais tendrait à accroître la complexité et l'instabilité juridique des contrats.

1 - L'assurance-vie, produit de masse

Comptant plus de 12 millions de souscripteurs, l'assurance-vie joue un rôle positif pour orienter l'épargne longue des ménages, alimenter la liquidité du marché obligataire, faciliter la transmission des patrimoines et jouer le rôle d'un produit d'épargne retraite complémentaire. Le maintien de son attractivité fiscale est un enjeu pour nombre d'assureurs et de groupes bancaires français.

Conçue à sa création en 1930 comme un instrument de prévoyance, elle est le seul produit d'épargne minimisant l'impôt sur le revenu et défiscalisant sa transmission. Le souscripteur peut à la fois orienter la transmission de son capital sans véritable plafond²⁷⁶ et en garder le contrôle avec un faible frottement fiscal.

²⁷³ Notamment la dette publique, dans laquelle l'assurance-vie est massivement investie (cf. première partie).

²⁷⁴ Certes limités par les plafonds des livrets réglementés. Pour autant, ce phénomène a été observé lors de la crise financière de l'automne 2008.

²⁷⁵ Une partie de la dépense fiscale relative à l'assurance-vie provient ainsi des versements antérieurs au 1^{er} janvier 1998.

²⁷⁶ L'abattement des droits de succession est limité à 152 150 euros par bénéficiaire, dont le nombre n'est pas limité.

Le dispositif de retraits est avantageux au bout de huit ans. Depuis 1998, l'exonération, totale en cas de sortie en rente viagère²⁷⁷, est partielle en cas de retrait, après abattement de 4 600 euros (9 200 euros pour un couple). Pour la fraction excédant ces montants, le ménage peut opter pour le prélèvement forfaitaire libératoire au taux de 7,5% dès 8 ans²⁷⁸ ou, à défaut, être taxé au taux progressif.

Des leviers d'action portant sur le mécanisme de prélèvement ou sur l'orientation de l'investissement sont envisageables mais la complexité des effets et les enjeux nécessitent une étude d'impact détaillée qui dépasse le cadre de ce rapport²⁷⁹. L'orientation des primes d'assurance-vie vers l'épargne longue pourrait être accrue²⁸⁰, afin d'éviter, notamment, qu'un contrat en unités de compte puisse être structuré de telle sorte qu'il n'apparaisse pas plus risqué qu'un contrat en euros. Le bien-fondé de l'exonération de contributions sociales d'une partie des produits²⁸¹ et du prélèvement à l'échéance des contributions sociales relatives aux contrats multi-supports²⁸² pourrait être réexaminé.

2 - Le PEA : la question du plafond et de certains supports éligibles peu risqués

Le PEA est également un outil essentiel d'orientation de l'épargne longue des ménages vers les entreprises. Il permet à son souscripteur de maîtriser totalement ses choix d'investissements en actions (qu'il le gère lui-même ou souscrive des titres d'OPCVM). Les capitaux correspondants étant obligatoirement investis en titres européens²⁸³, le produit contribue au développement des places financières européennes, du financement des entreprises et de celui de l'innovation. La combinaison d'un PEA et d'un contrat d'assurance-vie en euros offre une

²⁷⁷ Il y a exonération au rachat du contrat des produits acquis pendant la phase de capitalisation, mais la rente viagère elle-même n'est pas exonérée. Elle est imposée pour une fraction de son montant déterminée selon l'âge du crédientier à la date lors de l'entrée en jouissance de la rente (article 158-6 du code général des impôts).

²⁷⁸ 15% entre 4 et 8 ans ; 35% avant 4 ans. A ces taux s'ajoute le taux de contributions sociales de 12,1%.

²⁷⁹ Il faudrait notamment recueillir directement les vues des représentants des assureurs et des banques.

²⁸⁰ En 2006, les actions représentaient 22% des encours d'assurance-vie. En octobre 2007, les assureurs se sont engagés à accroître le financement des entreprises innovantes et à augmenter de 1,4% à 2%, d'ici à 2012, la part des actions non cotées.

²⁸¹ Pour un coût annuel de 200 millions d'euros (source : direction de la sécurité sociale).

²⁸² Décalage de trésorerie de 1,2 milliard d'euros, soit environ 10 millions d'euros de manque à gagner par an (source : direction de la sécurité sociale).

²⁸³ En revanche, l'assurance-vie peut être investie en titres non européens.

gamme intéressante à un ménage soucieux de se constituer une épargne-retraite, soit à moyen terme, soit à plus long terme.

Le PEA dispose d'un plafond relativement élevé et certains investissements éligibles pourraient se révéler peu risqués. La hausse du taux d'imposition des plus-values de 16% à 18% à compter du 1^{er} janvier 2008 et, sans doute, la forte baisse de la valeur des marchés d'actions depuis l'été 2007 ont certes divisé par cinq le coût de l'exonération en matière de plus-values de cession²⁸⁴. Le montant moyen investi dans un PEA est de 16 620 euros²⁸⁵, ce qui représente un huitième du plafond de 132 000 euros²⁸⁶, augmenté au 1^{er} janvier 2003 pour y accueillir des valeurs mobilières européennes et ainsi assurer la compatibilité du PEA avec la réglementation communautaire. Cinq ans après, les actions françaises représentaient 94% du total des actions, ce qui laisse présumer que l'augmentation du plafond a surtout permis d'accroître les plus-values sur titres français exonérées d'impôt. Certains OPCVM éligibles pourraient avoir été structurés afin de réduire le risque, par le biais de mécanismes de couverture, et par suite ne correspondraient pas réellement à un investissement en actions justifiant l'exonération.

De même que pour l'assurance-vie, une étude d'impact détaillée, qui dépasse le cadre de ce rapport²⁸⁷, est un préalable à une modification éventuelle du régime du PEA : le niveau du plafond pourrait être réexaminé ; un seul plan pourrait être ouvert par ménage ; les contributions sociales pourraient être prélevées annuellement, plutôt qu'à l'échéance du plan²⁸⁸ ; les règles d'investissement pourraient être durcies²⁸⁹, afin d'éviter l'éligibilité d'OPCVM peu risqués. En revanche, un plafonnement de l'exonération des plus-values réalisées ne répond ni à l'objectif de simplicité, ni celui de l'efficacité : le PEA est avant tout un réceptacle simple de produits d'épargne en actions. L'avantage de

²⁸⁴ Chiffrée à 1 milliard d'euros dans le projet de loi de finances 2008. 380 000 ménages sont concernés par l'exonération.

²⁸⁵ Encours de 118 milliards d'euros pour 7,1 millions de plans, soit une moyenne de 16 620 euros en mars 2007 (source : Banque de France).

²⁸⁶ Selon la Banque de France, les encours du PEA étaient composés d'actions pour 50 milliards d'euros (dont actions françaises 94%) soit 42% (dont actions françaises 40%) et d'OPCVM et autres produits de placement collectifs pour 68 milliards d'euros (58%) en mars 2007.

²⁸⁷ Il faudrait notamment recueillir les vues des institutions financières qui élaborent, distribuent et alimentent ces produits, ce qui n'a pu être entrepris compte tenu des délais.

²⁸⁸ Une telle mesure réduirait le risque de perte des contributions sociales ou de report indéfini de leur perception en cas de départ du titulaire du plan à l'étranger ou de décès.

²⁸⁹ La mise en œuvre d'une telle clause d'exposition au risque des produits logés dans un PEA est cependant particulièrement complexe.

l'imposition proportionnelle est sa grande lisibilité, les plus-values et dividendes étant partagés entre le système de protection sociale et l'investisseur. Une augmentation des prélèvements risque de dissuader des ménages d'investir en actions dans le cadre d'une épargne longue. Enfin, la réforme des plus-values de cession de valeurs mobilières pourrait faire perdre une partie de l'intérêt du PEA.

V - La question de l'intelligibilité de la loi fiscale

Cette présentation met en évidence une complexité croissante pour les contribuables, chaque produit d'épargne ayant un régime qui lui est propre, lui-même constitué d'un régime de droit commun et de régimes dérogatoires, sans qu'il soit possible d'apprécier leurs avantages comparatifs en termes d'efficacité et d'équité.

L'accès à une loi fiscale intelligible est de moins en moins aisé compte tenu des modifications législatives quasiment permanentes²⁹⁰. Les contributions sociales sont régies par trois codes différents²⁹¹. Le suivi et le pilotage de la fiscalité de l'épargne relèvent de deux administrations distinctes, aux objectifs pas forcément convergents, alors que la porosité entre les catégories du revenu d'activité et du patrimoine peut donner lieu à optimisation au détriment des finances publiques²⁹².

L'égalité de l'accès à l'information, malgré les efforts de transparence et les facilités offertes notamment par internet, est difficile à assurer, ce qui favorise les ménages qui peuvent s'entourer de conseils.

²⁹⁰ Ces mesures sont présentées dans des tableaux en annexe VII.

²⁹¹ Code général des impôts, code de la sécurité sociale et code de l'action sociale et des familles.

²⁹² A titre d'exemple, un professionnel libéral exerçant son activité au travers d'une société par actions peut rechercher à minorer ses revenus d'activité aux fins d'augmenter la valeur de sa société et de réaliser une plus-value de cession majorée, avec pour effet d'avoir échappé aux cotisations et contributions sociales et à l'IRPP.

CINQUIÈME PARTIE

UNE ÉVALUATION D'ENSEMBLE DES PRÉLÈVEMENTS SUR LE PATRIMOINE DES MÉNAGES

L'analyse par grande catégorie d'impôt a permis de mettre en évidence que chaque impôt avait des spécificités très fortes qui s'expliquaient par l'histoire du système fiscal français, l'empilement successif de règles dérogatoires, et surtout une approche de la réforme qui procède par retouches successives. L'exercice de synthèse, s'il est délicat, n'en est que plus nécessaire. Chacun de ces impôts doit être apprécié dans un ensemble plus global des prélèvements pesant sur le patrimoine, car c'est bien ainsi que raisonnent les ménages.

Chapitre I

Un niveau de prélèvements sur le patrimoine globalement plus élevé en France qu’ailleurs

Des comparaisons internationales globales montrent que le montant des prélèvements sur le patrimoine au sens large est globalement élevée en France, et surtout en constante progression. Ces données, qui agrègent des masses fiscales concernant indistinctement les entreprises et les ménages, ne permettent pas toutefois d’isoler la fiscalité du patrimoine des ménages.

Les tableaux qui suivent, extraits de statistiques de la Commission européenne (données OSCE) ou de l’OCDE²⁹³, fournissent des indications très utiles, même si les chiffres, qui s’arrêtent à l’année 2006, ne permettent pas de prendre en compte les effets des réformes récentes en France.

²⁹³ On utilisera selon les besoins deux sources principales de données disponibles pour chacune d’elle sur des bases comparables fondées sur les comptes nationaux 2006 :
- les données européennes OSCE/TAXUD tirées de « Taxation Trends in the European Union », Eurostat édition 2008 ;
- les données des statistiques des recettes fiscales de l’OCDE - 2008, qui viennent d’être publiées.

Tableau n°76 : Structure des prélèvements obligatoires par fonction économique (en % du PIB)

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2006	
									<i>mds €</i>	<i>rang dans l'UE</i>
Consommation	12,1	11,6	11,3	11,3	11,1	11,2	11,3	11,2	201	20 ^e
Travail	23,0	23,2	23,1	22,9	23,1	22,7	23,0	23,2	416	4 ^e
Capital	8,0	9,6	9,8	9,1	8,8	9,4	9,6	10,0	179	8 ^e
- revenus du patrimoine et des entreprises	3,8	5,1	5,3	4,7	4,4	4,8	4,9	5,3	95	20 ^e
revenus des entreprises	1,8	2,8	3,1	2,5	2,1	2,7	2,7	2,9	52	19 ^e
revenus de l'épargne des ménages	0,4	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7	0,8	1,0	18	9 ^e
revenus des indépendants	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,5	1,4	25	14 ^e
- patrimoine/fortune	4,3	4,5	4,5	4,4	4,4	4,6	4,7	4,7	84	1 ^{er}
moins dégrèvements, non valeurs, etc.	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1	-0,2		
Total prélèvements obligatoires	42,7	44,1	43,8	43,1	42,9	43,2	43,6	44,2	793	4^e

Source : Commission européenne

Comme le montre le tableau précédent, les prélèvements sur le capital au sens large représentent en France 10% du PIB en 2006, plaçant notre pays au 8^{ème} rang de l'Union, contre 8% en 1995.

Au sein de cette masse, les prélèvements sur les revenus de l'épargne des ménages sont estimés à 1% du PIB (18 milliards d'euros) en 2006, contre 0,4% en 1995.

Les prélèvements sur les revenus des indépendants (y compris les prélèvements sociaux) sont estimés quant à eux à 1,4% en 2006, ces revenus étant constitués à la fois de revenus d'activité et de revenus du patrimoine (principalement professionnel) sans que les statistiques permettent de faire la distinction.

Enfin, les prélèvements sur la détention et la transmission du capital²⁹⁴ sont estimés à 4,7% du PIB en 2006, contre 4,3% en 1995, la France se plaçant au premier rang de l'Union européenne.

Entre 1995 et 2006, si les prélèvements sur la consommation ont légèrement diminué par rapport au PIB et les prélèvements sur le travail sont restés stables, les prélèvements sur le capital au sens large ont augmenté de 2 points de PIB, le total des prélèvements obligatoires augmentant de 1,5 point de PIB.

²⁹⁴ Mélant indistinctement les prélèvements payés par les ménages (y compris la taxe d'habitation) et ceux payés par les entreprises, dont la taxe professionnelle, les taxes foncières également, et l'impôt de bourse.

La France a donc un niveau de prélèvements sur le patrimoine des ménages globalement plus élevé que les autres Etats de l'Union européenne. Cette situation résulte d'abord du niveau général des prélèvements obligatoires (44,2% en 2006 pour une moyenne dans l'Union de 37,1%).

Ces conclusions sont confirmées sur longue période par les analyses de l'OCDE qui, quoique légèrement différentes, arrivent au même constat : les prélèvements sur le patrimoine, dont une part substantielle repose sur les ménages, sont à un niveau globalement élevé par rapport aux autres pays de l'OCDE, les prélèvements sur le patrimoine des ménages étant même les plus élevés, en part relative du PIB, quasiment à égalité avec le Royaume-Uni.

Tableau n°77 : Structure des recettes fiscales et imposition du patrimoine en 2006, en % du PIB

	Bel	Fr	All	It	P-B	Esp	Suède	Suisse	R-U	E-U	OCDE Total	UE 19
Total des recettes fiscales	44,5	44,2	35,6	42,1	39,3	36,6	49,1	29,6	37,1	28,0	35,9	38,7
Impôts sur le revenu des personnes physiques	13,0	7,8	8,7	10,8	10,6	6,9	15,6	10,5	10,8	10,2	0,0	0,0
Impôts sur le patrimoine (chiffres 2007)	2,3	3,5	0,9	2,1	1,9	3,3	1,4	2,4	4,6	3,1	2,0	1,9
Dont impôts sur la propriété des ménages	0,00	1,64	0,18	x	0,05	0,71	0,46	0,17	1,72	x		
Dont impôt annuel sur l'actif net des personnes physiques	0,00	0,20	0,001	x	0,003	0,17	0,20	1,02	x	x		
Dont impôts sur mutation par décès, successions et donations	0,61	0,38	0,16	0,003	0,33	0,27	0,004	0,17	0,27	0,25		
Dont impôts sur les transactions mobilières et immobilières	1,09	0,70	0,26	1,20	0,86	1,93	0,37	0,68	1	x		

Source : OCDE

La France est avec l'Espagne (quoique dans une moindre mesure) le pays dont les recettes tirées de la fiscalité du patrimoine ont été en croissance quasi-continue de 1965 à nos jours.

Selon les statistiques de l'OCDE, les recettes de la fiscalité du patrimoine sont passées en France de 4,3% des recettes fiscales totales en 1965 à 8% en 2006, alors qu'elles régressaient de 7,9 % à 5,7% dans l'OCDE²⁹⁵.

Compte tenu de l'évolution des prélèvements obligatoires, l'alourdissement de la fiscalité du patrimoine par rapport au PIB est également marqué, la France passant de 1,5% du PIB en 1965 à 3,5% en 2006 ; au cours de la même période, la moyenne des 19 pays de l'Union européenne membres de l'OCDE est restée pratiquement stable (1,8% en 1965, 1,9% en 2006).

La France occupe une position relativement singulière, imposant plus lourdement qu'ailleurs la détention du patrimoine, à travers à la fois des droits de mutation à titre gratuit relativement plus élevés que dans les pays partenaires²⁹⁶, une imposition sur la fortune à laquelle la plupart de nos partenaires a renoncé, des droits sur les mutations à titre onéreux élevés, enfin des impôts fonciers devançant sensiblement ceux de tous les partenaires étudiés, à l'exception du Royaume-Uni.

Il est relativement plus difficile d'évaluer la position de la France en matière d'imposition des revenus du capital. Comme cela a été relevé plus haut, les mécanismes et taux de prélèvements sur les revenus mobiliers (et immobiliers le plus souvent) se situent sans aucun doute dans la fourchette haute, notamment en matière d'imposition des plus values. Toutefois, le taux effectif d'imposition, après prise en compte des mécanismes dérogatoires et des niches fiscales, serait en France de l'ordre de 15-15,5% d'après l'estimation réalisée dans le cadre de ce rapport ; le même travail n'a cependant pu être mené pour les pays étrangers étudiés.

²⁹⁵ C'est surtout dans les pays anglo-saxons que la fiscalité du patrimoine est traditionnellement la plus élevée. En % des recettes totales, on relève : Canada 10,1 ; États Unis 11,1 ; Australie 9,1 ; Royaume-Uni 12,4 ; ainsi qu'au Japon 9,1. En revanche l'Allemagne montre un niveau de recettes provenant de l'imposition du patrimoine régulièrement décroissant et particulièrement faible : 5,8% des recettes en 1965, 2,5% en 2006.

²⁹⁶ Au moins jusqu'à la loi du 21 août 2007.

Chapitre II

Une augmentation sensible du montant des prélèvements sur le patrimoine depuis 1997

I - Un montant global estimé à 65 milliards d'euros en 2007

Les travaux présentés dans ce rapport conduisent à estimer le montant global des prélèvements sur le patrimoine des ménages à environ 65 milliards d'euros en 2007, soit 3,4% du PIB et 8% du total des prélèvements obligatoires.

**Tableau n°78 : Les prélèvements sur le patrimoine des ménages
en 2007**

	En M€	en %
impôt de solidarité sur la fortune	4 031	6%
taxes foncières	18 256	28%
DMTG	8 969	14%
DMTO	9 516	15%
prélèvements sur revenus de l'épargne mobilière et immobilière	24 200	37%
total	64 972	100%

Source : CPO, pour les DMTO, il a été fait l'hypothèse que les ménages en paient 80%.

Ce chiffre doit être pris avec toutes les précautions d'usage, car il résulte de l'addition d'éléments très hétérogènes suivant des méthodes qui ont été présentées précédemment. Il peut cependant être rapproché des estimations de la Commission européenne et de l'OCDE présentées plus haut.

Hors imposition des bénéfices des sociétés, le montant des prélèvements sur le capital estimé par la Commission européenne ressort à 127 milliards d'euros en 2006. Toutefois, ce montant correspond à un périmètre différent de celui qui a été retenu pour les prélèvements sur le patrimoine dans le cadre de ce rapport²⁹⁷. Les statistiques de l'OCDE, quant à elles, indiquent un montant d'imposition du patrimoine de 66 milliards d'euros en 2007²⁹⁸.

Le montant estimé de 65 milliards d'euros peut donc être considéré comme solide et vraisemblable.

Le tableau précédent fait ressortir le poids des prélèvements sur les revenus de l'épargne et des taxes foncières, qui ensemble représentent les deux tiers des prélèvements sur le patrimoine, l'ISF, à l'inverse, occupant une place marginale.

II - Un rendement en croissance sensible depuis dix ans

Entre 1997 et 2007, le rendement des prélèvements sur le patrimoine des ménages serait passé de 33 milliards d'euros à près de 65 milliards d'euros, soit un doublement en euros courants en dix ans.

Tableau n°79: Estimation des prélèvements sur le patrimoine des ménages

millions d'euros	1997	2007	évolution
impôt de solidarité sur la fortune	1 534	4 031	+163%
taxes foncières	11 218	18 256	+63%
DMTG	6 061	8 969	+48%
DMTO	4 219	9 516	+126%
prélèvements sur revenus de l'épargne	10 200	24 200	+137%
total	33 232	64 972	+96%
<i>en % PIB</i>	<i>2,62%</i>	<i>3,43%</i>	<i>+0,81 point</i>

Source : CPO

²⁹⁷ Il inclut des impôts, comme la taxe professionnelle, la taxe d'habitation, l'impôt de bourse, qui ne sont pas dans le champ des prélèvements sur le patrimoine étudiés dans le présent rapport, dont le montant est d'environ 50 milliards d'euros ; il inclut également l'imposition des revenus d'activité des indépendants qui ne sont pas non plus dans le champ de cette étude.

²⁹⁸ Ce chiffre n'inclut pas les revenus de l'épargne, mais il comprend en revanche la taxe d'habitation. Les montants en question étant équivalents, l'OCDE parviendrait à un chiffre finalement proche de l'estimation du CPO.

Les impôts sur le stock de patrimoine ont ainsi vu leurs rendements respectifs évoluer de manière hétérogène. La croissance de l'ISF et des DMTO est comparable à celle de la valeur globale du patrimoine au cours de la période (+147%). Elle semble due essentiellement à la dynamique de l'assiette, la croissance un peu plus forte de l'ISF pouvant s'expliquer par l'absence de revalorisation du barème jusqu'en 2004.

Le rendement des taxes foncières, dont le lien avec la valeur réelle du patrimoine immobilier est moins fort, a crû moins rapidement. Cette croissance s'explique à la fois par la dynamique de l'assiette au cours de la période (du fait notamment des constructions nouvelles) et par une augmentation globale des taux d'imposition²⁹⁹.

La croissance plus modérée du rendement des DMTO peut s'expliquer par l'effet des mesures d'allègement de l'impôt entrepris à partir des années 2000.

Quant à la forte augmentation du rendement de la fiscalité sur les revenus du patrimoine, elle s'explique d'abord par l'augmentation continue des contributions sociales depuis dix ans puis, dans une moindre mesure, par la progression des revenus du patrimoine.

Ce chiffre global de 65 milliards est à rapprocher de l'évolution de quelques grands agrégats économiques et de données concernant plus précisément le patrimoine des ménages. Ainsi, les prélèvements sur le patrimoine des ménages seraient passés de 2,6 % à 3,4 % du PIB, soit une augmentation de 0,8 point.

Les prélèvements sur le patrimoine ont augmenté plus vite entre 1997 et 2007 que les revenus du patrimoine, mais moins vite que la valeur de ce patrimoine.

²⁹⁹ Entre 1997 et 2007, le taux moyen national de la taxe sur le foncier bâti est passé de 26,12% (31,6% avec la TEOM) à 29,95% (37,2% avec la TEOM). Source : direction générale des collectivités locales.

Tableau n°80 : Evolutions 1997-2007

	En valeur
Produit intérieur brut	+49%
Revenus des ménages	
Revenu disponible brut des ménages	+51%
Excédent brut d'exploitation (loyers imputés et revenus de location de logement)	+73%
Revenus mixtes (revenus des indépendants)	+39%
Salaires et traitements	+51%
Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature	+45%
Revenus du patrimoine des ménages, dont	+46%
- intérêts	-8%
- dividendes	+110%
Revenus du patrimoine y compris loyers « imputés »	+56%
Valeur du patrimoine des ménages	+147%
Prix de l'immobilier ancien	+148%
CAC 40	+87%

Sources : Insee pour le PIB et les données sur les revenus des ménages (y compris revenus du patrimoine) ; CPO pour la valeur du patrimoine des ménages ; indice Insee-notaires pour prix de l'immobilier ancien (derniers trimestres 1997 et 2007) ; EURONEXT pour indice CAC 40 (valeurs de clôture aux 31 décembre 1997 et 31 décembre 2007).

Le décalage apparent entre la forte augmentation des prélèvements sur le patrimoine et la progression plus modérée des revenus de ce patrimoine ne doit toutefois pas conduire à des conclusions hâtives.

D'abord, il s'agit d'un raisonnement en masse, qui cache probablement des situations très variées selon les catégories de contribuables.

Par ailleurs, la réintégration dans les revenus du patrimoine des loyers imputés (c'est-à-dire des revenus en nature constitués par la résidence principale) fait apparaître une croissance plus forte (+56% au lieu de +46%).

Enfin, il faut rappeler que l'épargne financière des ménages est principalement composée d'actifs peu risqués dont la rémunération est liée aux taux d'intérêt, plutôt bas au cours de la période étudiée, ce qui explique la modestie du rendement, en baisse de 8% sur dix ans ; ces produits de taux, notamment les livrets et les placements obligataires, ont de plus subi la montée constante des prélèvements sociaux. Les revenus tirés des dividendes ont, à l'inverse, doublé entre 1997 et 2007.

Chapitre III

Des prélèvements juxtaposés sans cohérence ni pilotage d'ensemble

I - Des prélèvements hétérogènes et juxtaposés

La fiscalité du patrimoine se justifie par le fait que ce dernier crée de la richesse, réelle ou latente, qui offre une base identifiable et dynamique pour asseoir des prélèvements. Cette création de richesse est appréhendée à différents moments :

- la détention d'un patrimoine procure un revenu en nature, qui peut être taxé par le biais des taxes foncières et de l'ISF ;
- l'épargne mobilière et immobilière produit des revenus réels qui constituent une base taxable ;
- la transmission d'un patrimoine, par cession ou transmission à titre gratuit, procure aussi un revenu réel ou en nature à celui qui l'acquiert ou le reçoit en héritage, et est également l'occasion de révéler l'augmentation de valeur d'un patrimoine ; ces deux éléments offrent ainsi une base appréhendable pour l'imposition.

Les différentes assiettes utilisées pour les prélèvements sur le patrimoine visent à cerner une même réalité : la création réelle ou potentielle de revenus par le patrimoine.

A - Une assiette large en apparence, en fait mal cernée

Avec une valeur de 9 400 milliards fin 2007 (soit près de six fois le PIB), le patrimoine offre a priori une assiette large, plutôt bien identifiée, facile à taxer car en grande partie immobile (50% du patrimoine étant constitué d'immobilier).

Cependant, comme le montre ce rapport, le patrimoine des ménages est encore mal cerné, en dépit des nombreuses statistiques et données disponibles. Le patrimoine immobilier reste bien appréhendé, même s'il l'est sur des bases vieillies. Le patrimoine mobilier et le patrimoine professionnel le sont moins.

De plus, le patrimoine, en tout cas dans sa composante mobilière, est relativement liquide, ce qui peut faciliter les recompositions de patrimoine, et est ainsi devenu plus mobile depuis l'ouverture des marchés de l'épargne.

Aussi paraît-il inévitable que le patrimoine soit appréhendé de plusieurs manières, par différentes assiettes.

B - Une juxtaposition d'impôts reposant sur des assiettes hétérogènes, des taux nominaux élevés et des bases étroites

Alors qu'elles sont censées refléter le revenu qui peut être tiré du patrimoine, les assiettes de ces différents prélèvements sont hétérogènes, parfois redondantes, sans qu'il soit possible d'affirmer qu'elles reflètent correctement le rendement du patrimoine.

Les assiettes correspondant à des valeurs réelles du stock (DMTO, ISF, DMTG) ont représenté un total de prélèvements de 22,5 milliards d'euros en 2007 sur les 65 milliards estimés, soit 35%. Elles ont, du fait de la forte hausse du prix des actifs, connu une progression sensible entre 1997 et 2007. Elles se trouvent donc soumises à l'influence des changements de cycle de prix des actifs qui peuvent être amples et relativement déconnectés du rendement réel du patrimoine.

L'assiette des revenus (impôt sur le revenu, prélèvements sociaux) est celle qui, a priori, suit le mieux le rendement réel du patrimoine. Si elle n'a engendré, avec 24,2 milliards d'euros en 2007, que 37% du total des prélèvements sur le patrimoine, cette part est en augmentation rapide depuis dix ans.

Enfin, une troisième assiette (celles des taxes foncières) correspond à des valeurs administrées mais vieilles, au mieux de près de quarante ans, ce qui leur confère un rapport théorique et relatif avec le rendement du patrimoine. Cette assiette représente, avec 18,3 milliards d'euros en 2007, 28% du total des prélèvements sur le patrimoine.

Au total, il est difficile de considérer que la fiscalité du patrimoine est assise sur des valeurs cohérentes qui reflètent bien la capacité de ce dernier à créer de la richesse. Pour autant, il n'est pas certain qu'un

système d'apparence plus rationnelle comme le système néerlandais, qui est bâti de telle sorte que l'impôt opère un prélèvement sur le seul rendement du patrimoine, permette de mieux appréhender la rentabilité du patrimoine, car il est construit sur des hypothèses (rendement du patrimoine de 4% par an) uniformes quel que soit l'actif et qui peuvent être infirmées dans des périodes exceptionnelles.

Comme l'ont montré les comparaisons internationales, les taux des différents impôts et prélèvements sur le patrimoine sont relativement élevés par rapport aux autres pays étudiés. Ils sont parmi les plus élevés pour l'ISF, les DMTG (taux maximum à 40% en ligne directe et à 60% pour les autres descendants), pour le total IR-prélèvements sociaux sur les revenus de l'épargne ; ils sont plus proches de la moyenne, mais globalement élevés, pour les DMTO. Quant aux taxes foncières, aucune comparaison n'est possible compte tenu de leur caractère local, mais leur poids dans la richesse nationale est également élevé. Pour une partie importante de l'épargne financière (placements de taux, livrets, etc.), ces taux d'imposition élevés s'appliquent à des taux nominaux fixes et plutôt bas, quoique supérieurs à l'inflation, au cours de la période.

De même, les bases apparaissent étroites, victimes d'un « mitage » d'exonérations, de mesures d'atténuations d'impôts qui n'ont cessé de s'accumuler au point de rendre illisible la plupart de ces impôts, de fausser les comparaisons internationales et de limiter fortement toute appréciation objective de l'équité et de l'efficacité de ces prélèvements.

On retrouve ici la critique traditionnelle faite à la plupart des impôts français, notamment à l'impôt sur le revenu. Cette critique rencontre toutefois une exception : les contributions sociales.

C - L'opacité des exonérations

Tableau n° 81 : Principales exonérations en 2009³⁰⁰

ISF	1 038
taxes foncières	760
DMTG	981
DMTO	ε
prélèvements sur revenus	6 000
total	8 779

Source : CPO (en millions d'euros)

³⁰⁰ Ce tableau ne prend pas en compte certaines exonérations : par exemple, le bouclier fiscal, la déductibilité partielle de la CSG, le coût du PFL, l'abattement à hauteur de 30% de la valeur de la résidence principale (ISF).

Les exonérations recensées dans ce rapport représentent un montant d'environ 8,8 milliards d'euros. Elles sont très concentrées sur l'ISF, les DMTG, l'impôt au barème. A l'inverse, les exonérations touchent peu les taxes foncières et les contributions sociales, et pas du tout les DMTO. Ces exonérations ont principalement une finalité économique (encourager l'investissement dans les PME dans le cas de l'ISF, faciliter la circulation du capital dans le cas des DMTG, orienter l'épargne vers des besoins de financement de l'économie dans le cas des exonérations à l'impôt sur le revenu) ; les exonérations pouvant être considérées comme ayant une vocation sociale ne représentent que 20% du total³⁰¹.

L'analyse de leurs effets est très difficile, les rares éléments qui ont pu être réunis dans ce rapport ne permettant pas de tirer des conclusions définitives.

