



## Rapport du conseil des prélèvements obligatoires relatif aux prélèvements obligatoires sur le capital des ménages

13 mars 2018

### Audition de M. Didier Migaud président du conseil des prélèvements obligatoires



**Vincent Eblé, président**

Le Conseil des prélèvements obligatoires a rendu public à la fin du mois de janvier son rapport intitulé Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages. Notre commission a travaillé sur le sujet à l'automne dernier, dans le cadre de l'examen de la loi de finances pour 2018, qui met en place un prélèvement forfaitaire unique (*PFU*) et supprime l'impôt de solidarité sur la fortune (*ISF*) au profit d'un impôt sur la fortune immobilière (*IFI*).

Ce rapport évalue la cohérence de notre système de prélèvements obligatoires sur le capital des ménages et formule des préconisations visant notamment à mieux prendre en compte l'accroissement des inégalités de patrimoine, l'allongement de la durée de vie et la nécessité d'orienter l'épargne des ménages vers les entreprises.

Je précise que notre réunion est ouverte à la presse et retransmise sur le site internet du Sénat.

### **Laisser un commentaire**

#### **Didier Migaud, président du Conseil des prélèvements obligatoires**

C'est avec grand plaisir que je me trouve à nouveau devant votre commission, cette fois-ci en ma qualité de président du Conseil des prélèvements obligatoires (*CPO*), pour vous présenter nos travaux sur les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages, champ d'étude que nous avons déjà exploré en 2009. Il y a un an, je vous présentais les travaux du CPO sur l'impôt sur les sociétés. Nos propositions ont été pour partie entendues.

Je suis accompagné de M. Patrick Lefas, président de chambre maintenu à la Cour des comptes, de Mme Catherine Périn, conseiller maître à la Cour des comptes, secrétaire générale du CPO et de Mme Camille Herody, inspectrice des finances, rapporteure générale, responsables, avec M. Bastien Lignereux, maître des requêtes au Conseil d'Etat, de ce rapport. Les travaux sur lesquels il s'appuie ont été réalisés par une équipe de rapporteurs dont les contributions, sous la forme de cinq rapports particuliers, n'engagent pas le CPO, mais ont été mises en ligne sur son site internet.

Pourquoi revenir, huit ans après, sur les prélèvements sur le capital des ménages ? Avec un rendement de 80 milliards d'euros en 2016, les prélèvements - fiscaux et sociaux - sur le capital des ménages représentent 3,6 points de PIB, en hausse de 0,6 point en dix ans. De plus, le système d'imposition du capital des ménages a toujours manqué de cohérence au regard des objectifs qu'il poursuit. Même si le contexte de la loi de finances pour 2018 n'avait pas été anticipé lorsque le CPO s'était saisi de ce sujet il y a un an, les deux réformes d'ampleur sur la fiscalité du capital des ménages n'épuisent pas la réflexion : la suppression de l'ISF et la création de l'IFI, de même que l'instauration d'un prélèvement forfaitaire unique (PFU) sur les revenus mobiliers laissent place à d'autres évolutions possibles. Le CPO ne s'est pas senti autorisé à s'exprimer sur ce point, car le Parlement avait été saisi de ces réformes et les a votées.

Jusqu'à fin 2017, le système français d'imposition du capital des ménages était constitué de six prélèvements principaux, qui portaient tant sur la détention du patrimoine - taxe foncière et ISF -, sur la perception des revenus qu'il génère - impôt sur le revenu et prélèvements sociaux - ainsi que sur sa transmission - à titre gratuit avec les droits de successions et les donations ou à titre onéreux sur les cessions. Le produit des prélèvements sur le capital des ménages est passé entre 2006 et 2016 de 3 % à 3,6 % du PIB, soit de 55,7 milliards d'euros à 80 milliards d'euros, augmentant plus rapidement que le reste des prélèvements obligatoires. Leur part dans l'ensemble des prélèvements obligatoires est ainsi passée de 7 % à 8,1 % en dix ans.

Toutefois, la part des prélèvements sur le capital dans le PIB est restée relativement stable sur cette période, passant de 10,6 % à 10,8 % après une hausse marquée sur la décennie 1995-2006. Les hausses de la taxe foncière, des prélèvements sociaux et des droits de succession expliquent les quatre cinquièmes de cet accroissement. Désormais, près d'un quart des prélèvements sur le capital des ménages finance la Sécurité sociale, les trois quarts restants financent les dépenses de l'État à hauteur de 39 % et celles des collectivités territoriales à hauteur de 37 %. La part affectée aux collectivités territoriales a augmenté depuis dix ans, principalement sous l'effet de la hausse de la taxe foncière qui représente près d'un point de PIB à elle seule, et même 1,5 point avec la taxe foncière acquittée par les entreprises.

Les prélèvements sur les revenus du capital représentent 40 % du total - soit 32 milliards d'euros - contre 31 % pour la détention - soit 25 milliards d'euros et 29 % pour la transmission - soit 23 milliards d'euros. Entre 2006 et 2016, la part relative des prélèvements sur les revenus du capital a diminué de 43 % à 40 %, de même que celle portant sur la transmission de 32 % à 30 %, au profit de la part des prélèvements sur la détention qui a augmenté de 24 % à 30 %.