Ces exonérations se traduisent par un manque à gagner non négligeable en termes de recettes fiscales. Leur remise en cause, dans un souci de rendement fiscal, peut sembler constituer une source potentielle de recettes, mais elle ne serait pas sans risques, notamment sur le plan économique, et créerait une certaine instabilité juridique alors que certaines exonérations entrent tout juste en application (réductions d'ISF notamment).

Si ces exonérations visent à limiter les effets les plus négatifs sur l'économie des impôts concernés, sans qu'aucune évaluation précise n'existe à ce jour, leurs conséquences sur la juste répartition de l'impôt entre les contribuables sont moins faciles à cerner.

D - Une personnalisation des impôts limitée

Les prélèvements sur le patrimoine étudiés dans ce rapport prennent peu en compte la situation personnelle des redevables : les DMTO ne comportent aucune forme de personnalisation de l'impôt ; les DMTG ne prennent en compte que le lien de parenté avec le défunt ou le donateur ; les contributions sociales et le prélèvement libératoire forfaitaire sont proportionnels aux revenus de l'épargne, mais ne dépendent ni du revenu global du redevable ni de sa situation familiale, à la différence de l'impôt au barème ; l'ISF tient compte en partie du revenu (plafonnement, bouclier fiscal) et, pour une faible part, du nombre

³⁰¹ Peuvent être considérées comme des exonérations à vocation sociale : pour les taxes foncières, les exonérations liées à la personne (279 millions d'euros) ; pour les DMTG, les exonérations en faveur des enfants infirmes et des personnes handicapées (140 millions) ; pour l'impôt sur le revenu, les livrets réglementés et les PEL (1,3 milliard), soit un total d'environ 1,8 milliard.

de personne à charge ; enfin, les taxes foncières comportent quelques éléments de personnalisation, limités aux personnes âgées et aux personnes handicapées à faibles ressources.

E - La répartition de la charge fiscale entre l'immobilier et les actifs financiers

Les constatations contenues dans ce rapport ne permettent pas de conclure à une répartition déséquilibrée de la charge fiscale au détriment de l'immobilier par rapport aux autres actifs patrimoniaux.

Certes, les prélèvements sur le patrimoine pèsent majoritairement sur l'immobilier. Aux taxes foncières et aux DMTO, soit environ 27,5 milliards d'euros, il faut ajouter 50% des successions et donations (4,5 milliards)³⁰², 41% de l'ISF (1,7 milliard), enfin 4,2 milliards au titre des revenus fonciers³⁰³. Au total, les prélèvements sur le patrimoine immobilier représenteraient un montant d'environ 38 milliards d'euros, soit 58% de l'estimation du total des prélèvements sur le patrimoine.

L'immobilier offre une base captive plus facilement taxable a priori que l'épargne financière, ce qui pourrait conduire à conclure à une imposition plus forte du premier que de la deuxième.

Pour autant, cette estimation est cohérente avec la part de l'immobilier dans le patrimoine des ménages³⁰⁴. L'immobilier a certes subi entre 1997 et 2007 la progression très forte des DMTO et celle relativement soutenue des taxes foncières ; il supporte par ailleurs une part croissante de l'ISF, en dépit du relèvement à 30% de l'abattement pour la résidence principale. A l'inverse, l'immobilier a été moins concerné par la montée des prélèvements sociaux que les actifs financiers³⁰⁵. De même, il faut relever que les plus-values de cessions immobilières sont reprises dans les revenus pour le calcul du bouclier fiscal après abattement, tandis que les plus-values de cession de valeurs mobilières sont reprises dans les revenus pour le calcul du bouclier majorées de l'abattement pour durée de détention.

³⁰² En considérant que le patrimoine transmis est constitué pour moitié d'immobilier comme c'est le cas pour le patrimoine total des ménages.

³⁰³ En supposant que les revenus fonciers, qui représentant 28,3 milliards sur un total de revenus du patrimoine estimés à 160 milliards, sont imposés à un taux effectif de 15%.

³⁰⁴ 50%, et même 58% si l'on exclut le patrimoine professionnel.

³⁰⁵ L'immobilier ne représente que 30% de l'assiette CSG (revenus fonciers : 23% ; plus-values immobilières : 7%), contre 70% pour les actifs financiers.

Il faudrait par ailleurs mettre en regard le coût pour les finances publiques des nombreux dispositifs fiscaux en faveur de l'immobilier, qu'il s'agisse de l'acquisition de la résidence principale³⁰⁶ ou de l'investissement locatif³⁰⁷. Ces dispositifs, qui constituent des outils importants de la politique du logement³⁰⁸, existent de façon presque continue depuis trente ans³⁰⁹. Au total, il est difficile de trancher sur le caractère excessif ou non de la fiscalité sur l'immobilier par rapport à celle des actifs financiers.

II - Des prélèvements sur le patrimoine sans pilotage d'ensemble

A - La répartition entre l'Etat, les collectivités territoriales et la sécurité sociale

Les prélèvements sur le patrimoine des ménages constituent des recettes de l'État, des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale selon la répartition suivante.

Tableau n°82 : Produit et répartition des prélèvements sur le patrimoine

	1997		2007		évolution
	En Mds €	en %	en Mds €	en %	
État	15,8	48%	24,6	38%	+56%
Collectivités territoriales	14,4	43%	25,7	40%	+78%
Sécurité sociale	3,0	9%	14,6	22%	+387%
Total	33,2	100%	65,0	100%	+96%

Source : CPO

³⁰⁶ Notamment la réduction/crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt pour l'achat de la résidence principale (loi dite TEPA ; coût budgétaire : 740 millions d'euros en 2009).

³⁰⁷ Le coût de ces mesures est estimé à 560 millions d'euros (PLF 2009).

³⁰⁸ Notamment l'objectif de relever le taux de détention de la résidence principale, qui reste, malgré les apparences, inférieur (57%) à celui observé dans la plupart des grands pays (au-dessus de 70% au Royaume-Uni et aux États-Unis, mais moins de 55% en Allemagne).

³⁰⁹ La déduction des intérêts d'emprunt pour achat de la résidence principale avait cependant été supprimée en 1996, pour être rétablie par la loi dite TEPA sous forme de réduction/crédit d'impôt.

Alors que la fiscalité du patrimoine constituait en 1997 une ressource de l'Etat pour 48%, des collectivités territoriales pour 43%, enfin, pour 9%, des organismes de sécurité sociale, la répartition a sensiblement évolué en dix ans. La part bénéficiant aux collectivités territoriales représentait, en 2007, environ 40%, celle de l'Etat seulement 38%, enfin la part de la Sécurité sociale 22%.

Cette évolution reflète assez largement les évolutions globales de notre système de prélèvements obligatoires³¹⁰.

Elle s'explique aussi par les évolutions propres aux prélèvements sur le patrimoine décrites dans ce rapport :

- pour l'Etat, un impôt au barème à faible rendement et « mité » par les exonérations et atténuations d'impôts, un prélèvement libératoire en déclin, un ISF au rendement fiscal modeste, des DMTG dont le produit a tendance à stagner depuis quelques années ;
- pour les collectivités territoriales, la hausse forte et rapide des recettes de DMTO jusqu'en 2007, une progression régulière et dans l'ensemble assez forte des taxes foncières³¹¹ ;
- pour les organismes de sécurité sociale, l'extension des contributions sociales et la montée constante des taux, passés de 7,5% à 11% en quelques années, puis à 12,1% à partir de 2009.

Ces évolutions ne devraient pas changer de manière significative à court terme.

En ce qui concerne l'Etat, les prévisions affichées dans le projet de loi de finances pour 2009 indiquent que le produit de l'ISF et celui des DMTG devraient diminuer, passant respectivement de 4,4 milliards d'euros en 2007 à 3,9 milliards en 2009 pour l'ISF³¹² et de 9 milliards d'euros en 2007 à 7,5 milliards en 2009 pour les DMTG. Cette tendance peut s'expliquer, d'une part, par le retournement du cycle de prix des actifs immobiliers et financiers, et, d'autre part, par l'effet des mesures d'atténuation de ces deux impôts votées ces dernières années.

³¹⁰ Depuis 1970, l'augmentation de 10 points de PIB du taux de prélèvements obligatoires s'explique d'abord par les cotisations et contributions sociales (8 points), puis les impôts locaux (2 points), la part de l'Etat restant stable.

³¹¹ Progression accentuée depuis plusieurs années par la croissance vive et continue de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).

³¹² Le montant 2009 devrait même être inférieur à cette prévision, le produit 2008 n'ayant été que de 3,8 milliards.

Après une diminution engagée en 2008, le produit des DMTO devrait continuer à décroître en 2009 avec la réduction des transactions et des prix immobiliers, qui pourrait toutefois être compensée par les taxes foncières.

S'agissant enfin de la Sécurité sociale, le rendement des contributions sociales, assises sur des revenus de l'épargne financière en baisse mais plus stables que les valeurs d'actifs, devrait être moins affecté³¹³.

B - L'absence de pilotage global de la fiscalité du patrimoine

Contribuant dans des proportions relativement équilibrées au financement de l'État, des organismes de sécurité sociale, de trois voire quatre niveaux de collectivités territoriales, tous ayant des objectifs nécessairement différents, la fiscalité du patrimoine n'est pas appréhendée de manière globale.

Cette absence d'approche globale explique la difficulté de réunir des données homogènes qui permettent d'apprécier les effets des prélèvements sur le patrimoine. Elle ne facilite pas non plus la définition d'objectifs à assigner à la fiscalité du patrimoine.

C - Les contradictions du système financier local

L'examen des DMTO et des taxes foncières met en évidence les contradictions du financement des collectivités territoriales.

1 - La fragilité née de la dépendance accrue à l'égard des DMTO

La forte progression des DMTO entre 1997 et 2007 a procuré des recettes très dynamiques aux collectivités territoriales, et particulièrement aux départements, leur permettant de faire face aux charges nouvelles engendrées par les transferts de compétences votés par le législateur. Toutefois, cette situation a rendu les budgets des collectivités très dépendants d'une recette fortement cyclique, créant ainsi une grande fragilité financière en période de retournement du marché immobilier.

³¹³ La commission des comptes de la Sécurité sociale prévoit cependant en 2009 une légère baisse du rendement des prélèvements sociaux sur le patrimoine (14,3 milliards d'euros, contre 14,3 milliards en 2007 et 15,5 milliards en 2008).

Cette recette paraît mal adaptée aux besoins de financement des collectivités territoriales, celles-ci étant contraintes de compenser les moins-values enregistrées depuis 2008 du fait de la crise immobilière par des augmentations d'autres impôts locaux. Or le seul impôt sur lequel les collectivités disposent de marges d'évolution des taux est la taxe foncière sur le bâti.

2 - Le débat sur les taxes foncières

Les taxes foncières présentent d'importantes limites, les principales d'entre elles étant l'obsolescence des bases cadastrales et les effets pervers que celle-ci peut engendrer

L'incapacité de mener à son terme la révision des bases pourtant prévue par la loi rend plus visibles les défauts de ces taxes. Cette situation conduit à s'interroger sur la possible substitution d'une autre base censée mieux refléter les réalités économiques et sociales des territoires.

La substitution des valeurs vénales aux valeurs cadastrales actuellement utilisées permettrait probablement de mieux refléter la richesse et le dynamisme des territoires, du moins pour ceux d'entre eux où le nombre de transactions est suffisant. Toutefois, elle renforcerait aussi les inégalités entre les territoires, obligeant l'État à mettre en place des mécanismes de péréquation coûteux. Le passage aux valeurs vénales accentuerait par ailleurs la dépendance des recettes fiscales à l'égard des cycles de marché³¹⁴, alors que les collectivités territoriales ont besoin au contraire d'une grande stabilité financière³¹⁵. Enfin, il n'éviterait pas des transferts de charges massifs entre contribuables et entre territoires, ce qui est justement la raison pour laquelle la révision des bases cadastrales est en suspens depuis près de vingt ans. La solution la plus rationnelle serait en réalité de mener celle-ci à son terme.

³¹⁴ Or on ne peut exclure, à l'échelle restreinte d'un territoire communal, des évolutions de marché purement spéculatives.

³¹⁵ Ce caractère cyclique pourrait être atténué en retenant une moyenne des valeurs vénales sur plusieurs années (cinq ans en Espagne par exemple), ce qui revient en fait à établir des valeurs administrées, cette fois-ci non plus à partir du revenu locatif, mais à partir du prix de vente (ce qui n'est, il faut en convenir, plus très différent).

Les difficultés soulevées par les DMTO et les taxes foncières révèlent l'inadaptation du mode de financement des collectivités territoriales qu'il paraît illusoire de faire reposer sur une fiscalité locale étreinte, contrainte par les limites territoriales, et source d'inégalités que seuls de puissants correctifs nationaux peuvent compenser.

3 - Les perspectives concernant le financement des collectivités territoriales

Le conseil des prélèvements obligatoires a estimé nécessaire de replacer son analyse sur les taxes foncières et les DMTO dans une réflexion plus globale sur le financement des collectivités territoriales.

a) Le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales et ses limites

La consécration de ce principe, désormais inscrit au troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution³¹⁶, ne s'est pas accompagnée d'une réforme d'ensemble de la fiscalité locale dont les limites sont pourtant bien connues.

Celle-ci s'avère de plus en plus inadaptée aux besoins des collectivités territoriales qui nécessitent des ressources dynamiques, relativement stables et reposant de manière équilibrée entre les ménages et les entreprises. L'incapacité de réformer la fiscalité locale et la dynamique propre de certains impôts ont conduit à une prise en charge croissante par le budget de l'État des impôts locaux les plus pénalisants sur le plan économique (taxe professionnelle) ou sur le plan social (taxe d'habitation), puis, à l'issue d'un processus complexe, à des transferts de parts d'impôts nationaux³¹⁷.

³¹⁶ « Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre ». La loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales est venue préciser, sans pour autant donner une définition précise de ce que doit être une « part déterminante » ; celle-ci est en fait fixée à son niveau de 2003.

³¹⁷ Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA).

Dans le même temps, la progression des dotations de l'État par rapport aux ressources propres est contrainte par le principe d'autonomie financière, rendant difficile l'équilibre entre ce dernier et la recherche d'une péréquation des ressources entre les territoires.

b) La nécessité de trouver un équilibre réaliste entre des ressources fiscales localisables et des financements nationaux

Il n'existe probablement pas de système idéal en matière de fiscalité locale, et il est probable que des impôts locaux différents, fondés sur des assiettes différentes (par exemple, le revenu, la valeur ajoutée, etc.) auraient des inconvénients tout aussi majeurs, notamment en ce qui concerne l'équité entre les territoires ou les transferts de charges³¹⁸.

D'autres moyens que l'autonomie fiscale peuvent être imaginés pour garantir l'autonomie budgétaire et financière des collectivités territoriales³¹⁹. La voie de la réforme du système financier local passe peut-être par la recherche d'un équilibre entre des ressources fiscales localisables, permettant l'expression de choix démocratiques locaux, et des ressources nationales, garantes de la cohérence d'ensemble aux plans de l'équité territoriale et de l'efficacité économique.

Ces réflexions dépassent le cadre de ce rapport consacré à la fiscalité du patrimoine, et le conseil des prélèvements obligatoires n'a pas pu poursuivre plus loin sa réflexion, au risque de sortir du mandat qui lui avait été confié. Il convient toutefois de suivre avec attention les changements qui résulteront de la grande réflexion engagée en 2009 sur l'organisation territoriale de notre pays, en veillant à ce que ceux-ci ne conduisent pas à alourdir le poids de la fiscalité locale qui pèse sur le patrimoine des ménages.

³¹⁸ Il faut se rappeler la tentative non aboutie en 1990 de créer une taxe départementale sur le revenu.

³¹⁹ Par exemple, via des mécanismes juridiques voire constitutionnels de garantie de ressources.

Chapitre IV

Analyse des impacts des prélèvements sur le patrimoine

Les études par catégories d'impôts ont mis en évidence des caractéristiques et des effets très différents qu'il convient de placer dans une synthèse d'ensemble sur la fiscalité du patrimoine.

I - Analyse transversale au regard des objectifs de la politique fiscale

La synthèse des constatations faites pour chaque catégorie d'impôt révèle davantage d'interrogations, de paradoxes, que de conclusions certaines et définitives. Cependant, quelques grandes tendances se dégagent.

A - Le rendement fiscal

1 - Un rendement contraint

Comme indiqué plus haut, le produit de la fiscalité du patrimoine, tous prélèvements confondus, représenterait en 2007 un total de 65 milliards d'euros. Par comparaison, le produit de l'impôt sur le revenu (dont une partie d'imposition des revenus du patrimoine) était en 2007 de 54 milliards d'euros, le produit de la CSG tous revenus confondus de 76 milliards d'euros.

La comparaison est toutefois d'une portée limitée, car le chiffre de 65 milliards est le produit non pas d'un seul impôt, mais de six impôts différents. De plus, il correspond à un haut de cycle exceptionnel, et il est probable que la diminution du prix des actifs mobiliers et immobiliers se traduise par une progression très ralentie, voire une stagnation.

Les situations sont en fait variables d'un impôt à l'autre.

Les DMTO ont eu au cours de la période étudiée un très bon rendement, mais la situation pourrait changer avec le ralentissement des transactions immobilières. Les taxes foncières ont eu un bon rendement dans l'ensemble, en particulier grâce aux constructions neuves ; un ralentissement de la construction pourrait ralentir la progression de l'assiette et donc du rendement. Les DMTG ont connu une progression plus modérée de leur produit, et leur rendement devrait diminuer. Le rendement de l'impôt sur les revenus de l'épargne est limité par les exonérations. Le prélèvement forfaitaire libératoire a vu son rendement divisé par deux en dix ans du fait de la hausse de son taux alors que, en sens inverse, le barème de l'impôt était diminué. L'ISF, même si son produit a plus que doublé entre 1997 et 2007, est, depuis l'origine, un impôt à faible rendement fiscal.

Seules les contributions sociales se distinguent par leur bon rendement fiscal, ce qui explique leur croissance très sensible entre 1997 et 2007. La question du niveau acceptable de ces prélèvements est cependant posée.

Au total, le rendement des prélèvements sur le patrimoine a été globalement bon au cours de la période 1997-2007 qui a été une période exceptionnelle en ce qui concerne la valorisation des patrimoines. Il est toutefois contraint par la composition du patrimoine des ménages constitué en majorité d'actifs faiblement rentables (immobilier principal et secondaire, épargne liquide ou investie dans des produits de taux d'intérêt). L'appréciation du rendement ne peut pas être dissociée d'une analyse de l'élasticité de l'assiette, c'est-à-dire du rendement du patrimoine. Or le rendement des actifs n'est pas le même selon les classes d'actifs. De plus, la forte diminution enregistrée sur les actifs financiers depuis 2007 et le retournement du marché immobilier entraîneront un dégonflement des plus-values, ce qui aura un impact sur le rendement de la fiscalité du patrimoine³²⁰.

2 - Des coûts de gestion relativement élevés

La gestion de certains des impôts sur le patrimoine souffre d'un archaïsme rendu encore plus évident par les efforts significatifs réalisés par l'administration fiscale depuis plusieurs années pour moderniser la gestion d'autres grands impôts, notamment l'impôt sur le revenu.

³²⁰ Ainsi, par rapport au 31 décembre 1997, l'indice CAC était, au 31 décembre 2007, à + 87%, mais seulement à + 7% au 31 décembre 2008. Les évolutions sont comparables si l'on prend les indices SBF 10 et SBF 250.

L'exemple le plus caractéristique est l'ISF, qui reste géré de façon quasiment manuelle, les outils informatiques étant devenus progressivement obsolètes faute d'une vraie volonté de modernisation. De même, il faut relever que la modernisation de la gestion des taxes foncières ou des droits d'enregistrement est insuffisante, comme l'a illustré la difficulté d'identifier, au sein de ces impôts, la part payée par les ménages.

Malgré l'enjeu financier qu'elles représentent, l'État et les collectivités territoriales laissent vieillir les taxes foncières avec les mêmes bases cadastrales et quasiment les mêmes outils de gestion depuis des années. Personne ne semble prêt à prendre l'initiative de la rénovation qui s'impose.

Ces archaïsmes se traduisent par un coût de gestion (taux d'intervention) de ces impôts supérieur au coût moyen de gestion de l'ensemble des impôts (1,2% en 2007) : il est, en 2006, de 2,13% pour l'ISF, de 1,75% pour les taxes foncières, de 1,55% pour les DMTG, de 1,6% pour les DMTO.

Enfin, la gestion de ces impôts fait souvent intervenir d'autres professionnels en dehors de l'administration : notaires (DMTG, DMTO, plus-values immobilières), établissements financiers notamment (PFL, contributions sociales). Ces interventions représentent des coûts externalisés par l'administration qui ne sont pas évalués.

B - L'équité sociale

1 - Une situation variable selon les impôts

Certains impôts ont principalement un objectif de rendement fiscal, et la préoccupation redistributive y est largement voire totalement absente : c'est le cas des DMTO et des taxes foncières.

Il est difficile d'apprécier si les DMTO créent des situations inévitables entre contribuables. Il s'agit d'un impôt proportionnel qui s'applique au prix d'acquisition d'un bien particulier, le logement. Ce dernier représente une part d'abord croissante du patrimoine des ménages à partir d'un certain niveau de revenus (les personnes modestes qui restent locataires en sont donc, d'une certaine façon, exonérées) puis décroissante pour les patrimoines les plus élevés. La forte hausse du prix des logements au cours des années 1997 à 2007, qui a profité comme on le sait aux DMTO, a désavantagé les ménages modestes souhaitant accéder leur logement et les primo-accédants, dont la part parmi les acquéreurs a baissé.

Il faut relever par ailleurs que les DMTO sont calculés sur le prix d'acquisition, c'est-à-dire sur le patrimoine brut de l'acquéreur, alors que celui-ci, notamment lorsqu'il accède pour la première fois à la propriété, doit s'endetter ; son patrimoine net est en réalité bien inférieur au prix sur lequel est assis l'impôt³²¹. Il peut sembler paradoxal d'exonérer très largement la plus-value immobilière, tout en laissant une taxation sur l'acquisition, alors que l'effort financier pèse sur l'acquéreur. Le crédit d'impôt pour les intérêts d'emprunt peut constituer une forme de compensation. Les exemples étrangers qui prévoient une exonération de droits pour les primo-accédants sont une piste de réflexion.

En ce qui concerne les taxes foncières, la non révision des bases cadastrales crée des situations inéquitables, tant entre redevables qu'entre territoires³²². L'utilisation d'autres valeurs, comme les valeurs vénales, ne serait pas nécessairement plus équitable. Les taxes foncières, dans leur principe, n'apparaissent pas inéquitables, les valeurs immobilières offrant de bonnes garanties pour refléter la capacité contributive des ménages. Les exonérations à caractère social sont toutefois relativement limitées. Enfin, si des différences de situations, parfois fortes, existent entre les territoires, deux ménages à revenu et patrimoine comparables pouvant payer des montants d'impôts très différents selon leur commune de résidence, elles sont la contrepartie d'une fiscalité fondée sur des assiettes communales et des taux fixés par les collectivités territoriales.

Les DMTG, dont la progressivité des taux a été instaurée dès 1901, sont caractérisés par des taux globalement plus élevés que dans les pays étudiés. Ils ont pu jouer un rôle dans la forte redistribution des patrimoines observée en France entre la Première guerre mondiale et le début des années 1980. Ils jouent probablement un rôle moins important désormais, les effets redistributifs de l'impôt sur le revenu et des contributions sociales étant plus forts. Par ailleurs, les évolutions de la société (allongement de la durée de la vie, familles recomposées) incitent aujourd'hui à faciliter la circulation des patrimoines au sein des familles. Enfin, les DMTG représentent une recette relativement limitée (environ 0,5% de PIB en France, mais seulement 0,3 % au Royaume-Uni et 0,2 % en Allemagne) dont les effets sur la redistribution des revenus et des richesses ne peuvent être que faibles.

Quant à l'ISF, du fait des nombreuses exonérations dont il est l'objet, il joue un rôle restreint en matière de redistribution des richesses.

³²¹ A l'inverse, l'ISF ou les DMTG s'appliquent à la valeur nette de tout passif.

³²² Comme l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport public annuel 2009. Cf. pages 27 à 54.

2 - Une équité globale assurée par un impôt sur le revenu progressif et des contributions sociales étendues

L'impôt sur le revenu et les contributions sociales jouent un rôle important dans l'équité de la fiscalité du patrimoine, grâce à la part croissante qu'ils occupent au sein de celle-ci.

Ils touchent des revenus du patrimoine qui sont fortement concentrés dans les patrimoines les plus élevés. Certes, la progressivité de l'impôt au barème est atténuée par les exonérations et le PFL. Elle se trouve progressivement diluée par le poids croissant des contributions sociales proportionnelles. Toutefois, l'assiette sur laquelle celles-ci sont assises comprend peu d'exonérations, ce qui permet de taxer pratiquement tous les revenus de l'épargne.

Pour autant, le maintien d'un certain équilibre entre, d'une part, un impôt sur le revenu progressif avec des exonérations à vocation économique et sociale et, d'autre part, des contributions sociales proportionnelles à assiette large devrait être recherché.

3 - L'effet des exonérations et des mesures prises pour alléger certains impôts

En première analyse, les exonérations concernant l'impôt sur les revenus de l'épargne n'apparaissent pas globalement inéquitables, car elles profitent à toutes les catégories de patrimoine : exonération des livrets réglementés, qui bénéficie d'abord à l'épargne populaire ; exonérations sur l'assurance-vie, qui concerne en fait un grand nombre de ménages, l'assurance-vie étant un produit de masse. Certaines situations méritent toutefois d'être examinées de manière plus approfondie (multi-détention des livrets, exonérations de contributions sociales pour les contrats d'assurance-vie en unités de compte se dénouant par le décès du titulaire)

La réduction d'ISF en contrepartie d'investissements dans les PME nécessite de pouvoir organiser son patrimoine en conséquence, ce qui est probablement plus difficile pour des redevables dont le patrimoine est constitué pour l'essentiel de la résidence principale.

De plus, le bouclier fiscal peut aboutir, dans certaines situations, à ce que des redevables, après avoir le cas échéant réorganisé leur patrimoine et leurs revenus, se voient de facto exonérés non seulement d'ISF, mais aussi d'autres impôts directs comme les taxes foncières et d'habitation. Si de nouveaux prélèvements sur le patrimoine devaient être institués, la question du niveau du bouclier fiscal mériterait d'être posée.

Enfin, les exonérations et relèvements d'abattement sur les DMTG peuvent avoir des effets contrastés en termes d'équité. Les mesures prises en faveur des conjoints survivants ou en faveur des enfants handicapés répondent à des situations sociales parfois difficiles. L'insuffisante prise en compte de la situation des familles recomposées doit toutefois être relevée.

C - L'efficacité économique

1 - Des effets, mais difficiles à cerner

En première analyse, la fiscalité du patrimoine peut avoir une influence déterminante sur la rentabilité des actifs et donc l'orientation de l'épargne des ménages, ainsi que sur la circulation des patrimoines, sur l'incitation à travailler et à entreprendre, etc. Cette influence justifie son utilisation à des fins de politique économique.

Cependant, force est de constater que les évaluations et études d'impact a posteriori sont très limitées. Les nombreuses mesures prises au cours des dernières années en matière de fiscalité du patrimoine, rappelées en annexes 7 et 8 de ce rapport, ont fait l'objet à ce jour de très peu d'évaluations permettant d'examiner leur impact réel sur l'économie. Quelques données existent (par exemple, le montant de capitaux investis dans les PME du fait de la réduction à ce titre de l'ISF), mais elles sont rares et ne sont pas accompagnées d'études approfondies.

2 - L'absence d'affichage clair sur les objectifs à assigner

Les objectifs économiques assignés à la fiscalité du patrimoine sont nombreux : favoriser l'épargne longue et risquée en actions pour le financement des entreprises, faciliter la transmission des entreprises, lutter contre l'évasion fiscale et renforcer le secteur financier français, encourager l'accession à la propriété, soutenir le secteur du bâtiment en aidant l'investissement locatif, orienter les flux d'épargne vers le financement d'actions d'intérêt général (logement social), relancer la consommation en assouplissant le régime des donations, etc.

La multiplication des objectifs s'explique par le fait que la fiscalité est devenue le principal instrument de politique économique. Elle nécessite toutefois de définir une cohérence globale, et de donner aux acteurs économiques une visibilité sur plusieurs années, ceux-ci pouvant toujours craindre qu'un dispositif temporaire ne soit pas prolongé, voire qu'un dispositif présenté comme pérenne puisse être remis en cause à brève échéance.

La prolifération de textes légiférant en matière de fiscalité du patrimoine³²³ ne contribue pas à la clarté, les dispositifs pouvant même finir par se neutraliser.

Ainsi, les nombreuses mesures d'incitation en faveur de l'investissement dans les entreprises³²⁴, justifiées par la prise de risque, se révèlent largement inopérantes aujourd'hui pour les contribuables assujettis au bouclier fiscal. Une mise en cohérence du mode de calcul de ce dernier avec les dispositifs visant à encourager l'épargne risquée mériterait d'être étudiée.

3 - L'influence sur les comportements d'épargne des ménages

Il faut distinguer l'effet sur le niveau de l'épargne des Français, probablement faible, et l'effet sur l'allocation de cette épargne qui, lui, est reconnu.

Les données sur l'évolution du patrimoine des ménages entre 1997 et 2007 présentées au début de ce rapport semblent indiquer une relative inertie des comportements d'épargne des ménages en France. L'immobilier et les produits de taux peu risqués (livrets, assurance vie en euros) constituent en effet l'essentiel du patrimoine, les situations étant cependant très variables selon les niveaux de patrimoine.

Cette constatation ne permet pas pour autant de conclure à une faible efficacité de la fiscalité de l'épargne.

D'abord, l'immobilier et les produits de taux bénéficient eux aussi de dispositions spécifiques favorables. La forte progression de l'assurance-vie au cours de la période, par exemple, s'explique par de multiples facteurs dont la fiscalité.

Par ailleurs, les autres produits d'épargne, notamment les placements en action, ont subi, comme l'ensemble des revenus de l'épargne, un relatif alourdissement des prélèvements qui a pu rendre le couple rendement/risque moins favorable aux yeux des épargnants. Ces observations plaident en faveur de la recherche d'une plus grande cohérence globale et d'une certaine stabilité des règles.

³²³ Lois de finances, lois de financement de la sécurité sociale, lois ordinaires avec un objectif politique tel que le soutien aux PME, la modernisation de l'économie, etc.

³²⁴ Réductions d'impôt sur le revenu en cas de souscription au capital de sociétés de capital risque (SCR) ou de participation dans des fonds commun de placement à risque (FCPR), réduction d'ISF pour souscription au capital de sociétés, etc.

D - L'intelligibilité et l'acceptabilité

1 - L'intelligibilité

Les différents impôts étudiés dans ce rapport sont caractérisés par un empilement des règles qui les rendent de moins en moins compréhensibles.

Cette complexité est difficile à éviter : elle est en partie le reflet de la demande sociale et des évolutions de la société (par exemple en ce qui concerne les successions et donations).

Des efforts ont pu être faits, comme en témoignent certaines dispositions visant à simplifier le régime d'imposition ou le système déclaratif (par exemple, la réforme des plus-values immobilières). Ils restent encore trop limités.

Certains impôts ont été tellement modifiés que leur physionomie s'est trouvée profondément changée, sans qu'il soit possible à ce stade de cerner les effets réels des modifications introduites. C'est particulièrement le cas de l'ISF aujourd'hui.

Ainsi se pose la question de l'intelligibilité de la loi fiscale. Là aussi, malgré les efforts d'information de l'administration fiscale, relayés par la presse et de plus en plus par internet, l'accès à la loi fiscale nécessite parfois des compétences de professionnels dont le recours est réservé, de fait, à ceux qui en ont les moyens financiers.