Environ 50 milliards d'euros portent sur l'assiette immobilière et les 30 milliards d'euros restants sont prélevés sur les actifs financiers. Les prélèvements immobiliers portent essentiellement sur le stock de patrimoine - taxe foncière et ISF. Le constat est inverse pour les prélèvements sur le capital mobilier des ménages, assis pour les deux tiers sur les revenus. La comparaison de l'imposition du capital des ménages en France et à l'étranger fait apparaître quelques singularités de notre système fiscal. Avec 10,8 % de PIB de prélèvements sur le capital des ménages et des entreprises, la France est l'un des États de l'Union européenne dans lesquels ces prélèvements sont les plus élevés. La moyenne européenne est de 8,4 % du PIB, et le niveau en Allemagne de 6,3 % du PIB. Pour les seuls ménages, la France reste dans le peloton de tête, tant pour les prélèvements sur le stock de capital que sur les revenus du patrimoine - comme les droits de succession et les donations ou la taxation des transactions immobilières.

La comparaison des dispositifs fiscaux fait apparaître des points communs et des spécificités. La France partage avec ses voisins certaines modalités de taxation du patrimoine comme des difficultés d'actualisation des bases foncières - c'est le cas en Allemagne - l'application de taux différents pour les transmissions en ligne directe et aux tiers, ainsi que des dispositifs favorables pour les transmissions d'entreprises.

Jusqu'à la fin de l'année 2017, la France se singularisait par l'imposition du patrimoine net global, qui n'est plus pratiquée que par un petit nombre de pays, et par la coexistence sur l'assiette de revenus mobiliers d'une imposition proportionnelle - les prélèvements sociaux - et d'une imposition progressive - avec l'impôt sur le revenu. L'imposition proportionnelle est généralement privilégiée dans les autres pays. La fiscalité française est également conçue pour orienter l'épargne des ménages plutôt que pour rechercher la neutralité fiscale, ce qui explique le caractère fragmenté du paysage fiscal, le nombre élevé des dispositifs dérogatoires et la place centrale conférée à l'assurance-vie et à l'épargne réglementée.

Vous aviez manifesté un intérêt particulier pour l'examen de la taxation des plus-values immobilières ; vous trouverez des développements plus approfondis dans le rapport particulier n° 4. Les recettes fiscales, bien qu'erratiques et sensibles aux évolutions normatives, se sont élevées à 993 milliards d'euros en 2016, les prélèvements sociaux à 1,557 milliard d'euros. La plus-value immobilière est imposable, sauf s'il s'agit de la résidence principale d'un contribuable, après application d'un abattement par année de détention. L'exonération totale des plus-values immobilières de l'impôt sur le revenu est acquise à l'issue d'un délai de détention de 22 ans, contre 30 ans précédemment, et 15 ans sous le régime précédent. Une fois la plus-value imposable déterminée s'applique une taxation de 19 % au titre de l'impôt sur le revenu et de 15,5 % au titre des prélèvements sociaux. Une surtaxe était également appliquée aux plus-values supérieures à 50 000 euros pour la vente de logements. En 2015, le montant de la dépense fiscale liée à l'abattement pour durée de détention se serait élevé à 1,74 milliard d'euros, et celui de la dépense sociale à 1,85 milliard d'euros. Mais le coût de ces exonérations est peu documenté. L'application d'abattements pour durée de détention sur les plus-values immobilières est destinée à prendre en compte l'érosion monétaire, mais si la valeur du logement augmente moins vite que l'inflation, avec un appauvrissement relatif du propriétaire, la plus-value sera néanmoins taxée après abattement, sauf si la revente intervient après 30 ans. Si la valeur du logement augmente plus vite que l'inflation, mais que la revente intervient rapidement, l'application d'abattements à la plus-value ne suffit pas nécessairement à compenser l'érosion monétaire. Par ailleurs, l'application d'abattements pour durée de détention peut inciter les propriétaires à retarder la revente : le taux d'imposition de la plus-value diminue de 1,4 % par an entre la cinquième et la trentième année ; en fonction de la plus-value latente, le report d'une année de la vente peut entraîner une diminution significative de la fiscalité.

Si les prélèvements significatifs par leur rendement - taxe foncière, prélèvements sociaux - sont proportionnels, alors que le système de prélèvements sur le capital est globalement progressif, grâce à une imposition des revenus du capital au barème de l'impôt sur le revenu et jusqu'à la fin de l'année dernière à l'ISF, le diagnostic posé par le CPO met en lumière la prise en compte insuffisante des enjeux économiques et sociaux.

Le système de prélèvements sur le capital est complexe et sans logique explicite, car les objectifs qui lui sont assignés sont nombreux et parfois contradictoires. Ainsi, les mêmes éléments de patrimoine immobilier peuvent être valorisés différemment selon les impôts : la détention immobilière est imposée sur la base de deux assiettes différentes - valeur vénale des biens ou valeur locative, ce qui correspond au loyer théorique du logement - alors qu'elles n'ont pas été actualisées depuis 1970 pour les immeubles bâtis et 1960 pour le non bâti. Par ailleurs, la différence de traitement fiscal entre la location nue et la location meublée non

professionnelle crée une distorsion : la possibilité d'amortir fiscalement le bien augmente la rentabilité d'un investissement locatif meublé, qui est en moyenne de 4 % contre 2 % pour la location nue.

Les objectifs assignés aux prélèvements sur le capital peuvent être regroupés en trois catégories : impact économique ; équité sociale, intergénérationnelle et géographique ; et rendement budgétaire. Ces objectifs varient selon le type de prélèvement - sur la détention, les revenus ou la transmission du patrimoine. De surcroît, la fiscalité française confère une place centrale à l'assurance-vie - qui atteint 1 600 milliards d'euros - et à l'épargne réglementée - 420 milliards d'euros -, et multiplie les dispositifs dérogatoires. Les multiples dépenses fiscales et sociales, qui vont à l'encontre d'un modèle d'imposition à assiette large et à taux bas, n'ont pas toutes démontré leur efficacité économique. Pourtant, leur coût est de plus de 21 milliards d'euros par an, soit le quart de leur rendement. Force est de constater que les avantages fiscaux en faveur des placements financiers peinent à orienter l'épargne des ménages vers le financement de l'économie. Ainsi, les encours des plans d'épargne en actions (PEA) ont diminué d'un tiers entre 2007 et 2016. Les flux d'investissements annuels dans les PME et entreprises innovantes sont de 1,9 milliard d'euros en 2017, pour un coût d'avantages fiscaux de 750 millions d'euros. Les dispositifs incitant à la détention longue - assurance-vie, PEA - sont conçus en fonction de l'âge des contrats et non de la durée de détention des actifs.

La fiscalité est plus favorable pour l'épargne non risquée que pour l'épargne risquée : les prélèvements sont nuls ou très faibles sur l'épargne réglementée, les prélèvements sont identiques en assurance-vie, que les supports soit en unité de compte ou en euros, alors que le risque pour l'assuré n'est pas du tout le même. L'investissement intermédié est favorisé au détriment de la détention directe des mêmes actifs : ainsi, la détention d'obligations sur une assurance-vie a un rendement après impôt trois fois supérieure à leur détention directe.

Les dispositifs fiscaux n'ont pas tous démontré leur efficacité économique. La fiscalité encourage les propriétaires occupants : les plus-values sur la résidence principale sont exonérées et celle-ci bénéficie d'un abattement de 30 % pour l'assiette de l'ISF. La part croissante des ménages propriétaires favorise la constitution d'une épargne forcée pour la préparation de la retraite et d'une rente immobilière, ce qui engendre une moindre mobilité résidentielle et expose les ménages aux risques du marché immobilier.

Des régimes dérogatoires d'investissement locatif créent des effets d'aubaine. Ces niches fiscales ont un coût de 1,84 milliard d'euros en 2016 et ont un effet inflationniste sur le marché immobilier. Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et autres frais, y compris à la charge du vendeur, étant de 14 % en France, ils renchérissent le coût des transactions de près de 5,8 % du prix de vente d'un bien et peuvent générer des phénomènes de rétention.

La taxation de la transmission du capital n'a pas suivi les évolutions sociales et démographiques. Les recettes des droits de mutation à titre gratuit (DMTG) sont passées de 8,2 milliards d'euros en 2006 à 12,8 milliards d'euros en 2016, sous le double effet d'un plus grand nombre de décès et d'une hausse des montants transmis. Les DMTG sont concentrés sur une assiette réduite, à laquelle sont appliqués des taux élevés, tandis que la majorité de l'assiette taxable est exonérée. Le barème est en effet favorable aux transmissions en ligne directe : près de 90 % des transmissions entre parents et enfants sont totalement exonérées, tandis que les successions indirectes sont lourdement taxées. Le barème est peu progressif, d'autant que les dispositifs d'exonération fiscale tels que celui de l'assurance-vie profitent d'abord aux transmissions importantes. En 2009, le CPO concluait en faveur d'un système d'imposition du capital reposant sur des assiettes larges et des taux modérés et neutres entre actifs, tout en maintenant la progressivité d'ensemble. Ces orientations conservent toute leur pertinence.

Le rapport formule dix orientations, autour de quatre axes, pour adapter les prélèvements sur le capital. Ces orientations peuvent être mises en oeuvre à l'intérieur d'un cadre juridique constitutionnel, conventionnel et européen très contraint. Elles s'inscrivent dans le nouveau système d'imposition du capital fixé par la loi de finances pour 2018, marquée notamment par l'introduction du PFU à la place de l'imposition au barème des revenus du capital, et par la substitution de l'IFI à l'ISF.

Premier axe, il faut veiller à la prévisibilité des règles fiscales pour garantir l'efficacité et l'acceptabilité de l'imposition du patrimoine. La décennie écoulée a montré combien les prélèvements sur le capital étaient l'objet de fréquentes réformes. Certes, la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel encadre les modifications des règles fiscales non seulement à titre rétroactif, mais aussi pour l'avenir. Le CPO propose le recours aux clauses dites « de grand-père », soit l'application limitée des modifications tangibles aux opérations effectivement nouvelles, et leur mise en oeuvre avec une période de transition suffisante, ce qui permettra aux ménages de s'adapter.

Le deuxième axe serait d'améliorer la cohérence économique des prélèvements obligatoires sur le capital immobilier. Le CPO propose d'imposer les plus-values immobilières après prise en compte de l'érosion monétaire, au lieu de l'abattement pour durée de détention. Il propose d'unifier le régime fiscal des revenus immobiliers, que le logement soit loué meublé ou non : les charges exposées pourraient être déduites des loyers imposables et les déficits constatés pourraient être imputés sur l'ensemble des revenus du contribuable. On pourrait réviser l'assiette de la taxe foncière, soit en finalisant la révision des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation comme prévu en 2013, soit en recourant à la valeur vénale. Cela suppose d'importantes mesures d'accompagnement. On pourrait également alléger les DMTO pour fluidifier le marché immobilier et favoriser la mobilité géographique, soit en différenciant les droits exigibles pour l'achat de la résidence principale, soit en introduisant une progressivité en fonction de la valeur du logement. Comme cela peut avoir des conséquences sur les recettes des collectivités territoriales, ces modifications devront prendre en compte l'exigence du maintien des ressources des collectivités territoriales, par une adaptation de la fiscalité locale.