Il faut rappeler que le Conseil constitutionnel considère que l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi sont des objectifs de valeur constitutionnelle³²⁵. Pour satisfaire l'exigence d'intelligibilité, la loi doit être claire. Ainsi, le Conseil a censuré l'article 78 de la loi de finances pour 2006 relatif au plafonnement des niches fiscales, en considérant que, d'une part, la complexité du dispositif envisagé par le Parlement était excessive eu égard à sa finalité et que, d'autre part, elle n'était pas justifiée par des motifs d'intérêt général³²⁶.

La question préjudicielle, introduite dans le nouvel article 61-1 de la Constitution après la révision du 23 juillet 2008, risque de se traduire, *via* le filtre du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, par l'arrivée de recours en matière fiscale, et notamment dans le domaine de la fiscalité du patrimoine. Nul ne peut prédire si, appréciant la constitutionnalité *a posteriori*, le Conseil constitutionnel fera évoluer sa jurisprudence dans ces domaines. Les questions de l'égalité devant les charges publiques et

³²⁵ Décision n° 1999-421 DC du 16 décembre 1999.

³²⁶ Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005.

de l'intelligibilité de la loi fiscale, qui sont des moyens fréquemment utilisés dans le cadre du contrôle actuel, pourraient l'être également par le biais de la question préjudicielle. A l'étranger, les cours constitutionnelles, notamment allemande et autrichienne, ont ainsi joué un rôle important dans les évolutions récentes relatives à la fiscalité du patrimoine.

2 - L'acceptabilité

Les constatations faites dans ce rapport montrent que l'ISF et, dans une moindre mesure, les DMTG restent les impôts les moins bien acceptés, pour des motifs variés et différents. Pourtant, ils représentent, en montants de recettes fiscales, les impôts les plus faibles de tous ceux étudiés ; de plus, ce sont les deux impôts qui ont été le plus concernés par les mesures d'allègement d'impôt depuis quelques années.

A l'inverse, les DMTO, qui ont fortement augmenté au cours de la période, ne semblent pas, à ce stade, faire l'objet d'une forte contestation.

Les taxes foncières, bien que relativement lourdes et au mode de calcul opaque, semblent, globalement, acceptées, ce qui ne veut pas dire que, localement, elles ne puissent pas devenir un sujet de mécontentement et de débat politique. La rénovation du système, si elle est incontournable, doit cependant se faire de façon équilibrée.

Enfin, le niveau du prélèvement global sur les revenus du patrimoine, notamment sous l'effet des contributions sociales, conduit à s'interroger sur la marge d'acceptation qui subsiste encore.

II - Les comportements engendrés par la complexité de la loi fiscale : définitions et effets

La complexité de la fiscalité du patrimoine recèle de nombreuses possibilités d'atténuer fortement la charge de l'impôt. Ces possibilités favorisent des effets d'aubaine, pour le plus grand nombre, ou, pour un nombre plus restreint de contribuables, des comportements d'optimisation, tolérés par l'administration fiscale dès lors qu'ils respectent le cadre fixé par la loi. Leur utilisation abusive, à seule fin de réduire l'impôt, peut conduire à l'abus de droit voire à la fraude.

Compte tenu de l'importance prise par ces comportements, en particulier grâce aux dispositifs dérogatoires adoptés au cours des dernières années en matière d'ISF et de droits de succession et de donation, il a semblé utile de faire un état des lieux et de tenter d'en cerner les évolutions.

A - Les différents types de comportements possibles

Ces comportements peuvent être provoqués par le législateur (« niches » fiscales, exonérations temporaires, etc.). A l'inverse, le législateur peut accompagner une mutation de la société, comme ce fut le cas pour les donations partages transgénérationnelles³²⁷, la situation du conjoint, le PACS³²⁸.

1 - Les comportements actifs

a) L'optimisation fiscale

En matière fiscale, l'optimisation représente le choix de la moindre imposition par des moyens légaux.

L'optimisation doit être distinguée de l'effet d'aubaine, qui est lié à un dispositif précis et temporaire, et de l'abus de droit.

b) L'abus de droit

L'abus de droit se distingue de l'optimisation, celle-ci pouvant cependant constituer, dans certains cas, en être l'antichambre.

Selon la nouvelle définition introduite par la loi de finances rectificative pour 2008 du 30 décembre 2008³²⁹, « *l'administration est en droit d'écarter, comme ne lui étant pas opposables, les actes constitutifs d'un abus de droit, soit que ces actes ont un caractère fictif, soit que, recherchant le bénéfice d'une application littérale des textes ou de décisions à l'encontre des objectifs poursuivis par leurs auteurs, ils n'ont pu être inspirés par aucun autre motif que celui d'éluder ou d'atténuer les charges fiscales que l'intéressé, si ces actes n'avaient pas été passés ou réalisés, aurait normalement supportées, eu égard à sa situation ou à ses activités réelles* ».

³²⁷ Loi de finances rectificative pour 2006.

³²⁸ Loi dite TEPA.

³²⁹ Premier alinéa (nouveau) de l'article L. 64 du livre des procédures fiscales.

L'abus de droit est caractérisé lorsque l'acte a un caractère fictif ou lorsque l'intention du contribuable est exclusivement fiscale et conduit à éluder ou atténuer une imposition en respectant la lettre de la loi mais pas son esprit.

Si l'optimisation fiscale est également la recherche d'un but fiscal, ce dernier n'est pas exclusif alors qu'il l'est dans le cas de l'abus de droit. Pour autant, la frontière est parfois ténue entre l'optimisation habile, tolérée par la loi, et l'optimisation dévoyée, constitutive d'un abus de droit, car la recherche d'un but fiscal est de plus en plus évidente.

2 - Les comportements passifs

A l'inverse, un grand nombre de ménages conservent un comportement passif à l'égard de la loi fiscale. Ce type de comportement peut s'expliquer par le manque d'information, la crainte de s'engager dans un processus mal maîtrisé ou irréversible (par exemple en cas de donation), ou l'absence de nécessité avérée (si l'économie d'impôt est jugée négligeable).

Les comportements passifs se trouvent pénalisés par la multiplication des dispositifs fiscaux avantageux. Cela est notamment le cas en matière de successions et de donations où les ménages qui sont capables de faire preuve d'anticipation peuvent, sauf événement imprévu (décès prématuré), réduire très fortement les droits de succession que paieront leurs héritiers.

Il existe dès lors un risque d'inégalité entre les contribuables au comportement actif et ceux qui ont un comportement passif, ainsi qu'un risque économique, la transmission d'une entreprise pouvant être compromise en cas de comportement passif.

Aussi le législateur a-t-il cherché à mieux prendre en compte les comportements passifs. En ce qui concerne les transmissions d'entreprise, la loi reconnaît désormais l'existence d'engagements posthumes de conservation³³⁰.

Par ailleurs, les modifications introduites par la loi dite TEPA visant à relever les abattements en cas de succession ou donation en ligne directe et à exonérer totalement la transmission au conjoint survivant permettent de rééquilibrer la loi fiscale qui devient, de ce fait, moins pénalisante à l'égard des comportements passifs.

³³⁰ En l'absence d'engagement pris avant la transmission par décès, l'engagement collectif de conservation peut encore être conclu dans les six mois du décès par un ou des héritiers ou légataires entre eux ou avec d'autres associés (loi du 24 décembre 2007, art. 15, I applicable depuis le 26 septembre 2007).

Parmi les comportements passifs, il convient de citer l'effet d'aubaine qui est à distinguer de l'incitation. Dans le cas de l'incitation, qui est le but recherché par le législateur, le contribuable, découvrant par exemple l'existence d'une exonération temporaire de droits relative à des dons manuels, décide d'adapter son comportement, par exemple en aidant un enfant qui était en situation de recherche d'un premier logement³³¹.

L'effet d'aubaine, *stricto sensu*, concerne le contribuable qui, ayant pris la décision de faire une donation et provisionné les conséquences financières, profite d'un allègement temporaire de l'impôt sur les donations qui interviendrait après cette décision. La loi n'a pas eu d'effet incitatif, puisque la décision (par exemple d'aider financièrement un enfant) était déjà prise, mais elle a permis une économie d'impôt.

Chaque règle fiscale nouvelle visant à inciter les contribuables à prendre une décision jugée bénéfique pour l'économie engendre inévitablement un effet d'aubaine.

L'effet d'aubaine est facile d'accès et est attaché à une mesure temporaire, alors que l'optimisation fiscale, qui nécessite généralement l'intervention d'un conseil, s'inscrit plutôt dans une stratégie patrimoniale.

3 - L'optimisation fiscale, produit de l'inflation des textes fiscaux dérogatoires

La tendance croissante à faire de la fiscalité le principal outil de politique économique, attestée par l'inflation des dépenses fiscales, encourage les comportements d'optimisation, ce qui est le but recherché. Le législateur cherche à inciter les contribuables à prendre des décisions (de consommation, d'investissement, d'épargne, de transmission) conformes à l'objectif affiché.

³³¹ Il a été constaté que la moitié des parents donateurs souhaitaient aider leurs descendants, soit pour qu'ils puissent se loger, soit financièrement, par exemple, pendant leurs études (Insee Première « Transferts intergénérationnels entre vifs : aides et donations », n° 1127, mars 2007).

Les comportements seront d'autant plus actifs que le contribuable pourra maximiser l'avantage fiscal, ce qui implique, d'une part, d'avoir une grande maîtrise des subtilités de la loi, d'autre part, de pouvoir amortir le coût de l'optimisation³³² par une économie d'impôt significative. Dès lors, l'optimisation fiscale apparaît recherchée avant tout par les ménages les plus fortunés, les cas où un dispositif est rendu accessible au plus grand nombre, grâce à sa clarté et à sa simplicité, étant assez limités.

B - Le développement de véritables stratégies d'optimisation

1 - Etat des lieux des textes législatifs favorisant l'adaptation des comportements

Les comportements d'optimisation ou les effets d'aubaine les plus couramment rencontrés prennent appui sur les principales modifications législatives suivantes.

³³² Dépenses directes (dépenser ou investir une somme pour pouvoir bénéficier de l'avantage fiscal) et indirectes (dépenses en conseil par des fiscalistes professionnels, des notaires, etc.).

Encadré n°4 : Les dispositions favorisant l'optimisation fiscale

Nature et texte	contenu
Transmission d'entreprise Loi de finances pour 2000 Loi du 1 ^{er} août 2003 relative à l'initiative économique Loi de finances rectificative pour 2005	Abattement de 75% sur droits de succession et donation Donations d'entreprises aux salariés Pérennisation et refonte des régimes d'exonération des plus-values professionnelles
Plus-values immobilières Loi de finances pour 2004	Taxation à un taux proportionnel (26% prélèvements sociaux compris) au lieu du barème de l'IR Exonérations des cessions après 15 ans de détention (au lieu de 22 ans) Prélèvement de l'impôt par l'intermédiaire du notaire au moment de la vente
Plus-values mobilières Loi de finances rectificative pour 2005	Institution d'un abattement d'un tiers par année de détention des titres au-delà de la 5 ^e sur les plus-values de cession de droits sociaux, aboutissant à une exonération totale après 8 ans. Dispositif immédiatement applicable pour les dirigeants de PME partant à la retraite.
Dons exceptionnels en argent Loi du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation	Exonération des dons exceptionnels de sommes d'argent effectués entre le 1 ^{er} juin 2004 et le 31 décembre 2005 dans la limite de 30 000 euros
Réduction du rapport fiscal à six ans Loi de finances pour 2006	Réduction de 10 à 6 ans du délai au-delà duquel les donations antérieures sont dispensées du rapport fiscal
ISF et transmission d'entreprises Loi de finances pour 2006	Exonération de 75% des titres détenus par le salarié et les mandataires sociaux
Bouclier fiscal Loi de finances pour 2006	Création d'un droit à restitution des impositions directes pour la fraction qui excède 60% (50% depuis la loi TEPA) des revenus
Réforme des successions et donations	Régime fiscal des donations-partages conjonctives en présence d'enfants de lits différents Régime fiscal des donations-partages transgénérationnelles Fiscalité des donations-partages comprenant des donations antérieures Exonération de DMTG du droit temporaire au logement pour le conjoint survivant (marié ou pacsé) Régime fiscal des libéralités graduelles et résiduelles Fiscalité du cantonnement de l'émolument Exonération du droit de retour légal en faveur des ascendants Exonération des renonciations anticipées à l'action en réduction
Loi dite TEPA	Exonération des successions entre époux ou partenaires d'un PACS Exonération des réversions d'usufruit au profit du conjoint survivant Exonération des dons familiaux de sommes d'argent n'excédant pas 30 000 euros (dispositif permanent) Abattements en ligne directe portés de 50 000 à 150 000 euros Réduction d'ISF au titre des investissements dans les PME ou au profit de certains organismes d'intérêt général Délai de reprise Aménagement du bouclier fiscal Taxation de la plus-value d'acquisition des titres en cas de donation de titres issus d'options sur actions (stock options)

Source : Conseil supérieur du notariat

Certaines de ces mesures, simples et bien relayées, ont rencontré un succès incontestable, en particulier l'exonération de dons familiaux, le relèvement des abattements en cas de donation. Elles ont pu constituer parfois un effet d'aubaine davantage qu'une mesure d'incitation.

2 - Les stratégies en matière de transmission d'entreprise

Les mesures en faveur de la transmission d'entreprise ont favorisé la mise en place de stratégies patrimoniales relevant du comportement d'optimisation qui se sont avérées souvent d'une grande efficacité.

Au prix d'une certaine complexité législative, la fiscalité n'apparaît plus être un frein à la transmission d'entreprise³³³. La réforme des droits de succession et donations et les régimes d'exonération de plus-values y jouent un rôle important.

Les deux cas-types qui suivent permettent de mieux appréhender l'éventail des stratégies rendues désormais possibles pour préparer dans les meilleures conditions la transmission d'une entreprise familiale.

Hypothèse 1

Père 55 ans marié sous le régime de la séparation de biens
Transmission (2 enfants)
Entreprise valorisation 4 000 000 euros

en euros	Droits à payer	En % de la valeur de l'entreprise
Succession		
Sans engagement de conservation	1 097 156	27,43%
Avec engagement de conservation	133 912	3,35%
Donation		
En toute propriété sans engagement de conservation	548 578	13,71%
En nue propriété sans engagement de conservation	256 252	6,41%
En toute propriété avec engagement de conservation	66 956	1,67%
En nue-propriété avec engagement de conservation	33 912	0,85%
En toute propriété avec engagement et modification matrimoniale	33 912	0,85%
En nue-propriété avec engagement et modification matrimoniale	0	0,00%

Source : Conseil supérieur du notariat

³³³ Pour autant les engagements collectifs de conservation des titres ne doivent pas constituer un obstacle, pendant la durée des engagements, aux réorganisations juridiques des entreprises, des holdings ou des actionnaires. Le cadre autorisant de telles réorganisations pourrait être précisé (par exemple, condition de report du délai de conservation restant à courir sur les titres résultant de la réorganisation).

Hypothèse 2

Père 55 ans marié sous le régime de la séparation de biens

Transmission (2 enfants)

Entreprise valorisation 10 000 000 euros

en euros	Droits à payer	En % de la valeur de l'entreprise
Succession		
Sans engagement de conservation	3 497 156	34,97%
Avec engagement de conservation	564 996	5,65%
Donation		
En toute propriété sans engagement de conservation	1 748 578	17,49%
En nue propriété sans engagement de conservation	973 152	9,73%
En toute propriété avec engagement de conservation	282 498	2,82%
En nue-propriété avec engagement de conservation	183 912	1,84%
En toute propriété avec engagement et modification matrimoniale	390 300	3,90%
En nue-propriété avec engagement et modification matrimoniale	117 824	0,29%

Source : Conseil supérieur du notariat

L'optimisation des coûts fiscaux liés à la transmission du patrimoine professionnel peut aboutir, au prix de stratégies élaborées requérant l'intervention de spécialistes, à une réduction très importante voire une quasi-disparition de l'impôt.

3 - Le cas particulier du bouclier fiscal

La mise en place du bouclier fiscal peut inciter certains ménages à réorganiser leur patrimoine et leurs revenus pour minimiser ces derniers et réduire ainsi leur plafond d'imposition directe. Les éléments manquent toutefois pour illustrer ce type de comportement d'optimisation fiscale et en déterminer l'ampleur éventuelle. Une étude spécifique sur cette question pourrait être demandée à l'administration fiscale, le conseil des prélèvements obligatoires n'ayant pu le faire dans les délais de rédaction de ce rapport.

Au total, ces comportements d'optimisation montrent que l'influence des modifications de la législation fiscale peut être considérable sur les choix patrimoniaux des ménages. Pour autant, il est difficile de savoir si ces changements de comportements sont durables ou temporaires. Par ailleurs, ils concernent un nombre limité de ménages, notamment des ménages disposant d'un patrimoine professionnel.

Conclusion

MÉTHODE POUR UNE RÉFORME DE LA FISCALITE DU PATRIMOINE

S'il n'appartient pas au conseil des prélèvements obligatoires, dans le cadre de la mission qui lui a été confiée, de faire des propositions de réforme, il apparaît cependant nécessaire, au terme de cette étude, de suggérer une méthode pouvant servir à la réflexion, à la confrontation d'idées, à la consultation, enfin à des propositions de réformes.

Remettre en perspective la fiscalité du patrimoine

Les constatations contenues dans ce 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. Les documents publics actuels, comme le rapport annuel sur les prélèvements obligatoires et leur évolution³³⁴, devraient comporter une présentation de la structure des prélèvements non pas seulement par nature de prélèvement ou par bénéficiaire/niveau d'administration, mais aussi par fonction économique, à l'exemple des tableaux de la Commission européenne analysés plus haut : prélèvements sur la consommation, prélèvements sur le travail, prélèvements sur le capital, dont prélèvements sur l'épargne des ménages. Cette présentation permettrait de mieux rendre compte de l'augmentation sensible et continue des prélèvements sur le patrimoine par rapport à la richesse nationale depuis dix ans.

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 des ménages par rapport à la croissance du PIB et par rapport aux autres catégories de prélèvements (sur la consommation, sur les revenus d'activité, sur les entreprises). 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. Or la procédure normative en la matière est éclatée entre les projets de loi de finances, les projets de lois de financement de la Sécurité sociale, les projets de loi ordinaires comportant des dispositions

³³⁴ Rapport sur les prélèvements obligatoires (annexé au projet de loi de finances).

de nature fiscale, sans parler des impôts locaux sur lesquels les débats à l'échelle nationale restent relativement rares.

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. Or ces instruments font largement défaut. Les analyses devraient être confrontées en permanence avec les expériences étrangères, et d'abord avec celles des pays qui nous sont les plus proches au niveau géographique, économique et culturel.

Réfléchir aux objectifs à assigner à la fiscalité du patrimoine

Ce travail de remise en perspective permettra d'engager une clarification des objectifs de la fiscalité du patrimoine dont la lisibilité est limitée aujourd'hui par la complexité croissante des régimes et des mesures dérogatoires.

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 proportionnels 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. Certains pays ont fait évoluer leur fiscalité vers un système dual dans lequel les revenus du patrimoine sont imposés différemment des revenus d'activité et à des taux proportionnels et uniformes pour tous les actifs. Les Pays-Bas ont mis en place un système où le patrimoine n'est imposé qu'au travers de ses revenus, à l'exclusion de toute imposition du stock. 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.

La question du maintien d'une progressivité permettant d'assurer une certaine redistribution se pose face à une telle évolution. Les revenus du patrimoine étant très concentrés sur les hauts revenus, un système d'imposition proportionnel combiné avec des exonérations limitées à l'épargne populaire peut se révéler aussi efficace qu'une imposition progressive mitée par des exonérations. 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 à poursuivre doit donc être le rendement fiscal. Encore celui-ci doit-il tenir compte de l'élasticité de l'assiette, sensible aux changements de règles fiscales.

L'objectif d'efficacité économique constitue aussi 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. Le financement du long terme, des investissements collectifs, de l'innovation et de la recherche, des fonds propres des entreprises françaises fait partie de ces objectifs prioritaires. Il faut aussi mentionner les besoins de long terme des ménages (logement, retraite, études des enfants, etc.). Cette liste n'est pas exhaustive.

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. La légitimité des impôts sur le stock de patrimoine se justifierait alors par la nécessité d'appréhender les revenus en nature et les plus-values latentes jamais réalisées (en cas de transmission notamment). L'équilibre à maintenir entre l'imposition des revenus récurrents du patrimoine et celle des plus-values peut par ailleurs conduire à examiner les règles d'exonération de ces dernières, tout en veillant à ne pas donner l'impression de revenir sur des dispositifs trop récents encore pour pouvoir être correctement évalués³³⁵.

³³⁵ Cela concerne notamment les règles relatives à la prise en compte dans le calcul du bouclier fiscal des plus-values immobilières, ou encore certaines pratiques d'optimisation en matière de donation qui permettent d'effacer fiscalement les plus-values. 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.

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, admise par tous mais difficile à mener. 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, une garantie d'efficacité des mesures incitatives qui ne peuvent être utilisées à leur plein potentiel si elles ne sont pas comprises. Le rôle du juge constitutionnel, qui n'hésite pas à censurer des textes qu'il estime insuffisamment clairs, sera peut-être déterminant.

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 la nature, 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, ce qui correspond d'ailleurs à ce qui est constaté dans les pays qui ont une imposition de la propriété immobilière assez élevée³³⁶. 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. Une telle évolution pourrait cependant s'avérer pénalisante pour les ménages dont le patrimoine est principalement foncier, situés en général dans les premières tranches de l'ISF. 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 une incidence sur le bouclier fiscal dont l'existence, dans l'état actuel des choses, est validée par le juge constitutionnel³³⁷.

³³⁶ Notamment les pays anglo-saxons, la Finlande.

³³⁷ Décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007. Pour autant, le Conseil constitutionnel n'a opéré qu'un contrôle restreint de proportionnalité sur la fixation à 50 % du bouclier fiscal.

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. Ce système fonctionne dans des États fédéraux sans que cela ne remette en cause l'autonomie locale.

Le bilan de la réforme des droits de succession et donation doit tenir compte des évolutions profondes de notre société. Ainsi, l'allongement de la durée de vie nécessite de faciliter la circulation des patrimoines, ce qui a été l'un des principaux buts, semble-t-il atteint. Par ailleurs, le rôle de redistribution des richesses, qui était l'une des justifications de cet impôt rendu progressif au début du XX^{ème} siècle, est aujourd'hui atteint par d'autres moyens, notamment par la dépense publique et par l'impôt progressif sur le revenu. 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. Outre leur rendement très supérieur et leur modernité, les prélèvements sociaux contribuent ainsi l'équilibre de notre système de prélèvements obligatoires. Ces vertus facilitent leur acceptation par l'opinion. Aussi y est-il fait de plus en plus souvent recours. Pour autant, la question du niveau acceptable de prélèvements sociaux sur le patrimoine mérite d'être posée, pour au moins trois raisons.

D'une part, ils expliquent à eux seuls l'essentiel de l'augmentation des prélèvements sur les revenus du patrimoine dont le niveau est désormais à l'un des niveaux les plus élevés en Europe. Dans un contexte de marchés d'épargne ouverts, la poursuite de ce mouvement de hausse présente des risques d'évasion fiscale. De plus, il convient 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.

D'autre part, le niveau de prélèvements doit être ajusté en fonction de la dynamique de l'assiette, en l'occurrence les revenus de l'épargne. Or, comme l'a montré le rapport, ces derniers, considérés globalement, ont augmenté un peu moins vite que le PIB entre 1997 et 2007, avec toutefois des disparités entre les différentes catégories d'actifs. Les perspectives actuelles sur les marchés financiers et immobiliers laissent penser qu'ils croîtront faiblement dans les années qui viennent.

Enfin, il faut veiller à maintenir un certain équilibre entre l'imposition progressive sur les revenus, assortie de dispositifs d'exonération et des prélèvements sociaux larges. Une 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. De plus, la plupart de nos voisins dispose de régimes d'exonération assez comparables. 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. Celle-ci peut se voir affectée de plusieurs manières.

En premier lieu, la forte dégradation des finances publiques devrait créer une pression croissante pour améliorer le rendement des systèmes fiscaux dans la plupart des pays. Or les contraintes sont fortes (maintenir la compétitivité des entreprises, protéger le pouvoir d'achat des ménages, etc.). 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.

Les stratégies françaises en matière de fiscalité du patrimoine devront prendre en compte ces réflexions au niveau européen, ce qui peut poser la question du passage à la majorité qualifiée pour faciliter la convergence des systèmes fiscaux. 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. Une place pourrait être faite à des schémas nouveaux où les évolutions de la fiscalité seraient programmées pour une durée limitée, liée à la

conjoncture économique ; à l'issue de cette phase « expérimentale », les autorités politiques pourraient apprécier si le dispositif doit être maintenu ou si, ayant atteint ses objectifs, il est possible de revenir à l'état antérieur.

ANNEXES

I	Lettre de mission de M. Didier Migaud, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale
II	Les prélèvements fiscaux et sociaux sur le patrimoine : évolution de 1997 à 2007
III	Les régimes étrangers en matière de droits sur les mutations à titre gratuit
IV	Les régimes étrangers en matière de droits sur les mutations à titre onéreux
V	Les régimes étrangers en matière de prélèvements sur les revenus de l'épargne
VI	Les régimes étrangers en matière de taxes foncières
VII	Les réformes législatives intervenues depuis dix ans en matière de fiscalité de l'épargne
VIII	Les réformes législatives intervenues depuis dix ans en matière de droits sur les mutations à titre gratuit, d'impôt de solidarité sur la fortune et d'imposition des plus-values
IX	Les principales modifications intervenues depuis dix ans en matière de prélèvements sociaux sur le patrimoine

I : Lettre de mission de M. Didier MIGAUD, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale

ASSEMBLÉE NATIONALE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Le Président

PARIS, le 19 mai 2008

n° 292



Monsieur le Premier président,

Les derniers travaux de la commission des Finances de l'Assemblée nationale ayant pour objet la fiscalité du patrimoine dans son ensemble remontent à 1998. Compte tenu des nombreuses et importantes modifications de la législation intervenues dans ce domaine ces dernières années, la Commission envisage de procéder prochainement à un nouvel examen de la situation.

C'est dans cette perspective que je vous adresse, en vertu de l'article L. 351-3 du code des juridictions financières, une demande d'étude auprès du Conseil des prélèvements obligatoires que vous présidez.

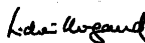
Cette étude aurait pour objet de retracer les évolutions, ces dix dernières années, des montants et de la composition des patrimoines des ménages, de recenser, sur la même période, les modifications législatives intervenues et leurs effets, en termes de recettes fiscales et de leur part relative dans l'ensemble des recettes publiques, mais aussi en termes d'effets financiers, économiques et sociaux, y compris les éventuelles réallocations des actifs des ménages. Elle devrait présenter, également, une comparaison des règles fiscales applicables au patrimoine dans les principaux pays européens.

À partir des résultats de l'étude qui lui seraient communiqués, la commission des Finances pourrait évaluer la pertinence du dispositif fiscal existant et engager un travail législatif poursuivant, dans une même démarche, des objectifs d'efficacité économique et d'équité.