Troisième axe de réforme possible, il faudrait favoriser une plus grande neutralité fiscale en supprimant le régime dérogatoire dont l'impact économique est contestable. Il s'agirait d'abaisser le plafond de l'épargne réglementée en la soumettant au prélèvement de droit commun. Il faudrait rapprocher le traitement fiscal des revenus de l'assurance-vie du droit commun, au-delà de ce que prévoit la loi de finances pour 2018 avec le PFU. Des mesures supplémentaires pourraient favoriser une plus grande neutralité fiscale, soit en appliquant pour l'avenir le PFU à l'ensemble des revenus perçus sur les nouveaux versements d'assurance-vie, soit en imposant les revenus de l'assurance-vie en fonction de l'ancienneté réelle des versements et non de la date d'ouverture du contrat.

Quatrième et dernier axe de réforme, le régime des transmissions pourrait être adapté aux évolutions de la société et aux enjeux d'équité, avec une large palette de modalités de mise en oeuvre. Il est proposé de renforcer l'attractivité des donations aux jeunes générations, soit en rehaussant l'imposition des successions, soit en allégeant l'imposition des donations par rapport aux successions. Afin d'atténuer la dynamique de concentration du capital, plusieurs pistes sont envisageables, telles que la réduction de l'avantage successoral de l'assurance-vie ou le relèvement des droits de succession en ligne directe. On pourrait aussi engager une réflexion sur le traitement fiscal des transmissions à l'enfant du conjoint, à droit civil constant, par voie de donation ou de testament, à des conditions fiscales plus favorables que les conditions actuelles.

Dans le prolongement des dispositions de la loi de finances pour 2018, il serait intéressant de poursuivre la réflexion sur les objectifs assignés à la fiscalité du patrimoine. La plupart des orientations proposées ne peuvent être bien sûr envisagées que sur le moyen et le long terme.

### [Laisser un commentaire](#)



**Vincent Eblé, président**

La concentration du patrimoine s'opère depuis longtemps. Vous soulignez que le système de prélèvements, bien que globalement progressif, doit être adapté pour « mieux contribuer à atténuer la concentration des patrimoines ». Or, la mise en place du PFU et le mitage de l'assiette de l'ISF, remplacé par l'IFI, vont encore diminuer la progressivité des prélèvements sur le capital - les chiffres que j'ai obtenus du Gouvernement sont explicites. Les bénéficiaires sont les très grandes fortunes ayant une part immobilière raisonnable, et non les « petits riches », qualifiés comme tels par la presse, dont l'essentiel du patrimoine est immobilier. Ne craignez-vous pas que ces réformes renforcent la dynamique de concentration des richesses ?

Vous proposez d'abaisser les plafonds de versement des livrets d'épargne réglementée. La suppression du régime fiscal dérogatoire de l'épargne logement par la loi de finances pour 2018 ne constitue-t-elle pas déjà une forme de réduction de l'ampleur de l'épargne réglementée ? Pensez-vous réellement qu'il soit nécessaire d'aller encore plus loin en ce domaine ?

Malgré sa fiscalité très favorable - zéro impôt sur les plus-values après cinq ans de détention du PEA -, le PEA ne jouit pas du même succès que l'assurance-vie en unités de compte : il n'a que 90 milliards d'euros d'encours, contre 300 milliards pour l'assurance-vie en unités de compte, alors que les deux produits présentent pourtant un risque similaire. Comment expliquer cette relative désaffection du PEA ? Votre piste sur l'assurance-vie serait-elle de nature à rééquilibrer les choses ? Certains veulent réorienter l'épargne vers l'économie réelle, mais peu de mesures ont été prises.

### [Laisser un commentaire](#)



**Albéric de Montgolfier, rapporteur général**

La fiscalité est-elle le meilleur moyen de réorienter l'épargne vers l'économie réelle ? N'est-ce pas plutôt la prise en compte du risque ? C'est paradoxal : l'épargne la moins taxée en France est la moins risquée. Ne faut-il pas encourager la prise de risque ? Vous proposez de réduire les plafonds de l'épargne réglementée en ce sens. De nombreuses analyses du CPO rejoignent celles de notre commission. Nous avons déposé des amendements au projet de loi de finances.

Vous rappelez le niveau de 50 milliards d'euros des prélèvements portant sur l'assiette immobilière, avant la réforme de la loi de finances pour 2018, qui rend l'analyse du CPO encore plus pertinente : le patrimoine immobilier ne sera pas soumis au PFU mais à l'IFI. Le Conseil propose d'unifier les régimes - location nue ou meublée - mais il faut aller plus loin : instaurons un PFU sur l'ensemble des revenus locatifs. En Île-de-France, il est difficile de trouver un logement malgré la présence de logements vacants : les propriétaires, lourdement

imposés, se détournent de l'immobilier. Pourquoi ne pas simplifier les nombreux régimes - qui portent le nom de tel parlementaire ou ministre - pour instaurer un PFU ?

Vous avez souligné la forte croissance de la taxe foncière, qui risque d'être une solution de remplacement à la taxe d'habitation. Le CPO veut aller plus loin et supprimer les DMTO, en les fusionnant avec la taxe foncière. N'est-ce pas risqué de faire de la taxe foncière le seul impôt du bloc communal ? Les communes risquent d'augmenter encore plus les taux. Il y a d'autres substituts possibles à la taxe d'habitation.

Notre groupe de travail appelle également de ses vœux une révision des valeurs locatives. Soyons courageux.

### **Laisser un commentaire**

#### **Didier Migaud, président du Conseil des prélèvements obligatoires**

Le rapport constate effectivement, dans les dernières décennies, un double phénomène d'augmentation du patrimoine net des ménages et de concentration accrue : la part du dernier centile est passée de 16 % au milieu des années 1980 à 24 % au début des années 2010. Cette dynamique devrait se poursuivre.

Nous n'avons pas voulu traiter de l'ISF, du PFU et de l'IFI, à partir du moment où ils étaient en débat au Parlement. Dans quelques années, le CPO appréciera les conséquences de ces réformes.

Il est important de poursuivre la réflexion sur les quelques leviers qui pourraient atténuer la dynamique de concentration des patrimoines : on pourrait relever les DMTG en ligne directe, engager un réexamen systématique des différents régimes particuliers applicables en matière de droits de succession, notamment l'avantage successoral sur l'assurance-vie.

L'augmentation du plafond de l'épargne réglementée n'a pas répondu aux objectifs qui lui étaient assignés. De nombreux comptes atteignaient déjà les anciens plafonds. Nous invitons les pouvoirs publics à réfléchir à nouveau sur le bon niveau du plafond. Il nous apparaît utile qu'il puisse être abaissé, afin que ce qui serait supérieur au plafond puisse être imposé. Effectivement, la fiscalité apparaît beaucoup plus favorable sur l'épargne non risquée que sur l'épargne risquée, que ce soit pour l'épargne réglementée ou pour l'assurance-vie. Un certain nombre de nos propositions vont dans le sens d'une diminution des plafonds, sans que cela ne puisse avoir des conséquences sur la possibilité de construire des logements sociaux dans notre pays.

Comme cette épargne est insuffisamment orientée vers le financement de l'économie et des investissements plus risqués, nous proposons une fiscalité un peu moins favorable pour l'épargne réglementée et pour l'assurance-vie, afin de prendre davantage en considération le risque pour justifier d'un avantage fiscal plus important. Cela implique de faire des propositions, notamment sur l'assurance-vie, dans le prolongement de ce que vous avez déjà décidé lors de la dernière loi de finances initiale.

Nous n'avons pas travaillé sur l'IFI ni sur l'extension du PFU aux revenus de l'immobilier. Nous pourrions y revenir. Le prochain sujet de rapport du CPO, les taxes affectées, a été proposé par votre commission. Nous vous remettons ce rapport en juillet, afin que vous puissiez en bénéficier avant l'examen du prochain projet de loi de finances.

La réforme de la taxe foncière et ses conséquences sur les collectivités territoriales font l'objet de débats au sein du CPO, dont certains membres ont des responsabilités locales. Les

propositions que nous formulerons doivent être replacées dans le contexte de l'évolution des dotations en direction des collectivités territoriales. Nos propositions n'ont pas pour objectif de diminuer les ressources des collectivités territoriales, le montant de leurs ressources est un sujet qui doit être traité de manière distincte.

[Laisser un commentaire](#)

**Patrick Lefas, président de chambre maintenu à la Cour des comptes**

Le transfert des DMTO sur la taxe foncière est l'une des trois options présentées par le CPO. On pourrait aussi différencier le niveau des droits exigibles pour l'achat de la résidence principale, ou bien introduire une progressivité des droits en fonction de la valeur du logement. On atteint les limites de la capacité du CPO, s'agissant d'options de politique fiscale. Les DMTO posent problème au regard de la mobilité et de la fluidité du marché du marché immobilier. Au regard des comparaisons avec nos voisins européens, il faudrait les alléger davantage. La contrepartie sera peut-être plus de mutations, et il faudra compenser en partie le manque à gagner par des prélèvements supplémentaires.

[Laisser un commentaire](#)

**Didier Migaud, président du Conseil des prélèvements obligatoires**

La fiscalité est actuellement un frein à la mobilité géographique.

[Laisser un commentaire](#)

**Patrick Lefas, président de chambre maintenu à la Cour des comptes**

Nous n'avons pas étudié l'application d'un PFU aux revenus immobiliers et fonciers, car le CPO est un organe consultatif. Il examine, sur la base d'une situation, les effets économiques. Les choix faits en loi de finances auront un effet d'entraînement sur l'investissement.

Comme indiqué dans le rapport, la fiscalité applicable aux revenus d'assurance-vie pourrait être déterminée en fonction de l'ancienneté réelle des versements et non de la date d'ouverture du contrat. Cette mesure pourrait être étendue aux PEA, qui sont peu utilisés alors qu'ils financent l'économie.

Ayons en tête les chiffres relatifs à l'épargne logement par rapport au plafond d'épargne réglementée. Le patrimoine financier moyen des ménages s'élève à 55 300 euros, celui des 10 % les plus modestes à 400 euros. Le cumul des plafonds pour chacun des livrets d'épargne réglementée est largement supérieur à l'épargne de précaution. On pourrait alors réduire le plafond, ou appliquer le droit commun des prélèvements sociaux et fiscaux en cas de dépassement du plafond. Au-delà d'un certain montant, ce n'est plus de l'épargne de précaution !

[Laisser un commentaire](#)



**Vincent Eblé, président**

Merci de cet éclairage.