Il me semble que cette première demande dans le cadre de la loi de 2005 créant un Conseil des prélèvements obligatoires serait une nouvelle illustration du renforcement des liens entre la commission des Finances et la Cour des comptes, auprès de laquelle ce Conseil est placé.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Monsieur Philippe SÉGUIN
Premier président de la
COUR DES COMPTES
13 rue Cambon
75100 PARIS 01 SP



Didier MIGAUD

II – Les prélèvements fiscaux et sociaux sur le patrimoine : évolution de 1997 à 2007

(En M€)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ISF	1 534	1 697	1 943	2 427	2 658	2 461	2 335	2 646	3 076	3 681	4 418
DMTG	6 068	5 575	6 581	6 942	7 355	7 047	7 327	8 645	8 766	8 667	8 969
- donations		786	1 468	1 411	1 653	756	851	1 260	1 428	1 401	1 087
- successions		4 789	5 113	5 531	5 702	6 291	6 476	7 385	7 338	7 266	7 882
<i>p.m. impôt sur le revenu</i>	43 457	45 480	49 371	52 085	52 659	50 529	52 425	52 822	54 186	56 708	54 183
DMTO											
- Etat	507	485	546	487	485	491	485	582	535	1 113	1 243
biens mobiliers		483	542	484	481	487	481	579	530	783	939
biens immobiliers Etat		2	4	3	4	4	4	3	5	330	304
- collectivités territoriales	4 640	5 238	5 262	5 117	5 450	5 970	6 588	7 612	8 715	9 879	10 389
Taxes foncières											
- propriétés non bâties	1 128	1 137	1 153	1 173	1 190	1 223	1 257	1 291	1 329	1 193	1 220
- propriétés bâties	16 043	16 861	17 533	18 086	18 649	19 791	21 128	22 350	24 022	25 553	26 724
Contributions sociales											
CSG sur revenus de l'épargne (7,5% puis 8,2%)	nc	nc	6 327	6 845	7 234	6 729	6 461	6 872	7 897	9 793	11 598
CRDS (0,5%)	428	444	nc	448	522	473	452	479	526	599	588
Prélèvement social de 2%		nc	nc	1 802	1 900	1 783	1 717	1 955	1 911	2 347	2 799
contribution CNSA (0,3%)								116	286	352	380

Source : DGFIP, DSS

III – Les régimes étrangers en matière de droits sur les mutations à titre gratuit

Le cadre général

DMTG	France		Allemagne	
Concerne	Droits successions	Droits donations	Droits successions	Droits donations
Assiette	Patrimoine net Tous les biens appartenant au patrimoine du défunt et qui sont transmis aux héritiers ou légataires. Actif imposable déterminé selon les règles du droit civil, mais existe des présomptions fiscales de ppte. Enfin, l'importance du patrimoine du défunt dépend de son régime matrimonial. Passif déductible (768 CGI) deux conditions : - existence dette à la charge du défunt au jour du décès - preuve existence par tous modes compatibles avec la procédure écrite	Tous les biens et sommes faisant l'objet d'un don. Lorsque le donateur prend à sa charge les frais et droits de donation, cela ne constitue pas une libéralité supplémentaire et n'entraîne donc aucune perception complémentaire et distincte. Passif déductible (776 bis CGI)	Patrimoine net Tous les biens reçus Rapport des successions / donations de moins de 10 ans	Patrimoine net Tous les biens donnés Rapport des successions / donations de moins de 10 ans
	Mode d'évaluation	Principe : évaluation des biens transmis à cause de mort à leur valeur vénale au jour du décès. - titres entreprises non cotées : valeur marché (art 761 & 764 CGI) - titres cotés : valeur moyenne cotation au J mort (759 CGI) - bijoux, œuvres art, objet collection : valeur estimée sans pouvoir être inf à valeur assurée (764.II CGI) - mobilier : évaluation théorique de 5% de la masse (764.2° et 3° CGI)	Même règles d'évaluation que pour les successions sous les quelques réserves (ex : pas d'abattement de 20 % pour l'évaluation de la résidence principale, ni de forfait mobilier de 5 % pour l'évaluation des meubles meublants)	L'enrichissement net de l'héritier moins les dettes éventuelles du défunt, et autres charges qui grèvent l'héritage, des frais d'inhumation et de règlement de la succession, à l'exception des droits de succession eux-mêmes Fair market value (depuis projet de réforme)

	France	Allemagne	France	Allemagne
	Droits successions	Droits donations	Droits successions	Droits donations
1- Exonérations 2- Déductions	1. Le conjoint / partenaire survivant totalement exonéré (796-0 bis) 1 & 2. Assurance vie (757 B CGI) Actions sociétés Réduction de droits : 780, 781 et 782 CGI	1. Exonération dons en faveur descendants ligne directe (neveu, nièce si pas descendants) dans la limite de 30 390 € si le donateur a moins de 65 ans et le bénéficiaire est majeur (790 G) Réductions de droits (790) : mêmes que les successions, 610 € par enfant, en sus du deuxième, pour les donations entre époux ou partenaires PACSés (780 CGI)	1. Exonération des biens mobiliers à hauteur de 12 000 € (10 300), des biens de ménage, objets d'art et de collection à hauteur de 41 000 €, des œuvres d'art, immeubles, bibliothèques, archives, collections d'intérêt public mis à la disposition du public à hauteur de 60% ou 100% de leur valeur les legs au profit d'œuvres charitables, religieuses ou d'utilité publique ainsi qu'en faveur des partis politiques Pour les actifs professionnels et d'entreprises voir le tableau spécialement fait sur ce sujet	Pas d'exonération, sauf pour les dons à des œuvres de charité, religieuses ou d'utilité publique ainsi que les sommes versées à des partis politiques. L'exonération pour le transfert d'actifs professionnels s'applique également.
Abattement 2- Seuils 3- Plafonnement	1. 151 950 € sur la part de chacun des ascendants et celle de chacun des enfants survivants. - 15 195 € (abattement général) sur la part de chacun des frère et sœur du défunt (779 IV) (possibilité exonération totale) - 151 950 € sur la part de tout héritier ou légataire, atteint, à la date de la transmission, d'une infirmité physique ou mentale, congénitale ou acquise (779, II) - Un abattement général fixé à 1 520 € s'applique sur chaque part successorale qui ne peut bénéficier de l'un des abattements étudiés ci-dessus (788 IV)	1. Mêmes abattements que les successions, en ligne directe, entre frères et sœurs, en faveur des neveux et nièces, en faveur des handicapés, mais ils ne s'appliquent qu'une fois tous les 6 ans. Mais pas autres abattements prévus en matière de succession. 1. Abattement en cas de donation entre époux ou entre PACSés (790 E et 790 F) : 76 988€ (abattement qu'une fois tous les 6 ans) 6 Abattement en cas de donation aux petits-enfants quel que soit l'âge des grands parents (790 B) : 30 390€ par part (peut se coupler avec exonération don par un donateur de moins de 65 ans). abattement qu'une fois tous les 6 ans Abattement en cas de donation aux arrière-petits-enfants (790 D CGI). Abattement qu'une fois tous les 6 ans	Abattement personnels (une fois par période de 10 ans) Catégorie I Conjoints, enfants, petits-enfants, ascendants directs (s'applique le taux de catégorie II pour ces derniers en cas de donation) - Conjoint (marié ou partenaire civil) : 500 000 (307 000) + 256 000 en cas de succession uniquement (inchangé) - Enfants : 400 000 (205 000) + 10 300 à 52 000 selon l'âge en cas de succession - Petits-enfants : 200 000 (51 200) - Parents et ascendants directs : 100 000 Catégorie II Frères, sœurs, neveux, nièces, parents par alliance et en cas de donation, parents et grands-parents 20 000 (10 300) Catégorie III Toute autre personne 20 000 (52000)	IDEM

	France	Allemagne	France	Allemagne
	Droits successions	Droits donations	Droits successions	Droits donations
Taux	Entre époux : néant. En ligne directe : progressif de 5 à 40 % Entre frères et sœurs : N'excédant pas 23 000 € 35 % Supérieure à 23 000 € 45 % Entre parents jusqu'au 4e degré inclusivement 55% Entre parents au-delà du 4e degré et entre personnes non parents 60% Paie ment fractionné ou différé possible	Entre époux et en ligne directe : progressif de 5 à 40 % Réduction de droits liée à l'âge du donateur. Donation en nue-propriété : - 35 % lorsque le donateur a moins de 70 ans ; - 10 % lorsque le donateur a 70 ans révolus et moins de 80 ans. - Aucune réduction si le donateur est âgé de 80 ans et plus. Les autres donations (pleine propriété ou usufruit) : - 50 % lorsque le donateur a moins de 70 ans ; - 30 % lorsque le donateur a 70 ans révolus et moins de 80 ans. - Aucune réduction si le donateur a au moins 80 ans. Paie ment fractionné ou différé possible	Catégorie I : de 7 à 30% Catégorie II : de 30 à 50% Catégorie III : de 30 à 50%	IDEM

DMTG Concerne	Royaume-Uni		Belgique	
	Droits successions	Droits donations	Droits successions	Droits donations
Assiette	Patrimoine net Tous les biens appartenant au défunt / donateur et ceux qui lui ont appartenu moins de 7 ans avant le décès / don. Sont aussi compris les biens donnés dont le défunt / donateur avait encore la jouissance même si le don remonte à plus de 7 ans. Sont déduits toutes les dettes, factures etc. à la charge du défunt au jour de son décès. NB : les assurances sur les emprunts doivent en revanche être comprises dans le patrimoine du défunt.	Valeur = perte de valeur enregistrée par le donateur dans son patrimoine consécutivement au don Les biens reçus depuis moins de 7 ans si le donateur ne survit pas plus de 7 ans après le don.	Patrimoine net Ensemble des biens meubles ou immeubles de la succession pour les personnes ayant dans le Royaume au moment de son décès son domicile ou le siège de sa fortune (imposition au mondial), pour leur valeur nette sous déduction des dettes, en rapportant les dons antérieurs effectués dans les 3 ans précédant le décès, sauf s'ils ont déjà supporté l'impôt de donation. (droits de succession) Les héritiers du défunt non-résident ne sont imposés que sur les biens immobiliers situés en Belgique au moment du décès et pour leur valeur brute. Les intérêts d'emprunts de biens immeubles situés en Belgique ne sont pas déductibles. (droits de mutation par décès)	L'émolument de chaque donataire
Mode d'évaluation	Valeur vénale	PET : Valeur nette CLT : si paiement IHT par donateur on prend la valeur du bien augmentée du montant d'IHT payé. Si paiement par le bénéficiaire on prend la valeur du bien diminuée de toutes les exemptions ou déductions applicables.	Valeur vénale	Valeur vénale

	Royaume-Uni	Belgique	Royaume-Uni	Belgique
	Droits successions	Droits donations	Droits successions	Droits donations
1- Exonérations 2- Deductions	Dans tous les cas il n'y a exonération que si le défunt était domicilié au UK, et si le transfert se fait sans réserve de bénéfice / jouissance. 1. Les successions entre époux ou partenaires sont exonérées quelle que soit la date à laquelle elles ont lieu. Mais si le bénéficiaire n'est pas domicilié au UK le total des successions pouvant être exonéré est plafonné à 55 000 £ Excepted estates : c'est-à-dire des successions où il n'y a ni droits de successions à payer ni de déclaration de successions complète à déposer. 3 types : 1. Low value estate : les principales conditions sont : - Patrimoine brut ait une valeur inférieure à l'IHT threshold (312 000£ montant revu annuellement) - Actifs dans les single trusts dont la valeur brute est inférieure à 150 000£ - Si le patrimoine contient des actifs à l'étranger dont la valeur brute ne dépasse pas 100 000 £ - En cas de dons d'argent ou de biens meubles (meubles meublant également) qui ne dépasse pas 150 000 £. 1. Exempt estates : les principales conditions sont : - Valeur brute du patrimoine inférieure à 1mf. et s'applique aussi l'exonération en tant que conjoint (quel que soit le montant si le conjoint réside au UK et limité à 55 000 £ si réside hors UK) ou oeuvre de charité. - La valeur nette du patrimoine (déduction des dettes et des exemptions susmentionnées) est inférieure au IHT threshold (312 000£) 1. Foreign domiciliaries : si le défunt meurt hors UK et si son patrimoine brut hors UK est inférieur à 150 000 £. D'autres conditions doivent aussi être réunies. 1. Business relief : voir le tableau spécialement fait sur ce sujet 2. Fermes, actifs professionnels, et les VM non cotées.	1. Le principe : exonération temporaire en attendant la 7ème année qui suit le don (le donateur doit survivre). Après 7 ans et si le donateur est toujours en vie, la donation est exonérée dans son intégralité. 1. Exonérations s'appliquant aux CLT et PET quand le donateur meurt dans les 7 ans : - Les dons inférieurs à 3000 £ par année fiscale (en tout et pas par bénéficiaire) - Les dons en pleine ppte jusqu'à 250 £ par année fiscale - Les dons pour mariage (de 5000 à 1000 £ selon le degré de parenté) - Les dons pour l'entretien des enfants et autres proches dépendants - Les dons aux partis politiques et oeuvres de charité. 1. Les dons entre conjoints (que le transfert ait eu lieu du vivant du donateur ou non) sont totalement exonérés, sauf si le conjoint est non-domicilié UK (55 000 £) 1. Les dons aux oeuvres de charité sont totalement exonérés (au prorata de ce qui est donné en pleine propriété) ainsi que les dons aux partis politiques (ledit parti doit répondre à certains critères définis par la loi) Pas d'exonération en cas de don fait avec réserve de jouissance / bénéfice.	1. Diverses exonérations partielles existent en Wallonie et à Bruxelles. En Flandre, il existe une exonération concernant la succession de la résidence principale entre époux A Bruxelles et en Wallonie, il existe une exonération partielle en cas de donation par le donateur de sa résidence principale.	

	Royaume-Uni	Belgique	Royaume-Uni	Belgique
	Droits successions	Droits donations	Droits successions	Droits donations
1- Abattement 2- Seuils 3- Plafonnement	2. 312 000 £ (pour 2008, 325 000 pour 2009-2010 et 350 000 pour 2010-2011)		1. En Wallonie et à Bruxelles : certains héritiers bénéficient d'une exemption (En Wallonie, au minimum sur la première tranche de 12.500 €, A Bruxelles, l'exemption est égale à 15.000€). Les modalités et conditions de ce système d'exemption varient en fonction de la Région concernée. En Wallonie et à Bruxelles, existent également des réductions d'impôt à savoir : 2% par enfant de moins de 21 ans plafonné à 62 € par enfant. Le conjoint survivant avec 3 enfants de moins de 21 ans voit la réduction portée à 4% par enfant plafonné à 124 € par enfant. 2. En Flandre : Il y a un abattement réduit si l'obtention nette n'exède pas 50.000€. En Flandre, une partie de la part recueillie par un enfant handicapé est également exemptée à concurrence d'un montant variant selon le degré de parenté existant entre l'enfant handicapé et le défunt.	1. Pour les donations d'immeubles des abattements existent dans certaines régions mais du fait de la régionalisation de cette matière, celle-ci est devenue fluctuante et complexe.
Taux	Jusqu'à 312 000€ de patrimoine taxable : 0% La tranche supérieure à 312 000 € : 40 %. Paiement fractionné possible sur 10 ans au taux annuel de 5%	PET : exonération si donateur survit plus de 7 ans après le don. Dans le cas contraire, si la valeur du don dépasse le seuil (312 000) : 40 % si le donateur survit moins de 3 ans (entre 3 et 4 ans : 80 % de l'impôt dû à 40 %, entre 4 et 5 ans 60 % de l'impôt dû à 40 %, etc.) CLT : 20 % au jour de la donation quand le seuil d'exonération (312 000 £) est dépassé, puis 40 % au décès si le total des dons faits moins de 3 ans avant le décès dépassent ledit seuil (entre 3 et 4 ans : 80 % de l'impôt dû à 40 %, entre 4 et 5 ans 60 % de l'impôt dû à 40 %, etc.). NB : crédit d'impôt pour l'impôt précédemment payé au taux de 20 %	► époux, descendants en ligne directe, ascendants, et cohabitants Flandres : 3 à 30% Wallonie et Bruxelles : de 1 à 30% allant de 2 à 30%. ► autres parents ou tiers Flandre : 20 à 80% Wallonie et Bruxelles : taux variant également entre 20 et 80%	Sur immeubles : ► époux, descendants en ligne directe, ascendants, et cohabitants Flandres : 3 à 30% Wallonie et Bruxelles : de 1 à 30% allant de 2 à 30%. ► autres parents ou tiers Flandre : 20 à 80% Wallonie et Bruxelles : taux variant également entre 20 et 80%

DMTG	Espagne		Italie	
	Droits successions	Droits donations	Droits successions	Droits donations
Assiette	Patrimoine net Les bénéficiaires résidents sont imposés sur la base de l'ensemble des biens et droits qu'ils reçoivent qu'ils soient situés en Espagne ou à l'étranger. Les bénéficiaires non-résidents ne sont soumis à l'impôt que pour les biens ou droits qu'ils ont en Espagne. Pour les polices d'assurance qui ont été contractées hors d'Espagne avec une assurance espagnole ou en Espagne avec une succursale étrangère d'une assurance espagnole. Valeur nette des biens reçus qui ont appartenu au défunt l'année de son décès (existe des présomptions de propriété pour éviter les abus) Les effets personnels du défunt non-déclarés augmentent l'actif successoral Rapport des donations des 5 dernières années.	Patrimoine net Les bénéficiaires résidents sont imposés sur la base de l'ensemble des biens et droits qu'ils reçoivent qu'ils soient situés en Espagne ou à l'étranger. Les bénéficiaires non-résidents ne sont soumis à l'impôt que pour les biens ou droits qu'ils ont en Espagne. Valeur nette des biens et droits acquis par le défunt qui appartenaient au défunt (existe des présomptions de propriété pour éviter les abus, mais de présomption pour les biens personnels)	Patrimoine net	Patrimoine net
Mode d'évaluation	Valeur réelle sauf pour les effets personnels non-déclarés (évalués forfaitairement à 3% de la valeur des autres éléments de l'actif successoral)	Valeur réelle	Valeur réelle	Valeur réelle
1- Exonérations 2- Déductions	1. Exonération de 95% de la résidence principale du défunt si : Le légataire/héritier est l'époux, un ascendant ou descendant, un enfant, un oncle, une tante, un neveu, une nièce dès lors que : - ils ont plus de 65 ans et ont vécu 2 ans avec le défunt avant son décès - l'exonération est limitée à 122 606,47 € par héritier/légataire - l'héritier/légataire doit conserver la résidence pendant les 10 ans qui suivent le décès, à moins qu'il ne meurt dans ce délai 1. Exonération des transmissions d'entreprise : voir tableau sur ce sujet.	1. Exonération des transmissions d'entreprise : voir tableau sur ce sujet.	1. Les biens présentant un intérêt artistique, historique ou archéologique pour lesquels les obligations de conservation et de protection sont respectées ; 1. Les obligations et autres titres, émis ou garantis par l'Etat italien, 1. le capital versé au titre de contrats d'assurance-vie/décès souscrits au nom d'un bénéficiaire désigné, ou souscrits au sein d'une entreprise par un salarié au profit de ses successibles, ou au titre d'un régime de sécurité sociale (capital-décès) ; 1. Les indemnités de préavis et de licenciement dans le cadre d'un contrat de travail ; 2. déduction frais médicaux des 6 derniers mois	1. Voir les exonérations en cas de succession

	Espagne	Italie	Espagne	Italie
	Droits successions	Droits donations	Droits successions	Droits donations
1- Abattement 2- Seuls 3- Plafonnement	1. Catégorie I (descendants directs et adoptés âgés de moins de 21 ans) : 47 858,59 € au maximum par descendant, se décomposant ainsi 15 956,87 € plus 3990,72 € par année le séparant de l'âge de 21 ans Catégorie II (descendants directs et adoptés âgés de 21 ans ou plus, les époux et ascendants directs et adoptés) : 15 956,87 € Catégorie III (oncles, tantes, neveux, nièces, ascendants et descendants par alliance) : 7,993,46 € Catégorie IV (cousins du défunt/donateur, autres parents éloignés et héritiers sans lien de parenté) : pas d'abattement. D'autres abattements sont prévus pour les héritiers/légataires handicapés (et selon leur degré de handicap) ou en cas de d'assurance-vie.		1. 1 million € par bénéficiaire en cas de transfert au conjoint ou descendants ou ascendants directs. 100 000 € par bénéficiaire en cas de transfert aux frère et soeur Pas d'abattement en cas de transfert à tout autre parent à partir du 4ème degré ou parents par alliance à partir du 3ème degré	
Taux	de 7,65% à 34% (> 7 977 555,08 €) S'ajoute en plus une surcharge qui est fonction de la valeur du patrimoine personne de chaque ayant droit et du degré de parenté. Possibilité de paiement fractionné sur 5 ans (sous conditions)	de 7,65% à 34% S'ajoute en plus une surcharge qui est fonction de la valeur du patrimoine personne de chaque ayant droit et du degré de parenté.	Imposition de la seule part de l'héritage qui excède le montant exonéré Transfert au conjoint ou descendants ou ascendants directs : 4% Transfert aux frère et soeur : 6% Transfert à tout autre parent : 8% - Au cas où des immeubles sont transférés, il faut payer l'impôt hypothécaire (2%) sur la valeur catastale de l'immeubles, s'il ne s'agit pas d'habitation principale; € 168 s'il s'agit d'habitation principale) et l'impôt catastale (1% ur la valeur catastale de l'immeubles, s'il ne s'agit pas d'habitation principale; € 168 s'il s'agit d'habitation principale)	IDEM

DMTG Concerné	Pays-Bas		Suède	
	Droits successions	Droits donations	Droits successions	Droits donations
Assiette	Patrimoine net héritage + dons faits 180j avant mort + contrats assu vie si primes versées par défunt + biens transférés avec droit usufruit jusqu'à décès	Tout bien reçu par donation d'un résident		
Mode d'évaluation	Valeur de marché La résidence du défunt transmise au conjoint ou aux proches parents est évaluée à 60 % de sa valeur vénale	Valeur de marché	Valeur nette des biens transmis en fonction de la part de chaque légataire	valeur vénale
1- Exonérations 2- Déductions	1. les legs au profit de l'Etat ou d'une autre collectivité publique néerlandaise ; 1. les biens transmis aux organisations caritatives ou d'intérêt général agréées. Depuis le 1er janvier 2008, cette exonération s'applique également aux organisations non résidentes 1. les droits à pension ; 1. Transmissions d'entreprise : v. tableau sur ce sujet. NB : des réflexions et études sont actuellement menées sur le champ de l'exonération en cas de transfert par succession des entreprises 2. différentes déductions sont prévues (toutes les dettes y compris les dettes fiscales) avec des pourcentages.	1. Dons à l'Etat et organismes publics, faits dans l'intérêt général, - dons aux organismes de promotion de l'intérêt public, - Donations des parents aux enfants jusqu'à 4479 € par an (montant 2008). Les parents peuvent faire une donation exonérée de 22 379 € (montant 2008) une fois à chaque enfant âgé de 18 à 35 ans, - les dons imposés à l'impôt sur le revenu ou qui ont subis un prélèvement libératoire entre les mains du donataire, - les dons que ni la loi ou un contrat n'oblige le donateur à faire, - dons aux personnes morales à la condition que cela profite aux employés du donateur, - pour tous les autres cas de dons, exonération annuelle pour les dons inférieurs à 2688 €	Abolition des droits de succession pour les conjoints depuis 01/01/2004 Déduction de 21000 ou 70000 couronnes selon les cas.	En cas de donation par le même donateur, déduction possible de 10000 couronnes sur l'année.

	Pays-Bas	Suède	Pays-Bas	Suède
	Droits successions	Droits donations	Droits successions	Droits donations
1- Abattement 2- Seuils 3- Plafonnement	Abattements en faveur des conjoints, survivants, enfants et autres héritiers 1. Autres ayants droit : 1 942 € 1. Le projet prévoirait : 19 000 € pour les enfants et 2000 € pour les autres héritiers			
Taux	Tranches d'imposition 2008 sur l'actif successoral taxable : catégorie 1 : de 5 à 27 % (>894 948 €) catégorie 2 : de 8 à 43,2% (>894 948 €) catégorie 3 : de 41 % à 68 % (>894 948 €) catégorie 4 : 11 % pour les organismes religieux, caritatifs, culturels, scientifiques 0% pour les organismes reconnus d'utilité publique (depuis le 1.1.2007) 0% pour les musées depuis le 1.1.1997 Projet (2008) prévoit le assage à 4 tranches et réduction à 2 catégories. Taux maximal : - catégorie 1 : 10 % sur les 125 000 premiers euros puis 20% sur le surplus - catégorie 2 : 30% sur les 125 000 premiers euros puis 40% sur le surplus	IDEM	Différents barèmes progressifs existent en fonction de la qualité de la personne. Les taux vont de 10 % à 30 % et ce dès la première couronne.	

DMTG	Suisse		USA	
Concerné	Droits successions		Droits successions	
				Droits donations
Assiette	Patrimoine net	Patrimoine net	Patrimoine net Tous les biens (mondial) détenus au moment du décès par le défunt citoyen US et par le national US à l'étranger réputé être domicilié aux US au moment du décès. Les nationaux US non-domiciliés aux US ne sont imposés que sur leurs biens situés aux USA.	Tous les biens transmis par les citoyens US (résidents ou non), dès lors que ces biens sont sur le territoire US. Pour les non-domiciliés aux US, les droits ne s'appliquent que pour les biens situés aux US.
Mode d'évaluation	Valeur vénale, mais certains cantons appliquent des règles particulières selon le type de biens	Valeur vénale, mais certains cantons appliquent des règles particulières selon le type de biens	Fair market value au moment du décès ou la valeur 6 mois avant le décès.	Fair market value au moment du transfert.
1- Exonérations 2- Déductions	1. La plupart des cantons exonèrent le conjoint survivant et les descendants en ligne directe, y compris les enfants adoptifs. Exonération des biens transmis par le régime légal matrimonial ou par contrat de mariage. 1. Certains cantons prévoient l'exonération des donations faites aux ascendants en ligne directe (UR, OW, FR, TI, VS et GE à certaines conditions), voire à certains ascendants (ZG, AR). Certains cantons prévoient aussi l'exonération de montants forfaitaires pour certaines catégories de bénéficiaires. 2. Varient selon canton	1. La plupart des cantons exonèrent le conjoint et les descendants en ligne directe, y compris les enfants adoptifs. Exonération des biens transmis par le régime légal matrimonial ou par contrat de mariage. 1. Certains cantons prévoient l'exonération des donations faites aux ascendants en ligne directe (UR, OW, FR, TI, VS et GE à certaines conditions), voire à certains ascendants (ZG, AR). Certains cantons prévoient aussi l'exonération de montants forfaitaires pour certaines catégories de bénéficiaires. 1. Quelques cantons exonèrent les libéralités de valeur modique 2. Varient selon canton	1. Exonération de 2 m\$ pour 2008 (1 m en 2002 et 3,5 m en 2009). Chaque propriétaire peut transmettre ce montant par legs (ex : un époux et sa femme qui meurent en 2008 peuvent ainsi transmettre collectivement jusqu'à 4 m\$ à la génération suivante) 1. Les non-citoyens US et les nationaux US non-domiciliés US sont soumis aux droits de successions sur les seuls biens situés aux US et bénéficient d'une exemption de 60 000 \$ qui peut être augmentée en fonction des traités. 2. La valeur brute des biens est diminuée des dépenses, pertes, emprunts et créances, certains impôts US ou étrangers qui frappent les transferts à destination des œuvres d'intérêt public, de charité ou religieuses, les legs aux oeuvres de charité reconnues d'utilité publique.	1. 12 000 \$ par donataire et par an (en 2008). De plus, le donateur peut donner en exonération de droits jusqu'à 1m \$ pour les dons effectués au long de sa vie. Si cette exonération est utilisée, le montant utilisé vient en diminution des exonérations qui s'appliquent en cas de succession. 1. Les transferts de biens non situés aux US et tous les transferts de biens intangibles (y compris les valeurs émises par les sociétés US) sont exonérés. 2. Déduction non-plafonnée en cas de dons entre époux citoyens US. D'un citoyen à son conjoint non-US exonération dans la limite de 128 000 \$ par an (en 2008).

1- Abattement 2- Seuils 3- Plafonnement	1. Le canton de VD prévoit des abattements sur les transmissions d'entreprises à titre gratuit (v. tableau spécifique à cette question) Les taux varient selon les cantons et selon le degré de parenté de 0 à 45 %, selon une progressivité différente, mêlant parfois de la flat tax (quand certains montants sont atteints), certains cantons prévoient une formule pour calculer le taux qui prend en compte la valeur de la transmission et un taux qui varie selon le degré de parenté. De manière générale, plus la proximité avec le défunt est grande, plus les taux sont faibles voire inexistant (exonération). Certains cantons prévoient une surtaxe.	1. Le canton de VD prévoit des abattements sur les transmissions d'entreprises à titre gratuit (v. tableau spécifique à cette question) Les taux varient selon les cantons et selon le degré de parenté de 0 à 45 %, selon une progressivité différente, mêlant parfois de la flat tax (quand certains montants sont atteints), certains cantons prévoient une formule pour calculer le taux qui prend en compte la valeur de la transmission et un taux qui varie selon le degré de parenté. De manière générale, plus la proximité avec le donateur est grande, plus les taux sont faibles voire inexistant (exonération). Certains cantons prévoient une surtaxe.	2. Déduction des dettes non plafonnée en cas de legs entre époux si l'époux survivant est citoyen US ou un non-national domicilié aux US (si le legs est effectué en faveur d'un trust spécifique qui assure l'imposition des biens aux droits de successions au jour du décès du conjoint survivant non-national). 2. Les impôts payés à l'étranger peuvent être déductibles mais dans certaines limites.	2. Les citoyens US et les personnes domiciliées aux US peuvent déduire les dons faits aux œuvres de charité reconnues d'utilité publique. Les non-domiciliés aux US peuvent seulement déduire les dons faits à une oeuvre de charité situées aux US. 2. Les impôts payés à l'étranger peuvent être déductibles mais dans certaines limites.	
Taux					

Les dispositions spécifiques en faveur de la transmission d'entreprises

Royaume Uni	Belgique	Suisse	Allemagne (selon le projet de réforme)	Pays-Bas (réforme en projet)	Espagne
Champ d'application :	Champ d'application :	Champ d'application :	Champ d'application :	Champ d'application :	Champ d'application :
> une entreprise ou des intérêts dans une entreprise (un partner dans un partnership) > parts et actions d'une société (cotées ou non cotées) > terrains, immeubles, plantations et machines détenus qui servent en tout ou en majorité à l'activité de l'entreprise	Droits de succession (uniquement pour l'entreprise familiale) > actifs investis dans une entreprise familiale ou actions d'une société de famille ou des créances sur une telle société (société ou holding) (Flandres) > certains biens d'une entreprise familiale ou titres d'une société ou créances sur une telle société (société ou holding) (Wallonie) Droits de donation Il existe dans chaque région un régime spécifique qui permet de donner une entreprise à un taux réduit. > le régime prévu par une Région ne s'applique qu'aux transferts faits à des résidents de la dite Région	> 6 cantons sur 26 ont un régime de faveur pour les transmissions d'entreprise (Berné, Glaris, Nidwald, Saint-Gall, Thurgovie, Zurich) > les parts ou actions dans une société, coopérative ou holding ayant une participation dans une société de production (Berné) > actifs ou parts dans une société (Glaris, Nidwald, Saint-Gall, Zurich) > parts dans une société (Thurgovie)	> les propriétés agricoles et forestières > les actifs professionnels > les participations d'au moins 25% dans une société de l'UE ou de l'EEE > les actifs professionnels situés dans un ES de l'UE/EEE (conditions particulières tenant au passif)	> actifs professionnels > valeur des parts qui forment une participation substantielle (>5%) > En matière de successions, la question du champ d'application du régime de faveur fait actuellement l'objet de réflexions et d'études.	> les entreprises familiales > les parts dans des entités

Royaume Uni	Belgique	Suisse	Allemagne (selon le projet de réforme)	Pays-Bas (réforme en projet)	Espagne
Nature du régime de faveur :	Nature du régime de faveur :	Nature du régime de faveur	Nature du régime de faveur :	Nature du régime de faveur :	Nature du régime de faveur :
100% (entreprise ou parts, un holding de participation de valeurs non cotées) ou 50% (contrôle d'un holding détenant des valeurs cotées, pour les terrains, immeubles...) de déduction de la valeur des actifs professionnels de la succession (évaluation à la valeur de marché si 50% de déduction)	> exonération des droits de successions (Flandres et Wallonie) > taxe de 3% à Bruxelles	> réduction de 50% de l'impôt du (Berne, Glaris, Thurgovie) > ou de 75% (Nidwald, Saint-Gall) > ou de 80% (Zurich)	> Exonération de 85 % > Pour les petites entreprises abattement variable de 150 000 € sur la part non-exonérée (15%) pour les transferts d'actifs professionnels (conditions particulières et ne s'applique qu'une fois tous les 10 ans)	> 75% d'exonération, les 25% restants peuvent payés sur 10 ans avec intérêts	Exonération de 95%. De plus les abattements prévus en cas de successions s'appliquent
Principales conditions :	Principales conditions :	Principales conditions :	Principales conditions :	Principales conditions :	Principales conditions :
> le défunt / donateur doit avoir détenu les titres ou biens 2 ans avant le jour de leur transmission > si le de cujus a reçu les biens par succession de son époux ou conjoint, le régime de faveur s'applique quelle qu'ait été la durée de détention par le défunt > si le bien transmis a été obtenu dans la période de 2 ans le régime peut s'appliquer si diverses conditions sont réunies	Principales conditions en matière de successions : Flandres : > au moins 50% des titres ont appartenu au défunt et/ou à son époux pendant 3 ans avant le décès (sans interruption) > les parts et actifs doivent être spontanément mentionnés dans la déclaration de succession	> la participation dans la société ou coopérative doit être faite à une personne ayant une fonction de direction dans cette société et a sa résidence dans le canton (Berne) > transfert d'une participation dans un holding qui a au moins 40% d'une société ayant une activité de production et le bénéficiaire a une fonction de direction dans cette société (Berne)	> pour les entreprises de plus de 10 salariés, dans les 10 ans qui suivent le transfert, la masse salariale ne doit pas descendre en-dessous de 70% du nombre moyens de salariés des 5 dernières années (sinon réduction de 10% de l'allégement fiscal par année passée sous le seuil) > les activités ayant bénéficié du régime doivent être poursuivies pendant 15 ans.	Principales conditions en cas de succession : > l'activité doit être poursuivie pendant 5 ans > l'activité de la société ne doit pas consister en seulement détenir et acquérir des participations (NB : une société qui ne fait qu'investir dans des biens immobiliers de manière passive, ne pourra bénéficier de cette exonération)	> le bénéficiaire doit être l'époux survivant, les descendants en ligne directe (y compris ceux adoptés) > le ou les bénéficiaires doivent conserver les titres ou l'entreprise pendant 10 ans

> le régime s'applique également en cas de transfert qui vient remplacer un autre bien ouvrant droit au régime > si le de cujus a obtenu le bien par succession, la détention court à compter de la date du décès En cas de donation : si au jour du décès du donateur, les conditions du régime ne sont satisfaites que pour une partie des biens donnés, l'exonération s'applique au prorata. Si le donataire décède avant le donateur, il faut que les conditions du régime aient été satisfaites au jour du don et au moment du décès du donataire.	> dans les 3 ans avant le décès, l'entreprise doit avoir eu un montant total de salaires de 500000 € versés à des salariés dans l'EEE De plus, 5 ans après le décès le montant total des salaires doit rester au niveau de 3/5 des salaires payés dans les 3 ans avant le décès.) > les avoirs investis ou le capital social de la société ne peuvent pas diminuer à la suite de prélèvements ou de distributions durant les 5 premières années à compter de la date du décès Wallonie : > l'ensemble des titres transmis doit représenter au moins 10% des droits de vote à l'assemblée générale > la société doit occuper en Wallonie du personnel inscrit à l'Office National de la Sécurité sociale et doit durant les 5 années après le décès maintenir le nombre de travailleurs à temps plein à au moins 75% > les avoirs investis ou le capital social de la société ne peuvent pas diminuer à la suite de prélèvements ou de distributions durant les 5 premières années à	> les actifs transférés sont exclusivement ou principalement utilisés par le bénéficiaire pour sa propre activité ou une profession indépendante. > transfert d'une participation d'au moins 40% d'une activité que le bénéficiaire va poursuivre (Thurgovie) > transfert d'actifs d'une entreprise située en Suisse, et actifs utilisés exclusivement ou principalement par le bénéficiaire pour sa propre activité (Zurich) > transfert d'au moins 51 % du capital ou des droits de vote d'une entreprise Suisse dans laquelle le bénéficiaire est employé à des fonctions de direction (Zurich) > le régime de faveur est rétroactivement supprimé si dans les 10 ans du transfert l'activité est abandonnée, ou s'il y a cessation des fonctions de direction, etc;	A défaut perte complète du bénéfice du régime, à l'exception des profits réinvestis dans la société.	Principales conditions en cas de donation : > l'activité doit être poursuivie pendant 5 ans > l'activité de la société ne doit pas consister en seulement détenir et acquérir des participations (NB : une société qui ne fait qu'investir dans des biens immobiliers de manière passive, ne pourra bénéficier de cette exonération) > le donateur doit avoir 55 ans ou plus au moment du don ou être invalide à au moins 45% > les actifs professionnels et parts doivent constituer une participation substantielle et doivent avoir été détenus au moins 5 ans avant le don par le donateur et avoir constitué des actifs professionnels au moins 5 ans avant le don	> pour les transferts de parts dans des entités, l'entité en question doit avoir une activité industrielle, commerciale ou artisanale (ne pas s'occuper de la gestion de biens meubles ou immeubles) ; le défunt doit avoir détenu au moins 15 % du capital de la société ; l'activité de direction du défunt dans la société doit avoir représenté plus de 50% de l'ensemble ses revenus. Principales conditions en cas de donation : > le bénéficiaire doit être l'époux survivant, les descendants en ligne directe (y compris ceux adoptés) > le donateur doit avoir 65 ans ou plus ou être incapable > si le donateur est directeur de la société, il doit la quitter et cesser d'être rémunéré par elle (le fait d'appartenir au
---	--	---	---	---	--

	compter de la date du décès > les héritiers doivent formaliser par écrit leur engagement sur les 3 points précédents Bruxelles : Conditions similaires à Flandre et Wallonie > l'ensemble des titres transmis doit représenter au moins 25% des droits de vote de la société > l'entreprise doit maintenir son activité 5 ans après le décès > l'entreprise doit durant les 5 années après le décès maintenir au moins 75% de salariés à temps complet par rapport à leur nombre au jour du décès > les actifs, capitaux, avoirs et créances de l'entreprise doivent rester au même niveau pendant 5 ans > au cas où l'ensemble des titres qui ont été transmis représente moins de 50% des droits de vote à l'assemblée générale, un pacte d'actionariat doit être conclu portant sur au moins 50% des droits de vote sur les 3 points précédents			conseil d'administration n'est pas pertinent à cet égard) > le bénéficiaire doit conserver l'activité ou les participations pendant 10 ans > le bénéficiaire ne doit pas effectuer d'opération qui puisse réduire significativement la valeur du don
--	---	--	--	---

IV- Les régimes étrangers en matière de droits sur les mutations à titre onéreux

1 -	PATRIMOINE IMMOBILIER A USAGE D'HABITATION : IMMOBILIER NEUF³³⁸	PATRIMOINE IMMOBILIER A USAGE D'HABITATION : IMMOBILIER ANCIEN
ALLEMAGNE	DMTO au taux de 3,5% Pas de TVA.	3,5 %
BELGIQUE	Pas de DMTO sur la cession d'immeubles neufs mais TVA au taux normal (21 %), DMTO sur le terrain y attenant mais pas de TVA. ³³⁹	(1) 12,5 % en général (10 % région flamande) (2) 6 % (région wallonne) ou 5 % (région flamande) en faveur des « immeubles ruraux » et « habitations modestes » (condition commune : revenu cadastral ≤ 745 €). Acquisition résidence principale : abattement de 60 000 € (Bruxelles) ³⁴⁰ ou 12 500 € (Flandre)
ESPAGNE	Pas de DMTO mais TVA au taux réduit (7 %) sur les cessions d'immeubles résidentiels neufs (comprenant les annexes et les terrains jusqu'à 5 000 m2)	6 % ³⁴¹
ETATS-UNIS	. pas d'impôt fédéral . impôts locaux variables exemple : Etat de New York : 0,4 % ou 1,4 % sur prix de vente > 1M\$ ville de New York : 1 % ou 1,425 % sur prix de vente > 500 000 \$	
FRANCE	Pas de DMTO mais TVA (19,6%) sur les immeubles achevés depuis moins de 5 ans. S'ajoute une taxe de publicité foncière (0,715%)	Taux de 5,09%.

³³⁸ L'existence de la TVA pouvant être liée à celle des DMTO, le régime de TVA éventuellement applicable a également été envisagé.

³³⁹ Le projet belge de soumettre également à la TVA la cession du terrain attenant à un immeuble neuf devrait être adopté prochainement.

³⁴⁰ L'acquéreur ne doit pas être propriétaire d'un autre logement. L'abattement est porté à 75 000 € si l'immeuble est situé dans un espace de développement renforcé du logement et de la rénovation.

³⁴¹ Taux porté à 7 % dans certaines Communautés autonomes.

1 -	PATRIMOINE IMMOBILIER A USAGE D'HABITATION : IMMOBILIER NEUF³³⁸	PATRIMOINE IMMOBILIER A USAGE D'HABITATION : IMMOBILIER ANCIEN
<i>ITALIE</i>	Pas de DMTO si le vendeur est une entreprise de construction d'immeubles TVA au taux de 10% en général, ramené à 4% s'il s'agit de la future résidence principale de l'acquéreur. Prélèvement de 336€ de droits hypothécaires et cadastraux. Exonération de TVA si le vendeur est un assujetti autre qu'une entreprise de construction et s'il s'agit de la future résidence principale de l'acquéreur ³⁴² .	10 % (dont 2 % de droits hypothécaires et 1 % de droits cadastraux) Si acquisition de la résidence principale : 3% plus droits fixes de 336€ pour droits hypothécaires et droits cadastraux ³⁴³ .
<i>LUXEMBOURG</i>	DMTO : 7 % + droits municipaux (ex : total de 10 % pour la ville de Luxembourg). Pas de TVA.	7 % + droits municipaux (ex : total de 10 % pour la ville de Luxembourg)
<i>PAYS-BAS</i>	Pas de DMTO mais TVA au taux normal sur la cession d'immeubles neufs (19 %)	6 %
<i>ROYAUME-UNI</i>	DMTO : exonération lorsque le prix de vente est inférieur à 158 170 €. Au-delà, taux variant de 1 % à 4 % (taux max sur valeur > 632 670 €). ³⁴⁴ TVA au taux zéro sur les cessions d'immeubles neufs.	Exonération lorsque le prix de vente est inférieur à 158 170 €. Au-delà, taux variant de 1 % à 4 % (taux max sur valeur > 632 670 €) ⁷ .

³⁴² Dans ce cas, droits d'enregistrement au taux de 3% et 336€ de droits hypothécaires et droits cadastraux.

³⁴³ Si la résidence principale a été vendue par une entreprise de construction ou de réhabilitation dans les 4 années qui suivent les travaux, la TVA est exigée au taux de 4% ainsi que des droits d'enregistrement, des droits hypothécaires et droits cadastraux, au montant fixe de 168€ pour chaque droit.

³⁴⁴ Projet: Exonération de droits si prix de vente < 221 430 € et si acquisition effectuée entre le 03/09/2008 et le 03/09/2009.

2 -	IMMEUBLES A USAGE INDUSTRIEL ET COMMERCIAL
ALLEMAGNE	3,5 %
BELGIQUE	12,5 % Bruxelles et Wallonie 10 % Flandre
ESPAGNE	6 % ³⁴⁵
ETATS-UNIS	pas d'impôt fédéral impôts locaux variables exemple : Etat de New York : 0,4 % ou 1,4 % sur prix de vente > 1M\$ ville de New York : 1,425 % ou 2,625 % sur prix de vente > 500 000 \$
FRANCE	Taux de 5,09%. Sauf immeubles neufs soumis à la TVA (v. supra)
ITALIE	10 % (dont 2 % de droits hypothécaires et 1 % de droits cadastraux)
LUXEMBOURG	7 % + droits municipaux (ex : 10 % pour la ville de Luxembourg).
PAYS-BAS	6 %
ROYAUME-UNI	Exonération lorsque prix de vente inférieur à 189 800 €. Au-delà, taux variant de 1 % à 4 % (taux max sur valeur > 632 670 €).

3 -	ACTIONS ET AUTRES PARTS SOCIALES
ALLEMAGNE	-
BELGIQUE	-
ESPAGNE	0 % en général ; 6 % sous certaines conditions ³⁴⁶
ETATS-UNIS	pas d'impôt fédéral impôts locaux variables (New York, Washington, Californie : exonération)
FRANCE	- Cessions d'actions, de parts de fondateurs ou de parts bénéficiaires de sociétés : droit de 3 % plafonné à 5 000 € par mutation. Pour les sociétés cotées, le droit n'est dû que si la mutation est constatée par un acte - Les cessions de parts sociales dans les sociétés dont le capital n'est pas divisé en actions (SARL, sociétés civiles...) : 3 % et abattement par part de 23 000 € par nombre de parts. - Cessions d'actions ou de parts sociales dans des sociétés à prépondérance immobilière : 5 % sans plafonnement
ITALIE	0,05 % en général, 0% si cession de titres cotés. 0,14 % ³⁴⁷ ; 0,012 % ³⁴⁸
LUXEMBOURG	-
PAYS-BAS	0 % en général ; 6 % sous certaines conditions ³⁴⁹
ROYAUME-UNI	0,5 %

³⁴⁵ Taux porté à 7 % dans certaines Communautés autonomes.

³⁴⁶ 6 % sur cession de titres de sociétés à prépondérance immobilière, sous certaines conditions. Taux porté à 7 % dans certaines Communautés autonomes.

³⁴⁷ Cessions directes entre contractants.

³⁴⁸ Cessions entre agents de change et assimilés.

³⁴⁹ 6 % sur cession de titres de sociétés à prépondérance immobilière, sous certaines conditions.

4 -	FONDS DE COMMERCE
ALLEMAGNE	Pas d'imposition spécifique du fonds de commerce. Cession de biens meubles corporels ou incorporels : exonération
BELGIQUE	Pas d'imposition spécifique du fonds de commerce. Cession de biens meubles corporels ou incorporels : exonération, sauf ventes publiques de biens meubles corporels : 5 %).
ESPAGNE	Pas d'imposition spécifique du fonds de commerce. Cession de biens meubles corporels ou incorporels : 4 %
ETATS-UNIS	. pas d'impôt fédéral . cession de biens meubles corporels ou incorporels impôts locaux variables (New York, Washington, Californie : exonération)
FRANCE	Taux de 5% sur la fraction du prix supérieure à 23 000 €
ITALIE	Pas d'imposition spécifique du fonds de commerce. Cession de biens meubles corporels ou incorporels : 3 %.
LUXEMBOURG	Pas d'imposition spécifique du fonds de commerce mais prélèvement d'un droit fixe de 12€.
PAYS-BAS	Pas d'imposition spécifique du fonds de commerce. Cession de biens meubles corporels ou incorporels : exonération
ROYAUME-UNI	Pas d'imposition spécifique du fonds de commerce. Cession de biens meubles corporels ou incorporels : exonération

V – Les régimes étrangers en matière de prélèvements sur les revenus de l'épargne

L'imposition des intérêts d'obligations perçus par les personnes physiques résidentes³⁵⁰

	REGIME GENERAL	EXONERATIONS	ABATTEMENTS
ALLEMAGNE	- <u>Régime général</u> : Retenue à la source de 31,65%³⁵¹. Imposition selon le barème général de l'impôt sur le revenu avec crédit d'impôt au titre de la retenue à la source. - <u>Cas particulier</u> : Retenue à la source de 26,37%³⁵² sur les intérêts d'obligations convertibles ou participatives avec crédit d'impôt imputable sur l'impôt sur le revenu. A compter du 1^{er} janvier 2009 : RAS libératoire de 26,37% sur tous les intérêts.	Non	801 € par personne, doublé si couple marié, (abattement commun aux intérêts et aux dividendes). A compter du 1^{er} janvier 2009 : abattement de 801€ commun aux dividendes, intérêts et plus-values, doublé si couple marié.
BELGIQUE	* Prélèvement libératoire de 15% ou, * sur option, RAS de 15% puis imposition selon le barème général de l'impôt sur le revenu. Dans les deux cas, le prélèvement libératoire et la retenue à la source de 15% sont portés à 25% pour les intérêts des obligations émises avant le 1^{er} mars 1990.	Non	Non
ESPAGNE	Retenue à la source libératoire au taux de 18%.	Non	Non

³⁵⁰ Source : DLF

³⁵¹ 30% et majoration exceptionnelle de 5,5% soit de 31,65%. En cas de souscription anonyme, retenue à la source de 36,92% (35% et majoration exceptionnelle de 5,5% soit de 36,92%).

³⁵² 25% et majoration exceptionnelle de 5,5% soit de 26,37%.

	REGIME GENERAL	EXONERATIONS	ABATTEMENTS
ETATS-UNIS	Imposition au barème progressif de l'IR fédéral (taux maxi 35%) ³⁵³ .	Exonération des intérêts - des obligations émises par les Etats fédérés et leurs collectivités locales finançant des besoins d'intérêt général - des obligations gouvernementales destinées à financer les coûts d'inscription dans l'enseignement supérieur	Non
FRANCE	Taux maximum : 40% / 29% Les intérêts perçus sont en principe imposés à l'impôt sur le revenu, mais les personnes physiques résidentes peuvent opter pour une imposition au taux fixe de 18% +prélèvements sociaux (12,1%)	Plusieurs types d'intérêts sont exonérés.	
ITALIE	Obligations d'Etat : prélèvement libératoire de 12,5%. Emissions des banques et sociétés cotées : - maturité supérieure ou égale à 18 mois : prélèvement libératoire de 12,5% si les titres sont cotés en Italie ou dans l'EEE ³⁵⁴ , - dans tous les autres cas : taxation à 27%. Emissions des sociétés non cotées : Prélèvement libératoire de : taux de 12,5% si maturité ≥ 18 mois et si taux d'intérêt ≤ taux d'escompte de la Banque d'Italie augmenté des deux tiers ; 12,5% si la maturité est supérieure ou égale à 18 mois et si le taux d'intérêt est inférieur ou égal à celui de l'escompte augmenté de deux tiers ; 27% dans tous les autres cas.	- Intérêts des emprunts d'Etat émis avant le 21 septembre 1986. - Intérêts versés par des organismes italiens de placement collectif en valeurs mobilières.	Non
LUXEMBOURG	Retenue à la source libératoire au taux de 10% ³⁵⁵	Non	Non

³⁵³ Plus imposition variable selon les Etats fédérés.

³⁵⁴ Etats ayant conclu une convention fiscale avec l'Italie avec une clause d'échange de renseignements.

³⁵⁵ Exonération de RAS sur les intérêts versés par les holding 1929 et les OPCVM.

	REGIME GENERAL	EXONERATIONS	ABATTEMENTS
PAYS-BAS	Il n'est pas tenu compte des intérêts effectivement encaissés. Un revenu fictif égal à 4% de la valeur du patrimoine global privé mobilier ³⁵⁶ et immobilier est imposé au taux de 30% ³⁵⁷ . Par exception, les intérêts d'obligations participatives liées à une participation substantielle (supérieure à 5%) sont imposés à l'IR au taux spécifique de 25%.	Il n'est pas tenu compte dans la limite de 53 421 € (montant doublé pour un couple) lors de la détermination du patrimoine global des investissements dans - les fonds verts agréés ³⁵⁸ - les banques, institutions ou structures de financement réalisant des projets sociaux ou éthiques. Ils ouvrent droit en outre à une réduction d'impôt égale à 1,3% du montant exonéré.	Abattement égal à 20 315 € sur la valeur du patrimoine global (montant doublé pour un couple).
ROYAUME-UNI	Retenue à la source de 20% ³⁵⁹ . Imposition selon le barème général de l'impôt sur le revenu avec crédit d'impôt au titre de la retenue de 20%, sous la réserve suivante pour les revenus perçus à compter du 6 avril 2008 : les produits d'épargne bénéficient d'un taux réduit de 10% applicable : à 2 230 £ si les autres revenus du contribuable n'excèdent pas un plafond P ³⁶⁰ sinon, au maximum entre (2230 – (autres revenus – P)) et 0. Au-delà, le barème général s'applique.	Exonération des intérêts de certains titres d'Etat (similaires aux bons du trésor). Les contribuables non imposables peuvent obtenir la restitution de la retenue.	Non
SUISSE	Prélèvement de 35%, de plus ce revenu doit être déclaré pour être imposé à l'impôt sur le revenu (le prélèvement venant alors s'imputer sur l'impôt sur le revenu). NB : ce prélèvement est libératoire pour les non-résidents.	N.C.	N.C.

³⁵⁶ Patrimoine excluant les participations substantielles (détention supérieure à 5%).

³⁵⁷ En 2007 uniquement ce taux était ramené à 22% sur les premiers 250 000 € perçus, le taux de 25% s'appliquait au-delà.

³⁵⁸ Fonds dont l'activité concerne des projets de protection de l'environnement.

³⁵⁹ Pas de retenue sur les intérêts de certaines obligations d'Etat.

³⁶⁰ P vaut 5 435 £ pour un contribuable de moins de 65 ans, 9 030 £ pour un contribuable entre 65 et 74 ans et 9 180 £ pour un contribuable de plus de 74 ans.

L'imposition des intérêts non obligatoires reçus par les personnes physiques résidentes

	REGIME GENERAL	EXONERATIONS	ABATTEMENTS
ALLEMAGNE	Retenue à la source de 31,65% ³⁶¹ . Imposition selon le barème général de l'impôt sur le revenu avec crédit d'impôt au titre de la retenue à la source. <u>A compter du 01/01/2009</u> : RAS libératoire de 26,37% sur tous les intérêts.	Non	Abattement commun pour tous intérêts et dividendes égal à 801€ par personne et par an. <u>A compter du 01/01/2009</u> : abattement de 801 € commun aux dividendes, intérêts et plus-values, doublé pour un couple marié.
BELGIQUE	RAS libératoire en principe, de 15% sur les intérêts de titres émis depuis le 1 ^{er} mars 1990, de 25% sur les autres revenus mobiliers. Sur option, RAS puis imposition selon le barème général de l'impôt sur le revenu avec crédit d'impôt au titre de la retenue.	Première tranche de 1 660 € par contribuable des revenus des livrets d'épargne 170 € par contribuable des revenus de capitaux engagés dans des sociétés agréées à finalité sociale	Non
ESPAGNE	RAS libératoire de 18%.	Non	Non
ETATS-UNIS	Imposition au barème progressif de l'IR fédéral (taux maxi 35%) ³⁶² .	Non	Non
FRANCE	Taux maximum : 40% / 29% Les intérêts perçus sont en principe imposés à l'impôt sur le revenu, mais les personnes physiques résidentes peuvent opter pour une imposition au taux fixe de 29%	Plusieurs types d'intérêts sont exonérés.	
ITALIE	Retenue à la source libératoire de 27% sur les intérêts des comptes de dépôts, comptes courants bancaires et postaux et tout autre compte. Retenue à la source de 12,5% sur intérêts de prêts. Imposition au barème général de l'impôt sur le revenu (taux maxi de 43%) avec crédit d'impôt au titre de la retenue à la source.	Non	Non

³⁶¹ 30% de majoration exceptionnelle de 5,5% soit de 31,65%. En cas de souscription anonyme, retenue à la source de 36,92% (35% et majoration exceptionnelle de 5,5%).

³⁶² Plus imposition variable selon les Etats fédérés.

	REGIME GENERAL	EXONERATIONS	ABATTEMENTS
LUXEMBOURG	RAS libératoire de 10% sur les intérêts des dépôts d'épargne, des dépôts à vue et à terme, des comptes d'épargne logement. Imposition à l'IR de droit commun des intérêts sur les comptes courants dont le taux ne dépasse pas 0,75%, sur les intérêts de source étrangère.	Exonération des intérêts d'un montant inférieur à 250€ par personne, sur les livrets, comptes d'épargne et comptes à terme.	Abattement annuel commun pour tous intérêts et dividendes de 1 500 € par personne (si RAS non libératoire).
PAYS-BAS	Il n'est pas tenu compte des intérêts effectivement encaissés. Un revenu fictif égal à 4% de la valeur du patrimoine global privé mobilier ³⁶³ et immobilier est imposé au taux de 30%.	Il n'est pas tenu compte dans la limite de 53 421 € (montant doublé pour un couple) lors de la détermination du patrimoine global des investissements dans - les fonds verts agréés ³⁶⁴ - les banques, institutions ou structures de financement réalisant des projets sociaux ou éthiques. Ils ouvrent droit en outre à une réduction d'impôt égale à 1,3% du montant exonéré.	Abattement égal à 20 315 € sur la valeur du patrimoine global (montant doublé pour un couple).
ROYAUME-UNI	Retenue à la source de 20%. Imposition selon le barème général de l'impôt sur le revenu avec crédit d'impôt au titre de la retenue de 20%, sous la réserve suivante pour les revenus perçus à compter du 6 avril 2008 : les produits d'épargne bénéficient d'un taux réduit de 10% applicable : à 2230£ si les autres revenus du contribuable n'excèdent pas un plafond P ³⁶⁵ sinon, au maximum entre (2230 – (autres revenus – P)) et 0. Au-delà, le barème général s'applique.	. Intérêts des plans d'épargne individuels "TESSA" et des comptes d'épargne "ISA". . Intérêts de certains certificats d'épargne émis par l'Etat. . Les contribuables non imposables peuvent obtenir la restitution de la retenue.	70 £ pour intérêts de comptes de dépôt à la "Banque nationale d'Epargne".

³⁶³ Patrimoine excluant les participations substantielles (détention supérieure à 5%).

³⁶⁴ Fonds dont l'activité concerne des projets de protection de l'environnement.

³⁶⁵ P vaut 5435£ pour un contribuable de moins de 65 ans, 9030£ pour un contribuable entre 65 et 74 ans et 9180£ pour un contribuable de plus de 74 ans.

	REGIME GENERAL	EXONERATIONS	ABATTEMENTS
SUISSE	Prélèvement de 35,0%, de plus ce revenu doit être déclaré pour être imposé à l'impôt sur le revenu (le prélèvement venant alors s'imputer sur l'impôt sur le revenu). NB : ce prélèvement est libératoire pour les non-résidents.	N.C.	N.C.

La réforme de la fiscalité des personnes aux Pays-Bas

En 2001, les Pays-Bas ont mis en œuvre une réforme fiscale de grande ampleur centrée sur la fiscalité des personnes. Elle a été complétée en 2002 par une série de mesures visant à stimuler le dynamisme du marché de l'emploi.

La réforme poursuivait quatre grands objectifs :

- Renforcer la compétitivité internationale des Pays-Bas,
- Alléger la pression fiscale pesant sur le travail,
- Elargir l'assiette fiscale,
- Simplifier la fiscalité.

Le changement le plus important a résidé dans l'introduction d'un système de "boîtes" correspondant aux différentes catégories de revenus :

- La boîte 1 englobe le revenu du travail et de la propriété de l'habitation principale, net des dépenses liées à l'obtention d'un revenu. Cette boîte est imposée à un taux progressif (en 2002, les deux taux maxima ont été respectivement ramenés de 60 à 52 % et de 50 à 42 %).
- La boîte 2 inclut le revenu net issu des dividendes et des gains sur des participations importantes (de plus de 5%), auquel s'applique un taux forfaitaire de 25%.
- La boîte 3 correspond au revenu imputé des autres revenus de l'épargne et de l'investissement, qui est fixé à 4% de la valeur économique des actifs et imposé au taux de 30%.

De manière générale, si le revenu d'une boîte est négatif, il ne peut pas être compensé par le revenu positif d'une autre boîte. Cependant, il est possible de compenser ce montant négatif par un revenu positif dans la même boîte sur les années passées ou à venir (report en arrière ou à nouveau). Ce système s'est substitué à l'imposition du revenu du capital au titre de l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur le patrimoine net. Il s'est également traduit par un allègement très sensible de la fiscalité du travail, qui a été en partie financé par des réductions de dépenses publiques et par un relèvement des taxes indirectes (TVA et taxes environnementales).

Cette réforme a été complétée l'année suivante par un nouveau train de mesures, destinées à dynamiser le marché de l'emploi. Un crédit d'impôt a ainsi été créé en faveur des chômeurs qui retrouvent un emploi. Des allègements d'impôts et de charges sociales ont également été consentis aux employeurs qui embauchent des jeunes entrant dans la vie active.

Régime de l'impôt sur le revenu aux Pays-Bas

Boîte 1 Revenu du travail et de la résidence principale	Boîte 2 Revenus de participations substantielles	Boîte 3 Revenus de l'épargne et de l'investissement
Salaires, pensions, revenus d'entreprise (indépendants, professions libérales,...), revenus fictifs de la résidence principale ¹ , mise à disposition d'un véhicule de société, revenus d'autres activités (droits d'auteur,...)	Revenus (dividendes, cession de titres,...) provenant de la détention directe ou indirecte avec son partenaire fiscal d'au moins 5% du capital souscrit d'une société privée (BV) ou publique (NV) néerlandaise ou étrangère ;...	<i>Biens immobiliers donnés en location, certains biens mobiliers...</i> <i>Le capital est évalué au 1^{er} janvier et au 31 décembre de l'année. Un rendement fictif de 4% est calculé sur la moyenne du capital dans l'année après un abattement de 20 014 euros. Cet abattement peut être augmenté dans certains cas (de 2 674 euros par enfant à charge par exemple).</i>
Déductions	Déductions	Déductions
Intérêts d'emprunts immobiliers pour résidence principale, primes d'assurance pour retraite complémentaire, frais pour salarié de transport public domicile-travail...	Frais déductibles et pertes.	<i>Aucune.</i>
Déduction personnelle² : <i>pensions alimentaires, dépenses exceptionnelles (pour maladie,...), frais de formation, dons...</i>		
Barème	Barème	Barème
<i>Progressif, de 33,65% à 52% (incluant les prélèvements sociaux)</i>	<i>22% jusqu'à 250 000 euros, 25% au-delà.</i>	<i>30% (le taux d'imposition effectif s'élève donc à 1,2% du capital calculé)</i>

Source : service des impôts néerlandais (barèmes 2007) et service de l'attaché fiscal pour les Pays-Bas

L'imposition des dividendes reçus par les personnes physiques résidentes

	REGIME GENERAL	EXONERATIONS	ABATTEMENTS
ALLEMAGNE	- Prélèvement d'une retenue à la source de 21,10% ³⁶⁶. - Imposition selon le barème général de l'impôt sur le revenu avec crédit d'impôt au titre de la retenue à la source. <u>A compter du 01/01/09, RAS libératoire de 26,37%.</u>	Distribution par OPCVM: exonération des revenus distribués provenant de plus-values. <u>A compter du 01/01/09, RAS libératoire de 26,37%.</u>	- Abattement de 50% sur les dividendes. - Abattement de 801€ doublé pour un couple marié (commun aux intérêts et aux dividendes). <u>A compter du 01/01/09, abattement de 801€ commun aux dividendes, intérêts et plus values, doublé pour un couple marié.</u>
BELGIQUE	. Retenue à la source libératoire de 25%. . Taux de 15% sur les dividendes : - des actions cotées émises à partir du 1^{er} janvier 1994 ; - des actions non cotées émises à partir du 1^{er} janvier 1994, correspondant à des apports en numéraire, enregistrées nominativement auprès d'un établissement financier belge; - des actions fiscalement privilégiées (actions AFV) sous certaines conditions; . Sur option, imposition selon le barème général de l'impôt sur le revenu avec crédit d'impôt au titre de la retenue à la source.	Exonération à hauteur de 160 € par ménage des dividendes de sociétés coopératives ou de sociétés à finalité sociale.	Non
ESPAGNE	Retenue à la source libératoire de 18%.	Non	Abattement de 1 500 €

³⁶⁶ Retenue à la source = 20% + majoration de 5,5% = 21,10%

	REGIME GENERAL	EXONERATIONS	ABATTEMENTS
ETATS-UNIS	Dividendes distribués par les sociétés résidentes des Etats-Unis ou par les sociétés étrangères « qualifiées » ³⁶⁷ : imposition particulière au taux de 15% ³⁶⁸ (0% pour les contribuables se situant dans les tranches inférieures du barème Autres dividendes : imposition au barème progressif de l'IR fédéral (taux maxi 35%) ⁵	Non	Non
FRANCE	Taux maximum : 24% (60% du revenu à 40% max)	Non	Les dividendes sont soumis à l'IR mais seulement pour 60% de leur montant (abattement des 40%) De plus, abattement fixe annuel de 1525€ (3050 pour un couple) par an. Les personnes physiques résidentes bénéficient d'un crédit d'impôt égal à 50% du montant distribué et limité à 115€ (230 pour un couple)
ITALIE	- Si participations substantielles ³⁶⁹ : imposition des dividendes à l'impôt sur le revenu de droit commun. - Dans les autres cas : retenue à la source libératoire de 12,5%, sauf sur dividendes de sociétés non cotées situées dans des Etats à fiscalité privilégiée. Dans ce cas, RAS de 12,5% puis imposition selon le barème général de l'impôt sur le revenu avec crédit d'impôt au titre de la retenue à la source.	Exonération des revenus distribués par les OPCVM italiens à un investisseur privé (hors le cas d'activités industrielles et commerciales).	Abattement de 50,28% ³⁷⁰ sur les dividendes provenant de participations substantielles dans des sociétés résidentes d'Etat ou Territoires à fiscalité non privilégiée.

³⁶⁷ Sociétés résidentes d'une possession des Etats-Unis, sociétés étrangères dont les titres sont cotés auprès d'une bourse des Etats-Unis ou sociétés résidentes d'un Etat avec lequel les Etats-Unis ont conclu une convention fiscale prévoyant une clause d'échange de renseignements.

³⁶⁸ A compter de 2010, sauf prorogation des mesures adoptées en 2003, tous les dividendes seront imposables au barème général de l'IR.

³⁶⁹ Participations substantielles (supérieur à 5% du capital ou à 2% des droits de vote pour les actions cotées ; dans le cas contraire, ces seuils sont respectivement de 25% et 20%).

³⁷⁰ A compter du 1^{ier} janvier 2008, auparavant l'abattement était de 60%.

	REGIME GENERAL	EXONERATIONS	ABATTEMENTS
LUXEMBOURG	- Prélèvement d'une retenue à la source de 15%³⁷¹. - Imposition selon le barème général de l'impôt sur le revenu avec crédit d'impôt au titre de la retenue à la source, remboursable le cas échéant.	Non	- Abattement de 50% sur dividendes, parts de bénéfice et autres produits de participation de source luxembourgeoise et étrangère à condition que les sociétés distributrices soient résidentes d'Etats ayant conclu une convention fiscale avec le Luxembourg. - Abattement général de 1 500 € par personne (dividendes et intérêts).
PAYS-BAS	Il n'est pas tenu compte des dividendes effectivement perçus. Un revenu fictif égal à 4% de la valeur du patrimoine global privé mobilier³⁷² et immobilier est imposé au taux de 30%. Par exception, les dividendes liés à une participation substantielle (supérieure à 5%) sont imposés à l'IR au taux spécifique de 25%³⁷³.	Il n'est pas tenu compte dans la limite de 53 421 € (montant doublé pour un couple) lors de la détermination du patrimoine global des investissements -dans les fonds verts agréés³⁷⁴ - dans les banques, institutions ou structures de financement réalisant des projets sociaux ou éthiques. Ils ouvrent droit en outre à une réduction d'impôt égale à 1,3% du montant exonéré.	Abattement égal à 20 315 € sur la valeur du patrimoine global (montant doublé pour un couple).