[Laisser un commentaire](#)



**Vincent Delahaye**

Dès 2014, j'ai travaillé sur le sujet des plus-values immobilières. Nous avons déposé en 2015 un amendement sur le projet de loi de finances (*PLF*) pour 2016, mais il y a eu une question préalable pour le PLF 2017. Un amendement a de nouveau été adopté à mon initiative dans la loi de finances pour 2018, qui allait dans le sens de votre deuxième orientation. Je me félicite de cette convergence de vues.

Comment avez-vous calculé les dépenses fiscales liées aux abattements actuels, qui diffèrent entre l'impôt sur le revenu et les prélèvements sociaux ? J'avais eu d'énormes difficultés à obtenir ces chiffres de la part de Bercy, et ils m'ont apparu totalement erronés : ce sont les notaires qui transmettaient, sur papier, les déclarations de plus-values, qui n'étaient pas ressaisies. Nous avons donc réalisé, avec les services de la commission, des estimations, sur la base d'un échantillon assez limité. Sur ce fondement, j'avais proposé un taux d'imposition de 15 %, autour de la moyenne européenne. Quel taux proposez-vous ? Il faudrait ne plus avoir ce système d'abattement qui provoque des comportements attentistes et plutôt anti-économiques. Un PFU à 30 % est très élevé. Un taux relativement bas favorise la mutation des biens : on aurait donc un produit identique voire supérieur. Quels chiffres et taux proposez-vous ?

Repousser l'exonération des donations de dix à quinze ans est une erreur, qui défavorise les jeunes générations. Ne faudrait-il pas revenir à dix ans, voire à huit ans ?

#### **Laisser un commentaire**



**Marc Laménie**

Le CPO nous éclaire sur un problème essentiel. Les dépenses fiscales atteignaient 21,5 milliards d'euros en 2016, pour plus de 226 dispositifs. Comment réduire leur nombre ?

L'épargne des ménages est très importante, avec des avantages fiscaux significatifs pour l'épargne réglementée. Elle constitue de l'argent qui dort, qui pourrait être investie dans l'activité économique et abonder les recettes fiscales pour l'État.

#### **Laisser un commentaire**



**Thierry Carcenac**

Ce rapport très intéressant est à rapprocher de celui de 2010 sur la fiscalité locale. Vous relevez notamment que les prélèvements sur le capital des ménages sont affectés à hauteur de 37 % aux collectivités territoriales, au moyen des DMTO et de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Sur ce constat, vous étudiez l'orientation de l'épargne des ménages vers les entreprises, l'investissement en fonds propres et la réduction des inégalités patrimoniales, ainsi que les enjeux économiques et sociaux. Il faudrait aussi souligner que ces ressources

financent les missions des collectivités territoriales ! Or vous suggérez de réviser l'assiette de la taxe foncière et d'alléger les DMTO. Compte tenu de la réforme à venir de la fiscalité locale, le transfert des DMTO vers la taxe foncière n'est-il pas contradictoire ?

L'orientation n° 9, qui évoque le relèvement des DMTO en ligne directe, va à l'encontre des mécanismes facilitant la transmission du patrimoine en ligne directe...

### **Laisser un commentaire**



**Pascal Savoldelli**

« Des enjeux économiques et sociaux insuffisamment pris en compte par le système de prélèvement », lit-on dans le rapport. Les inégalités sociales s'expliquent notamment par la croissance beaucoup plus rapide de la valeur du patrimoine des ménages que celle de leurs revenus : 71 % en quinze ans, contre 17 %. De 2000 à 2007, la valeur du patrimoine immobilier a doublé, grâce à un taux de croissance de 13 % par an. C'est un vrai sujet pour la fiscalité.

Vous préconisez de remplacer l'abattement forfaitaire pour durée de détention par la prise en compte de l'érosion monétaire : cela encouragerait la détention de biens à court terme, donc stimulerait la croissance de la valeur immobilière !

Nous avons tous ici le souci de l'entreprise. Or un grand nombre de nos entreprises ont un souci de fonds propres, de capacité d'investissement et de développement. Comment corriger cela ? Ne peut-on regarder de plus près le processus de redistribution de dividendes aux actionnaires ? L'actualité nous y invite : Carrefour envisage de supprimer 2 400 emplois à court et moyen termes, alors que le montant des dividendes distribués est supérieur au résultat net fiscal et comptable de l'entreprise...

### **Laisser un commentaire**



**Sylvie Vermeillet**

Je rejoins Pascal Savoldelli : les bases et les taux n'ont pas évolué de la même façon, de sorte que, comme le rapport l'indique, le patrimoine non financier été multiplié par 2,3 entre 2000 et 2007 alors que le patrimoine financier a stagné sur cette même période. Vous nous avez présenté en introduction un graphique sur l'évolution des taux ; que donnerait-il une fois complété par l'évolution des bases ? Dans quelle mesure l'État et les collectivités territoriales, respectivement, en ont-ils bénéficié ?

### **Laisser un commentaire**

**Didier Migaud, président du Conseil des prélèvements obligatoires**

C'est volontairement que nous n'avons pas abordé les conséquences de nos orientations sur le financement des collectivités territoriales, non plus que l'impôt sur les sociétés ou la distribution des dividendes, car cela nous aurait emmenés trop loin. Ce sera au Parlement de relier les différents sujets entre eux.

Monsieur Delahaye, nos sources sont essentiellement les annexes « Évaluation des voies et moyens », dans lesquelles presque toutes les dépenses fiscales sont chiffrées. Nous n'avons pas approfondi la question de savoir quel était le taux le plus pertinent d'imposition des plus-values immobilières.

Monsieur Laménié, vous avez raison, l'évaluation des dépenses fiscales reste insuffisante, en sorte que l'efficacité et l'efficacité de nombreux régimes dérogatoires n'apparaissent pas avec évidence. Nous proposons de les évaluer systématiquement. Nous essayons de le faire dans le cadre du rapport que nous vous remettons sur l'exécution du budget de l'État, et dans les notes d'exécution budgétaire qui lui sont jointes. Sur certains dispositifs, dont l'intérêt économique est douteux, le Parlement a des marges de manoeuvre.

Monsieur Carcenac, si certaines de nos orientations conduisent à modifier les produits affectés aux collectivités territoriales, il faudra en effet réfléchir à des mesures de compensation, mais à nouveau, il n'entraîne pas dans le champ de ce rapport de préciser lesquelles.

### **Laisser un commentaire**

#### **Patrick Lefas, président de chambre maintenu à la Cour des comptes**

Sur les inégalités sociales, le constat est très bien dressé, me semble-t-il, pages 55 et suivantes du rapport : la concentration du patrimoine a effectivement augmenté et le capital net des ménages est passé de 5,6 années de revenu disponible net en 2000 à 8,3 années. L'orientation n° 9 a pour objet de freiner cette dynamique. Différentes options sont possibles, parmi lesquelles une remise en cause de l'avantage successoral attaché à l'assurance-vie. Le problème de l'érosion monétaire est abordé page 98, où nous évoquons l'idée de remplacer, dans le calcul de l'abattement, la durée de détention par une logique économique. Cela harmoniserait le traitement fiscal des plus-values immobilières et des plus-values mobilières.

La redistribution des dividendes est un autre sujet, que nous avons abordé il y a un an lors de la discussion du rapport relatif à l'impôt sur les sociétés.

### **Laisser un commentaire**

#### **Camille Hérody, inspectrice des finances**

L'orientation proposée sur l'imposition des plus-values immobilières se fonde sur la manière dont l'assiette est calculée. La jurisprudence du Conseil constitutionnel autorise à revenir sur le régime actuel d'abattement, dès lors que l'imposition reste proportionnelle plutôt qu'au barème.

S'agissant des DMTG et du délai de rappel des donations, nous nous sommes concentrés sur le niveau d'abattement et le barème applicable en ligne directe par cohérence avec l'objectif de faciliter les donations aux plus jeunes.

### **Laisser un commentaire**



#### **Julien Bargeton**

La délégation sénatoriale à la prospective travaille actuellement sur les rapports entre les générations. Il faut en effet réfléchir à adapter la fiscalité des donations à l'allongement de la durée de la vie. Nous héritons désormais à 50 ans en moyenne, soit huit ans plus tard qu'en

1980 : c'est un changement majeur. Vos orientations visent à encourager davantage les transferts intergénérationnels, mais prennent-elles en compte le coût de la dépendance - qui peut dissuader certaines familles de renoncer à leur patrimoine ?

### [Laisser un commentaire](#)



**Jean-Marc Gabouty**

L'épargne réglementée, dont vous préconisez d'abaisser le plafond, est aussi investie dans l'économie, notamment dans le logement social. Chef d'entreprise moi-même, je suis d'accord pour l'orienter davantage vers le risque, mais évitons d'encourager la spéculation.

Avez-vous évalué les répercussions des accords fiscaux bilatéraux - dont certains dispositifs dérogatoires sont très larges, voire excessifs - sur les prélèvements obligatoires pesant sur les ménages et, dans l'affirmative, sont-ils significatifs ?

Voyez-vous dans l'encouragement de l'actionnariat salarié un moyen d'encourager l'orientation de l'épargne vers les entreprises ?

### [Laisser un commentaire](#)



**Arnaud Bazin**

Les DMTO suivent un cycle assez distinct des autres cycles économiques. Ces dernières années, ces recettes des collectivités territoriales ont varié dans des proportions très importantes. Dans la perspective d'un transfert vers la taxe foncière, quelle serait la valeur de référence ?

Avez-vous estimé le pourcentage d'augmentation de taxe foncière que cela pourrait représenter pour le contribuable ? Il se dit que la taxe foncière pourrait être entièrement dirigée vers les communes, peut-être les intercommunalités ; en faire l'impôt d'équilibre des budgets municipaux aurait des effets inflationnistes évidents. Sans parler du fait que l'équilibre du budget communal serait assuré uniquement par les propriétaires fonciers, qui acquittent la taxe foncière annuellement, alors que les droits de mutation à titre onéreux sont payés par l'acheteur une seule fois au moment de l'achat.

L'efficacité même de cette mesure sur la mobilité des biens est douteuse. Je comprends l'intérêt de baisser les coûts d'acquisition pour les acquéreurs, mais la disparition des DMTO ne risque-t-elle pas d'être répercutée dans les prix de vente, comme c'est actuellement le cas pour des taux d'intérêt particulièrement faibles ?

### [Laisser un commentaire](#)



**Claude Raynal**

La lecture de ce rapport me donne un sentiment de déjà-vu. Ces questions sont en effet sur la table depuis un certain temps. Mais sait-on quel serait l'impact de ces propositions ? En l'absence de chiffrage, je reste un peu sur ma faim. Intellectuellement, je comprends le raisonnement, mais il manque une estimation des résultats concrets que produirait la réalisation de ces pistes d'amélioration.

### [Laisser un commentaire](#)

**Didier Migaud, président du Conseil des prélèvements obligatoires**

Ce rapport contient des orientations, pas des propositions, car celles-ci nécessiteraient des études d'impact et des évaluations. Les études d'impact elles-mêmes ne suffisent pas, car les comportements ne sont pas tous modélisables. D'où notre insistance sur les clauses de grand-père, sans impact sur les situations en cours. Il y va aussi du respect de nos principes constitutionnels, précisés par la jurisprudence - qui limite certes la capacité d'initiative du Gouvernement et du Parlement. Reste que vous pouvez toujours nous demander un chiffrage plus précis de telle orientation que vous auriez retenue. L'objectif de nos orientations et de parvenir aux objectifs que vous auriez fixés ! C'est alors aux travaux d'évaluation de le déterminer.

### [Laisser un commentaire](#)



**Vincent Eblé, président**

Des effets indirects apparaissent parfois, qui n'avaient pas été anticipés.

### [Laisser un commentaire](#)

**Didier Migaud, président du Conseil des prélèvements obligatoires**

Monsieur Bargeton, le coût de la dépendance n'a pas été analysé car ce n'était pas l'objet du rapport. C'est un sujet en soi, sur lequel travaillent d'autres chambres de la Cour des comptes. L'allongement de la durée de la vie retarde en effet l'âge moyen auquel on hérite, et pose le problème de la dépendance. Nous y reviendrons sans doute.

Monsieur Gabouty, il faut en effet trouver un équilibre sur l'épargne réglementée. Le niveau de collecte du livret A suffit à répondre aux besoins de financement du logement social. La part des montants collectés et centralisés par la Caisse des dépôts et consignations a tendance à diminuer. La Caisse elle-même estime d'ailleurs qu'elle n'a pas besoin de la totalité de ces sommes. Une part pourrait financer autre chose que le logement social.

La France est liée par environ 120 conventions fiscales. Le but est généralement d'éviter la double imposition ou l'évasion fiscale. Certains de ces dispositifs ont été renforcés ces dernières années. Nous n'avons pas d'évaluation chiffrée de leur impact.

### [Laisser un commentaire](#)

**Patrick Lefas, président de chambre maintenu à la Cour des comptes**

À la différence du rapport sur l'impôt sur les sociétés, six impôts principaux sont abordés dans le présent rapport. Certains affichent des mouvements de balancier très forts, et la modélisation des comportements auxquels leur modification donnerait lieu n'est pas toujours possible. Pour cette raison, et parce que nous ne proposons que des orientations, le chiffrage

n'est pas possible. Mais la récapitulation figurant aux pages 137 et suivantes donne un éclairage utile. Tout ce qui était chiffrable a été chiffré.

S'agissant du délai d'héritage, nous regardons les différentes hypothèses : une hausse de l'imposition des successions, ou une diminution de l'imposition des donations. Les enjeux de société sont importants. Nous soulignons simplement la nécessité de renforcer l'attractivité des donations aux jeunes générations par rapport aux successions.

Sur la dépendance et l'épargne retraite, je me permets de vous renvoyer au rapport particulier n° [4](#). L'encours d'épargne retraite est très faible, près de 200 milliards d'euros - abondé par 13 milliards d'euros de cotisations en 2015 -, contre 1 600 milliards environ pour l'assurance-vie, qui fonctionne comme le livret A et dont l'avantage successoral est très important. Les assureurs ont pris conscience de la nécessité d'évoluer, et réfléchissent au financement de l'épargne retraite, à la place restant pour un troisième pilier, aux comparaisons internationales. C'est un vrai sujet pour la sécurité sociale et pour l'épargne des Français. Mais il était hors de notre perspective, nous ne l'avons donc pas traité.

### [Laisser un commentaire](#)

**Camille Hérody, inspectrice des finances**

Les pages 77 et suivantes du rapport rappellent les modalités d'imposition des résidents français à l'étranger et des résidents étrangers détenant des biens en France. Le rendement de ces différentes catégories est précisé dans le rapport particulier n° [1](#).

### [Laisser un commentaire](#)

**Patrick Lefas, président de chambre maintenu à la Cour des comptes**

Monsieur Bazin, nous insistons en effet sur la révision des bases cadastrales. Notre orientation s'appuie sur le cadre de l'expérimentation instaurée par la loi de finances rectificative de 2013. C'est un long cheminement. Le problème, c'est que les DMTO ne facilitent pas la gestion pluriannuelle des finances locales et ont des effets nocifs sur les transactions en poussant les prix de l'immobilier à la hausse. Il faudrait étudier plus précisément les conséquences des différentes options. Je me permets de vous renvoyer sur ce point au rapport d'il y a une petite dizaine d'années, mais nous sommes preneurs de toute commande plus précise sur ces aspects.

### [Laisser un commentaire](#)

**Didier Migaud, président du Conseil des prélèvements obligatoires**

Nous n'excluons pas de travailler à nouveau sur la fiscalité locale, car le sujet sera de plus en plus d'actualité. Nous nous rapprocherons alors de vous.

### [Laisser un commentaire](#)



### [Debut de section - Permalien](#)

**Vincent Eblé, président**

Nous avons nous-mêmes créé un groupe de travail sur ces questions. La réforme de la taxe d'habitation est au milieu du gué, mais devrait être prolongée. Les travaux du CPO sont essentiels pour éclairer la décision politique - à condition sans doute de respecter une certaine distance à l'égard des réformes en cours. Rendus suffisamment en amont, vos travaux nous seront toujours très précieux.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 12 h 45.

[Laisser un commentaire](#)

PDF Pro Evaluation