³⁷¹ Exonération de retenue à la source sur les dividendes distribués par les sociétés "holding" 1929 et les OPCVM.

³⁷² Patrimoine excluant les participations substantielles (détention supérieure à 5%).

³⁷³ En 2007 uniquement ce taux était ramené à 22% sur les premiers 250 000 € perçus, le taux de 25% s'appliquait au-delà.

³⁷⁴ Fonds dont l'activité concerne des projets de protection de l'environnement.

	REGIME GENERAL	EXONERATIONS	ABATTEMENTS
ROYAUME-UNI	Les dividendes majorés de l'avoir fiscal ³⁷⁵ sont inclus dans le revenu imposable : - s'ils n'excèdent pas 33 300 £ en 2007-2008 ou 36 000 £ en 2008-2009 le taux d'imposition est de 10% ; - sinon il est de 32,5%.	Exonération des dividendes des fonds communs de placement à risque (VCT).	Non
SUISSE	Prélèvement de 35%, de plus ce revenu doit être déclaré pour être imposé à l'impôt sur le revenu (le prélèvement venant alors s'imputer sur l'impôt sur le revenu). NB : ce prélèvement est libératoire pour les non-résidents.	N.C.	N.C.

³⁷⁵ 11,1% du dividende. Il est imputable sur l'impôt sur le revenu et non remboursable.

**L'imposition des plus-values sur cessions de valeurs mobilières
(actions et obligations) réalisées à titre non professionnel par les
personnes physiques résidentes**

	REGIME GENERAL	EXONERATIONS PARTICULIERES ET ABATTEMENTS	REGIME DES OPERATIONS A CARACTERE HABITUEL, SPECULATIF OU DES CESSIONS IMPORTANTES
ALLEMAGNE	Exonération sauf opérations à caractère spéculatif et cessions tirées de participations importantes. A compter du 1^{er} janvier 2009 : RAS libératoire de 26,37% si actions acquises après le 01/01/09 sauf cessions de participations supérieures à 1%.	Non A compter du 1^{er} janvier 2009 : Abattement de 801 € sur l'ensemble des revenus d'épargne (intérêts, dividendes et plus-values), doublé pour un couple marié.	.Titres détenus moins d'un an et plus-value supérieure à 511 € (régime des opérations spéculatives) : imposition selon le barème de l'IR de droit commun après abattement de 50% (taux supérieur de 47,47%³⁷⁶ sur revenus 2007). .Cessions provenant de participations supérieures à 1% détenues directement ou indirectement au cours de l'année de cession ou de l'une des 5 années précédentes : abattement de 50% puis application du barème (taux supérieur de 47,47% sur revenus 2007). A compter du 1^{er} janvier 2009 : Pour les plus-values sur cessions de participation >1%, abattement de 40% sur la plus-value puis application du barème de l'IR.

³⁷⁶ En 2007, 45% plus majoration exceptionnelle de 5,5% soit 47,47%.

	REGIME GENERAL	EXONERATIONS PARTICULIERES ET ABATTEMENTS	REGIME DES OPERATIONS A CARACTERE HABITUEL, SPECULATIF OU DES CESSIONS IMPORTANTES
BELGIQUE	Exonération sauf opérations à caractère spéculatif et cessions par des résidents à des personnes morales non résidentes de l'Union européenne d'actions ou de parts de sociétés résidentes tirées de participations substantielles ³⁷⁷ .	Non	Opérations à caractère spéculatif : Opérations dépassant la gestion normale d'un patrimoine privé (ayant un caractère répétitif). Taux spécial de 33% et impôts locaux facultatifs. Cession d'actions ou de parts de sociétés résidentes à des personnes morales non résidentes de l'UE, si le cédant, seul ou avec sa proche famille, a détenu à un moment quelconque au cours des 5 ans précédents, plus de 25% des droits sociaux. Taux spécial de 16,5% et impôts locaux facultatifs.
ESPAGNE	Détention supérieure à 1 an : imposition de la plus-value au taux de 18%. Détention inférieure à un an : imposition de la plus-value au barème de l'impôt sur le revenu (taux maximum de 43%)	Non	Non

³⁷⁷ La cession par des résidents à des personnes morales non résidentes de Belgique mais résidentes d'un des Etats de l'UE d'actions ou de parts de sociétés résidentes tirées de participations substantielles n'est plus imposable : l'administration fiscale s'est rangée à l'avis de la Cour de justice des Communautés européennes, qui, par son ordonnance du 8 juin 2004 (*De Baeck c. Etat belge*) a déclaré que ce régime était incompatible avec les libertés communautaires.

	REGIME GENERAL	EXONERATIONS PARTICULIERES ET ABATTEMENTS	REGIME DES OPERATIONS A CARACTERE HABITUEL, SPECULATIF OU DES CESSIONS IMPORTANTES
ETATS-UNIS	Détention supérieure à 1 an : imposition au taux de 15% (0% pour les contribuables se situant dans les tranches inférieures du barème taxées aux taux de 10% et 15% ³⁷⁸⁾ ⁴ Détention inférieure à 1 an : imposition au barème progressif de l'IR fédéral (taux maxi 35%) ³⁷⁹⁾ .	Non	Non

³⁷⁸ A compter de 2010, sauf prorogation des mesures adoptées en 2003, les plus-values seront imposées au taux de 18% si détention de 1 à 5 ans ou de 15% si détention > 5ans (taux réduits respectivement à 15% et 8% pour les contribuables se situant dans les tranches inférieures du barème).

³⁷⁹ Plus imposition variable selon les Etats fédérés.

	REGIME GENERAL	EXONERATIONS PARTICULIERES ET ABATTEMENTS	REGIME DES OPERATIONS A CARACTERE HABITUEL, SPECULATIF OU DES CESSIONS IMPORTANTES
FRANCE	Imposition séparée 29% : sur les parts, bonds et autres obligations si le montant total annuel dépasse les 25 000 €	Exonération si le montant annuel total des plus-values réalisées est inférieur à 25 000 € Le montant des plus-values de cession d'actions ou de parts de sociétés passibles de l'IS, ou de droits démembrés (usufruit ou nue-propriété) portant sur ces titres, est réduit d'un abattement d'un tiers par année de détention des titres au-delà de la cinquième, d'où une exonération totale des plus-values réalisées sur les titres détenus depuis plus de huit ans. L'abattement s'appliquera au plus tôt aux cessions réalisées à partir du 1^{er} janvier 2012, avec une possibilité d'exonération totale des plus-values à partir de 2014, car la durée de détention des titres détenus avant le 1^{er} janvier 2006 se décompte à partir de cette même date. Pour les titres acquis à partir de 2006, la durée de détention sera décomptée à partir du 1^{er} janvier de l'année de leur acquisition ou souscription.	Lorsque les membres d'une même famille détiennent une participation importante dans une société soumise à l'impôt sur les sociétés ayant son siège en France, les cessions de titres au sein du groupe familial sont exonérées lorsque les conditions suivantes sont réunies : - le cédant, son conjoint, leurs ascendants et leurs descendants doivent avoir détenu ensemble, directement ou indirectement, plus de 25 % des droits dans les bénéfices sociaux à un moment quelconque au cours des cinq années précédant la cession (peu importe le pourcentage de titres cédés) ; - la cession de ces droits doit être consentie, pendant la durée de la société, au profit de l'un des membres du groupe familial défini ci-dessus ; - l'acquéreur ne doit pas revendre tout ou partie des droits à un tiers dans un délai de cinq ans.

	REGIME GENERAL	EXONERATIONS PARTICULIERES ET ABATTEMENTS	REGIME DES OPERATIONS A CARACTERE HABITUEL, SPECULATIF OU DES CESSIONS IMPORTANTES
ITALIE	Retenue à la source libératoire de 12,5% sauf cessions tirées de participations substantielles.	Abattement de 60%³⁸⁰ sur les plus-values de cessions de participations substantielles détenues au moins 12 mois dans des sociétés résidentes d'Etats à fiscalité non privilégiée. Exonération des plus-values de cession de parts d'OPCVM. <u>A compter du 1^{er} juin 2008</u> Exonération des plus-values de cession d'actions détenues plus de 3 ans si plus-values réinvesties dans une autre société de capitaux ou de personnes italiennes opérant dans le même secteur dans les 2 ans suivant la cession.	Imposition à l'impôt sur revenu de droit commun des cessions de participations substantielles, à savoir : - si la participation représente plus de 2% des droits de vote ou de 5% du capital des sociétés cotées ; - si la participation représente plus de 20% des droits de vote ou de 25% du capital des sociétés non cotées.
LUXEMBOURG	Exonération sauf opérations spéculatives et cessions tirées de participations supérieures à 10%.	Abattement de 50 000 €, doublé pour un couple marié, utilisable une fois tous les dix ans sur cessions de participations supérieures à 10% ³⁸¹ .	. Titres détenus moins de 6 mois et plus-value supérieure à 500 € (régime des opérations spéculatives) : barème de l'impôt sur le revenu de droit commun (taux maximum de 38%). . Cessions provenant de participations directes ou indirectes supérieures à 10% au cours de l'année de cession ou de l'une des 5 dernières années : taux égal à la moitié du taux moyen de l'impôt sur le revenu global incluant la plus-value (soit un taux maxi de 19%).

³⁸⁰ Abattement ramené à 50,28% à compter du 1er janvier 2009.

³⁸¹ Abattement décennal commun aux plus values mobilières et immobilières.

	REGIME GENERAL	EXONERATIONS PARTICULIERES ET ABATTEMENTS	REGIME DES OPERATIONS A CARACTERE HABITUEL, SPECULATIF OU DES CESSIONS IMPORTANTES
PAYS-BAS	Il n'est pas tenu compte des plus et moins values effectivement réalisées. Un revenu fictif égal à 4% de la valeur du patrimoine global privé et immobilier est imposé au taux de 30% sauf cessions tirés de participations substantielles.	Abattement égal à 20 315 € sur la valeur du patrimoine global (montant doublé pour un couple).	Par exception, les plus-values liées à une participation substantielle (supérieure à 5%) sont imposées à l'IR au taux spécifique de 25% ³⁸³ .

³⁸² Patrimoine excluant les participations substantielles (détention supérieure à 5%).

³⁸³ En 2007 uniquement ce taux était ramené à 22% sur les premiers 250 000 € perçus, le taux de 25% s'appliquait au-delà.

	REGIME GENERAL	EXONERATIONS PARTICULIERES ET ABATTEMENTS	REGIME DES OPERATIONS A CARACTERE HABITUEL, SPECULATIF OU DES CESSIONS IMPORTANTES
ROYAUME-UNI	A compter du 6 avril 2008 Exonération des plus-values ne dépassant pas 9 600 £ par an et par personne. Au-delà, imposition séparée de la plus-value au taux proportionnel de 18%. Régime antérieur Exonération des plus-values ne dépassant pas 9 200 £ par an et par personne. Au-delà barème de l'impôt sur le revenu (taux maximum de 40%).	Exonération des plus-values sur cession : - d'actions cotées ou de parts d'OPCVM souscrites dans le cadre d'un plan d'épargne en actions <i>Personal Equity Plan</i> (PEP) et <i>Individual Savings Account</i> (ISA) ; - de titres émis par certains organismes publics ; - d'actions non cotées détenues depuis au moins trois ans dans un plan d'épargne <i>Enterprise Investment Scheme</i> (EIS) ; - des parts des fonds communs de placements à risque <i>Venture Capital Trusts</i> (VCT) investis en titres de sociétés non cotées pour au moins 70% de leur portefeuille ; - d'actions détenues depuis au moins 3 ans dans un plan d'intéressement salarial ; - de titres et obligations d'Etat ; - de certaines obligations (<i>qualifying corporate bonds</i>). <u>Régime applicable aux cessions réalisées avant le 6 avril 2008 :</u> La fraction taxable de la plus-value diminue en fonction du nombre d'années de possession du bien au-delà de la deuxième : 95% pour 3 ans de détention, 90% pour 4 ans, 85% pour 5 ans et 80% pour 6 ans et plus.	A compter du 6 avril 2008 « entrepreneur relief » : les détenteurs d'au moins 5% des actions d'une société (ainsi que les personnes physiques qui détiennent tout ou partie d'une entreprise) bénéficient d'une imposition limitée à 10% lors de la cession à hauteur de 1 million £ (un million de £ cumulé tout au long de leur activité professionnelle).

	REGIME GENERAL	EXONERATIONS PARTICULIERES ET ABATTEMENTS	REGIME DES OPERATIONS A CARACTERE HABITUEL, SPECULATIF OU DES CESSIONS IMPORTANTES
SUISSE	Les PV sur bien meubles sont exonérées au niveau fédéral, cantonal et municipal Max : 25 à 50% (selon les cantons) si moins 4 ou 5 ans de détention. Surtaxe en cas de vente à CT : jusqu'à 50% de l'impôt normalement dû.	N.C.	Réduction progressive par année de détention supplémentaire. Réduction max : 50 à 70% de l'impôt dû.

Régimes d'imposition des plus-values immobilières (immeubles bâtis) réalisées à titre privé par les ménages résidents

	REGIME GENERAL	CAS PARTICULIER
ALLEMAGNE	- Si durée de détention ≤ 10 ans : imposition de la plus-value selon le barème général de l'IR (taux maxi 47,47%). - Si durée de détention > 10 ans : exonération.	Exonération de la plus-value sur résidence principale.
BELGIQUE	<u>Immeubles bâtis</u> : imposition au taux de 16,5% si durée de détention ≤ 5 ans. - Exonération si détention > 5 ans. <u>Immeubles non bâtis</u> : imposition au taux de 33% si durée de détention ≤ 5 ans ou de 16,5% si durée de détention > 5 ans et ≤ 8 ans. - Exonération si détention > 8 ans.	Exonération de la plus-value sur résidence principale.
ESPAGNE	- Si détention ≤ 1 an : imposition de la plus-value selon le barème général de l'IR (taux maxi 43%). - Si détention > 1 an : taux de 18%	Exonération de la plus-value sur résidence principale si emploi du prix de vente dans un bien similaire (2 ans) ou si le cédant est âgé d'au moins 65 ans.

	REGIME GENERAL	CAS PARTICULIER
ETATS-UNIS	- Si <u>détention < 1 an</u> : imposition au barème progressif de l'IR fédéral (taux maxi : 35%)³⁸⁴ - Si <u>détention > 1 an</u> : imposition particulière au taux de 15% (0% pour les contribuables se situant dans les tranches inférieures du barème taxées aux taux de 10% et 15%)^{1 385}	Exonération de la plus-value à hauteur de 250 000 \$ (500 000 \$ pour un couple souscrivant une déclaration commune) si la résidence cédée a constitué la résidence principale du contribuable pendant au moins 2 ans au cours des 5 ans précédant la date de cession. La durée de 2 ans n'est pas exigée si la cession est motivée par des raisons de santé, une mutation ou des circonstances exceptionnelles (divorce, chômage ...). En ce cas, l'exonération est calculée au prorata de la durée d'occupation du logement comme résidence principale.
FRANCE	Imposition séparée 27% : sur les biens immobiliers. Abattement de 10% par année de détention au-delà 5 ans, soit une exonération de la plus-value au bout de 15 ans de détention	La plus-value réalisée lors de la cession d'une résidence principale est exonérée, quel que soit le type de logement (maison individuelle ou appartement). Les plus-values de cession d'immeubles, de parties d'immeubles ou de droits relatifs à ces biens sont exonérées lorsque le prix de cession est inférieur ou égal à 15 000 €. Ce plafond s'apprécie bien par bien et non pas annuellement.

³⁸⁴ Plus imposition variable selon les Etats fédérés.

³⁸⁵ A compter de 2010, sauf prorogation des baisses d'impôt adoptées en 2003, les plus-values seront imposées au taux de 18% si détention comprise entre 1 et 5 ans ou de 15% si détention > 5ans (taux réduits respectivement à 15% et 8% pour les contribuables se situant dans les tranches inférieures du barème).

ITALIE	- Si <u>détention</u> $\leq$ 5 ans : imposition de la plus-value selon le barème général de l'IR (taux maxi 43%). - Si <u>détention</u> $>$ 5 ans : exonération.	Exonération de la plus-value : • sur résidence principale, • sur biens acquis par donation ou succession.
LUXEMBOURG	Années d'imposition 2002 à 2007 Abattement décennal de 50 000 € (doublé si couple marié) puis application du quart du taux moyen d'imposition du revenu global (taux maxi 9,5%). <i>A compter de l'année d'imposition 2008</i> - Si <u>détention</u> $\leq$ 2 ans : imposition de la plus-value selon barème général de l'IR (taux maxi 38%). - Si <u>détention</u> $>$ 2 ans : coefficients d'érosion monétaire sur prix d'acquisition et abattement décennal 50 000 € (doublé si couple marié)³⁸⁶ puis application de la moitié du taux moyen d'imposition du revenu global (taux maxi 19%).	Exonération de la plus-value sur résidence principale.
PAYS-BAS	Il n'est pas tenu compte des plus-values ou des moins-values effectivement réalisées. Un revenu fictif égal à 4% de la valeur du patrimoine global privé mobilier et immobilier (hors résidence principale) est imposé au taux de 30%.	Exonération de la plus-value de cession de la résidence principale. Mais le montant de la plus-value réalisée est supposé réinvesti dans l'acquisition de la nouvelle résidence. Par conséquent la déductibilité des intérêts du nouvel emprunt est limitée à la différence entre le prix d'acquisition de la nouvelle résidence et le montant de la plus-value réalisée³⁸⁷.
ROYAUME-UNI	A compter du 6 avril 2008 : Exonération des plus values inférieures à 9600£ (12 195€). Au delà, imposition séparée au taux de 18%.	Exonération de la plus-value de cession de la résidence principale.

³⁸⁶ Abattement décennal commun aux plus values mobilières et immobilières.

³⁸⁷ La valeur de la résidence principale n'est pas incluse dans le patrimoine global privé mobilier et immobilier taxé forfaitairement. L'occupation de la résidence principale donne lieu à l'imposition d'un revenu fictif au barème général de l'IR, globalement avec les revenus d'activité. En contrepartie, les intérêts d'emprunt sont déductibles sans limitation de ces mêmes revenus.

SUISSE	Les PV sur biens immeubles sont imposées au seul niveau cantonal et municipal. Imposition séparée (référentiel : canton de Zurich). Max : 25 à 50% (selon les cantons) si moins 4 ou 5 ans de détention. Réduction progressive par année de détention supplémentaire. Réduction max : 50 à 70% de l'impôt dû Surtaxe en cas de vente à CT : jusqu'à 50% de l'impôt normalement dû	(3) N.C.
---------------	---	----------

Répartition du nombre d'Etats par mécanisme d'imposition des revenus du patrimoine en 2004 et 2009

	RETENUE A LA SOURCE LIBERATOIRE		RETENUE A LA SOURCE NON LIBERATOIRE		BAREME PROGRESSIF SANS RAS		EXONERATION	
	2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009
Intérêts	13	17	7	6	5	2	2	2
Dividendes	10	15	9	6	4	2	4	4
Plus-values	3	6	0	0	16	13	8	8

Mécanismes d'imposition en vigueur au 1^{er} janvier 2009³⁸⁸

	RAS LIBERATOIRE	RAS NON LIBERATOIRE	IMPOSITION AU BAREME SANS RAS	EXONERATION
Intérêts	17 Etats : AT, BE, CZ, DE, ES, FI, FR ³⁸⁹ , GR, HG, IT, LU, MT, PL, PT, RO, SK, SI.	6 Etats : EE, IE, LT, NL, SE, UK.	2 Etats : DK et LV	2 Etats : BG et CY
Dividendes	15 Etats : AT, BE, BG, CZ, DE, DK, ES, FR ¹³ , GR, HG, IT, PL, PT, RO SI.	6 Etats : FI, IE, LT, LU, NL, SE.	2 Etats : MT et UK.	4 Etats : CY, EE, LV, SK.
Plus-values	6 Etats : DE, ES, GR, HG, IT, RO.	Aucun Etat	13 Etats : BG, DK, EE, FI, FR, IE, MT, NL, PL, SK, SE, SI, UK ³⁹⁰	8 Etats : AT, BE, CY, CZ, LT, LU, LV, PT.

³⁸⁸ Code pays : AT : Autriche, BE : Belgique, BG : Bulgarie, CY : Chypre, CZ : République Tchèque, DE : Allemagne, DK : Danemark, EE : Estonie, ES : Espagne, FI : Finlande, FR : France, GR : Grèce, HG : Hongrie, IE : Irlande, IT : Italie, LV : Lettonie, LT : Lituanie, LU : Luxembourg, MT : Malte, NL : Pays-Bas, PL : Pologne, PT : Portugal, RO : Roumanie, SI : Slovénie, SK : Slovaquie, SE : Suède, UK : Royaume-Uni.

³⁸⁹ En France, le droit commun reste une imposition au barème, le système de retenue à la source n'est qu'optionnel contrairement aux pays suivants dont le droit commun pour intérêts et/ou dividendes est la RAS libératoire mais qui autorisent une imposition au barème sur option : Belgique et Portugal pour dividendes et intérêts ; Autriche et Malte pour intérêts uniquement.

³⁹⁰ Au-delà de l'exonération de 9 600 £.

Synopsis du traitement fiscal des revenus fonciers

	ALLEMAGNE	BELGIQUE	
Mode d'imposition des revenus fonciers	Imposition des revenus fonciers au barème progressif de l'IR (taux maxi de 47,47 %).	<u>Immeuble donné en location à une personne physique qui ne l'affecte pas à l'exercice de son activité professionnelle</u> : imposition au barème de l'IR (taux maxi 50 %) de la valeur cadastrale ³⁹¹ indexée et majorée de 40 %	<u>Immeuble donné en location à une personne physique qui l'affecte à l'exercice de son activité professionnelle ou à une société</u> : imposition des loyers au barème de l'IR (taux maxi 50 %)
Charges déductibles (hors intérêts)	Montant réel des charges nécessaires pour garantir ou conserver le revenu.	Pas de déduction en raison de l'imposition de la valeur cadastrale	Charges forfaitaires : = 40 % du loyer Mais : - les charges ne peuvent être > à 2/3 de 3,5 fois le revenu cadastral - le loyer net ne peut pas être < revenu cadastral indexé et majoré de 40 %
Intérêts d'emprunt	Déductibles sans limite.	Déductibles dans la limite de la valeur cadastrale	Déductibles dans les limites ci-dessus
Amortissement du prix d'acquisition ou de construction	Amortissement linéaire du bâti sur 50 ans (2 % par an) ³⁹² . - Amortissement pour acquisition de logements sociaux ³⁹³ : 10% (5 ans) puis 7% (5 ans) et 3,1/3 (par an) sur la valeur restante, hors terrain.	Non	Non
Traitement des déficits fonciers	Imputation sans limite sur le revenu global. Le solde non imputable est reportable sur les revenus de l'année précédente dans la limite de 511 500 € ³⁹⁴ puis peut être reporté sur les revenus des années suivantes sans limitation de temps mais sous conditions. ³⁹⁵	Sans objet : le loyer ne peut être négatif.	

³⁹¹ Le revenu cadastral est censé représenter le revenu annuel net de l'immeuble, au prix de l'année de référence de la dernière évaluation cadastrale. Cette année de référence est 1975, mais les revenus cadastraux sont indexés depuis 1990.

³⁹² Les logements acquis ou construits entre le 01.01.04 et 31.12.05 bénéficient de taux d'amortissement de 4 % (sur 9 ans), 2,5 % (sur 8 ans) puis 1,25 % (sur 32 ans), hors terrain.

³⁹³ Engagement de les louer pendant 10 ans et de respecter un certain montant de loyer. Les Länder sont habilités à fixer ces plafonds.

³⁹⁴ Doublé si couple marié

³⁹⁵ Il s'agit du régime général du traitement des déficits, non spécifique aux déficits fonciers.

	ESPAGNE	ETATS-UNIS
Mode d'imposition des revenus fonciers	- Abattement de 50 % et imposition des loyers au taux de 18 %. - Si le locataire est âgé de 18 à 35 ans et exerce une activité professionnelle (salariée ou indépendante) : exonération des loyers.	Barème progressif de l'IR fédéral (taux maxi 35 %) ³⁹⁶ .
Charges déductibles (hors intérêts)	Montant réel des charges nécessaires à l'obtention du revenu.	Déduction des charges réelles.
Intérêts d'emprunt	Déductibles dans la limite des revenus fonciers bruts.	Déductibles
Amortissement du prix d'acquisition ou de construction	Amortissement linéaire égal à 4 % de la valeur d'acquisition du bien ³⁹⁷ hors terrain	Amortissement linéaire sur 27,5 ans.
Traitement des déficits fonciers	Possibilité de reporter un déficit foncier durant les quatre exercices suivants dès lors qu'il ne provient pas d'intérêts d'emprunts.	Les déficits nets sont imputables sur les autres revenus "passifs" ³⁹⁸ de l'année ou des années ultérieures. Si le contribuable "participe activement" à la gestion de son patrimoine (choix des locataires, rédaction des baux...), déficits imputables sur revenus autres que passifs dans la limite de 25.000 \$ de déficit.
	FRANCE	
Mode d'imposition des revenus fonciers	Imposition des revenus fonciers au barème progressif de l'IR (taux maxi de 40 %). En-dessous 15 000 euros : régime simplifié (micro-foncier)	
Charges déductibles (hors intérêts)	Montant des charges réelles (Micro-foncier = frais forfaitaires par abattement de 30% des revenus)	
Intérêts d'emprunt	Déductibles	
Amortissement du prix d'acquisition ou de construction	Le prix d'acquisition n'est ni amortissable ni déductible (en IR catégorie des revenus fonciers, mais l'amortissement est possible en IS/BIC)	
Traitement des déficits fonciers	Déficits imputables sur revenus fonciers des 10 années suivantes	

³⁹⁶ Plus imposition variable selon les Etats fédérés.

³⁹⁷ Ou valeur retenue par l'administration fiscale pour d'autres impôts ou valeur cadastrale. La plus forte des trois valeurs précédentes est retenue.

³⁹⁸ Dividendes, intérêts, revenus fonciers et activités BIC auxquelles le contribuable ne participe pas de manière régulière.

	ITALIE	LUXEMBOURG
Mode d'imposition des revenus fonciers	Imposition au barème progressif (taux maxi de 43%) du revenu le plus élevé: soit le revenu cadastral ³⁹⁹ soit les revenus réels diminués de 15% (frais).	Imposition des revenus fonciers au barème progressif de l'IR ⁴⁰⁰ (taux maxi de 38 %).
Charges déductibles (hors intérêts)		Montant réel des charges nécessaires à l'obtention du revenu. Option pour une déduction forfaitaire en lieu et place de la déduction des dépenses d'entretien. Elle est égale à 35% des loyers bruts annuels dans la limite de 2 700 € par immeuble ayant plus de 15 ans.
Intérêts d'emprunt	Non déductibles	Déductibles sans limite
Amortissement du prix d'acquisition ou de construction	Non	Amortissement linéaire égal à 6% du coût d'acquisition ou de construction de l'immeuble pendant 7 ans (hors terrain). Taux de 2% pour immeubles ayant entre 6 et 60 ans et 3% pour immeubles >60 ans (hors terrain).
Traitement des déficits fonciers	Sans objet : soit revenu cadastral soit revenu foncier effectif diminué uniquement d'un pourcentage de frais de 15 %.	Imputation sans limite sur le revenu global (pas de report du solde non imputable sur les revenus des années ultérieures).
	PAYS-BAS	ROYAUME-UNI
Mode d'imposition des revenus fonciers	Il n'est pas tenu compte des revenus fonciers effectivement perçus. Un revenu fictif égal à 4 % de la valeur du patrimoine privé mobilier ⁴⁰¹ et immobilier (hors résidence principale) est imposé au taux de 30 %.	Barème progressif de l'IR (taux maxi 40 %).
Charges déductibles (hors intérêts)	Non déductibles. Il n'est pas tenu compte des frais réels. Abattement égal à 20 315 € sur la valeur du patrimoine global (montant doublé pour un couple).	Déduction des charges réelles.
Intérêts d'emprunt	Non déductibles. Il n'est pas tenu compte des frais réels.	Déductibles
Amortissement du prix d'acquisition ou de construction	Non déductibles	Non
Traitement des déficits fonciers	Sans objet	Imputation sur les revenus fonciers ultérieurs sans limite.

³⁹⁹ Le revenu pris en compte correspond à un pourcentage de la valeur cadastrale.

⁴⁰⁰ La valeur locative de l'habitation occupée par le propriétaire est imposée dans la catégorie revenus fonciers. Cette valeur est déterminée d'après un régime forfaitaire. La fixation forfaitaire exclut la déduction des frais d'obtention (y compris des amortissements). Seuls les intérêts d'emprunt sont déductibles mais dans la limite d'un plafond qui ne peut excéder la valeur locative de l'habitation.

⁴⁰¹ Patrimoine excluant les participations substantielles (détenue supérieure à 5 %).

Les régimes d'imposition des produits d'assurance-vie et des rentes viagères

	AVANTAGE FISCAL LIÉ AUX COTISATIONS VERSEES	SORTIE EN RENTE	SORTIE EN CAPITAL
ALLEMAGNE	<u>Assurance vie</u> - Contrats conclus avant le 1^{er} janvier 2005 Déduction des primes dans la limite d'un certain plafond⁴⁰² de charges annuelles de 2400€, doublé pour un couple marié. Durée maximale des contrats : 12 ans. <u>Contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2005</u> Pas de déduction des primes d'assurance vie sur le revenu imposable. <u>Rente viagère à titre onéreux</u> pas d'avantage fiscal. <u>Assurance retraite</u> : déduction de 64% en 2007 (66% en 2008) des sommes versées prises en compte dans un plafond annuel de 20 000 € (célibataire) ou de 40 000 € (si mariés).⁴⁰³ Les prestations ne doivent pas être versées avant les 60 ans de l'assuré.	<u>Pour les contrats d'assurance vie et les rentes viagères à titre onéreux</u> : Imposition des produits capitalisés selon un taux fixe sur la durée de vie restante du crédientier, décroissant avec l'âge du crédientier à la date de l'échéance : par exemple si bénéficiaire âgé de 65 ans au moment où les prestations commencent à être versées, imposition sur 18% des revenus ; si âgé de 97 ans, imposition sur 1%. <u>Assurance retraite</u> Imposition de 54% en 2007 (56% en 2008) de la pension au barème général de l'IR².	<u>Assurance vie</u> - Contrats conclus avant le 1^{er} janvier 2005 Exonération totale des sommes versées si le contrat a une durée minimum de 12 ans. Sinon, imposition au barème général d'IR. - Contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2005 RAS non libératoire de 26,37% puis imposition selon le barème général de l'IR avec crédit d'impôt au titre de la RAS. Cas particulier : Si le souscripteur a plus de 60 ans* et si contrat > 12 ans Abattement de 50% sur les sommes capitalisées (différence entre le montant du capital perçu et le coût du contrat (primes versées, frais divers)) *au moment du paiement des sommes <u>Rente viagère à titre onéreux</u> : sans objet <u>Assurance retraite</u> : Pas de versement en capital (non cessible et non capitalisable).

⁴⁰² Qui comprend, outre les primes d'assurance vie versées, les cotisations assurance maladie, accidents, vieillesse.

⁴⁰³ Il s'agit d'un nouveau régime d'assurance retraite institué en 2005. La déductibilité des primes augmente progressivement (2 points par an jusqu'en 2020 puis 1 point après 2020), elles seront totalement déductibles à compter de 2025. Corrélativement la proportion de la pension imposable augmente, elle aussi de 2 points par an (imposition totale à compter de 2004).

	AVANTAGE FISCAL LIE AUX COTISATIONS VERSEES	SORTIE EN RENTE	SORTIE EN CAPITAL
BELGIQUE	Réduction d'impôt dont le taux est fonction de la pression fiscale moyenne du contribuable, limitée à : - <i>assurance-vie</i> : 796 € (montant maximal de primes ouvrant droit à réduction variant selon les revenus du contribuable, montant maxi : 1 950 €) - <i>épargne pension</i> : 332 € (montant maximal des primes versées : 830 €)	<u>Taxe libératoire de l'IR</u> (à versement unique), prélevée au 60^{ème} anniversaire de l'assuré, sur contrats individuels dont les primes ont ouvert droit à une réduction d'impôt <u>Taux</u> de 10% sur prestations correspondant aux cotisations versées à/c 1.1.93 (16,5% antérieurement). <u>Assiette</u> : montant capitalisé des versements	
	<u>Contrats non agréés (dont rentes viagères à titre onéreux)</u> : pas d'avantage fiscal à l'entrée	Exonération si contrat de plus de 8 ans, ou si le capital assuré en cas de décès de l'assuré est au moins égal à 130% des cotisations versées ou si versement suite au décès de l'assuré. Si aucune de ces conditions n'est remplie, imposition au taux de 15 % de la différence entre le capital à terme et les primes investies.	
	<u>Contrats de pure capitalisation (dont rentes viagères à titre onéreux ne comprenant aucun élément aléatoire)</u> : pas d'avantage fiscal à l'entrée.	Imposition au taux de 15% de la différence entre les montants bruts investis et les montants nets perçus	
ESPAGNE	<u>Plans agréés de fonds de pension, de mutuelles de prévoyance, plans de prévoyances</u> : Déductibilité de l'assiette de l'IR = 10 000 € ou 30% des revenus professionnels si inférieurs (si âgé de plus de 50 ans : 12 500 € ou 50% des revenus professionnels) Si apport en faveur du conjoint qui perçoit des revenus < 8 000 €, majoration de la déduction de 2 000 € Montant global maximum des primes annuelles versées sur ces plans = 10 000 € en général	Imposition au barème progressif de l'IR (taux maxi 43%)	Imposition du capital perçu au barème progressif de l'IR après abattement de 40% (abattement pour revenus irréguliers)

	AVANTAGE FISCAL LIE AUX COTISATIONS VERSEES	SORTIE EN RENTE	SORTIE EN CAPITAL
	<u>Nouveau plan d'assurance vie</u> (PIAS) instauré le 01/01/2007 (objectif épargne retraite) : montant maximum global des primes versées sur ce plan = 240 000 € (pas de versement de prestations avant 10 ans), montant annuel maximum : 8 000 €. Pas d'avantage fiscal à l'entrée	Imposition au taux de 18% d'une partie de la rente perçue, variable selon l'âge du bénéficiaire : - 40% si bénéficiaire âgé de moins de 40 ans au moment du premier versement - 35% âge entre 40 et 49 ans - 28% entre 50 et 59 ans - 24% entre 60 et 65 ans - 20% entre 66 et 69 ans - 8% si > 69 ans	Pas de sortie en capital
	<u>Autres contrats (dont rentes viagères à titre onéreux)</u> Pas d'avantage fiscal à l'entrée	Imposition au taux de 18% du rendement du capital versé (étalement sur 10 ans) et d'une fraction de la rente perçue égale à : . si rentes versées durant une période de temps spécifique : 12% si versement sur une durée inférieure à 5 ans 16% : période comprise entre 5 et 10 ans 20% période comprise entre 10 et 15 ans 25% > 15 ans . si rentes versées sur une période de temps non définie : - 40% si bénéficiaire âgé de moins de 40 ans au moment du premier versement - 35% âge entre 40 et 49 ans - 28% entre 50 et 59 ans - 24% entre 60 et 65 ans - 20% entre 66 et 69 ans - 8% si > 69 ans	Imposition au taux de 18% de la fraction du capital égale à la différence entre les primes versées et le capital perçu.

	AVANTAGE FISCAL LIE AUX COTISATIONS VERSEES	SORTIE EN RENTE	SORTIE EN CAPITAL
ETATS-UNIS	<u>Assurances-vie et rentes viagères à titre onéreux</u> Pas d'avantage fiscal	Imposition de la fraction correspondant à la différence entre le capital à terme et les primes investies au barème de l'IR fédéral (taux maxi 35%) ⁴⁰⁴ . Dans le cas des <u>rentes viagères à durée de versement déterminée contractuellement</u> la fraction exonérée représente la proportion des primes versées par rapport au montant du capital à percevoir au terme du contrat (si les primes versées représentent 60% du montant global du capital à percevoir, 60% de la rente est exonérée d'impôt). Pour les <u>rentes viagères ayant pour terme le décès du crédictier</u> , l'administration publie une table permettant de déterminer la fraction imposable de chaque rente viagère annuelle, en fonction de l'âge du crédictier à la date du premier versement (un crédictier âgé de 5 ans est imposable sur 76,6% de la rente reçue à cet âge. S'il est âgé de 115 ans, il est imposable sur 0,5% de la rente perçue)	Imposition de la fraction correspondant à la différence entre le capital à terme et les primes investies au barème de l'IR fédéral (taux maxi 35%) ⁴⁰⁵ .
FRANCE	V. supra	V. supra	V. supra
ITALIE	<u>Assurance vie</u> pas d'avantage fiscal. <u>Rente viagère à titre onéreux</u> pas d'avantage fiscal.	<u>Assurance vie</u> Retenue à la source libératoire de 12,5% sur la fraction correspondant aux intérêts capitalisés. <u>Rente viagère à titre onéreux</u> <u>Contrats conclus avant le 1^{er} janvier 2001</u> Imposition de 60% de la rente à hauteur de l'IR de droit commun (taux maxi de 43%). <u>Contrats conclus après le 1^{er} janvier 2001</u> Imposition de la rente à l'IR de droit commun (taux maxi de 43%)	<u>Assurance vie</u> - Imposition de la fraction correspondant aux produits capitalisés : retenue à la source libératoire de 12,5%. - Exonération du capital versé en cas de décès dans le cadre d'un contrat assurance vie. <u>Rente viagère à titre onéreux</u> sans objet

⁴⁰⁴ Plus imposition variable selon les Etats fédérés.

⁴⁰⁵ Plus imposition variable selon les Etats fédérés.

	AVANTAGE FISCAL LIE AUX COTISATIONS VERSEES	SORTIE EN RENTE	SORTIE EN CAPITAL
LUXEMBOURG	<u>Assurance vie</u> Dédution du RI des primes dans la limite annuelle de 672 € (+ 672 € pour conjoint et par enfant à charge). Durée minimale des contrats : 10 ans. <u>Epargne prévoyance vieillesse</u> Deductibilité des versements croissante en fonction de l'âge du contribuable : dans la limite annuelle de 1 500€ (par conjoint) si contribuable moins de 40 ans ou de 3 200€ si contribuable de plus de 55 ans. Durée minimale des contrats : 10 ans et échéance du contrat au plus tôt à l'âge de 60 ans du souscripteur. <u>Rente viagère à titre onéreux</u> Pas d'avantage fiscal	<u>Assurance vie</u> Si déduction primes lors de la souscription, la rente est imposable au barème de l'IR sans abattement (catégorie pensions). <u>cas particulier</u> : Si contrat à versement prime unique (sans déduction fiscale lors de la souscription), abattement de 50% de la rente puis imposition selon barème de l'IR. <u>Epargne prévoyance vieillesse</u> Imposition de la rente viagère mensuelle à hauteur de 50% à l'IR de droit commun (catégorie pensions). <u>Rente viagère à titre onéreux</u> Imposition de la rente perçue à l'IR de droit commun (taux maxi de 38%).	<u>Assurance vie</u> Exonération d'IR à hauteur de 50% des intérêts versés. <u>Epargne prévoyance vieillesse</u> Remboursement en capital : taxation à la moitié du taux d'imposition calculé sur l'ensemble des revenus du contribuable <u>Rente viagère à titre onéreux</u> sans objet

	AVANTAGE FISCAL LIE AUX COTISATIONS VERSEES	SORTIE EN RENTE	SORTIE EN CAPITAL
PAYS-BAS	<u>Assurance-vie respectant un certain nombre de conditions</u> (aspect plan épargne retraite) : déductibilité des primes.	Imposition à l'IR de droit commun sans limitation particulière.	
	<u>Autres contrats (dont rentes viagères à titre onéreux)</u> : primes non déductibles.	Pas d'imposition du capital à la sortie mais imposition du capital assuré : il n'est pas tenu compte des montants réellement perçus. Un revenu fictif égal à 4% de la valeur globale du patrimoine privé mobilier ⁴⁰⁶ et immobilier est imposé au taux de 30%.	
ROYAUME-UNI	<u>Assurance-vie</u> <u>Contrats conclus depuis le 14.3.1984</u> : pas d'avantage fiscal à l'entrée. <u>Rente viagère à titre onéreux</u> <u>Contrats conclus depuis le 14.3.1984</u> : pas d'avantage fiscal à l'entrée.	Sur les seuls produits capitalisés : RAS au taux de 20%. Imposition au barème progressif de l'IR avec crédit d'impôt au titre de la retenue à la source.	<u>Assurance-vie</u> . <u>Contrats agréés</u> (versements réguliers de primes sur une période minimale de dix ans et attribution d'un capital garanti à l'échéance) : exonération.⁴⁰⁷ . <u>Contrats non agréés</u> : - exonération des retraits dans la limite annuelle de 5% du capital ; - imposition des seuls produits capitalisés, sur la fraction > 36 000 £ (seuil du taux maxi de l'IR, 40%) avec atténuation si les autres revenus du contribuable sont < 36 000 £ par application du système du quotient : IR à 20% sur la différence entre 36 000 et ((gain/nombre d'années du contrat)+ autres revenus) ; le résultat est multiplié par le nombre d'années du contrat. <u>Rente viagère à titre onéreux</u> : sans objet

⁴⁰⁶ Patrimoine excluant les participations substantielles (détention supérieure à 5%).

⁴⁰⁷ Pas d'imposition car le Royaume-Uni considère que l'impôt a été payé au niveau de la société d'assurance à un taux approximativement égal à 20%.

VI – Les régimes étrangers en matière de taxes foncières

ALLEMAGNE	Taxe foncière très proche dans son fonctionnement et dans ses objectifs de la taxe foncière française. Sensiblement moins lourde qu'en France sans être pour autant négligeable (11 Mds € au total en 2006, soit 18% des recettes communales, mais seulement 4,15 Mds pèsent sur les ménages et il n'existe pas en Allemagne de taxe équivalente à la taxe d'habitation). La base d'imposition est la valeur fiscale unitaire déterminée pour la dernière fois en 1964. Un nouveau recensement semblant trop problématique, la discussion actuelle de réforme viserait à remplacer ce système d'évaluation par un système de valeur indicative d'un terrain de référence. La taxe foncière s'applique sur les immeubles bâtis et non bâtis situés en Allemagne. Les exonérations sont peu nombreuses (organismes publics ou assimilés, espaces verts, voies publiques...). L'impôt se calcule par application d'un taux fédéral puis d'un taux local variable selon les communes. Au total, on arrive à un taux moyen d'environ 1,5% sur les immeubles agricoles et de 1% sur tous les autres immeubles. Le redevable est généralement le propriétaire (éventuellement du fiduciaire, usufruitier, mais non pas en principe du locataire).
BELGIQUE	Pas de taxe foncière mais un précompte immobilier, partie de l'impôt sur le revenu.
ESPAGNE	Impôt levé annuellement par les municipalités sur les propriétés urbaines et rurales situées sur leur territoire. Résidents et non-résidents (personnes physiques ou morales) sont soumis à cette taxe. L'impôt est assis sur la valeur cadastrale, qui est réévaluée tous les 8 ans en référence à la valeur de marché du bien immobilier (terrains et bâtis compris). Le taux est de 0,4% pour les biens urbains et de 0,3% pour ceux ruraux. Les communes peuvent augmenter ce taux.
ETATS-UNIS	Existe une property tax au niveau des Etats et des localités mais son fonctionnement la rend beaucoup plus proche d'un impôt sur le stock de capital (type ISF français) que d'une taxe foncière.
ITALIE	Impôt local levé par les communes sur tout propriétaire ou personne qui bénéficie d'un intérêt (usufruit...) sur tout bien immobilier situé sur la commune. L'impôt est assis sur la valeur cadastrale de référence qui existe par chaque type de bien. Si un bien n'a pas de valeur de référence, on prend la valeur d'un bien similaire. Le taux de l'impôt ne peut être inférieur à 0,04% ni supérieur à 0,06% (0,07% en cas de besoin exceptionnel de revenus). Si le contribuable occupe le bien immobilier, il a droit à un crédit d'impôt de 0,0133% plafonné à 103,20€

LUXEMBOURG	Impôt local levé par les communes sur la valeur unitaire de tout bien immobilier situé sur la commune. Le taux est composé de deux éléments : - Taux de base variant de 0,7% à 1% - Taux municipal allant de 180% à 800% La valeur unitaire et le taux varient en fonction de certains critères tels que la taille, l'âge, le lieu de situation et l'usage économique du bien.
PAYS-BAS	Pas de taxe foncière pesant sur les ménages ((Municipal immovable property tax pesant sur les autres agents économiques))
ROYAUME-UNI	Les municipalités lèvent un impôt (council tax) sur chaque appartement / bien immobilier occupé et qui se trouvent sur leur territoire. Cette taxe est due par le propriétaire (si le bien est inoccupé) ou l'occupant du bien. La taxe est assise sur la valeur du bien telle qu'elle était le 1^{er} avril 1991 (le propriétaire / occupant peut contester la valeur). Le taux de l'impôt est déterminé annuellement par chaque municipalité. Il existe des abattements : 25% pour un adulte occupant seul le bien, 50% s'il s'agit d'une résidence secondaire. Une complète exonération est possible dans certains cas (ex : bien entièrement occupé par des étudiants). Les occupants ayant un faible revenu peuvent profiter de réductions qui peuvent aller jusqu'à 100% de l'impôt. L'impôt est payé en deux fois : le 1^{er} avril et le 1^{er} octobre de chaque année, mais la plupart des communes prévoient des arrangements pour effectuer des versements mensuels.
SUISSE	De nombreuses communes et quelques cantons lèvent des taxes foncières qui sont dues par les personnes physiques ou morales résidentes de Suisse ou non. L'impôt est calculé indépendamment de l'impôt sur la fortune des personnes physiques et de l'impôt sur le capital des personnes morales qui sont déjà assises sur la valeur nette d'actif dont feraient partie les immeubles. Il s'agit donc d'un impôt réel frappant la propriété immobilière située en Suisse mais son niveau est très modeste. Le redevable est le propriétaire du bien situé en Suisse quel que soit son lieu de résidence, sauf si l'immeuble est grevé d'un usufruit enregistré (c'est alors l'usufruitier qui est redevable). La base est déterminée en fonction de la valeur vénale brute de l'immeuble. Aucune déduction n'est admise (comme les dettes hypothécaires...) mais certains cantons prévoient des exonérations notamment pour les immeubles servant de lieu de culte ou d'utilité publique. Les taux varient en général de 0,5‰ à 3‰ de la valeur vénale de l'immeuble.

**VII – Les principales modifications législatives intervenues depuis dix ans en matière de fiscalité de l'épargne
(Source Direction de la législation fiscale)**

VII – 1 – Plafonnement des impositions directes en fonction du revenu

Année 2005

Loi	Mesure
Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 Article 74	Bouclier fiscal. Création d'un droit à restitution des impositions directes pour la fraction qui excède 60% des revenus réalisés par le contribuable l'année précédant celle du paiement des impositions.

Année 2007

Loi	Mesure
Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat Article 11	Bouclier fiscal. Abaissement du seuil de 60% à 50% et extension des impositions prises en compte (ajout des prélèvements sociaux).

Année 2008

Loi	Mesure
Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 Article 38	Bouclier fiscal. Mise en place de l'auto-liquidation du bouclier fiscal.

VII – 2 – Fiscalité immobilière

Année 1998

Loi	Mesure
Loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions Article 51	Taxe sur les logements vacants. Institution d'une taxe annuelle sur les logements vacants dans les communes appartenant à des zones d'urbanisation continue de plus de 200 000 habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements au détriment des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées.
Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999 Article 32	Travaux subventionnés par l'Anah. Les travaux subventionnés par l'ANAH portant sur des logements à usage locatif faisant l'objet d'une convention d'aide personnalisée au logement ouvrent droit au remboursement d'une somme égale à la différence entre la TVA qui a grevé le montant des travaux subventionnables et la TVA calculée sur ce même montant au taux réduit.
Article 96	Dispositifs « Besson ». Dispositif « Besson neuf » : instauration d'un amortissement de 8% du prix d'acquisition d'un logement neuf les 5 premières années puis de 2,5% les 4 années suivantes. Dispositif « Besson ancien » : déduction forfaitaire sur les revenus fonciers de 25% pendant 6 ans.

Loi n° 98-1267 du 30 décembre 1998 de finances rectificative pour 1998 Article 12	Réforme du droit de bail et de la taxe additionnelle. Afin de simplifier les obligations déclaratives des bailleurs, le droit de bail et sa taxe additionnelle sont remplacés par deux contributions représentatives de ce droit et de cette taxe qui sont recouvrées comme en matière d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés.
Articles 13 et 14	Investissements locatifs dans les résidences de tourisme. Création d'une RI pour l'investissement locatif dans les résidences de tourisme classées situées dans les ZRR. Le taux de la déduction forfaitaire appliquée sur les revenus fonciers produits par un logement ayant ouvert droit à cette réduction d'impôt est ramené de 14 % à 6 %.

Année 1999

Loi	Mesure
Loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000 Article 12	Contribution représentative du droit de bail. Suppression sur deux ans de la contribution représentative du droit de bail. La contribution additionnelle devient une contribution spécifique sur les revenus retirés de la location de locaux situés dans des immeubles achevés depuis quinze ans au moins. But : allègement de la fiscalité (coût de 3,2 Md €).
Article 13	Revenus fonciers : extension du régime du micro foncier. La limite d'application du micro foncier est portée de 30 000 F à 60 000 F et le taux de l'abattement pour frais est relevé d'un tiers à 40 %.
Loi n° 99-1173 du 30 décembre 1999 de finances rectificative pour 1999 Article 32	RI DOM. Le taux de la réduction d'impôt accordée au titre de certains investissements réalisés outre-mer par les contribuables est fixé à 25% jusqu'à l'imposition des revenus de 2006.

Année 2001

Loi	Mesure
Loi n°2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002 Article 11	Revenus fonciers. La déduction forfaitaire de 14% des revenus bruts est portée à 60% pendant trois ans pour les revenus tirés de la location de logements à des personnes disposant de ressources très modestes. Abrogation de l'exonération d'impôt sur le revenu issue de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.
Article 12	Revenus fonciers. Extension et aménagement du régime du micro foncier : la limite d'application de ce régime est portée de 9 147 € à 15 000 €. Le régime micro foncier est applicable de plein droit pour tous les contribuables dont le montant brut des loyers n'excède pas ce seuil. Les contribuables n'ont plus d'option à formuler.

Année 2002

Loi	Mesure
Loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003 Articles 9 et 73	Revenus fonciers. Dispositif « Besson ». Extension du bénéfice du régime de la déduction au titre de l'amortissement pour les logements neufs donnés en location aux descendants et ascendants du contribuable et relèvement du taux de la déduction forfaitaire pour le calcul du revenu foncier dans le cas des logements anciens.

Année 2003

Loi	Mesure
Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004 Article 10 Article 5	Plus-values immobilières. Réforme du régime des plus-values immobilières des particuliers. Simplification et modernisation du mode d'imposition des plus-values immobilières.
	Revenus fonciers. Extension du régime micro-foncier aux détenteurs de parts de sociétés immobilières transparentes. Mesure de simplification.
Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat Article 91	Revenus fonciers. Suppression du dispositif « Besson neuf » et création du dispositif « Robien ».
	Revenus fonciers. Aménagement du dispositif de déduction forfaitaire majorée (40 %) applicable aux logements anciens donnés en location dans le « secteur intermédiaire » (« Besson ancien »).
	Revenus fonciers. Aménagement du dispositif de déduction forfaitaire majorée (60 %) applicable aux logements neufs ou anciens donnés en location dans le « secteur social » (dispositif « Lieneman »)

Année 2004

Loi	Mesure
Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 Article 50 Article 49	Plus-values immobilières. Aménagement du régime d'imposition des PV1 des particuliers. Aménagements techniques suite à la réforme opérée par la LF pour 2004.
	Revenus fonciers. Simplification des règles de détermination des RF (neutralisation des charges récupérables et création d'une déduction des provisions pour charges de copropriété versées par le bailleur).
	Contribution sur les revenus locatifs. Harmonisation de l'assiette de la CRL avec celle de la déduction forfaitaire et création d'une nouvelle exonération.

Année 2005

Loi	Mesure
Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 Article 76	Réforme des revenus fonciers. Baisse du taux de l'abattement pour les bailleurs au régime « micro-foncier », suppression de la déduction forfaitaire au profit d'une déduction des charges réelles pour les bailleurs au régime réel, et suppression de la CRL pour tous les bailleurs. Aménagements rendus nécessaires du fait de l'intégration de l'abattement de 20 % dans le barème de l'IR. Réforme favorable aux bailleurs (coût 100 M€) + mesure de lisibilité et de simplification.
Loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne Article 34	Plus-values immobilières. Création d'une exonération temporaire des PV réalisées lors de la cession de biens immobiliers à des bailleurs sociaux.

Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 Article 27 Article 28	Plus-values immobilières. Élargissement du champ de l'exonération en faveur de la cession de l'habitation en France des non-résidents (2 ^{ème} cession). Favoriser les non résidents, et en particulier les français expatriés, afin qu'ils maintiennent un lien avec la France. Prendre en compte certaines situations exceptionnelles (ex : rapatriement suite à la crise en Côte d'Ivoire).
	Création des OPCI. Nouvelle catégorie d'organismes de placement collectif dédiés à l'investissement immobilier (instituée par l'ordonnance du 13 octobre 2005). Compléter et moderniser l'offre de produits d'épargne offerts aux particuliers et aux investisseurs institutionnels. Permettre au contribuable de bénéficier d'une épargne liquide alors même que celle-ci est majoritairement investie dans des biens immobiliers
Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale Article 112 Article 111 Article 109	CRL. Exonération en faveur des logements conventionnés ANAH antérieurement vacants.
	CRL. Exonération en faveur des logements mis à la disposition des personnes défavorisées par des unions d'économie sociale.
	Revenus fonciers. Création du dispositif « Robien social » et suppression du dispositif « Lieneman ».
Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux	Revenus fonciers. Mise en place du dispositif « Robien ZRR ». Développement des territoires ruraux et soutien au secteur du bâtiment dans ces territoires.
Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006	Revenus fonciers. Allègement des RF à la suite d'une mutation professionnelle (déduction de 10 %)

Année 2006

Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement Article 15 Article 39 Article 40	Plus-values immobilières. Création d'une exonération temporaire de PV provenant de la cession d'immeubles à des collectivités territoriales en vue d'une rétrocession à des bailleurs sociaux.
	Revenus fonciers. Création du dispositif « Borloo ancien » pour les logements donnés en location dans le cadre d'une convention conclue avec l'ANAH et suppression du dispositif « Besson ancien ».
	Revenus fonciers. Réforme du dispositif « Robien » et création d'un dispositif « Borloo neuf ».
Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux Article 21	Revenus fonciers. Extension de la déduction des revenus fonciers en faveur des dépenses de restauration et de gros entretien à celles effectuées pour les espaces naturels protégés.
Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 Article 140	Plus-values immobilières. Exonération des plus-values provenant de cession d'immeubles à des bailleurs sociaux par certains non-résidents (alignement du régime des non-résidents sur celui des résidents).

Année 2007

Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 Article 16	Plus-values immobilières. Exonération de PV résultant du partage avec soulte de biens provenant d'une indivision successorale, conjugale ou entre partenaires ayant conclu un PACS si le partage intervient entre membres originaires de l'indivision, ascendants, descendants ou ayants droit à titre universel et extension de cette exonération aux partages de biens reçus par voie de donation-partage.
Article 27	Plus-values immobilières. Aménagement du régime des plus-values immobilières réalisées par des non-résidents. Extension du champ d'application aux plus-values résultant de la cession de parts ou actions de sociétés cotées à prépondérance immobilière, de parts ou actions de SIIC, SPPICAV et FPI ou organismes étrangers équivalents. Aménagement de la notion de prépondérance immobilière.
Articles 34 et 42	Plus-values immobilières. Prorogation du dispositif d'exonération temporaire de PV provenant de la cession d'immeubles à des collectivités territoriales en vue de la rétrocession à des bailleurs sociaux.

Année 2008

Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 Article 84	Impôt sur le revenu. Transformation de la déduction « Malraux » en mécanisme de réduction d'impôt sur le revenu et plafonnement de cet avantage fiscal.
Article 90	Impôt sur le revenu. Création d'une réduction d'impôt en faveur des investissements dans le secteur de la location meublée non professionnelle.
Article 104	Revenus fonciers. Limitation des dispositifs « Robien » et « Borloo » neufs aux logements qui respectent les caractéristiques thermiques et la performance énergétique exigée par la législation en vigueur.
Loi n° 2008-1443 du 31 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 Article 31	Impôt sur le revenu. Suppression à compter du 1 ^{er} janvier 2010 des dispositifs « Robien » et « Borloo » et remplacement par un nouvel avantage prenant la forme d'une réduction d'impôt sur le revenu qui entre en vigueur en 2009 et sera applicable jusqu'en 2012.
Article 82	Revenus fonciers. Possibilité pour les nus-propriétaires d'immeubles dont l'usufruit est détenu temporairement par un bailleur social de déduire de leurs revenus fonciers les intérêts d'emprunt contractés pour l'acquisition, la conservation, la construction, la réparation ou l'amélioration de ces logements.
Article 85	Revenus fonciers. Transformation du régime de déduction des travaux de grosses réparations supportées par les nus-propriétaires en déduction plafonnée de ces dépenses sur le revenu global. L'excédent est reportable sur les revenus fonciers des dix années suivantes.

VII – 3 – Fiscalité mobilière

Année 1998

Loi	Mesure
Loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier Art 19	Émission d'instruments financiers indexés sur le niveau général des prix. Possibilité d'opter pour le prélèvement libératoire au taux de 15%. Favoriser l'émission d'instruments financiers indexés sur l'inflation.
Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999 Art 5	Report d'imposition des plus-values de cession de droits sociaux en cas de remploi dans les PME nouvelles. Extension aux sociétés de moins de 15 ans du dispositif de report d'imposition des plus-values réalisées par les salariés et les dirigeants d'une entreprise lorsque le produit de la vente est réinvesti dans la souscription au capital d'une société non cotée de moins de 7 ans. Encourager le développement d'une population d' « investisseurs providentiels » (<i>business angels</i>).
Art 37	Assurance vie : nouveau régime de taxation des sommes versées au décès. Assujettissement des sommes, rentes ou valeurs reçues par chaque bénéficiaire d'une assurance vie à raison du décès d'un assuré à un prélèvement de 20 % sur la part de ces sommes, rentes ou valeurs excédant 1 000 000 F. Moralisation des avantages liés à la transmission des patrimoines par le biais de l'assurance-vie.
Art 41	Avoir fiscal. Diminution du taux de l'avoir fiscal de 50% à 45% pour les personnes morales ne bénéficiant pas du régime fiscal des mères et filiales. Mesure de rendement (1MdF).
Art 199	Souscription au capital de sociétés non cotées ou de parts de FCPI. Prorogation de 3 ans de la période d'application des réductions d'impôt au titre de la souscription au capital de sociétés non cotées ou de parts de FCPI. Poursuivre la mobilisation de l'épargne en faveur du financement en fonds propres des PME.
Loi n° 98-1267 du 30 décembre 1998 de finances rectificative pour 1998 Art 16	Prorogation du délai de transformation des contrats d'assurance-vie en contrats multi-supports. Report de la date butoir pour le basculement des anciens contrats vers ces nouveaux contrats. Favoriser l'épargne en actions.

Année 1999

Loi	Mesure
Loi n° 99-1173 du 30 décembre 1999 de finances rectificative pour 1999 Art 13	Assurance-vie (« contrats DSK »). Intégration dans les quotas d'investissement de 50% et de 5% des titres émis par les sociétés qui ont leur siège dans un État membre de la Communauté européenne. Le quota de 5 % de placements à risques est étendu aux marchés européens de valeurs de croissance. Mise en conformité avec le droit communautaire.
Loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000 Art 21	Avoir fiscal. Réduction de 45% à 40% du taux de l'avoir fiscal attaché aux dividendes reçus par les sociétés non mères et mise en place d'un nouveau mécanisme d'ajustement du précompte. Mesure de rendement (1,5 MdF).
Art 94	Simplification du régime de taxation des plus-values mobilières. Fusion de 4 des 5 régimes d'imposition existants en un régime unique (les gains de cession sur les titres de sociétés à prépondérance immobilière restent soumis à un régime distinct) : - instauration d'un seuil unique d'imposition (50 000 F) ; - maintien des exonérations spécifiques aux différents régimes de taxation ; - taux proportionnel de 16 % hors prélèvements sociaux. Remplacement du mécanisme de report d'imposition des plus-values d'échange par un sursis d'imposition.

Année 2000

Loi	Mesure
Loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 de finances rectificative pour 2000 Art 32	Report d'imposition des plus-values de cession de droits sociaux en cas de remploi dans les PME nouvelles. Assouplissement du dispositif Encourager le développement d'une population d'« investisseurs providentiels » (<i>business angels</i>).
Loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001 Art 3	Abattement sur les dividendes. Non-application de l'abattement sur les RCM lorsque le revenu net imposable excède un certain montant. Limitation de l'incitation fiscale à l'acquisition de valeurs mobilières pour les contribuables les plus aisés.
Art 8	Nouveau régime fiscal des SCR. Principe d'un objet social exclusif pour l'obtention du statut de SCR : gestion d'un portefeuille de valeurs mobilières. Encourager le développement d'une population d'« investisseurs providentiels » (<i>business angels</i>).

Année 2001

Loi	Mesure
Loi n°2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002 Art 78	FCPR et FCPI. Simplification du statut juridique des FCPR et des FCPI : transposition des règles applicables aux FCPR "fiscaux" aux FCPR "juridiques". Mesure en faveur du capital-investissement.
Art 79	PEA. Ouverture des PEA aux actions européennes et aux parts de FCPR et de FCPI. Relèvement du plafond de versements (91 470 € à 120 000 €). Mise en conformité avec le droit communautaire. Favoriser l'investissement en actions.
art 81	RI pour souscription au capital des sociétés non cotées. Reconduction pour 5 ans et divers assouplissements. Augmentation des plafonds de versements et possibilité de faire bénéficier les versements d'une année excédant ces limites au titre des 3 années suivantes. Favoriser l'investissement dans les sociétés non cotées.
Loi n°2001-1276 du 28 décembre 2001 de finances rectificative pour 2001 Art 51	Plus-values de cessions de valeurs mobilières et de droits sociaux. Fixation du seuil de cession à 7 650 €.

Année 2002

Loi	Mesure
Loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003 Art 4	Plus-values mobilières. Allongement du délai d'imputation des moins-values de cession de titres de 5 à 10 ans. Mesure visant à atténuer les effets négatifs de la chute des cours boursiers intervenue en 2001 et 2002.
Art 5	Plus-values mobilières. Relèvement de la limite annuelle de cession au-delà de laquelle les plus-values sont imposables et les moins-values imputables (seuil porté de 7 650 € à 15 000 €).
Art 6	Revenus de capitaux mobiliers. Rétablissement de l'abattement forfaitaire de 1 220 € ou 2 440 € selon la situation de famille, pour les contribuables dont le revenu net imposable excède la dernière tranche du barème de l'impôt sur le revenu.
Art 7	Plan d'épargne en actions. Relèvement du plafond de versements sur le PEA de 120 000 € à 132 000 €. Mesure visant à atténuer les effets négatifs de la chute des cours boursiers intervenue en 2001 et 2002.

Année 2003

Loi	Mesure
Loi n° 2003-721 du 1 ^{er} août 2003 pour l'initiative économique Art 26 et 27	Réduction d'impôt. Création d'une réduction d'impôt pour souscription de parts de fonds de placement de proximité (FIP), égale à 25 % des versements retenus dans les limites annuelles de 12 000 € ou 24 000 € selon la situation de famille. Mesure en faveur du capital-investissement (investissements de proximité).
Art 31	Plan d'épargne en actions. Possibilité de sortie anticipée du plan d'épargne en actions PEA en cas de création ou de reprise d'entreprise. Favoriser la création et la reprise d'entreprises.
Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004 Art 12	Revenus de capitaux mobiliers. Relèvement d'un point du taux du prélèvement libératoire sur les produits de placement (de 15 % à 16 %). Mesure de rendement.
Art 13-IV	Plus-values mobilières. Exonération d'impôt sur le revenu des plus-values de cession de titres de jeunes entreprises innovantes (JEI). Mesure en faveur de l'investissement dans des entreprises innovantes.
Art 93	Revenus de capitaux mobiliers. Réforme du régime fiscal des distributions (suppression de l'avoir fiscal et du précompte). Pour les actionnaires personnes physiques, l'avoir fiscal est remplacé par : - un abattement de 50 % sur les revenus distribués par les sociétés européennes, l'abattement annuel forfaitaire de 1 220 € ou 2 440 € selon la situation de famille étant par ailleurs maintenu ; - un crédit d'impôt annuel plafonné à 115 € ou 230 € selon la situation de famille. Mise en conformité avec le droit communautaire du régime fiscal des distributions, tout en maintenant le principe de l'atténuation de la double imposition des revenus distribués par les sociétés européennes.
Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004 (suite) Art 93-II C	Plan d'épargne en actions. Ouverture du PEA aux titres d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) situés dans un État de la Communauté européenne. Mise en conformité du PEA avec le droit communautaire.
Art 94	Plan d'épargne en actions. Possibilité d'imputer les moins-values dégagées lors de la clôture de PEA de plus de 5 ans. Mesure visant à atténuer les effets négatifs de la chute des cours boursiers intervenue en 2001 et 2002.
Loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003 Art 24	Revenus de capitaux mobiliers. Transposition de la directive européenne relative à la fiscalité des revenus de l'épargne sous la forme de paiement d'intérêts (directive « épargne »). Mesure de transposition d'une directive communautaire.
Art 26	Revenus de capitaux mobiliers. Relèvement d'un point du taux du prélèvement libératoire sur certains produits de placement (de 15 % à 16 %).

Année 2004

Loi	Mesure
Loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées Art 11	Prélèvements sociaux. Création d'une contribution additionnelle de 0,3 % au prélèvement social.
Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance-maladie Art 72	Prélèvements sociaux. Relèvement du taux de la CSG sur les revenus du patrimoine et les revenus de placements (taux porté de 7,5 % à 8,2 %). Mesure relative au financement de l'assurance-maladie.
Art 38	Capital-investissement. Réforme du régime juridique et fiscal des dispositifs du capital-risque (FCPR, FCPI, FIP et SCR) Mise en conformité avec le droit communautaire.

Loi	Mesure
Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 (suite) Art 39	Assurance-vie. Réforme du régime applicable aux contrats d'assurance-vie investis en actions. Création d'un nouveau contrat d'assurance-vie investis en actions et interdiction d'ouvrir des contrats dits « DSK ». Favoriser les investissements en actions et en titres à risque.
Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 Art 40	Revenus de capitaux mobiliers. Extension du prélèvement libératoire aux produits de placements à revenu fixe et de contrats d'assurance-vie de source européenne. Mise en conformité avec le droit communautaire.

Année 2005

Loi	Mesure
Loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie Art 1 ^{er}	Assurance-vie. Transformation d'un contrat d'assurance-vie en euros en contrat en unités de compte ou multi-supports. Réorientation de l'épargne des ménages placée dans l'assurance-vie vers les actions.
Loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises Art 26 et 27	Revenus de capitaux mobiliers et plus-values mobilières. Création d'un dispositif juridique de location et de crédit-bail de parts sociales et d'actions et conséquences fiscales pour l'actionnaire ou l'associé et le locataire. Mesure en faveur de la transmission d'entreprises.
Art 98	Capital-investissement. Éligibilité au quota d'investissement de 60 % des FIP des titres de sociétés cotées de faible capitalisation boursière. Mesure en faveur du capital-investissement.
Loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006	Prélèvements sociaux et plan d'épargne-logement (PEL). Anticipation du fait générateur d'imposition aux prélèvements sociaux des intérêts des PEL. Rééquilibrage du régime social des intérêts des PEL avec celui d'autres produits de placement non risqués.
Loi n° 1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 Art 7	Revenus de capitaux mobiliers et PEL. Imposition à l'impôt sur le revenu des intérêts des PEL de plus de 12 ans. Rééquilibrage du régime fiscal du PEL avec celui d'autres produits de placement non risqués.
Art 76	Revenus de capitaux mobiliers. Conséquences de l'intégration de l'abattement de 20 % dans le barème de l'IR : - modification des abattements appliqués aux dividendes (abattement proportionnel porté de 50 % à 40 % et abattement forfaitaire porté de 1 220 € / 2 440 € à 1 525 € / 3 050 € selon la situation de famille) ; - majoration de 1,25 de certains revenus de capitaux mobiliers.

Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 Art 29 à 31	Plus-values mobilières. Abattement pour durée de détention applicable aux cessions de titres de sociétés européennes détenues depuis plus de six ans (dispositif général et dispositif transitoire). Favoriser la détention longue d'actions. Encourager la transmission de PME par leurs dirigeants en vue de leur départ à la retraite.
	Plus-values mobilières. Aménagement du régime fiscal des plus-values lorsque les titres cédés ont été transférés du patrimoine privé au patrimoine professionnel du cédant ou inversement. Taxer la plus-value privée acquise pendant la période de détention des titres dans le patrimoine privée du cédant.
	Revenus de capitaux mobiliers. Aménagement du champ d'application du prélèvement obligatoire sur les produits de placements à revenu fixe.
Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 (suite) Art 61	Plus-values mobilières. Dégrevement d'office des plus-values sur titres non cédés taxées lors du départ de France et rétablissement des reports d'imposition.

Année 2006

Loi	Mesure
Loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007	Prélèvements sociaux. Aménagement des règles de perception des prélèvements sociaux sur les produits de placements. Mesures de rendement et d'anticipation des recettes sociales.
Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 Art 18 à 20	Plus-values mobilières. Assouplissement de certaines des conditions d'application du dispositif d'abattement pour durée de détention applicable aux cessions de titres de sociétés européennes détenus depuis plus de six ans.
Art 61	Plus-values mobilières. Relèvement de la limite annuelle de cession au-delà de laquelle les plus-values sont imposables et les moins-values imputables (seuil porté de 15 000 € à 20 000 € pour 2007 puis revalorisation annuelle dans les mêmes proportions que la première tranche du barème de l'IR). Mesure en faveur de l'investissement en actions.
Art 65	FCPI. Sont éligibles au quota d'investissement de 60 % : - sans aucune limite, les titres de sociétés cotées sur un marché non réglementé européen dont la capitalisation boursière est inférieure à 150 millions d'euros ; - dans la limite de 20 % de l'actif du fonds, les titres de sociétés admis aux négociations sur un marché réglementé européen et dont la capitalisation boursière est inférieure à 150 millions d'euros. Ces aménagements s'appliquent à compter du 1er janvier 2007 aux FCPI agréés par l'Autorité des marchés financiers.
Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 Art 30	Livret de développement durable. Transformation du compte de développement industriel (CODEVI) en livret de développement durable et extension de l'objet du livret au financement de travaux liés au développement durable. Orientation de l'épargne investie sur ces livrets en faveur de travaux de développement durable.
Art 55	Plus-values mobilières. Taxation des cessions de créances de complément de prix selon le régime des plus-values des particuliers et report d'imposition optionnel en cas d'apport d'une créance de complément de prix à une société.

Année 2007

Loi	Mesure
Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat Article 16	Plus-values mobilières. Imposition selon le régime des plus-values de cession de valeurs mobilières et droits sociaux des dons de titres admis aux négociations sur un marché réglementé français ou étranger effectués au profit d'organismes d'intérêt général et bénéficiant de la réduction d'ISF.
Loi de finances pour 2008 (n° 277-1822 du 24 décembre 2007) Art 10	Revenus distribués (dividendes). Instauration d'un prélèvement forfaitaire libératoire optionnel de 18 % sur les revenus distribués éligibles à l'abattement de 40 %, extension du champ d'application des prélèvements sociaux sur les produits de placement (prélèvements sociaux acquittés à la source) aux revenus distribués soumis au prélèvement forfaitaire libératoire et à ceux soumis à l'impôt sur le revenu au barème progressif lorsque l'établissement payeur de ces revenus est établi en France. Instauration d'un taux de retenue à la source réduit à 18 % (au lieu de 25 %) pour les personnes physiques résidant hors de France dans l'EEE (hors Liechtenstein).
	Prélèvement forfaitaire libératoire sur les produits de placement à revenu fixe. Relèvement du taux du prélèvement de 16 % à 18 % (taux applicable pour la majorité des produits de placement à revenu fixe).
Art 12	Prélèvement forfaitaire libératoire sur les produits de placement à revenu fixe. Instauration d'un taux réduit de 5 % pour les produits de placement à revenu fixe abandonnés, dans le cadre de l'épargne solidaire dite « de partage », au profit d'un organisme d'intérêt général.

Loi	Mesure
Art 16	Plus-values mobilières. Non-imposition des partages avec soulte de valeurs mobilières et droits sociaux, lorsqu'ils portent sur des titres ou droits provenant d'une succession ou d'une communauté conjugale et qu'ils interviennent uniquement entre les membres originaires de l'indivision, leur conjoint, ascendants, descendants ou ayants-droit à titre universel.
Art 74	Plus-values mobilières. Relèvement du seuil annuel de cession au-delà duquel les plus-values sont imposables et les moins-values imputables (seuil porté de 20 000 € à 25 000 € pour l'année 2008) puis revalorisation annuelle dans les mêmes proportions que la première tranche du barème de l'IR à compter de 2009.
Art 75	Plus-values mobilières. Relèvement de 16 % à 18 % du taux d'imposition des plus-values mobilières et gains assimilés, ainsi que des gains de levée d'options sur titres (« stock-options ») et des gains de cession de titres souscrits en exercice de bons de souscription de parts de créateurs d'entreprises (BSPCE).

Année 2008

Loi	Mesure
Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie Article 67 Art 121	Réduction d'impôt sur le revenu. Assouplissement des conditions d'application de la réduction d'impôt sur le revenu accordée au titre des intérêts d'emprunts contractés pour la reprise d'une entreprise. Revenus de capitaux mobiliers et plus-values mobilières. Exonération d'impôt sur le revenu (ou non-imputation) à hauteur de 50 % de certains revenus de capitaux mobiliers perçus hors de France et de certaines plus ou moins-values réalisées lors de la cession de titres détenus à l'étranger, par des personnes physiques « impatriées ».
Loi n° 2008-1249 du 1 ^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion Article 3	Prélèvements sociaux. Instauration de deux nouvelles contributions additionnelles au prélèvement social, au taux de 1,1 % et destinées à financer le revenu de solidarité active (RSA) : une contribution additionnelle sur les revenus du patrimoine et une contribution additionnelle sur les produits de placement.
Loi de finances pour 2009 (n° 2008-1425 du 27 décembre 2008) Article 15	Plus-values mobilières. Taxation à l'impôt sur le revenu selon le régime fiscal des plus-values mobilières des produits et plus-values de certaines parts ou actions de structures de capital-risque européennes donnant des droits différents dans l'actif net ou dans les produits du fonds ou de la société
Loi de finances rectificative pour 2008 (n° 2008-1443 du 30 décembre 2008) Article 38 Article 43 Article 86	Plus-values mobilières. Abattement pour durée de détention pour les dirigeants de PME partant à la retraite. Allongement d'une année à deux années du délai dont dispose le dirigeant pour céder les titres ou droits de sa société, cesser toute fonction dans ladite société et faire valoir ses droits à la retraite. Plus-values mobilières. Exonération, totale ou partielle, d'impôt sur le revenu de la plus-value (ou non-imputation de la moins-value) réalisée par les associés « passifs » de sociétés de personnes, sous conditions d'un seuil de recettes annuelles et d'une durée de détention des parts ou droits cédés de plus de huit ans. Dispositif applicable pour les cessions de titres réalisées à partir de 2014. Réduction d'impôt sur le revenu. Relèvement des plafonds de la réduction d'impôt sur le revenu pour souscription au capital de PME.

**VIII – Les principales modifications législatives intervenues
depuis dix ans en matière de droits sur les mutations à titre
gratuit, d'impôt de solidarité sur la fortune, d'imposition des plus-
values (source : Conseil supérieur du notariat)**

Principales lois fiscales		
Années	Nature	Contenu
1999	Transmission d'entreprise (art. 11 de la loi de finances pour 2000)	Instauration d'un abattement de 50 % puis de 75 % des droits de succession et de donation sur les transmissions d'entreprise (anciens art. 787 B et C du CGI)
2003	Réforme des plus-values immobilières (art. 10 de la loi de finances pour 2004)	A compter du 1 ^{er} janvier 2004, le régime d'imposition des plus-values immobilières des particuliers est réformé : - taxation à un taux proportionnel (26 % prélèvements sociaux compris) au lieu du barème progressif de l'impôt sur le revenu - exonération des cessions après 15 ans de détention (au lieu de 22 ans) - prélèvement de l'impôt par l'intermédiaire du notaire au moment de la vente
	Aménagement de la réduction des droits de donation (art. 17 et 19 de la loi de finances pour 2004)	La réduction de droits liée à l'âge du donateur applicable aux donations consenties en nue-propriété est ramenée de 50 % à 35 % lorsque le donateur est âgé de moins de 65 ans, et de 30 % à 10 % lorsqu'il est âgé de 65 ans révolus et de moins de 75 ans Les donations consenties en pleine propriété entre le 25 septembre 2003 et 30 juin 2005 bénéficient d'une réduction de droits de 50 % quel que soit l'âge du donateur
	Acte portant changement de régime matrimonial (art. 19 de la loi de finances pour 2004)	Suppression de tout droit sur les actes portant changement de régime matrimonial en vue de l'adoption d'un régime communautaire
	Réactualisation du barème de d'usufruit (art. 19 de la loi de finances pour 2004)	Actualisation du barème des valeurs de l'usufruit et de la nue-propriété servant à la liquidation des droits de mutation Application du barème aux mutations à titre onéreux
	Donations d'entreprises aux salariés (art. 45 de la loi du 1er août 2003 pour l'initiative économique)	Exonération à hauteur de 300 000 € des donations en pleine propriété d'entreprise à un ou plusieurs membres du personnel (art. 790 A du CGI)
	Renforcement de l'exonération des plus-values professionnelles des petites entreprises (art. 41 de la loi du 1er août 2003 pour l'initiative économique)	Exonération des plus-values professionnelles réalisées par les contribuables dont les recettes annuelles n'excèdent pas 250 000 € ou 90 000 € selon la nature de l'activité Exonération partielle des plus-values professionnelles réalisées par les contribuables dont les recettes annuelles sont comprises entre 250 000 € et 350 000 € ou 90 000 € et 126 000 €

Principales lois fiscales		
Années	Nature	Contenu
2004	Don exceptionnel de sommes d'argent (art. 1 ^{er} de la loi du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation)	Exonération des dons exceptionnels de sommes d'argent effectués entre le 1er juin 2004 et le 31 décembre 2005 dans la limite de 30 000 €
	Exonération des cessions de branches d'activités (art. 13, 14 et 16 de la loi du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation 2004 et 52 de la loi de finances rectificative pour 2004)	Exonération de plus-value et de droit d'enregistrement Les plus-values réalisées dans le cadre d'une activité commerciale ou libérale, entre le 16 juin 2004 et le 31 décembre 2005, à l'occasion de la cession d'une branche complète d'activité sont exonérées lorsque le prix des éléments cédés n'excède pas 300 000 € Exonération corrélative des droits de mutation à titre onéreux
	Donations avec charges (art. 15 de la loi de finances pour 2005)	Droits de donation : déduction des dettes grevant des biens transmis par donation
	Droits de succession : abattement global de 50 000 € (art. 14 de la loi de finances pour 2005)	Abattement global de 50 000 € applicable sur l'actif net successoral recueilli par les héritiers et réparti entre les bénéficiaires en fonction de leurs droits légaux dans la succession (article 775 ter du CGI)

Principales lois fiscales		
Années	Nature	Contenu
2005	Réforme des revenus fonciers (art. 76 de la loi de finances pour 2006)	Dans le cadre de la réforme du barème de l'impôt sur le revenu et de l'intégration de l'abattement de 20 % dans le barème de l'impôt sur le revenu, les règles de détermination des revenus sont modifiées - régime micro-foncier : le taux de l'abattement passe de 40 % à 30 % ; - régime réel : suppression de la déduction forfaitaire de frais et instauration d'un régime de déduction de frais réels
	Règle du rapport fiscal (art. 8 de la loi de finances pour 2006)	Réduction de 10 à 6 ans du délai au-delà duquel les donations antérieures sont dispensées de rapport fiscal
	ISF : exonération de 75 % des titres détenus par le salarié et mandataires sociaux (art. 26 de la loi de finances pour 2006)	Exonération partielle d'ISF à concurrence de 75 % de la valeur de droits sociaux lorsque leur propriétaire exerce son activité principale dans une société comme salarié ou mandataire social
	Transmission d'entreprise : Pérennisation et refonte des régimes d'exonération des plus-values professionnelles (art. 34 à 38 de la loi de finances rectificative pour 2005)	- amélioration du fonctionnement du régime d'exonération des petites entreprises (article 151 septies du CGI) ; - Le régime temporaire d'exonération des plus-values de cession de fonds de commerce (activités dont la valeur n'excède pas 300 000 €) est pérennisé et s'applique à toutes les transmissions d'entreprise à titre gratuit ou à titre onéreux - une exonération des plus-values professionnelles dans le cadre d'un départ à la retraite est instituée - un régime d'exonération des plus-values professionnelles immobilières en cas de longue détention est institué (art. 151 septies B du CGI : abattement de 10 % par année de détention au-delà de la cinquième
	Plus-values de cessions de droits sociaux (art. 29 de la loi de finances rectificative pour 2005)	Institution d'un abattement d'un tiers par année de détention des titres au-delà de la cinquième sur les plus-values de cession de droits sociaux, ce qui aboutit à une exonération des cessions après 8 ans Dispositif applicable immédiatement pour les dirigeants de PME partant à la retraite
	Institution du bouclier fiscal (article 74 de la loi de finances pour 2006)	Création d'un droit à restitution des impositions directes pour la fraction qui excède 60 % (50 % depuis la loi TEPA) des revenus réalisés l'année précédant celle du paiement des impositions

Principales lois fiscales		
Années	Nature	Contenu
2006	Aspects fiscaux de la réforme des successions et libéralités (art. 42 et s. de la loi de finances rectificative pour 2006)	- Régime fiscal des donations-partages conjonctives en présence d'enfants de lits différents - Régime fiscal des donations-partages transgénérationnelles - Fiscalité des donations-partages comprenant des donations antérieures - Exonération de droits de mutation à titre gratuit du droit temporaire au logement dont bénéficie le conjoint survivant ou le partenaire survivant d'un Pacs - Fiscalité du cantonnement de l'émolument - Régime fiscal des libéralités graduelles et résiduelles - Exonération du droit de retour légal en faveur des ascendants - Exonération des renonciations anticipées à l'action en réduction (RAAR)

Principales lois fiscales		
Années	Nature	Contenu
2007	Mesures fiscales de la loi TEPA du 21 août 2007	- Exonération des successions entre époux ou partenaires d'un Pacs - Alignement du régime des donations entre partenaires sur le régime des donations entre époux - Exonération des dons familiaux de sommes d'argent n'excédant pas 30 000 € : dispositif permanent - Les abattements en ligne directe et en faveur des handicapés sont portés de 50 000 € à 150 000 € - Réduction d'ISF au titre des investissements dans les PME ou au profit de certains organismes d'intérêt général - Délai de reprise : le délai de la prescription décennale applicable en matière de droits d'enregistrement et d'ISF est ramené à six ans - Aménagements du bouclier fiscal - Taxation de la plus-value d'acquisition des titres en cas de donation de titres issus d'options sur actions - Exonérations des réversions d'usufruit au profit du conjoint survivant
	Assouplissements des durées de conservation des pactes Dutreil (DMTG et ISF ; art. 15 de la loi de la loi de finances pour 2008)	- Simplifications des engagements collectifs de conservation - Réduction des durées de conservation et harmonisation des pactes DMTG et ISF

Principales lois fiscales		
Années	Nature	Contenu
2008	Régime spécifique en matière d'ISF en faveur des résidents temporaires	Limitation de l'imposition à l'ISF des personnes qui n'ont pas été fiscalement domiciliées en France au cours des cinq années civiles précédant celle au cours de laquelle elles ont élu domicile en France à raison de leurs seuls biens situés en France (art. 121 de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008)
	Réduction d'ISF en faveur de l'investissement dans les PME	Extension de la réduction d'ISF aux fonds communs de placement à risques (FCPR) bénéficiant d'une procédure allégée (art. 36 de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008) Instauration de conditions supplémentaires à la charge des sociétés holdings (art. 106 de la loi de finances pour 2009)
	Réduction d'ISF en faveur des dons au profit de certains organismes d'intérêt général	Extension aux fondations universitaires et partenariales (art. 141 de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008) Extension aux groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (art. 105 de la loi de finances pour 2009)
	Donations d'entreprises aux salariés	Instauration d'un abattement de 300 000 € sur la valeur du fonds ou de la clientèle en cas de mutation à titre gratuit en pleine propriété de fonds artisanaux, de fonds de commerce, de fonds agricoles ou de clientèles d'une entreprise individuelle ou de parts ou actions d'une société (art. 66 de la loi de modernisation pour l'économie du 4 août 2008)
	Transmissions de bois et forêts	Relèvement de 76 000 € à 100 000 € du seuil de l'exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit en faveur des transmissions de bois et forêts, des parts d'intérêts détenues dans un groupement forestier, des biens ruraux loués par bail à long terme, des parts de GFA et de la fraction des parts de groupements forestiers ruraux représentative de biens de nature agricole (art. 39 de la loi de finances pour 2009)
	Régime temporaire des successions comportant des immeubles situés en Corse (art. 641 bis, 1135, 1135 bis et 750 bis A du CGI).	L'article 33 de la loi de finances rectificative pour 2008 proroge les dispositifs en vigueur au regard du délai de souscription des déclarations de successions et des exonérations applicables. Le délai spécial de 24 mois pour le dépôt des déclarations de succession qui avait vocation à s'appliquer aux successions ouvertes jusqu'au 31 décembre 2008, est prolongé de quatre ans, soit jusqu'au 31 décembre 2012.

		L'exonération totale des droits de mutation par décès, pour les immeubles et droits immobiliers situés en Corse, est prolongée de deux ans et s'appliquera par conséquent aux successions ouvertes jusqu'au 31 décembre 2012. L'exonération partielle de 50 % sur ces mêmes biens, qui devait s'appliquer ensuite pour les successions ouvertes entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2015, s'appliquera corrélativement pour les successions ouvertes entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2017. Dès lors, les immeubles et droits immobiliers situés en Corse seront soumis aux droits de mutation par décès dans les conditions de droit commun à compter du 1^{er} janvier 2018. L'exonération des actes passés dans le cadre d'une indivision successorale qui était applicable jusqu'au 31 décembre 2012 est donc prorogée de deux ans et sera effective jusqu'au 31 décembre 2014. Enfin, l'exonération du droit de partage de 1,10 % à hauteur de la valeur des immeubles situés en Corse applicable aux actes de partage de succession et aux licitations de biens héréditaires établis jusqu'au 31 décembre 2012 est également prorogée de deux ans et s'appliquera donc aux actes (authentiques) de partage de succession et de licitation de biens héréditaires établis jusqu'au 31 décembre 2014.
--	--	--

**IX – Les principales modifications intervenues depuis dix ans en
matière de prélèvements sociaux sur le patrimoine
(Source : DSS)**

**Evolution des taux des contributions sociales sur les revenus
du capital**

Création

CSG : loi de finances pour 1991 du 29/12/1990 n° 90-1168.

CRDS : ordonnance n°96-50 du 24/01/1996.

Prélèvement social de 2% : loi n°97-1164 du 19/12/1997 de financement de la sécurité sociale pour 1998.

Contribution additionnelle au prélèvement social : loi n° 2004-626 du 30/06/2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées

Les prélèvements sociaux sur les revenus du capital, recouvrés par les services fiscaux et reversés au siège de l'Acoss et aux autres attributaires (FSV, CNSA, FRR, Cades), sont deux types.

Les prélèvements sociaux dits sur « revenus de placement » sont ceux versés directement par les établissements payeurs ou les notaires. L'assiette est composée des :

- produits de placement entrant dans le champ du prélèvement libératoire (intérêts des comptes sur livrets, comptes courants, revenus obligataires, etc.) ;
- plus-values immobilières ;
- dividendes (depuis le 1^{er} janvier 2008) ;
- intérêts et primes d'épargne des comptes et plan d'épargne logement ;
- produits d'assurance vie ;
- produits des plans d'épargne populaire et des plans d'épargne en actions ;
- gains sur les droits reçus au titre de la participation, produits des plans d'épargne entreprise, et des plans d'épargne pour la retraite collectifs ;
- autres revenus (placements en valeurs mobilières effectués en vue d'un engagement d'épargne à long terme, capital risque)

Les prélèvements sociaux dits sur « revenus du patrimoine » sont ceux calculés à partir des éléments de la déclaration de revenus et sont acquittés de manière similaire à l'impôt sur le revenu.

L'assiette est composée des :

- revenus fonciers et revenus de locations meublées non professionnelles ;
- dividendes (jusqu'au 31 décembre 2007) ;
- plus-values financières ;
- rentes viagères constituées à titre onéreux (« viagers », rentes aux victimes d'un accident, etc.) ;
- autres revenus qui n'ont pas donné lieu préalablement à la CSG.

Evolution par contribution

	Revenus du patrimoine	Produits de placement
CSG :		
- 1,1%	Réalisés à compter de 1990	Réalisés à/c de 1991
- 2,4%	Réalisés à compter de 1992*	Réalisés à/c du 1/7/1993
- 3,4%	Réalisés à compter de 1996	Réalisés à/c de 1997**
- 7,5%	Réalisés à compter de 1997	Réalisés à/c de 1998
- 8,2%	Réalisés à compter de 2004	Réalisés à/c de 2005
CRDS (0,5%)	Réalisés à/c de 1995***	Réalisés à/c du 1/2/1996**
Prélèvement social de 2%****	Réalisés à/c de 1997	Réalisés à/c de 1998
Contribution additionnelle au prélèvement social (0,3%)	Réalisés à/c de 2003*****	Réalisés à/c du 1/7/2004

* Sur les 35/48èmes des revenus de l'année 1992.

** Elargissement de l'assiette à des revenus et des produits exonérés d'impôt sur le revenu.

*** Avec un prorata de 11/12èmes pour les revenus 1995.

**** A remplacé le prélèvement social exceptionnel de 1% sur les revenus du patrimoine et les produits de placement soumis au prélèvement libératoire au profit de la CNAVTS⁴⁰⁸ et la contribution sociale de 1% au profit de la CNAF sur les produits de placement soumis au prélèvement libératoire prévu à l'article 125 A du CGI⁴⁰⁹. La contribution complémentaire de 1% à l'IR sur les RCM non soumis au prélèvement libératoire (applicable sur les revenus réalisés de 1984 à 1997)⁴¹⁰ a été supprimée par la loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997 portant loi de finances pour 1998.

***** 0,15% pour les revenus 2003.

⁴⁰⁸ Créé par la loi n°87-516 du 10/7/1987. Ancien article 1600-0 F du CGI. Applicable pour les revenus du patrimoine réalisés de 1986 à 1996 et pour les produits de placement soumis au prélèvement libératoire réalisés du 1/8/1987 au 31/12/1997.

⁴⁰⁹ Créé par la loi n°83-1179 du 29/12/1983 portant loi de finances pour 1984. Ancien article 1600-0 A du CGI. Applicable pour les revenus du patrimoine réalisés en 1983 et pour les produits de placement soumis au prélèvement libératoire réalisés de 1984 à 1997.

⁴¹⁰ Créée par la loi n°84-1208 du 29/12/1984 portant loi de finances pour 1985. Ancien article 204 A du CGI.

Evolution du taux global**Revenus du patrimoine**

Taux global des contributions sociales	Année des revenus
1% (contribution CNAF)	1983
1% (prélèvement CNAVTS)	1986 à 1989
2,1% (prélèvement CNAVTS + CSG)	1990 et 1991
3,4% (prélèvement CNAVTS + CSG)	1992 à 1994
3,9% (prélèvement CNAVTS + CSG + CRDS)	1995
4,9% (prélèvement CNAVTS + CSG + CRDS)	1996
10% (CSG + CRDS + PS 2%)	1997 à 2002
10,15% (CSG + CRDS + PS 2% + CAPS)	2003
11% (CSG + CRDS + PS 2% + CAPS)	2004 et s

Produits de placement

Taux global des contributions sociales	Année des revenus
1% (contribution CNAF sur les produits de placement soumis au prélèvement libératoire)	Du 1/1/1984 au 31/7/1987
2% (contribution CNAF + prélèvement CNAVTS CNAF sur les produits de placement soumis au prélèvement libératoire)	Du 1/8/1987 au 31/12/1990
3,1% (contribution CNAF + prélèvement CNAVTS + CSG)	Du 1/1/1991 au 30/6/1993
4,4% (contribution CNAF + prélèvement CNAVTS + CSG)	Du 1/7/1993 au 31/1/1996
4,9% (contribution CNAF + prélèvement CNAVTS + CSG + CRDS)	Du 1/2/1996 au 31/12/1996
5,9% (contribution CNAF + prélèvement CNAVTS + CSG + CRDS)	1997
10% (CSG + CRDS + PS 2%)	Du 1/1/1998 au 30/6/2004
10,3% (CSG + CRDS + PS 2% + CAPS)	Du 1/7/2004 au 31/12/2004
11% (CSG + CRDS + PS 2% + CAPS)	2005 et s

Structure des prélèvements sociaux sur l'assiette capital attributaire

(En M€)

affectataires	prélèvement affecté (CSG, CRDS, 2% ou contribution de 0,3 point additionnel aux 2%)	2006	2007	2008P	2009P	structure 2007
régimes maladie		7 091	8 040	8 416	7 736	55%
dont CNAM	5,25 points de CSG jusqu'en 2004, 5,95 points en 2005	6 217	7 065	7 403	6 780	48%
dont autres régimes		874	976	1 013	957	7%
CNAF	1,1 point de CSG	1 320	1 461	1 556	1 430	10%
CNAV	15% du prélèvement social de 2%	358	406	425	391	3%
sous-total		8 770		10 397	9 557	67%
FRR	65% du prélèvement social de 2%	1 537	1 782	1 843	1 693	12%
CNSA	0,1 point de CSG à compter du 1er juillet 2004	128	135	141	130	1%
CADES	0,5 point de CRDS	611	595	653	593	4%
FSV	1,05 point de CSG	1 254	1 390	1 485	1 365	9%
	20% du prélèvement social de 2%	477	538	567	521	4%
total général		13 089	14 722	15 511	14 251	100%

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale