

III - Une adaptation souhaitable des prélèvements sur le capital

Les prélèvements sur le capital des ménages se voient assigner des objectifs foisonnants, loin d'être toujours cohérents entre eux. En outre, l'impératif de prévisibilité des règles d'imposition semble perdu de vue. De plus, les réformes adoptées par le Parlement (allègement de l'imposition des revenus mobiliers avec l'introduction du prélèvement forfaitaire unique, remplacement de l'ISF par un impôt sur la fortune immobilière conduisent à alléger la taxation du revenu et la détention du capital, invitant à reconsidérer les conditions d'imposition de la transmission.

Dans ce contexte, le présent rapport formule des orientations autour de quatre axes :

- améliorer la cohérence et la prévisibilité du système de prélèvements sur le capital (A) ;
- renforcer la logique économique des prélèvements obligatoires portant sur l'immobilier (B) ;
- renforcer leur neutralité en supprimant les régimes dérogatoires dont l'effet économique est contestable (C) ;
- adapter le régime fiscal des transmissions aux évolutions de la société (D).

Les orientations mises en lumière dans le présent rapport s'inscrivent dans une perspective de réflexion à moyen terme.

Encadré n° 13 : La création du prélèvement forfaitaire unique et de l'impôt sur la fortune immobilière par la LFI pour 2018

La loi de finances pour 2018 comporte deux réformes d'ampleur des prélèvements sur le capital.

1. Les modalités d'imposition des revenus mobiliers sont simplifiées par l'instauration d'un prélèvement forfaitaire unique (PFU), portant sur les revenus de capitaux mobiliers et les plus-values mobilières (revenus fonciers et plus-values immobilières en sont exclus). Son taux de 30 % se décompose en 17,2 % de prélèvements sociaux et 12,8 % au titre de l'impôt sur le revenu. L'objectif de simplification poursuivi par la réforme se traduit, outre le

caractère forfaitaire du taux, par la suppression de plusieurs régimes dérogatoires.

Ainsi, les produits des plans d'épargne logement sont, pour les nouveaux contrats, imposés dans les conditions de droit commun. De même, les produits des contrats d'assurance vie afférents à des primes versées à compter du 27 septembre 2017 sont imposés aux conditions de droit commun, sous la seule réserve du maintien du taux réduit de 7,5 % pour les produits des contrats de plus de huit ans, pour la part des primes versées qui n'excède pas 150 000 €. En revanche, l'exonération des intérêts des livrets réglementés et le régime d'imposition des produits des plans d'épargne en action sont maintenus à l'identique.

Selon l'évaluation préalable du PLF 2018, cette réforme se traduit, en régime de croisière, par un manque à gagner de 1,9 Md€ pour les finances publiques.

2. L'impôt de solidarité sur la fortune est supprimé et un impôt sur la fortune immobilière (IFI) est créé qui, au même barème et avec le même seuil d'entrée (1 300 000 €) que l'ISF, s'applique aux actifs immobiliers détenus par le foyer fiscal, à l'exception de ceux qui sont affectés à l'activité professionnelle de leur propriétaire. Plus précisément, entrent dans son assiette non seulement les biens et droits immobiliers détenus directement par le redevable, mais également les parts de sociétés ou organiques (fonds d'investissement, etc.), à hauteur de leur valeur représentative d'actifs immobiliers détenus indirectement. Néanmoins, par mesure de simplification, les actifs immobiliers détenus par une société ayant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, non affectés à cette activité, ne sont pas pris en compte lorsque le redevable détient moins de 10 % des parts de la société²⁵⁰. Cette règle est également applicable aux organismes de placement collectif « généralistes », c'est-à-dire dont les actifs immobiliers représentent moins de 20 % de l'actif (à l'exclusion donc des OPC immobiliers).

L'abattement de 30 % applicable à la résidence principale est maintenu, de même que les exonérations partielles applicables sous conditions aux bois, forêts et à certains actifs agricoles (part des groupements fonciers agricoles, etc.) ainsi que la réduction d'impôt de 75 % à raison des dons versés²⁵¹.

Le rendement budgétaire du nouvel impôt est estimé à 850 M€ par l'évaluation préalable figurant dans le PLF 2018.

²⁵⁰ Par ailleurs, pour ne pas perturber les marchés financiers, les actions des sociétés d'investissement immobilier cotées ne sont pas prises en compte pour les redevables qui détiennent moins de 5 % de leurs parts.

²⁵¹ La réduction d'impôt au titre des souscriptions au capital de PME est en revanche supprimée ; en contrepartie, l'Assemblée nationale a adopté une hausse temporaire, en 2018, de 7 points de la réduction d'IR « Madelin » (de 18 % à 25 %), dans le respect des exigences du droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.

A - Veiller à la cohérence et à la prévisibilité des règles

1 - Des objectifs nombreux et en partie contradictoires

Les prélèvements sur le capital, de même que les réformes récentes dont ils ont fait l'objet, poursuivent des objectifs variés, parfois de manière peu explicite, qui peuvent être regroupés en **trois catégories : incidence économique ; équité sociale, intergénérationnelle et géographique ; rendement budgétaire.**

Ces grands objectifs peuvent être tantôt contradictoires – ainsi, les avantages fiscaux visant à orienter l'épargne vers le financement de l'économie minorent le rendement budgétaire des prélèvements concernés – **tantôt agir de concert** – ainsi la mise au barème de l'IR des revenus financiers permet-elle à terme d'atténuer la dynamique d'accumulation et par voie de conséquence la concentration des patrimoines.

Au sein même de chacune de ces grandes catégories, les objectifs poursuivis peuvent se contredire.

S'agissant de l'incidence économique, les réformes peuvent tantôt tendre à une plus grande neutralité des prélèvements sur les comportements d'épargne, en unifiant les régimes fiscaux applicables, tantôt rompre cette neutralité en cherchant à orienter l'épargne vers certains produits jugés plus efficaces en termes de financement de l'économie. De même, les dispositifs visant à orienter l'épargne vers l'investissement risqué en fonds propres entrent en concurrence avec les avantages fiscaux bénéficiant à l'épargne liquide sans risque (livrets réglementés). Au-delà, d'autres objectifs économiques sont poursuivis par ces prélèvements : attraction des capitaux étrangers ; incitation à la stabilité du capital social au moment de la transmission des entreprises familiales ; développement de l'offre de logements ; accession à la propriété immobilière ; neutralité des prélèvements sur la mobilité géographique des personnes.

S'agissant de l'objectif d'équité sociale, intergénérationnelle et géographique, l'incitation à la transmission du patrimoine aux jeunes générations peut entrer en conflit avec les mesures à caractère redistributif tendant à atténuer la concentration horizontale du capital. Il importe en effet de distinguer la dimension de redistribution de la fiscalité en fonction du patrimoine de chacun et celle entre générations au sein d'une même famille.

Dans ce contexte, il est essentiel de rechercher la plus grande cohérence dans les objectifs assignés à ces prélèvements, sans quoi les effets des différents dispositifs institués par le législateur risquent de

s'annuler. Parmi les différents buts énumérés ci-dessus, tous ne peuvent pas être poursuivis à la fois. Ceci suppose de rendre plus explicites les objectifs poursuivis par chaque réforme touchant à la fiscalité sur le capital, mais aussi de l'envisager dans un cadre global tenant compte des autres prélèvements.

Les objectifs poursuivis peuvent toutefois varier en fonction du type de prélèvement pesant sur la détention, les revenus ou la transmission du patrimoine. En particulier, l'exigence de neutralité économique est particulièrement sensible s'agissant de l'imposition des revenus du capital.

Les conclusions formulées par le CPO dans son rapport sur le patrimoine des ménages publié en mars 2009 conservent leur pertinence. Ses orientations étaient notamment organisées autour des trois axes suivants : clarifier les objectifs à assigner à la fiscalité du patrimoine, rechercher la cohérence et la lisibilité des règles fiscales et réfléchir aux évolutions de chaque impôt dans un cadre global. **Il concluait en faveur d'un système d'imposition reposant sur des assiettes larges et des taux modérés et neutres entre les types d'actifs, tout en maintenant la progressivité d'ensemble qui permet d'assurer une certaine équité.** S'il peut être dérogé au principe de neutralité, c'est seulement pour poursuivre certains « *objectifs explicites, relativement sélectifs, cohérents entre eux et s'inscrivant dans la durée* », ce qui suppose « *d'opérer une hiérarchie entre des objectifs aujourd'hui foisonnants* ».

2- Un objectif qui fait défaut : la prévisibilité et la simplicité des règles fiscales

Si les buts assignés aux prélèvements sur le capital sont nombreux, deux préoccupations centrales sont souvent oubliées : la prévisibilité et la simplicité des règles applicables.

Or, **garantir à la fois l'efficacité et l'acceptabilité de l'imposition du patrimoine suppose que les règles applicables soient prévisibles et simples.** Sans une certaine prévisibilité du traitement fiscal des différents investissements que réalisent les ménages, les réformes fiscales ne peuvent être efficaces : les investisseurs, accordant peu de crédit à un régime attractif dont ils savent qu'il est susceptible d'être rapidement remis en cause, risquent de renoncer à réaliser l'opération pourtant souhaitée par le législateur en créant le régime en cause.

À cet égard, la décennie écoulée a démontré combien les prélèvements sur le capital sont l'objet de réformes fréquentes. Pour ne mentionner que les exemples les plus notables, la **fiscalité des plus-**

values immobilières, relativement stable depuis sa création en 1963²⁵², a connu des évolutions heurtées depuis 2011 : les règles d'abattement pour durée de détention applicables en matière d'IR²⁵³ ont été totalement refondues une première fois par la loi de finances rectificative du 19 septembre 2011, puis deux ans plus tard par la loi de finances pour 2014 (après la censure par le Conseil constitutionnel d'une tentative de réforme par la loi de finances pour 2013), tandis que les règles d'abattement applicables en matière de prélèvements sociaux n'ont pas été alignées.

Le **délai de rappel des donations antérieures** applicable en matière de DMTG (fixé par l'art. 784 du code général des impôts), fixé à 10 ans depuis sa création par la loi de finances pour 1992, a été réduit à six ans par la loi de finances pour 2006, avant d'être porté à nouveau à dix ans par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011, puis ré-augmenté un an plus tard à 15 ans par la loi de finances rectificative du 16 août 2012.

Le **régime des attributions gratuites d'actions** a aussi fait l'objet de réformes successives. La loi de finances pour 2013 a prévu de soumettre le gain d'acquisition au barème progressif de l'impôt sur le revenu en substitution à une imposition au taux forfaitaire de 30 % et de le soumettre aux contributions sociales applicables aux revenus d'activité en lieu et place de celles applicables aux revenus du patrimoine ; après quoi, la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015 a prévu d'appliquer les abattements pour durée de détention aux plus-values mobilières au gain d'acquisition mais sans pour autant en modifier sa nature salariale, brouillant ainsi la frontière entre revenus du travail et revenus du capital ; en matière sociale, le gain a été soumis aux contributions sociales applicables aux revenus du patrimoine et la contribution salariale spécifique de 10 % assise sur cet avantage supprimée. Enfin, la loi de finances pour 2017 a plafonné, dans une limite annuelle de 300 000 €, le bénéfice du régime d'imposition du gain d'acquisition tel qu'issu de la loi du 6 août 2015.

La jurisprudence récente du Conseil constitutionnel encadre les possibilités pour le législateur de modifier les règles fiscales, non seulement à titre rétroactif, mais aussi pour l'avenir. Néanmoins, ces exigences ne protègent que les situations constituées avant l'intervention de la loi et les effets qui peuvent en être légitimement attendus dans l'avenir : elles ne vont donc pas jusqu'à restreindre la possibilité pour le Parlement de modifier la loi fiscale applicable aux investissements futurs.

²⁵² Avant 2011, les dernières modifications des règles de calcul des abattements pour durée de détention dataient de 1990 et 2003.

²⁵³ Fixées par l'article 150 VC du code général des impôts.

Encadré n° 14 : L'encadrement juridique de la modification de la loi fiscale dans le temps²⁵⁴

En droit constitutionnel, le principe, en matière fiscale comme dans les autres domaines, reste « *qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, dès lors que, ce faisant, il ne prive pas de garanties légales des exigences constitutionnelles* »²⁵⁵.

Le Conseil constitutionnel encadre de longue date les modifications rétroactives de la règle fiscale, en exigeant notamment un but d'intérêt général suffisant²⁵⁶. Cette exigence ne s'applique toutefois pas à la « petite rétroactivité » fiscale (application aux revenus de l'année en cours des règles issues de la loi de finances de fin d'année), qui juridiquement ne constitue pas une rétroactivité²⁵⁷.

Depuis une dizaine d'années, son contrôle s'est étendu, dans une certaine mesure, aux réformes fiscales, même non-rétroactives. D'une part, depuis une décision du 29 décembre 2005²⁵⁸, il juge que le législateur méconnaîtrait la garantie des droits proclamés par l'article 16 de la Déclaration de 1789 s'il portait aux situations légalement acquises une atteinte qui ne soit pas justifiée par un motif d'intérêt général suffisant. Ainsi, dans cette décision, s'il admet la suppression d'une exonération des intérêts des plans d'épargne-logement de plus de 12 ans et de ceux dont le terme est échu, c'est seulement parce que cette mesure ne concernait que des plans d'épargne arrivés à échéance et n'affectait donc pas de situation légalement acquise.

D'autre part, depuis une décision du 19 décembre 2013²⁵⁹, le Conseil constitutionnel ajoute que le législateur ne saurait davantage, sans motif d'intérêt général suffisant, remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de situations légalement acquises. Dans cette décision, examinant une hausse de taux des prélèvements sociaux applicables aux produits des contrats d'assurance-vie, il a jugé que l'objectif d'augmenter le rendement des prélèvements sociaux ne constituait pas un objectif d'intérêt général suffisant pour justifier que les produits d'assurance-vie acquis ou constatés pendant la durée légale nécessaire pour bénéficier du régime

²⁵⁴ Pour des développements plus approfondis, cf. Rapport particulier n° 2, partie 4.2.

²⁵⁵ Cf. par exemple CC 2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, cons. 36, s'agissant de la déductibilité des versements effectués par les salariés en matière d'épargne retraite.

²⁵⁶ Cf. par exemple CC 97-390 DC du 19 novembre 1997, *Loi organique relative à la fiscalité applicable en Polynésie française*, cons. 3 et 13.

²⁵⁷ Cf. CC 98-405 DC du 29 décembre 1998, *Loi de finances pour 1999*, cons. 16 ; CC 2012-662 DC du 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2013*, cons. 108.

²⁵⁸ CC 2005-530 DC du 29 décembre 2005, *Loi de finances pour 2006*, cons. 45.

²⁵⁹ CC 2013-682 DC du 19 décembre 2013, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014*, cons. 14.

particulier d'imposition favorable fassent l'objet d'une modification des taux qui leur sont applicables. Ainsi, pendant la durée de détention conditionnant l'octroi des avantages fiscaux, les épargnants ont une espérance légitime au maintien des avantages applicables (exonération d'IR et application des taux « historiques » des prélèvements sociaux)²⁶⁰.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel rejoint ainsi celle de la Cour européenne des droits de l'homme qui protège, sur le fondement du droit au respect des biens, protégé par l'article 1^{er} du protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, l'espérance légitime de bénéficier d'une créance ou de jouir d'un droit de propriété²⁶¹. Le Conseil d'État a fait application de cette jurisprudence en matière fiscale, par un arrêt du 9 mai 2012, jugeant qu'un crédit d'impôt, créé en 1997 pour s'appliquer pour une période limitée de trois ans, était de nature à laisser les contribuables espérer son application jusqu'au terme de cette période et ne pouvait donc être remis en cause par le législateur avant ce terme²⁶².

Au-delà des exigences résultant de la Constitution, il est souhaitable que, lorsqu'il réforme la fiscalité du patrimoine, le législateur tienne compte de l'impératif de prévisibilité de la règle :

- en prévoyant des clauses dites « de grand-père » permettant de maintenir le régime fiscal existant pour les situations en cours, soit de manière définitive (application des règles nouvelles limitée aux opérations intervenues après l'entrée en vigueur de la réforme), soit pour une durée déterminée suffisante ;
- en différant l'application des modifications du régime fiscal de manière à laisser aux acteurs économiques la possibilité de s'adapter à ces modifications.

→ **Orientation n° 1 : Renforcer la prévisibilité des prélèvements obligatoires sur le capital des ménages, notamment par :**

- *le recours aux clauses dites « de grand-père » permettant de maintenir, de manière définitive ou pour une durée déterminée suffisante, le régime fiscal existant pour les situations en cours ;*
- *l'application limitée des modifications de régime aux opérations effectivement nouvelles ;*
- *leur mise en œuvre avec une période de transition suffisante afin de permettre aux ménages de s'adapter.*

²⁶⁰ Cf. commentaire aux cahiers, p. 16.

²⁶¹ Cf. notamment CEDH, arrêt *Pine Valley Developments Ltd et autres c/Irlande* du 29 novembre 1991, n° 12742/87.

²⁶² CE Plén. Fisc. 9 mai 2012, *min. c. Sté EPI*, n° 308996.

Dans cette logique, le rapport s'efforce d'assortir les propositions qui suivent de « clauses de grand-père » permettant de préserver les situations en cours.

B - Améliorer la cohérence économique des prélèvements obligatoires portant sur le capital immobilier

1. Imposer les plus-values immobilières après prise en compte de l'érosion monétaire

La plus-value brute est la différence entre le prix de vente, corrigé des sommes dues par l'acquéreur, et le prix d'achat, corrigé des frais d'acquisition. La plus-value nette s'obtient en appliquant à la plus-value brute des abattements par année de détention. Plus le bien est détenu depuis longtemps, plus l'abattement est important. L'exonération totale des plus-values immobilières de l'impôt sur le revenu est ainsi acquise à l'issue d'un délai de détention de 22 ans. En 2016, les recettes fiscales issues des plus-values immobilières ont atteint 993 M€. La même année, le coût de la dépense fiscale associée à l'abattement pour durée de détention des biens immobiliers s'est élevé à 1,74 Md€, celui de l'abattement pour durée de détention aux prélèvements sociaux à 1,85 Md€.

La hausse des prix de l'immobilier sur les dix dernières années, principal facteur de l'augmentation du patrimoine des ménages (cf. II B), pourrait encourager à transférer une partie des droits de mutation à titre onéreux, voire de la taxe foncière, sur la fiscalité des plus-values immobilières, afin de mieux cibler les prélèvements obligatoires sur les ménages ayant effectivement vu leur richesse augmenter. Toutefois, parce qu'il subsiste un doute fort sur l'acceptabilité sociale de la mesure, il n'est pas proposé de revenir sur l'exonération de la plus-value immobilière réalisée lors de la cession de la résidence principale.

Par contre, les modalités de calcul des plus-values pourraient être revues afin de substituer aux abattements pour durée de détention un principe de prise en compte de l'érosion monétaire. Une telle évolution permettrait de **tenir compte d'un environnement macroéconomique se caractérisant par une inflation basse**²⁶³ et de **neutraliser l'incitation fiscale à la rétention des biens immobiliers** dans l'arbitrage des ménages,

²⁶³ IPC hors Tabac : +0,56 % (20014) ; -0,41 % (2015), +0,22 % (2016), INSEE.

les cessions intervenant avant cinq ans étant, dans le régime actuel, pénalisées²⁶⁴.

Ces mêmes arguments avaient conduit le gouvernement à proposer la suppression de l'abattement pour durée de détention dans le cadre de la deuxième loi de finance rectificative pour 2011 du 19 septembre 2011. Cette option avait été écartée au cours des débats parlementaires²⁶⁵, les arguments soulevés pour s'y opposer ayant depuis fait l'objet d'aménagements spécifiques (exonération de la première cession d'un logement autre que la résidence principale, LFI pour 2012²⁶⁶ ; exonération de la plus-value immobilière pour financer la dépendance, LFR n°4 pour 2011²⁶⁷).

Remplacer des abattements pour durée de détention au profit d'une prise en compte de l'érosion monétaire **permettrait aussi d'introduire une logique économique dans le calcul de ces abattements**. Les règles d'abattement en vigueur à la fin de 2017 ne sont pas les mêmes pour les valeurs mobilières et pour l'immobilier, pour l'impôt sur le revenu et pour les prélèvements sociaux. Appliquer au prix d'achat d'un actif un coefficient d'érosion monétaire constituerait une opération « d'actualisation » qui permettrait de rendre le prix d'achat de l'actif comparable au prix de vente malgré le temps écoulé entre les deux opérations. Une telle opération permettrait ainsi de traiter de manière identique les revenus du capital et les plus-values de cession. Enfin, parce que le coefficient d'érosion monétaire prendrait en compte chaque année l'évolution de l'inflation, cette réforme faciliterait grandement le pilotage du dispositif en cas de tensions inflationnistes fortes.

Une telle évolution permettrait en outre **d'harmoniser le traitement fiscal des plus-values immobilières et mobilières**. En effet, la loi de finances pour 2018 supprime l'abattement pour durée de détention sur les gains de cession sur valeurs mobilières à compter de 2018²⁶⁸, ce qui

²⁶⁴ Les chroniques d'abattement à l'IR comme aux PS ne prévoient aucun abattement d'assiette avant la 6^e année. La plus-value de cession imposable est dans cette hypothèse majoré de l'érosion monétaire.

²⁶⁵ Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire Mercredi 31 août 2011, séance de 16 heures 15, compte rendu n° 100. http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cfiab/10-11/c1011100.asp#P10_291

²⁶⁶ 1^o bis du II de l'article 150 U du CGI.

²⁶⁷ 1^o ter du II de l'article 150 U du CGI.

²⁶⁸ Néanmoins, une clause de sauvegarde permettrait de préserver l'abattement de droit commun ainsi que l'abattement renforcé pour les cessions de titres de PME de moins de dix ans en faveur des contribuables qui ont acquis ou souscrit leurs titres antérieurement au 1^{er} janvier 2018 et qui optent pour une imposition de l'ensemble de leurs revenus du capital au barème de l'IR. L'abattement de 40 % applicable à l'assiette

permet de maintenir la neutralité fiscale dans le traitement des plus-values et des revenus du capital (intérêts, coupons et dividendes), la LFI pour 2018 supprimant l'abattement de 40 %, sauf option globale pour une imposition au barème²⁶⁹. Mais les prélèvements sociaux sur valeurs mobilières ne donnent par ailleurs pas lieu à abattement pour durée de détention.

Une telle réforme ne présente pas d'obstacle de faisabilité : elle correspond au régime en vigueur jusqu'en 2004, la détermination de la plus-value immobilière se faisant jusqu'à cette date après que le prix d'acquisition ait été revalorisé comme l'indice moyen des prix à la consommation²⁷⁰. Un coefficient d'érosion monétaire est aujourd'hui toujours appliqué lors de la cession de terrains nus rendus constructibles²⁷¹.

Enfin, la réforme consistant à imposer les plus-values à taux proportionnel, après prise en compte de l'érosion monétaire, ne poserait pas de problème juridique en l'état actuel de la jurisprudence constitutionnelle. En effet, si le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions de la loi de finances pour 2013²⁷² qui conduisaient à la suppression de l'abattement pour durée de détention des plus-values immobilières sur les terrains à bâtir, c'est seulement au motif que, s'accompagnant de l'imposition au barème de l'IR, elles conduisaient à un taux marginal maximal d'imposition potentiel de 82 %. L'exigence de prise en compte de l'érosion monétaire en matière d'imposition des plus-values dégagée par sa jurisprudence²⁷³ serait respectée.

des dividendes serait également maintenu en cas de soumission de ces revenus au barème progressif de l'IR.

²⁶⁹ Alors que tous deux constituent une même modalité de rémunération du capital, les revenus (intérêt, coupons, dividendes) seront imposés au taux de 30 % et les plus-values mobilières seront imposées, sans remise en cause de l'abattement pour durée de détention, au taux de 15 % après deux ans et au taux de 10,5 % après huit ans (voire 4,5 % pour des titres de PME bénéficiant de l'abattement majoré de 85 %).

²⁷⁰ Article 150 K du code général des impôts, dans sa rédaction antérieure à l'article 10 de la loi n° 2003-1311 du 31 décembre 2003.

²⁷¹ Article 1529 CGI. Voir BOFIP pour la détermination de la plus-value. BOI-RFPI-TDC-10-20-20160902

²⁷² Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, portant notamment sur l'article 15 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

²⁷³ Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, considérant 46 : « *Considérant toutefois que l'assujettissement des plus-values de cession de terrains à bâtir à l'impôt sur le revenu [...] quel que soit le délai écoulé depuis la date d'acquisition des biens ou droits immobiliers cédés et sans que soit prise en compte l'érosion de la valeur de la monnaie ni que soit applicable aucun abattement sur le montant de la plus-value brute calculée en application des articles 150 V à 150 VB du même code, conduit à déterminer l'assiette de ces taxes dans des conditions qui méconnaissent l'exigence de prise en compte des facultés contributives des contribuables intéressés ; que, dans ces*

A défaut de supprimer les abattements pour durée de détention, une mesure de simplification pourrait consister à aligner le rythme pratiqué pour l'IR²⁷⁴ sur celui des prélèvements sociaux²⁷⁵, dont le régime, moins généreux, est plus proche de la prise en compte de l'érosion monétaire (1,6 % par an) et n'incite pas à la rétention du bien avant la 22^e année (cf. II B 2).

→ **Orientation n° 2 : Réexaminer le régime des plus-values immobilières en remplaçant l'abattement pour durée de détention par un correctif monétaire.**

En régime de croisière, l'incidence de la réforme diffère en fonction de la durée de détention du bien, de la plus-value immobilière réalisée et du prix d'acquisition.

En faisant l'hypothèse d'une vente en 2016 dégageant une plus-value immobilière de 100 000 €, qui serait la différence entre un prix de cession de 200 000 € et un prix d'acquisition de 100 000 €, la prise en compte de l'érosion monétaire aboutirait, après 11 ans (achat en 2005), à la constatation d'une plus-value immobilière imposable de l'ordre de 86 000 €, soit à une imposition supérieure à l'IR (64 000 € aujourd'hui après abattement) et à une baisse au titre des prélèvements sociaux (90 000 € aujourd'hui après abattement) (cf. tableaux et graphique *infra*).

La prise en compte de l'érosion monétaire diminue la plus-value immobilière dès la première année (cf. graphique *infra*). La comparaison de diverses hypothèses de prix d'achat et de plus-value (cf. tableau *infra*) montre que **cette méthode est d'autant plus favorable que la plus-value est faible par rapport à la valeur initiale du bien.**

Le chiffrage de la mesure pour les finances publiques n'est pas possible dans la mesure où il dépend du comportement des ménages.

conditions, les dispositions de l'article 27 contestées portent atteinte à l'égalité devant les charges publiques ».

²⁷⁴ 6 % pour chaque année de détention au-delà de la cinquième et jusqu'à la vingt-et-unième ; 4 % pour la vingt-deuxième année révolue.

²⁷⁵ 1,65 % pour chaque année de détention au-delà de la cinquième et jusqu'à la vingt-et-unième ; 1,60 % pour la vingt-deuxième année de détention ; 9 % pour chaque année au-delà de la vingt-deuxième.

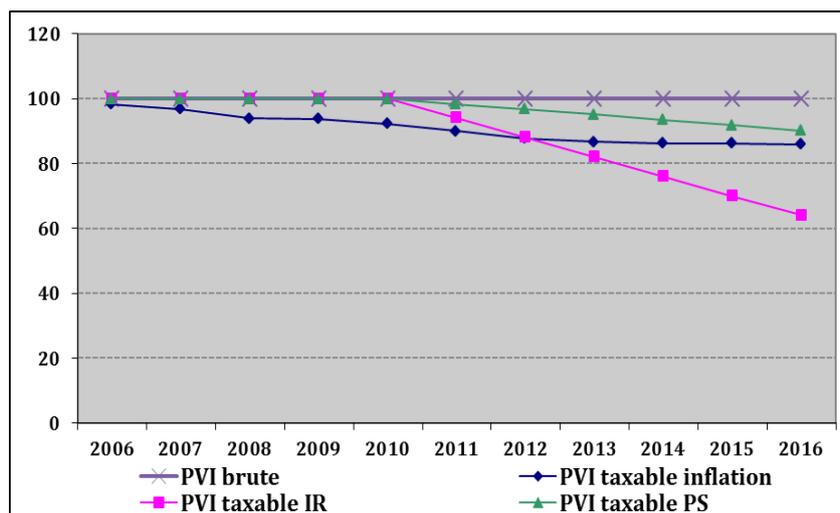
La mise en œuvre du nouveau régime d'imposition des plus-values immobilières devrait être progressive, de manière à tenir compte de l'objectif de prévisibilité des règles fiscales pour les contribuables. La réforme pourrait ainsi n'être applicable qu'aux acquisitions réalisées à compter de l'entrée en vigueur de la réforme, ce qui écarterait les cessions d'immeubles acquis avant cette date.

Tableau n° 6 : Réduction d'assiette sur les plus-values immobilières en application des abattements pour durée de détention (IR et prélèvements sociaux) ou d'un coefficient d'érosion monétaire. Pour une plus-value « brute » de 100k€ en 2016, un bien acquis en 2005

Année	Taux d'inflation	inflation cumulée	PVI imposable (inflation) en K€	Abattement IR	PVI imposable à l'IR après abattement en K€	Abattement PS	PVI imposable au PS après abattement en K€
2016	0,2%	14,1%	86	36%	64	9,90%	90
2015	0,0%	13,9%	86	30%	70	8,25%	92
2014	0,5%	13,9%	86	24%	76	6,60%	93
2013	0,9%	13,3%	87	18%	82	4,95%	95
2012	2,0%	12,3%	88	12%	88	3,30%	97
2011	2,1%	10,1%	90	6%	94	1,65%	98
2010	1,5%	7,8%	92	0%	100	0%	100
2009	0,1%	6,2%	94	0%	100	0%	100
2008	2,8%	6,1%	94	0%	100	0%	100
2007	1,5%	3,2%	97	0%	100	0%	100
2006	1,7%	1,7%	98	0%	100	0%	100
2005	1,7%	0,0%				0%	100

Source : CPO.

Graphique n° 33 : Application d'un abattement pour durée de détention ou d'un coefficient d'érosion monétaire, pour un bien acquis en 2005 d'une valeur initiale de 100k€ et une plus-value « brute » de 100 k€ en 2016



Source : CPO.

Tableau n° 7 : Application d'un abattement ou du coefficient d'érosion monétaire – vente en 2016 d'un bien acheté 100 k€ en 2005

En k€	PVI brute de 10k€	PVI brute de 50k€	PVI brute de 100k€
PVI érosion monétaire	0	36	86
PVI IR	6	32	64
PV PS	9	45	90

Source : CPO

2. Unifier le régime fiscal des revenus immobiliers

La fiscalité française des revenus locatifs présente deux particularités en Europe²⁷⁶. Elle est **la seule à distinguer location nue et location meublée** et la seule, avec le Luxembourg, à permettre, dans le

²⁷⁶ En revanche, l'imposition au barème des revenus immobiliers, par exception avec les autres revenus du capital, est très répandue. Cf. partie II.C et Rapport particulier n°5.

régime de location meublée, **l'imposition de la plus-value sans réintégration des amortissements pratiqués en cours de détention**²⁷⁷.

Le régime de la location meublée est plus avantageux en ce qu'il permet de déduire des loyers perçus, au régime micro-BIC, un abattement forfaitaire représentatif des charges à hauteur de 50 %, et même 71 % pour les gîtes ruraux et les meublés de tourisme, alors que l'abattement n'est que de 30 % au régime micro foncier qui régit la location nue. De plus, le régime de la location meublée non professionnelle ouvre la possibilité de déduire, au réel, en plus des charges, un amortissement qui n'est ensuite pas réintégré dans le calcul de la plus-value imposable²⁷⁸.

Un régime fiscal unifié pour les revenus immobiliers permettrait de supprimer une distorsion fiscale (qui crée un écart de rendement significatif entre l'investissement dans un meublé (taux de rendement interne –TRI– de l'ordre de 3 %) et l'investissement dans le nu (TRI de 2 %) ²⁷⁹, sans justification économique apparente, et de simplifier la règle fiscale pour les contribuables.

Le régime de la location meublée non professionnelle (LMNP) crée une possibilité d'optimisation fiscale via le mécanisme d'amortissement²⁸⁰, qui **permet de neutraliser totalement le revenu imposable tiré de la**

²⁷⁷ Dans les quelques pays où le système fiscal offre la possibilité d'amortir un bien loué (Espagne, Allemagne, Luxembourg), le calcul de la plus-value prend en compte les amortissements passés, sauf au Luxembourg. Cf. Rapport particulier n°5.

²⁷⁸ Les plus-values réalisées lors de la cession de locaux d'habitation meublés ou destinés à être loués meublés et faisant l'objet d'une location directe ou indirecte par les personnes ne remplissant pas les conditions pour être qualifiées de loueurs professionnels sont soumises aux règles prévues aux articles 150 U et 150 VH du code général des impôts pour les plus-values privées. Elles ne relèvent donc pas du régime des plus-values professionnelles et sont calculées dans les mêmes conditions que pour un particulier (la différence entre prix de cession et prix d'acquisition).

²⁷⁹ Cf. II A 1 b) du présent rapport et Rapport particulier n°4.

²⁸⁰ La déduction des amortissements de biens donnés en location meublée est soumise aux limites fixées par l'article 39 C du code général des impôts. Le bulletin officiel des impôts 4 A-13-05 du 30 décembre 2005, commentant les règles d'amortissement en matière de bénéfices industriels et commerciaux, précise la décomposition par composante, les durées d'amortissement susceptibles d'être pratiquées et la quote-part du prix représentative de chaque composante, pour un immeuble de logement social (référence au BOFIP : BOI-BIC-AMT-10-40-10-20131216). L'administration fiscale n'a pas publié d'instruction spécifique relative aux loueurs en meublé non professionnels (LMNP). Bien que les contribuables aient l'obligation de remplir une déclaration n° 2033 comportant un bilan, un tableau des immobilisations et amortissements et un relevé des provisions, il n'existe aucun suivi déclaratif spécifique des LMNP qui permette de les identifier et par suite de reconstituer la valeur amortissable des biens et l'historique des amortissements pratiqués.

location du bien²⁸¹ : pour une acquisition immobilière de 200 000 € rapportant des loyers de 11 000 € par an pendant 15 ans, l'amortissement pratiqué en LMNP permet d'éliminer totalement la charge fiscale alors qu'un contribuable relevant du régime foncier, dans les mêmes conditions, aura à s'acquitter, sur la période, de 37 000 € au titre de l'IR sur les revenus fonciers (cf. encadré *infra*).

Encadré n° 15 : Simulation de l'avantage fiscal lié au régime de la location meublée non professionnelle

▪ **Hypothèses de simulation :**

- Acquisition de 200 000 € dans le nu ; 205 000 € dans le meublé (5 000 € d'ameublement)
- Loyer bruts annuels de 10 000 € dans le nu ; 11 100 € dans le meublé, soit un rendement locatif brut de 5 %, constaté en moyenne dans les grandes métropoles régionales
- Emprunt immobilier sur 80 % de la valeur d'acquisition, au taux de 2 %, sur 15 ans (déduction de frais financiers à hauteur de 23 000 € sur 15 ans, pour la location nue comme pour la location meublée)
- Déduction de charges de copropriété non récupérables auprès du locataire et frais d'entretien et de réparation (3 400 € / an dans le meublé ; 2 200 € / an dans le nu)
- Déduction d'un amortissement de l'ordre de 5 500 € / an pour la location meublée, déterminé conformément à la méthode d'amortissement par composants préconisés par l'administration fiscale pour les immeubles de logement social -BOI 4 A-13-05 du 30 décembre 2005 (terrain non amortissable valorisé à 25 % du bien ; gros œuvre amortissable pendant 50 ans valorisé à 50 % du bien ; façade amortissable pendant 30 ans valorisée à 20 % du bien ; équipement amortissable pendant 20 ans valorisé à 20 % du bien ; agencement amortissable pendant 15 ans valorisé à 10 % du bien ; mobilier valorisé 5 000 € amortissable pendant 7 ans).
- Taux marginal d'imposition à l'IR à 45 % dans les quatre configurations

Résultat de la simulation	Accession	Location nue Pinel	Location nue ancien	Location meublée non professionnelle
VAN hors fiscalité	40 816	33 757	35 400	31 260
Fiscalité sur les revenus immobiliers	-	-41 459	-37 244	-0,00
TRI après fiscalité	3,1%	2,8%	-0,4%	2,0%

Source : Simulation des rapporteurs particuliers, Rapport particulier n°4

La perte de recettes fiscales liée au régime LMNP serait conséquente. Une mission conjointe de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable

²⁸¹ L'amortissement est déductible dans la limite du loyer perçu, le régime LMNP ne peut donc pas être à l'origine de déficits. *Source : Mission IGF CGEDD « Évaluation de politique publique -Le logement locatif meublé », janvier 2016.*

relative à la politique du logement meublé a estimé que la perte de recette à l'IR et aux prélèvements sociaux liée au régime LMNP, par rapport au régime foncier, pourrait être de l'ordre de **330 à 380 M€ par an**, dont les deux tiers résulteraient de la règle de l'amortissement²⁸². L'impact sera, à l'avenir, **d'autant plus important qu'un nombre croissant de contribuables optent pour ce régime** (+11 % par an en moyenne entre 2009 et 2013, 475 411 foyers fiscaux concernés à cette date²⁸³), le passage d'un régime de location nue à un régime de location meublée ne posant pas de difficulté²⁸⁴.

Le traitement fiscal des revenus immobiliers gagnerait donc à être unifié, que le logement soit loué meublé ou nu, autour du régime foncier. Bien qu'un nombre croissant de contribuables optent pour le régime LMNP, plus de 90 % des foyers fiscaux déclarant des revenus immobiliers le font aujourd'hui dans le cadre du régime foncier (3 856 366 déclarants au régime foncier en 2013²⁸⁵). En outre, le traitement en BIC de revenus tirés d'une activité non professionnelle n'est pas cohérent. Enfin, le régime d'imposition des revenus immobiliers devrait mettre fin aux mécanismes d'optimisation permis par le régime LMNP.

Ainsi, dans le nouveau régime foncier :

²⁸² Estimation de la perte de rendement cumulée à l'IR et aux prélèvements sociaux par rapport au régime foncier. Calcul fait à partir des assiettes fiscales des déclarants LMNP (transmises par la DGFIP), après modification du taux d'abattement pour les déclarants au régime micro et reconstitution des amortissements pour les déclarants au réel. A cette assiette reconstituée sont appliqués des taux moyens d'imposition des revenus calculés à partir des revenus fiscaux de référence médians (approximation du revenu imposable) des loueurs en meublé, transmis à la mission IGF-CGEDD par la DGFIP, *Source : Mission IGF-CGEDD « Évaluation de politique publique -Le logement locatif meublé », janvier 2016.*

²⁸³ *Source : Mission IGF-CGEDD « Évaluation de politique publique -Le logement locatif meublé », janvier 2016.*

²⁸⁴ La transformation d'une location nue en location meublée est libre administrativement, le changement de destination du logement étant seulement subordonné à l'acceptation du locataire, soit en cours, soit au moment du renouvellement du bail. La définition d'un logement « meublé » instaurée par la loi ALUR, à savoir « *un logement décent équipé d'un mobilier en nombre et en qualité suffisants pour permettre au locataire d'y dormir, manger et vivre convenablement au regard des exigences de la vie courante* », n'est applicable qu'aux logements à destination de résidence principale pour le locataire. Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, article 25-4.

²⁸⁵ *Source : DGFIP, mission CEGDD IGF préc.*

- les charges exposées au titre de l'ameublement pourraient être déduites des loyers imposables, au réel, ou bien après abattement forfaitaire dans l'hypothèse d'une option pour le micro-foncier²⁸⁶ ;
- les déficits constatés (notamment à la suite de la réalisation de travaux) seraient imputables sur l'ensemble des revenus du contribuable (et non plus sur les seuls revenus de l'activité de location), dans la limite du plafond actuellement prévu par le régime foncier²⁸⁷ ;
- la cotisation foncière des entreprises sur la location meublée serait supprimée²⁸⁸.

Certains régimes ciblés visant des investissements spécifiques (par exemple le « Censier-Bouvard » ciblant les résidences étudiantes ou pour les personnes âgées et handicapées, dont le régime fiscal est aujourd'hui plus restrictif que le régime LMNP²⁸⁹) auraient vocation à être maintenus.

La baisse du taux d'abattement de 50 % à 40 % au régime micro et la fin de la possibilité de constater un amortissement au réel pour les contribuables en LMNP pourraient être compensées par la suppression de la contribution foncière des entreprises (CFE) et la fin de la « tunnelisation » des déficits²⁹⁰. La réforme fiscale abaisserait d'environ un

²⁸⁶ Pour tenir compte du fait que la location est meublée, le taux de l'abattement forfaitaire au micro foncier pourrait être majoré. En retenant la doctrine fiscale applicable aux charges déductibles à l'ISF (article 764 I du code général des impôts), l'ameublement pourrait donner lieu à déduction de charges supplémentaire à hauteur de 5 % de la valeur du bien amortie sur 16 ans. La mission IGF CGEDD conclut sur la base de cette hypothèse à l'opportunité de fixer le taux d'abattement du régime micro foncier à 40 % pour la location meublée.

²⁸⁷ Le régime de taxation de droit commun des revenus fonciers permet une déduction des déficits fonciers sur le revenu global dans la limite annuelle de 10 700 €. ²⁸⁷ A l'inverse, le déficit issu des revenus de LMNP ne peut pas s'imputer sur le revenu global.

²⁸⁸ Comme tous les entrepreneurs commerciaux, les loueurs en meublé sont en principe assujettis à la CFE, qu'ils déclarent leurs revenus au régime micro foncier ou réel et qu'ils soient professionnels ou non.

²⁸⁹ Les loueurs en résidences avec services imposés au réel et ayant bénéficié du dispositif Censi-Bouvard peuvent déduire l'amortissement du bien uniquement sur la fraction du prix d'achat qui excède 300 000 € HT. En cas de rupture de l'engagement de location pris dans le cadre de la réduction d'impôt, les amortissements non encore déduits en application de cette règle sont définitivement perdus (article 199 *sexvicies* du code général des impôts).

²⁹⁰ La « tunnelisation » reflète une jurisprudence du Conseil d'Etat déjà ancienne, relative à des concessions de licences de brevets, selon laquelle des redevances de brevet relevant du régime des plus-values à long terme, imposables à l'époque au taux réduit de 10%, se trouvent nécessairement exclues des bases de l'impôt au taux de droit commun de telle sorte que les crédits d'impôt attachés à ces redevances ne peuvent pas s'imputer sur cet impôt (CE 19-3-1980 n° 10708). Récemment, le Conseil

point la rentabilité des investissements locatifs en meublé par rapport au régime LMNP²⁹¹.

L'impact pour les finances publiques de l'assujettissement des revenus des locations meublées à un régime foncier adapté serait compris entre 42 M€ et 120 M€²⁹².

➔ ***Orientation n° 3 : Unifier le régime fiscal des locations meublées et celui des locations nues***

Afin d'offrir aux contribuables la possibilité de s'adapter à cette évolution, la réforme pourrait ne s'appliquer aux biens mis en location antérieurement à la réforme qu'à l'occasion par exemple d'un changement de bail, voire seulement aux mises en location postérieures à la réforme.

3. Réviser l'assiette de la taxe foncière et alléger la fiscalité de la transmission à titre onéreux

a. Réviser l'assiette de la taxe foncière

L'absence de révision des bases locatives depuis plus de 40 ans²⁹³ rend nécessaire de moderniser l'assiette de la taxe foncière pour les locaux d'habitation et le foncier non bâti.

En effet, l'évolution des bases locatives, déconnectée de celle du marché immobilier, conduit à des disparités territoriales fortes entre communes et quartiers selon que les prix immobiliers y ont fortement augmenté depuis 1970 ou non. La faiblesse des bases locatives dans

d'Etat a jugé que les crédits d'impôt afférents aux revenus de capitaux mobiliers qui ont supporté des retenues à la source à l'étranger peuvent s'imputer indifféremment sur l'IS au taux de droit commun ou sur l'IS au taux réduit (CE 26-6-2017 n°406437). Il a renvoyé cependant au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité portant les dispositions de l'article 20 du CGI en ce qu'elles n'autorisent pas, lorsqu'une société est déficitaire, le report sur les exercices suivants de la fraction inutilisée des crédits d'impôt.

²⁹¹ Source : Mission IGF CGEDD « Évaluation de politique publique -Le logement locatif meublé », janvier 2016.

²⁹² Source : Mission IGF CGEDD « Évaluation de politique publique -Le logement locatif meublé », janvier 2016.

²⁹³ L'assiette de la TFPB repose sur des valeurs locatives dites « cadastrales » car elles sont inscrites sur les documents cadastraux) définies en 1970 et pas ou peu réactualisées depuis. Ces valeurs locatives, qui visaient à refléter le loyer que le bien était susceptible de générer, sont donc aujourd'hui obsolètes et ne reflètent plus la valeur du bien taxé. Il existe aussi de fortes différences dans le traitement fiscal entre les biens neufs (dont la valeur cadastrale est ajustée par les services fiscaux) et les biens anciens (dont les travaux d'amélioration peuvent rester méconnus des services fiscaux).

certaines communes les amène par ailleurs à augmenter les taux appliqués, d'où des disparités de taux importantes (cf. graphique ci-dessous). Outre ses effets inéquitables, cette absence de révision rend par ailleurs difficile toute perspective de rehaussement de la TFPB.

Graphique n° 34 : Taux de taxe foncière sur les propriétés bâties par commune (2014)



Source : data.gouv.fr d'après le ministère des finances et des comptes publics

Une première option de réforme consisterait à finaliser la révision des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation, actuellement en cours, dans le cadre prévu par la loi de finances rectificative pour 2013. À partir des résultats d'une expérimentation conduite dans cinq départements, la DGFIP préconise de retenir une grille unique pour le parc privé et pour le parc social, et d'opérer une correction des taux d'imposition permettant de prendre en compte les nouvelles valeurs locatives en maintenant des ressources constantes pour les collectivités²⁹⁴. Des mesures de lissage sur plusieurs années semblent

²⁹⁴ « Rapport relatif à l'expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation menée en 2015 », juin 2017. La méthodologie retenue par la DGFIP consiste à déterminer la valeur cadastrale en faisant le produit de la surface en m², d'un tarif déterminé par secteur en fonction des loyers déclarés par les contribuables et d'un

inévitables pour faciliter la mise en œuvre de cette réforme, source de transferts financiers entre ménages et entre collectivités territoriales (nécessitant pour ces dernières de nouveaux mécanismes de péréquation financière). **De plus, la réforme devrait s'accompagner de mesures permettant d'en accompagner la mise en œuvre** : modalités simplifiées de collecte et de mise à jour des informations reposant sur les propriétaires des locaux d'habitation, association des conseils départementaux et introduction de mécanismes de lissage des hausses et des baisses de prélèvement.

À plus long terme, une alternative à la révision des bases locatives, plus ambitieuse et plus durable, consisterait à **recourir à la valeur vénale**, éventuellement moyennée pour éviter les fluctuations²⁹⁵. Cela permettrait de rapprocher l'assiette immobilière de la taxe foncière de celle de l'IFI. Une telle réforme modifierait de manière significative le mode de gestion de l'impôt, la valeur vénale étant déclarée par le contribuable. Le choix entre valeur cadastrale et valeur vénale dépend également de la fiabilité des modalités de réévaluation de ces bases. L'actualisation au fur et à mesure des valeurs cadastrales par l'observation des loyers réels des logements similaires et voisins semble à cet égard plus fiable que l'actualisation des valeurs vénales par l'observation des prix pratiqués lors de reventes de logements voisins et similaires.

Quelle que soit l'option retenue, l'effet sur les finances publiques au terme de la réforme serait *a priori* nul, les transferts d'assiette entre contribuables se compensant.

→ ***Orientation n° 4 : Réviser les valeurs locatives des locaux d'habitation, pour la détermination de l'assiette de la taxe foncière payée par les ménages, en tirant les enseignements de l'expérimentation conduite par la DGFIP. À long terme, étudier le remplacement de la valeur cadastrale par la valeur vénale.***

coefficient de localisation permettant de tenir compte de la situation géographique du local au sein du secteur (proximité de nuisance ...).

²⁹⁵ Les services fiscaux pourraient par exemple utiliser la base de données des transactions immobilières et recourir à des méthodes économétriques pour déterminer ou contrôler ces valeurs vénales. Cf. Rapport de Dominique Figeat, portant sur la mobilisation du foncier privé et rédigé avec l'appui d'un groupe de travail en mars 2016.

b. Alléger les DMTO pour améliorer la fluidité du marché immobilier et la mobilité géographique des personnes

Les DMTO tendent à réduire la fluidité du marché immobilier, en renchérissant les coûts de transactions lors de la vente d'un bien²⁹⁶. Ils pourraient plus globalement limiter la mobilité résidentielle vers les zones où la demande de travail est dynamique.

Or, les coûts de transaction sur l'immobilier seraient particulièrement élevés en France (14 %), bien que les taux nominaux des DMTO soient dans la moyenne européenne²⁹⁷ si l'on prend en considération les autres frais à la charge du vendeur, notamment les frais d'agence²⁹⁸.

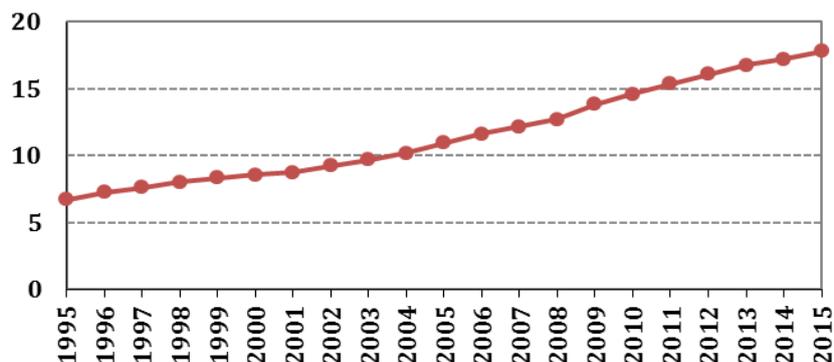
En outre, les DMTO constituent une **ressource volatile**, dépendante des évolutions du marché immobilier (nombre de transactions et prix de vente)²⁹⁹. Le rendement de la taxe foncière augmente à l'inverse de façon régulière sur les 20 dernières années (+5 % par an en moyenne), comme cela ressort du graphique suivant.

²⁹⁶ Selon des estimations empiriques, une réduction d'un point de pourcentage des coûts de transactions augmenterait de 8 % le taux de rotation des logements. Van Ommeren et Van Leuvensteijn "New evidence of the effect of transaction costs on residential mobility" (2005).

²⁹⁷ Depuis les réformes intervenues en 1998 et 1999, les droits appliqués en France sur les transactions dans l'immobilier ancien (5,8 %) se situent dans la moyenne des pays européens, avec un taux proche de ceux observés dans la plupart des *Länder* allemands²⁹⁷, et inférieurs à ceux pratiqués en Espagne (moyenne de 7 %) en Italie (9 %, mais 2 % sur les résidences principales) ou au Luxembourg (7 %). Cf. Rapport particulier n°5.

²⁹⁸ Cf. Rapport particulier n°4.

²⁹⁹ Visible sur de nombreux pays, cette volatilité est particulièrement flagrante dans le cas de l'Espagne (graphique 19) : la part des taxes sur les transactions immobilières dans les recettes fiscales y est ainsi passée de 2,8 % en 2000 à 5,1 % en 2006 lors de la bulle immobilière, avant de diminuer fortement et de revenir à 2 % en 2015. C'est pourquoi la Commission européenne encourage les États membres à diminuer les taxes sur les transactions au profit des taxes périodiques sur la propriété, qui ont moins d'effets de distorsion et sont moins volatiles. Cf. Rapport particulier n°5.

Graphique n° 35 : Évolution des recettes de la taxe foncière (en Md€)

Source : Calculs des rapporteurs, d'après données de l'Insee et des comptes de patrimoine. Rapport particulier n°3.

Plusieurs options, non exclusives l'une de l'autre, sont envisageables pour réduire les DMTO :

Option 1 : Différencier le niveau des droits exigibles pour l'achat de la résidence principale (via un abattement d'assiette ou un taux adapté), à l'image de certains dispositifs européens. En Italie, les ménages qui achètent leur résidence principale bénéficient d'un taux réduit (2 % au lieu de 9 %). En Belgique, ils bénéficient sous conditions d'un abattement³⁰⁰ (175 000 € à Bruxelles³⁰¹ et 15 000 € en Flandre). En Espagne, les Communautés autonomes peuvent appliquer des réductions de droit pour certaines acquisitions : en Aragon, les droits sont réduits de 12,5 % pour l'acquisition d'une résidence principale d'une valeur inférieure à 100 000 € par des personnes âgées de moins de 35 ans, ou de 50 % pour l'acquisition d'une résidence principale par une famille nombreuse (dans ce cas un taux réduit de 4 % est appliqué à Madrid, de 5 % en Catalogne). Au Royaume-Uni, si l'acquisition d'un bien aboutit à la possession simultanée de deux résidences, la seconde acquisition supporte une taxe additionnelle égale à 3 % du montant total. Au Luxembourg, un crédit d'impôt (20 000 €, doublé pour un couple) a été introduit sur les droits d'enregistrement et de transcription pour toutes les personnes acquérant un immeuble à des fins de résidence principale.

³⁰⁰ L'acquéreur ne doit pas posséder d'autres biens immobiliers en pleine propriété. L'achat doit concerner la totalité en pleine propriété du bien immobilier. Seront donc exclues les acquisitions d'une partie d'un bien immobilier ou de l'usufruit ou de la nue-propriété d'un bien.

³⁰¹ Le prix (augmenté des charges) ou la valeur vénale du bien immobilier ne peut excéder 500 000 €.

Option 2 : Introduire une forme de progressivité des droits en fonction de la valeur du logement. Ainsi 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 barème (2 % à 12 %). En Belgique, un taux réduit de 5 % en région flamande et de 6 % en région wallonne s'applique en cas d'acquisition de biens ruraux ou d'habitations à faible revenu cadastral.

Les collectivités locales bénéficiaires pourraient ainsi avoir la faculté de moduler, dans la limite du taux maximal actuel, les droits en fonction de la nature du bien.

Option 3 : Transférer progressivement les DMTO sur la taxe foncière

Un transfert partiel du rendement des DMTO (13 Md€ pour le total de l'impôt acquitté par les ménages et les entreprises) sur la taxe foncière (19 Md€ pour la part acquittée par les ménages) exigerait une hausse significative de taux d'imposition de la taxe foncière. France Stratégie³⁰² a estimé qu'une augmentation du rendement de la TFPB de 30 % à 40 % serait nécessaire pour absorber totalement la suppression des DMTO. Une telle évolution exigerait une approche graduelle, lissée au cours du temps. Bien que les réformes envisagées ici soient d'ampleur plus limitée, elles sont susceptibles de soulever des réserves de la part des ménages, qui n'avaient le sentiment de s'acquitter de l'impôt qu'au moment des cessions, en anticipant de pouvoir en répercuter l'incidence sur l'acheteur, à terme.

En outre, l'allègement des DMTO est problématique du point de vue de la stabilité des ressources des collectivités territoriales, notamment des départements, et pose la question de la répartition des ressources entre l'État et les collectivités territoriales.

➔ ***Orientation n° 5 : Afin de contribuer à fluidifier le marché immobilier et de favoriser la mobilité des personnes, alléger les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), en prenant en compte l'exigence du maintien des ressources des collectivités territoriales.***

³⁰² Note de décembre 2016

C - Favoriser une plus grande neutralité fiscale en reconsidérant les régimes dérogatoires applicables à l'épargne dont l'impact économique est contestable

Les prélèvements obligatoires sur les revenus du capital se caractérisent en France par de nombreux régimes dérogatoires qui correspondent à autant de produits d'épargne. Or, l'utilisation de la fiscalité comme levier d'intervention sur les choix d'allocation des ménages peut être discuté, au moins sous trois aspects : le marché permet aux épargnants d'arbitrer entre des profils de risque et de liquidité différents en fonction du rendement attendu ; la régulation prudentielle vise à contrôler la sécurité que les établissements financiers leur garantissent et, enfin, la fiscalité pourrait appréhender les inégalités issues de la distribution du patrimoine.

Plusieurs mesures fiscales visent à orienter l'épargne des ménages, notamment sur le financement de l'économie (PEA, FIP-FCPR). Même en acceptant cette fonction incitative du levier fiscal, l'attractivité de ces supports pâtit de la concurrence de produits combinant une absence de prise de risque pour l'épargnant et un régime d'exonération fiscale, voire sociale, favorable. Une banalisation du traitement fiscal de ces produits devrait permettre de réintroduire de la neutralité dans les choix d'allocation des épargnants.

1. Abaisser le plafond de l'épargne réglementée

Bien que les livrets d'épargne réglementée répondent à des objectifs de politique publique bien identifiés (proposer des supports d'épargne populaires, financer le logement social), les plafonds actuels de l'épargne réglementée (plus de 100 000 € pour un couple avec deux enfants) conduisent à un niveau d'encours (403 Md€) qui excède les besoins d'épargne de précaution des ménages, et en font des supports de détention longue, qui excède également les besoins de financement du logement social et de la politique de la ville (cf. II B 2 a).

Afin de ramener le régime fiscal dérogatoire à la mesure des objectifs poursuivis, il peut être envisagé **d'abaisser le plafond de l'épargne réglementée**, c'est-à-dire de soumettre aux prélèvements obligatoires de droit commun (IR et PS) les intérêts issus des placements excédant un plafond dont le niveau serait revu à la baisse, au terme d'un délai permettant aux épargnants de réaffecter leurs fonds (comme l'a déjà préconisé la Cour des comptes³⁰³). Si les plafonds retrouvaient leur niveau

³⁰³ La Cour des comptes a recommandé de soumettre aux prélèvements sociaux les revenus tirés des dépôts réglementés pour leur partie supérieure aux plafonds actuels

de 2012³⁰⁴, les ressources supplémentaires collectées par le fonds d'épargne (estimées à 30 Md€), dont une grande partie a été restituée aux banques par l'intermédiaire d'une diminution du taux de centralisation de référence de 65 % à 59,5 %³⁰⁵, devraient être positionnées sur d'autres supports, ce qui permettrait :

- **de rendre plus attractif d'autres supports d'épargne liquide**, notamment les placements libres non fiscalisés (dépôts à vue, livrets ordinaires et dépôts à terme), non soumis à centralisation au fonds d'épargne, qui sont également **des ressources en liquidités importantes pour les établissements financiers alors que le système bancaire français se caractérise déjà par un déséquilibre entre l'encours des prêts et les dépôts collectés** ;
- **d'inciter les ménages à privilégier des supports bloqués plus rémunérateurs comme supports de détention longue**. Ainsi, le plan d'épargne-logement, au rendement supérieur à celui du livret A (2,5 % contre 0,75 %), présente l'avantage pour les épargnants de garantir une rémunération à taux fixe, et pour les établissements bancaires d'appliquer des ratios prudentiels de liquidité plus favorables liés au blocage des fonds³⁰⁶. Leur attractivité est toutefois réduite en l'état actuel des plafonds car les revenus dégagés sont, à la différence des livrets réglementés, soumis aux prélèvements sociaux ;
- **de limiter la dépense fiscale et sociale (1,4 Md€)³⁰⁷ en 2016**. Toutefois, la réforme conduirait aussi à **réduire le prélèvement opéré chaque année sur le résultat du fond d'épargne, au bénéfice de**

(en cas d'augmentation du plafond). *Rapport public thématique*, « L'État et le financement de l'économie », juillet 2012.

³⁰⁴ Le 1^{er} octobre 2012, le plafond des dépôts du livret A a été rehaussé de 15 300 € à 19 125 € tandis que celui du LDDS a été relevé de 6 000 € à 12 000 €. Le 1^{er} janvier 2013, le plafond des dépôts du livret A a été à nouveau remonté, de 19 125 € à 22 950 €.

³⁰⁵ Fin 2015, l'encours centralisé du livret A, du LDDS et du LEP est de 238 Md€, sur un total de collecte de 403 Md€, soit un taux de centralisation moyen de 59,5 %.

³⁰⁶ Les normes prudentielles imposent de retenir des taux de sortie, à horizons 30 jours et 1 an, pour tenir compte des sorties de trésorerie envisageables. Moins l'épargne est liquide, moins le taux de sortie est élevé et plus les ratios de liquidité sont favorables.

³⁰⁷ L'exonération au titre de l'imposition des revenus mobiliers représente une dépense fiscale estimée à 755 M€ en 2016 et l'exonération au titre des prélèvements sociaux 617 M€ en 2016. *Source : Présentation des crédits et des dépenses fiscales du programme 145 « Épargne », PLF pour 2017 ; PLFSS 2017, annexe V.*

l'État qui dépend de l'encours du livret A et du livret développement durable, centralisé ou non centralisé³⁰⁸ (764 M€ en 2016)³⁰⁹.

La loi de finances pour 2018 prévoit également d'étendre aux intérêts des nouveaux plans et comptes épargne logement (PEL et CEL) les conditions d'imposition de droit commun à l'IR, soit l'application du prélèvement forfaitaire unique. Cette évolution concourt à la volonté de renforcer la neutralité fiscale entre les différents produits d'épargne.

➔ **Orientation n° 6 : Abaisser les plafonds de versement des livrets d'épargne réglementée (LA, LDD, LEP, LJ) en reconsidérant le niveau cumulé de défiscalisation (42 650 € aujourd'hui pour un célibataire).**

Afin de préserver les situations en cours, la fiscalisation des intérêts au-delà du plafond pourrait n'être appliquée qu'au terme d'un différé d'entrée en vigueur permettant aux contribuables de l'anticiper et de réallouer les placements concernés. Elle ne serait ainsi applicable qu'aux nouveaux contrats ou aux versements nouveaux sur les contrats existants à compter de la date d'entrée en vigueur de la réforme.

L'impact de la mesure sur les finances publiques serait limité dans la mesure où les ménages devraient choisir de réallouer les fonds excédant le plafond sur d'autres supports d'épargne (notamment vers l'assurance-vie, dont la collecte avait à l'inverse diminué au moment du relèvement du plafond (cf. II.B, *infra*).

En conservant l'allocation sur les livrets réglementés telle qu'elle existe aujourd'hui, l'impact de la fiscalisation (IR+PS, au taux du PFU soit 30 %) des intérêts du livret A au-delà de 15 300 € d'encours générerait une recette fiscale supplémentaire qui peut être estimée à **80 M€ par an**³¹⁰.

³⁰⁸ De l'excédent de fonds propres prudentiels du fonds d'épargne.

³⁰⁹ Décret n° 2016-1572 du 22 novembre 2016 fixant pour l'année 2016 le montant des crédits nécessaires à la rémunération de la garantie de l'État en application de l'article R. 221-11 du code monétaire et financier.

³¹⁰ 58 % de l'encours créditeur, qui concerne 12 % des livrets, est localisé sur des livrets dont le solde créditeur excède 15 300 € en 2014 (13,7 % jusqu'à 19 125 € ; 22 % jusqu'à de 22 950 € et 23 % au-dessus ; source : *Observatoire de l'épargne réglementée, 2016*), soit, en faisant l'hypothèse que les livrets dont le solde dépasse 15 300 € excèdent ce montant de 5 000€ en moyenne, un encours de l'ordre de 35 Md€ (5 000€ X 7 millions de livrets dont le solde excède le plafond de 2012), rémunéré au taux de 0,75 %, auquel on applique le PFU de 30 %.

2. Rapprocher le traitement fiscal des produits de l'assurance-vie du droit commun

Pour l'imposition des produits d'assurance-vie, la loi de finances pour 2018 prévoit un rapprochement du régime fiscal de droit commun : pour les encours supérieurs à 150 000 € qui représentent moins de 6 % des contrats mais 60 % de l'encours fin 2015³¹¹, le prélèvement forfaitaire unique s'applique aux produits afférents à des versements postérieurs à la réforme et au-delà de ce seuil (en deçà, le taux réduit de 7,5 % continue de s'appliquer pour les contrats de plus de huit ans).

Des mesures supplémentaires pourraient être envisagées afin d'introduire davantage de neutralité fiscale dans les choix d'allocation des épargnants :

Option 1 - Appliquer pour l'avenir le PFU à l'ensemble des revenus perçus sur les nouveaux versements d'assurance-vie, et non exclusivement aux contrats dont l'encours excède 150 000 €. Une telle évolution permettrait de rendre le régime fiscal parfaitement neutre sur les choix d'investissement des ménages. Ainsi, la détention directe des actifs (actions et obligations) ne serait plus pénalisée fiscalement par rapport à la souscription d'une assurance-vie (cf. II A 3 c). La part de l'assurance-vie étant plus importante dans le patrimoine des ménages dont le patrimoine est le plus élevé³¹², mettre fin à l'avantage fiscal de ce produit aurait un effet redistributif positif, que le fait de cibler les contrats dont l'encours excède 150 000 € permet toutefois également d'atteindre.

Option 2 – Déterminer la fiscalité applicable aux revenus d'assurance-vie en fonction de l'ancienneté réelle des versements et non de la date d'ouverture du contrat. Le taux de prélèvement plus favorable après huit ans (23 % et 24,7 % après la hausse de CSG de la LFSS 2018) devrait trouver à s'appliquer en fonction de l'ancienneté des versements. Le régime de l'assurance-vie inciterait ainsi réellement à la détention longue, incitation aujourd'hui détournée par la possibilité de « prendre date » (cf. II B 2 b). **La même évolution pourrait s'appliquer au PEA**, dont le fonctionnement est aujourd'hui identique. **La durée de détention** au-delà de laquelle les gains dégagés à la clôture d'un produit

³¹¹ Résultats pour les contrats dont l'encours ne dépasse pas 100 000 € (donnée indisponible pour les contrats dont l'encours est compris entre 100 000 et 150 000 €). *Source* : FFA, cf. Rapport particulier n°4.

³¹² La part de l'assurance-vie dans la composition du patrimoine est variable selon la distribution du patrimoine. Elle se situe entre 2 % et 11 %. Les niveaux les plus hauts (supérieur à 6 % du patrimoine moyen du décile) concernent les troisième et quatrième déciles ainsi que les deux plus hauts déciles. *Source* : *Enquête Patrimoine, 2015, INSEE*. Cf. Rapport particulier n°3.

bénéficient d'un traitement fiscal favorable gagnerait dans cette perspective à être **harmonisée : elle pourrait être portée à huit ans pour l'assurance-vie comme pour les PEA³¹³ et les FCPI/FIP³¹⁴**. Afin de lier strictement le bénéfice du régime fiscal à la durée de détention des actifs, **l'abattement de 4 600 € (9 200 € pour un couple) pour les détenteurs de contrats d'assurance-vie pourrait également être supprimé**. Cette option pourrait toutefois présenter une complexité supplémentaire en gestion pour les établissements financiers, qui devraient être en mesure de conserver la trace des dates de versement des fonds.

L'impact de la mesure sur les finances publiques n'est pas possible à déterminer dans la mesure où elle dépend des comportements d'épargne des ménages (seuls les nouveaux versements sont concernés), les bases fiscales ne permettent pas de reconstituer les millésimes de versements des produits déclarés. En moyenne sur les dernières années, l'assurance-vie donne lieu à une assiette d'intérêts déclarés de l'ordre de 3,5 Md€, pour un rendement de 350 M€, soit des produits imposés en moyenne à 10 % (le taux d'imposition variant en réalité en fonction de la durée des contrats). L'application du PFU conduit à majorer le taux d'imposition à l'IR de 2,5 points (à 12,8 %), le taux de la contribution sociale généralisée (CSG) étant par ailleurs relevé (+1,7 point) par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018. La réforme conduirait donc à un surplus de rendement compris entre 0 et 150 M€ (4,2 % de 3,5 Md€), en fonction du millésime de versement des contrats, soit de l'ordre de +15 M€ par an, en considérant que la montée en charge sur les versements serait de dix ans.

Une autre façon d'estimer l'impact sur le rendement de l'IR serait de considérer la collecte nette annuelle (17 Md€ en 2016)³¹⁵, rémunérée en moyenne à 1,8 %, ce qui conduit à estimer un surplus de rendement de l'ordre de 22 M€ par an³¹⁶.

L'harmonisation du traitement fiscal de l'assurance-vie sur le régime des autres produits d'épargne, dans un contexte où l'introduction du PFU conduit globalement à un allègement des prélèvements, devrait en outre permettre de renforcer l'attractivité des produits d'épargne-retraite,

³¹³ Les gains nets réalisés à la clôture d'un PEA sont exonérés d'imposition sur le revenu (mais soumis aux PS) si le PEA a plus de 8 ans dans l'hypothèse où la sortie se fait en rente viagère, mais si le PEA a plus de 5 ans, si la sortie se fait en capital. Article 157 5 bis et 5 ter du code général des impôts.

³¹⁴ Les revenus et plus-values de ces placements bénéficient d'une exonération au titre de l'impôt sur le revenu (mais pas au titre des prélèvements sociaux) dès lors que les actifs sous-jacents ont été détenus plus de 5 ans. Article 163 *quinquies* B du CGI.

³¹⁵ Source : rapport annuel FFSA.

³¹⁶ 17 Md€ X 1,8 % X 4,5 %.

dont l'encours reste limité³¹⁷, alors que la constitution d'une épargne bloquée de long terme devrait permettre de pallier certains risques associés au vieillissement (risque de longévité, dépendance, perte de ressources entre la vie active et la retraite).

➔ **Orientation n° 7 : Réexaminer les taux et les abattements dérogatoires applicables aux revenus des contrats d'assurance-vie, au titre des nouveaux versements.**

D - Adapter le régime des transmissions aux évolutions de la société

Le système de prélèvements sur le capital doit faire face à trois grands défis :

- **s'adapter à l'allongement de la durée de vie**, qui repousse l'âge auquel le patrimoine est transmis et renforce donc les inégalités intergénérationnelles en accentuant l'accumulation du patrimoine par des générations de plus en plus âgées ;
- **prendre en compte la concentration croissante du patrimoine**, phénomène qui a été mis en lumière par des travaux récents³¹⁸ ;
- **mieux prendre en compte les évolutions sociétales** telles que la diversification des structures familiales (familles recomposées).

1 - S'adapter à l'allongement de la durée de vie et à ses conséquences sur les transmissions du patrimoine

Avec l'allongement de la durée de la vie, les transmissions par héritage sont devenues plus tardives. L'héritage bénéficie à des ménages plus âgés qu'auparavant, ce qui contribue à un appauvrissement relatif des ménages les plus jeunes par rapport à leurs aînés. Ainsi, **l'âge moyen auquel on hérite est aujourd'hui de 50 ans environ³¹⁹, soit huit ans de plus qu'en 1980³²⁰.** Cette dynamique devrait se poursuivre au cours des

³¹⁷ En 2015, les dispositifs de retraite supplémentaire (y compris Perco) ont reçu environ 13 Md€ de cotisations, soit 4,3 % des cotisations versées à l'ensemble des régimes de retraite (obligatoire, complémentaire et supplémentaire), et leur encours s'élève à environ 200 Md€.

³¹⁸ T. Piketty, *Le Capital au XXI^e siècle*, 2013.

³¹⁹ C. Dherbécourt, Peut-on éviter une société d'héritiers, Note d'analyse de France Stratégie n° 51, janvier 2017.

³²⁰ En outre, l'héritage en pleine propriété survient le plus souvent après le décès du second parent, du fait des transmissions entre conjoints survivants (cf. Masson A.

décennies à venir : en se fondant sur les prévisions de l'Insee et sur l'âge moyen à la maternité/paternité, on estime que l'âge moyen des enfants au décès des parents devrait passer de 50 ans aujourd'hui à 55 ans en 2035 et 60 ans en 2070³²¹.

Or, les règles actuelles en matière de DMTG encouragent peu les contribuables à transmettre leur patrimoine de leur vivant. A compter de 2006, le législateur a certes tenté de favoriser davantage les donations. D'une part, depuis les lois du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités et du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006, le législateur a ouvert la possibilité de donations-partage dites transgénérationnelles, permettant à tout ascendant de faire le partage de ses biens entre ses descendants de degrés différents, sous réserve du consentement de ses enfants ; dans ce cas, en cas de donation-partage faite en faveur de petits-enfants dont les parents ont consenti qu'ils soient allotés totalement en leur lieu et place, les droits sont dus uniquement en fonction du lien de parenté existant entre le grand-parent et les descendants gratifiés (art. 784 B du code général des impôts). D'autre part, la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat a créé un l'abattement supplémentaire (de 31 865 €) pour un don en numéraire, conditionné au fait que le donateur soit âgé de moins de 80 ans (art. 790 G du code général des impôts). Toutefois, le législateur est intervenu en sens contraire en 2011 (loi du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011), en supprimant³²² les réductions de droits applicables depuis la loi de finances pour 1987 aux donations effectuées avant l'âge de 80 ans (avec une réduction renforcée avant 70 ans)³²³.

Sur le long terme, on observe certes une pratique accrue des donations, qui constituent plus de 40 % des sommes taxables depuis le début des années 2000, contre 22 % en 1984. Alors que l'âge moyen du donateur a augmenté entre 1984 et 2006, celui du donataire baisse légèrement (de 39 à 37 ans). Néanmoins, sur les dernières années, la réforme de 2011 est susceptible d'avoir freiné cette dynamique.

Ces évolutions n'ont toutefois pas permis d'enrayer les différences patrimoniales entre les générations : sur les trente dernières années, l'augmentation de la valeur du patrimoine a davantage bénéficié

(2015), « Comment justifier une augmentation impopulaire des droits de succession », Revue de l'OFCE, n° 139, p. 267-326.

³²¹ France Stratégie, d'après Insee, statistiques de l'état civil, Insee Première, n° 1619, novembre 2016 et Population et Sociétés, n° 465, mars 2010.

³²² Sauf lorsque le contribuable remplit les conditions énumérées aux articles 787 B ou 787 C du code général des impôts (pacte Dutreil).

³²³ Prévu par l'article 790 du CGI, cette réduction s'élevait à 50 % avant 70 ans et 30 % entre 70 et 80 ans (respectivement 35 et 10 % en cas de donation en nue-propriété).

aux seniors. **En l'espace de trente ans, le rapport patrimonial entre les générations s'est renversé** : comme exposé au point II.B ci-dessus, en 1986, le patrimoine net médian des trentenaires était 45 % plus élevé que celui des plus de 70 ans ; en 2015, il est trois fois plus faible. Alors que le patrimoine médian net des quadragénaires était relativement proche de celui des 60-69 ans en 1986, il est aujourd'hui deux fois plus faible. Les sexagénaires sont depuis 2010 la catégorie d'âge la plus dotée en patrimoine. Il est vrai que la hausse de leur patrimoine est imputable en partie à l'appréciation des biens immobiliers détenus et parfois occupés, constituant une valeur d'usage qu'il est plus délicat d'imposer que la valeur du patrimoine financier.

Le système fiscal en vigueur ne permet pas de répondre à cette dynamique de long terme. **Il semble dès lors souhaitable de renforcer l'attractivité des donations**. Deux options principales sont envisageables pour y parvenir :

- rehausser l'imposition des successions par rapport aux donations (par exemple en diminuant l'abattement, voire en réservant son application aux donations) ;
- à l'inverse, alléger l'imposition des donations par rapport aux successions ; il s'agirait d'une mesure de baisse encadrée et ciblée sur les transmissions aux jeunes générations (par exemple en modifiant le barème d'imposition des donations, les abattements applicables ou le délai de rappel des donations antérieures).

Parmi ces options, qui peuvent être complémentaires, la première présente l'intérêt de contribuer également à une atténuation de la concentration des patrimoines en renforçant la taxation des héritages (cf. *infra*). A l'inverse, la deuxième option présente, outre un effet négatif sur les finances publiques³²⁴, le risque de renforcer la concentration patrimoniale en augmentant les montants transmis nets d'impôt.

³²⁴ Il n'est pas possible de chiffrer de manière précise l'impact sur les finances publiques des différentes options proposées. L'administration fiscale ne dispose en effet aujourd'hui que des dénombrements de successions et donations taxées, ainsi que des montants globaux de recettes fiscales. La DGFIP réalisait périodiquement une enquête statistique sur les transmissions (« Enquête DMTG »), la dernière mouture ayant été réalisée en 2010. Une base de données des successions, nommée FIDJI enregistrement, est en cours d'élaboration mais ne permettra des études statistiques plus approfondies qu'à l'horizon 2019. Pour mémoire, l'étude de l'impact des dernières réformes de la fiscalité des transmissions (en LFR 2011 et LFI 2012), réalisées à partir de l'Enquête DMTG de 2006, montrait que le rehaussement (de 30 à 40 % et de 40 à 45 %) des deux dernières tranches du barème avait conduit à un surcroît de recettes de 28 M€ pour les mutations à titre gratuit entre vifs (donations) et de 134 M€ pour les mutations à titre gratuit par décès (succession). Elle montrait aussi que l'allongement de 6 à 10 ans du

→ **Orientation n° 8 : Renforcer l'attractivité des donations aux jeunes générations par rapport aux successions.**

S'il était décidé d'atteindre cet objectif par un rehaussement des droits de succession, afin de favoriser la prévisibilité de la règle fiscale pour les contribuables qui ont anticipé leur succession sur la base des règles actuelles, le rehaussement ne s'appliquerait qu'aux successions intervenant un certain nombre d'années après son entrée en vigueur.

2 - Atténuer la dynamique de concentration du capital

Les dernières décennies ont connu un double phénomène de hausse de la valeur du patrimoine net des ménages et de concentration accrue de ce dernier : la part du dernier centile des ménages les plus riches dans le patrimoine total est passée de 16 % au milieu des années 1980 à 24 % au début des années 2010³²⁵.

Cette dynamique devrait se poursuivre dans les décennies à venir du fait d'une hausse de la part de l'héritage dans le revenu disponible des ménages. Pour des raisons démographiques liées au décès des générations issues du « baby boom », qui sont mieux dotées que les générations précédentes, le nombre annuel de décès, de 600 000 aujourd'hui, devrait augmenter progressivement pour se stabiliser à près de 750 000 à partir de 2040³²⁶. Parallèlement, le nombre d'enfants par famille diminue si bien que le patrimoine reste concentré là où il était réparti entre plusieurs héritiers lorsque les familles étaient nombreuses³²⁷. De ce fait, la part des transmissions annuelles dans le revenu disponible net des ménages augmenterait de 4,5 points, passant de 19 % aujourd'hui à plus de 25 % en 2050³²⁸. Au total, la part héritée dans le patrimoine des ménages, passée de

délai de rappel des donations procurait un surcroît de recettes de 410 M€ et la baisse de l'abattement en ligne directe de 159 325€ à 100 000 € un surcroît de recettes de 300 M€ au titre des donations et de 800 M€ au titre des successions (pour un rendement total de DMTG de 9,08 Md€ en 2012). Cf. Rapport particulier n° 1.

³²⁵ La part du dernier décile est quant à elle passée de 49 % à 55 % sur la même période. Cf. Accounting for wealth inequality dynamics, methods, estimates and simulations for France 1800-2014 de B. Garbinti, J. Goupille-Lebret et T. Piketty (juillet 2016, actualisé en janvier 2017) et ses annexes.

³²⁶ Cf. C. Dherbécourt, Peut-on éviter une société d'héritiers ?, Note d'analyse de France Stratégie n° 51, janvier 2017.

³²⁷ Entre 1990 et 2012, le nombre de familles ayant un seul enfant est passé de 3 266 000 à 3 480 000 (+7 %), celles ayant deux enfants de 2 729 000 à 2 978 000 (+9 %), trois enfants de 1 049 000 à 987 000 (-6 %) et quatre enfants ou plus de 385 000 à 278 000 (-38 %). Source INED (<https://www.ined.fr/fr/tout-savoir-population/chiffres/france/couples-menages-familles/familles-enfants/>)

³²⁸ Ibidem.

47 % en 1980 à 66 % en 2010, continuerait d'augmenter pour atteindre entre 80 et 85 % en 2050³²⁹.

Le système d'imposition du capital devrait s'adapter pour mieux contribuer à atténuer la concentration des patrimoines et, en particulier, à freiner la hausse de la part de l'héritage dans la constitution du patrimoine des ménages. Si de nombreuses évolutions peuvent être envisagées pour atteindre ce but, touchant soit à la fiscalité de la détention du capital, soit à celle de ses revenus, **les droits de succession** semblent l'instrument fiscal le plus adapté dès lors que, d'une part, leur effet est moins distorsif sur les choix d'investissement que l'imposition des revenus ou de la fortune et, d'autre part, que le taux effectif moyen des transmissions reste limité, à 5 % des actifs transmis en 2015³³⁰.

S'il ne semble pas envisageable de rehausser le barème des droits en ligne indirecte, qui est l'un des plus élevés de l'OCDE, d'autres orientations peuvent être poursuivies. La première pourrait consister en un rapprochement du barème des droits en ligne directe avec celui des droits en ligne indirecte.

Dans le même but, la **poursuite de la réduction, voire la suppression, de l'avantage successoral de l'assurance-vie pourrait être mise à l'étude.** En effet, s'il répond à la préoccupation de transmission du patrimoine aux descendants³³¹, ce régime spécifique s'ajoute au traitement déjà favorable de la succession en ligne directe. Il n'intervient qu'au décès du titulaire et n'encourage donc pas l'anticipation des donations. Enfin, il porte aussi bien sur les supports en euros que sur les unités de compte et n'incite pas les titulaires à aller vers des produits plus risqués, au détriment de la collecte du contrat vie-génération³³². Le recours à l'assurance-vie comme vecteur de succession représente un coût croissant pour les finances publiques³³³, dont le montant n'est à ce jour toujours pas chiffré³³⁴.

³²⁹ T. Piketty, *Le Capital au XXI^e siècle*, 2013 (graphique 11.7).

³³⁰ Cf. C. Dherbécourt, déjà mentionné.

³³¹ Ne faisant juridiquement pas partie de l'actif à partager en cas de succession, l'assurance-vie n'était historiquement pas taxée au moment du décès du titulaire ou du versement du capital ou de la rente à un tiers, quel qu'en soit le lien de parenté.

³³² Les contrats vie génération bénéficient d'un avantage fiscal à la succession supplémentaire (+20 % d'abattement), en contrepartie de l'obligation d'investir dans les ETI et l'économie sociale et solidaire. L'encours des contrats vie génération et euro-croissance, créés en 2014, est de 1,8 Md€ fin 2016. *Source* : ACPR, 2016.

³³³ La part de l'assurance-vie dans le montant total des transmissions est passée d'environ 8 % en 2000 à 14 % en 2015, soit une hausse de 6 %. *Source* : *Enquête Patrimoine, INSEE 2015*. Cf. Rapport particulier n°3.

³³⁴ Le relèvement de 20 % à 25 % du taux du prélèvement forfaitaire sur la fraction de la part taxable excédant 902 838 € après abattement en LFR n°1 pour 2011 a procuré un surcroît de rendement de l'ordre de 5 M€. *Source* : PLF 2012, *Voies et Moyens*, t1.

Sans aller, du moins à court et moyen termes, jusqu'à intégrer l'assurance-vie dans l'actif successoral sans application d'abattements autres que ceux de droit commun³³⁵, le régime successoral de l'assurance-vie pourrait ainsi être rapproché, voire aligné, avec les règles de droit commun en matière de DMTG, en diminuant le montant de l'abattement spécifique applicable (aujourd'hui de 152 500 €) et/ou en rapprochant les taux du prélèvement (20 % et 31,25 %) de ceux du barème³³⁶, dans la continuité des réformes intervenues jusqu'à aujourd'hui³³⁷.

La réforme devrait entrer en vigueur de manière progressive.

Pourrait également être mise à l'étude la remise en cause de certaines exonérations partielles ou totales applicables, au terme d'une revue de leurs effets, voire de leur justification. Par exemple, l'exonération de DMTG des bois et forêts, à hauteur des trois quarts de leur valeur, a été créée par la loi dite Sérot du 16 avril 1930, dans un contexte, à l'époque, d'exploitation intensive des domaines forestiers privés, dans l'objectif d'éviter de contraindre les héritiers à déboiser le domaine pour pouvoir s'acquitter des droits grâce au produit de cession du bois³³⁸. Or aujourd'hui, la surface forestière progresse régulièrement (de 0,6 % par an entre 1980 et 2010³³⁹) et l'objectif d'éviter les prélèvements de bois a perdu sa pertinence.

Le rehaussement des droits de succession pourrait être assorti d'un assouplissement de la faculté pour les héritiers d'étaler sur plusieurs années le règlement des droits, en augmentant le nombre d'années sur lesquelles

³³⁵ En principe, les sommes stipulées payables lors du décès de l'assuré à un bénéficiaire déterminé autre que l'assuré lui-même ou à ses héritiers ne font pas partie de la succession du souscripteur (C. assur., art. L.132-12). Par exception, l'article 757 B du code général des impôts prévoit qu'au-delà d'un seuil de 30 500 € en capital, les sommes, rentes ou valeurs quelconques dues directement ou indirectement par un assureur à raison du décès de l'assuré donnent ouverture aux droits de mutation à titre gratuit suivant le degré de parenté existant entre le bénéficiaire et l'assuré, pour les contrats souscrits à compter du 20 novembre 1991 et les primes versées à compter du 70^e anniversaire de l'assuré.

³³⁶ Le régime successoral de l'assurance-vie repose sur l'application d'un abattement de 152 500 € puis d'un prélèvement de 20 % jusqu'à 700 000 € et de 31,25 % au-delà. Le barème des DMTG prévoit un abattement de 100 000 € en ligne directe ; le taux applicable atteint 45 % en ligne directe et 60 % en ligne indirecte.

³³⁷ En particulier, l'article 9 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 porté le taux applicable de 25 % à 31,25 % et a abaissé le seuil d'application de ce taux de 902 838 € à 700 000 €, pour les décès survenus à compter du 1^{er} juillet 2014.

³³⁸ Cf. P. Astie, « L'impôt de la protection de la nature. L'exemple du régime en faveur des mutations forestières », *Revue juridique de l'environnement*, 1978, numéro 1, volume 3, pp. 34-61.

³³⁹ IGN, *La forêt en chiffres et cartes*, édition 2013.

un paiement fractionné est possible³⁴⁰. Une plus grande publicité devrait être donnée à la faculté offerte aux contribuables d'étaler le paiement des droits.

Au-delà de ces évolutions, une refonte plus radicale de l'imposition des transmissions pourrait être envisagée pour atteindre cet objectif³⁴¹. Aujourd'hui, les DMTG relèvent d'une fiscalité réelle, taxant chaque transmission de biens, et non personnelle ; ils ne prennent donc pas en compte l'ensemble des montants reçus par chacun au long de sa vie. Il s'agirait donc de construire une fiscalité des transmissions centrée sur l'héritier, en **faisant dépendre le taux applicable au montant des transmissions reçues tout au long de la vie**, et non plus à chaque transmission. À chaque nouvel héritage, le montant à payer dépendrait donc des sommes déjà reçues par l'héritier, et non de la somme transmise par le seul défunt. Aujourd'hui en effet, une personne qui reçoit une somme donnée lors d'une succession doit s'acquitter de droits supérieurs à celle qui reçoit cette même somme distribuée en plusieurs héritages différents (par exemple deux fois 300 000 € contre une fois 600 000 €). Ce système incite les détenteurs de patrimoine à le transmettre à ceux qui en ont peu reçu jusqu'alors, et freine l'accumulation du capital de ceux qui ont déjà perçu plusieurs héritages en prenant en compte les transmissions passées.

Selon les paramètres retenus (barème notamment), cette évolution serait susceptible d'avoir des incidences importantes sur la fiscalité des transmissions effectuées au bénéfice de personnes ayant déjà fait l'objet de donations ou successions par le passé.

Emprunter cette voie suppose toutefois d'assurer sa faisabilité au regard :

³⁴⁰ Sauf exceptions (fractionnement sur une période de dix ans en application de l'article 397 A de l'annexe III au code général des impôts en cas de transmission d'entreprise, après le cas échéant un différé de cinq ans), le fractionnement ne peut en principe s'appliquer que sur une période d'une ou de trois années (selon que l'actif successoral est composé majoritairement de biens liquides ou non).

- des moyens dont dispose l'administration fiscale : si les montants transmis à chaque individu sont consignés dans les déclarations de succession et de donation, celles-ci, réalisées par le notaire, ne font pas aujourd'hui l'objet d'une centralisation, qui seule permettrait d'additionner l'ensemble des sommes perçues par un même individu au cours de sa vie. Cette réforme supposerait donc une évolution importante des systèmes informatiques de l'administration ;
- de la jurisprudence du Conseil constitutionnel : en passant d'une fiscalité de la succession à une fiscalité de l'héritier, ce changement de paradigme apparenterait les DMTG à une imposition d'une forme de revenu perçu par l'héritier tout au long de sa vie.

Pour atténuer la dynamique de concentration du capital, il faut sans doute jouer sur différents leviers et au premier chef sur l'avantage successoral de l'assurance-vie. Selon les données financières disponibles, les contrats déclarés comme constitués en vue d'une transmission représentaient 30 % des encours en 2010, soit 420 Md€ en 2016 à structure identique. Cette estimation ne tient pas compte des contrats d'encours supérieur à 100 000 €, seuil par bénéficiaire à partir duquel les droits de succession sont plus favorables à l'assurance-vie dans le cas d'une transmission en ligne directe. En les prenant en compte on atteindrait un encours bien supérieur.

Tableau n° 8 : Fiscalité des contrats d'assurance-vie en cas de succession

Date de souscription du contrat	Primes versées avant le 13 octobre 1998		Primes versées depuis le 13 octobre 1998	
	Avant les 70 ans de l'assuré	Après les 70 ans de l'assuré	Avant les 70 ans de l'assuré	Après les 70 ans de l'assuré
Avant le 20 novembre 1991	Exonération	Exonération	Application d'un abattement de 152.500 € puis prélèvement de 20% jusqu'à 700.000 € et de 31,25 % au-delà	Application d'un abattement de 152.500 € puis prélèvement de 20 % jusqu'à 700.000 € et de 31,25 % au-delà
Après le 20 novembre 1991	Exonération	Droits de succession dus sur la fraction des primes excédant 30.500 €	Application d'un abattement de 152.500 € puis prélèvement de 20% jusqu'à 700.000 € et de 31,25 % au-delà	Droits de succession dus sur la fraction des primes excédant 30.500€

Source : articles 757 B et 990 I du code général des impôts

Toute réforme, quelle qu'elle soit, devrait préserver les situations en cours et ne pas affecter les personnes ayant anticipé leur succession sur la base des règles actuelles. Elle devrait en exclure l'ensemble des transmissions effectuées avant la réforme, en maintenant l'exonération lorsqu'elles sont déjà couvertes par le délai de rappel de 15 ans et en appliquant le taux antérieurement en vigueur pour celles réalisées dans les 15 dernières années.

➔ *Orientation n° 9 : Réfléchir aux différents leviers permettant de parvenir à atténuer la dynamique de concentration des patrimoines (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 attaché à l'assurance-vie).*

Au-delà de ces leviers se pose la question des mesures éventuelles à prendre en matière d'imposition de la détention. A cet égard, si l'impôt sur la fortune présente un effet redistributif de nature à atténuer l'accumulation du patrimoine par les foyers dont le patrimoine est le plus élevé, cet effet est limité par les abus dont son plafonnement fait l'objet et qui reposent sur une minoration artificielle des revenus disponibles (permettant ainsi d'abaisser le plafond). Les tentatives de remise en cause de ces montages, contraintes par la jurisprudence constitutionnelle relative aux capacités contributives, se sont traduites par l'inclusion dans la loi de finances pour 2017 d'une disposition relative aux revenus « encapsulés » dans une société contrôlée par le contribuable.

Indépendamment de la réforme introduite par la loi de finances pour 2018, il serait envisageable de s'inspirer de la réforme de 2011, **en retenant un taux marginal maximal moins élevé pour autant que cela puisse s'accompagner d'une suppression du plafond**. Ce dernier présente aujourd'hui un coût budgétaire annuel de plus de 1 Md€ par an et conduit à ce que les plus hauts patrimoines contribuent relativement moins à l'impôt (cf. graphique présenté en II A 1 a).

Encadré n° 16 : La remise en cause des abus de plafonnement de l'ISF – marges de manœuvre constitutionnelles

Si les premières tentatives du législateur de contrer ces montages se sont heurtées à la jurisprudence constitutionnelle relative aux capacités contributives, qui exige que seuls soient pris en compte dans le plafond des revenus effectivement disponibles³⁴², la loi de finances pour 2017 comporte une première disposition de lutte contre certains de ces abus, réintégrant dans les revenus pris en compte dans le calcul du plafonnement ceux distribués à une société contrôlée par le contribuable si l'existence de cette société et le choix d'y recourir ont pour objet principal d'éviter tout ou partie de l'ISF. La constitutionnalité du dispositif a été admise par le Conseil constitutionnel, sous réserve que la réintégration dans le calcul du plafonnement des revenus distribués à la société contrôlée par le contribuable implique que l'administration démontre que les dépenses ou les revenus de ce dernier sont, au cours de l'année de référence du plafonnement et à hauteur de cette réintégration, assurés, directement ou indirectement, par cette société de manière artificielle³⁴³. Ceci montre qu'il existe une voie, certes étroite, dans la remise en cause de ces montages abusifs.

Cette nouvelle disposition ne couvre toutefois pas l'ensemble des montages en cause, notamment pas ceux qui reposent sur l'utilisation de l'assurance-vie (les produits capitalisés dans l'assurance-vie n'étant pas pris en compte dans le calcul du plafonnement). Certes, examinant la loi de finances pour 2013, il a censuré une disposition prévoyant l'intégration de ces produits dans le plafonnement, au motif que le contribuable n'en a pas effectivement disposé³⁴⁴.

³⁴² CC 2012-662 DC du 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2013*, cons. 95 ; CC 2013-685 DC du 29 décembre 2013, *Loi de finances pour 2014*, cons. 12 (censure pour méconnaissance de l'autorité de chose jugée par la première décision).

³⁴³ CC 2016-744 DC du 29 décembre 2016, *Loi de finances pour 2017*, paragraphe 22.

³⁴⁴ CC 2012-662 DC du 29 décembre 2012, *Loi de finances pour 2013*, cons. 95. Le commentaire aux cahiers relève que, outre que les sommes en cause « n'ont pas toutes été effectivement perçues et qui pourront dans certains cas ne jamais l'être », « la prise en compte de ces revenus latents au dénominateur pour le calcul du plafonnement de l'ISF ne s'accompagne pas de la prise en compte, dans le même temps, des impôts à acquitter sur ces revenus latents au numérateur, dès lors que les impôts en question n'ont pas été effectivement acquittés ».

La jurisprudence la plus récente du Conseil constitutionnel laisse entrevoir une voie permettant l'inclusion de ces revenus latents. En effet, il a admis, dans une décision 2015-483 QPC du 17 septembre 2015, l'assujettissement aux prélèvements sociaux des produits des contrats d'assurance-vie multi-supports dès leur inscription en compte, alors qu'à cette date ils ne sont pas définitivement acquis³⁴⁵, dès lors que, même si ces produits « *ne correspondent pas à des bénéfices ou des revenus que le contribuable a réalisés ou dont il a disposé à la date du fait générateur de l'imposition* », la loi prévoyait le remboursement au contribuable de l'éventuel trop-perçu si, au moment de la réalisation effective du revenu (c'est-à-dire en l'espèce du dénouement ou du rachat du contrat), l'impôt dû est inférieur à ce qui a été versé au moment de l'inscription au compte³⁴⁶. Par une réserve d'interprétation, le Conseil a ajouté l'exigence que, dans ce cas, « *le contribuable puisse prétendre au bénéfice d'intérêts moratoires au taux de l'intérêt légal sur l'excédent qui lui est reversé (...) pour la période s'étant écoulée entre l'acquittement de l'imposition excédentaire et la date de restitution de l'excédent d'imposition* »³⁴⁷. Ainsi, les revenus latents ou dont la réalisation n'est pas encore certaine ne sont imposables qu'à la condition de prévoir le remboursement de l'impôt, avec intérêts moratoires, s'ils ne sont finalement pas réalisés.

Au vu de cette décision, on peut se demander si l'inclusion de revenus latents ou incertains dans le plafonnement de l'ISF, tels que les produits capitalisés dans un contrat d'assurance-vie, ne serait pas admise si le législateur prévoyait un dispositif de régularisation permettant au contribuable de récupérer le trop-versé d'ISF s'il s'avère, lors de la réalisation effective des revenus en cause, que leur montant est plus faible que ce qui a été pris en compte.

3 - Mieux prendre en compte les évolutions sociétales des structures familiales

Les règles d'imposition du patrimoine, de même que le droit civil, sont étroitement liées aux conceptions de la famille partagées par le corps social.

À cet égard, le droit actuel ne paraît pas prendre en compte l'évolution importante que constitue la hausse du nombre de familles recomposées. En 2011, 1,5 million d'enfants de moins de 18 ans, soit un enfant sur dix, vivent dans 720 000 familles recomposées³⁴⁸, définies

³⁴⁵ En effet le titulaire du contrat dispose de la faculté de procéder à tout moment à des arbitrages entre les supports, si bien que la valeur des unités de compte figurant à ce contrat n'est pas acquise.

³⁴⁶ CC 2015-483 QPC du 17 septembre 2015, *Jean-Claude C.*, cons. 5.

³⁴⁷ *Idem*, cons. 6.

³⁴⁸ Aude Lapinte, « Un enfant sur dix vit dans une famille recomposée », *Insee Première* n° 1470, octobre 2013.

comme une famille où les enfants ne sont pas tous ceux du couple actuel. 940 000 d'entre eux vivent avec un parent et un beau-parent. Les 530 000 restants vivent avec leurs deux parents mais partagent leur quotidien avec des demi-frères ou demi-sœurs. Le taux d'enfants vivant dans une famille recomposée, qui s'élève à 10,7 % aujourd'hui, n'était encore que de 8,8 % en 2006 et de 4,7 % en 1985³⁴⁹. Si chaque situation familiale est différente, pour certains parents, le lien affectif entretenu avec les enfants de leur conjoint peut être aussi dense qu'avec leurs propres enfants.

Or, d'une part, en droit civil, seuls sont héritiers réservataires les descendants (outre le conjoint survivant en l'absence de descendant). La quotité disponible pour les enfants du conjoint est donc nécessairement limitée, ce qui réduit la liberté de choix du parent. Lorsque ceux-ci sont nombreux, il peut s'avérer impossible de traiter l'ensemble des enfants des deux conjoints sur un pied d'égalité. En outre, les règles légales de dévolution de la succession (art. 734 du code civil), fixant l'ordre dans lequel les héritiers sont appelés à succéder par différents liens de parenté, ne connaissent pas la catégorie des enfants du conjoint alors qu'elles mentionnent les descendants des frères et sœurs. Pourtant, en dehors du droit successoral, le droit civil commence à ébaucher un statut du beau-parent : la loi du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe (art. 9) a ainsi modifié l'article 371-4 du code civil relatif au droit de l'enfant d'entretenir des relations personnelles avec ses parents, pour prévoir que le juge aux affaires familiales peut fixer les modalités des relations entre l'enfant et un tiers, parent ou non, « *en particulier lorsque ce tiers a résidé de manière stable avec lui et l'un de ses parents, a pourvu à son éducation, à son entretien ou à son installation, et a noué avec lui des liens affectifs durables* ».

D'autre part, sur le plan fiscal, les transmissions consenties aux enfants du conjoint ne bénéficient pas du barème applicable aux transmissions en ligne directe : le taux applicable est celui en l'absence de tout lien de parenté. Les familles concernées ont donc recours à des solutions complexes, via l'assurance-vie, voire l'adoption de l'enfant du conjoint. Dans ce cas, l'article 786 du code général des impôts prévoit que, par dérogation à la règle selon laquelle il n'est pas tenu compte du lien de parenté résultant de l'adoption simple, le barème en ligne directe est appliqué aux enfants issus d'un premier mariage du conjoint de l'adoptant

³⁴⁹ Centre d'observation de la société, « De plus en plus de familles recomposées », mai 2017 : <http://www.observationsociete.fr/structures-familiales/familles/de-plus-en-plus-de-familles-recomposees.html>

(ainsi qu'aux autres adoptés sous certaines conditions de durée de la prise en charge par l'adoptant³⁵⁰).

Des évolutions sont envisageables sur les deux terrains – civil et fiscal – pour mieux prendre en compte la situation de l'enfant du conjoint.

Les évolutions relatives au droit civil excèdent le champ du présent rapport. Les équilibres traduits par le droit civil renvoient à la conception de la famille et du rôle de l'État dans les rapports intra-familiaux. Il s'agit donc de déterminer si la place des enfants du conjoint dans la société justifie qu'un sort spécifique leur soit réservé par leur admission dans les ordres d'héritiers, voire, au même titre que les descendants, au rang d'héritiers réservataires.

Sur le plan fiscal, il s'agirait d'appliquer le barème en ligne directe aux transmissions effectuées par un beau-parent au profit des enfants de son conjoint, sans bien entendu que les transmissions effectuées au profit de ses propres enfants perdent le bénéfice de ce même barème. Ainsi, concrètement, une personne vivant dans une seconde union pourrait transmettre son patrimoine dans les mêmes conditions fiscales à ses enfants nés de la première union, ses enfants nés de la seconde union ainsi qu'aux enfants de son/sa second(e) conjoint(e).

Il pourrait également être envisagé, à droit civil constant, de prévoir que la transmission aux enfants du conjoint, par voie de donation ou de testament, s'opère à des conditions fiscales plus favorables que les conditions actuelles. Le bénéficiaire de la donation ou du testament pourrait ainsi être imposé, soit dans les mêmes conditions que les héritiers en ligne directe, soit à défaut à des conditions moins rigoureuses que l'actuelle imposition au taux de 60 %. Ainsi serait prise en compte, du point de vue fiscal, la réalité des relations nouées à l'intérieur d'une famille recomposée, réalité démontrée par la volonté de transmettre de l'auteur de la donation ou du testament.

L'alignement complet des règles applicables aux transmissions à l'enfant du conjoint sur celles applicables aux transmissions en ligne directe est certes délicat pour plusieurs motifs :

³⁵⁰ Cf. CC 2013-361 QPC du 28 janvier 2014, *Consorts P. de B.*, qui valide la constitutionnalité du premier alinéa de l'article 786 du code général des impôts privant en principe l'adopté simple du bénéfice de la prise en compte du lien de parenté et de son 5e alinéa. Ces dispositions ont été modifiées en dernier lieu par la loi de finances pour 2017 (il n'est désormais plus exigé, pour les adoptés mineurs au moment du décès de l'adoptant, qu'ils aient reçu pendant cinq ans au moins des secours et soins non interrompus au titre d'une prise en charge continue et principale).

- **il pose la question de la frontière par rapport aux membres plus éloignés de la famille** : pourquoi s'arrêter à l'enfant du conjoint, et ne pas aussi appliquer au neveu les règles applicables aux transmissions aux enfants ? Dans certains cas, le lien affectif tissé avec des membres plus éloignés de la famille peut être tout aussi fort (éducation assurée par d'autres membres de la famille, etc.). C'est la question de la distinction de barème entre ligne directe, frères/sœurs et parents éloignés et tiers qui se trouve *in fine* posée ;
- **corrélativement, la question du respect du principe d'égalité reste ouverte** : si le législateur n'est jamais tenu de traiter de manière différente des situations différentes et a donc la faculté d'appliquer les mêmes règles aux enfants et aux enfants du conjoint (même s'il n'exerce pas d'autorité parentale sur ces derniers), existe-t-il en revanche une différence de situation suffisante entre l'enfant du conjoint et le neveu pour justifier une telle différence de traitement ?
- **son effet sur les finances publiques est incertain** et difficile à évaluer.

Si ces interrogations sont réelles, il n'en reste pas moins que la question de l'opportunité d'une adaptation du droit fiscal (voire du droit civil) aux nouvelles structures familiales n'a pas encore été mise à l'étude ni fait l'objet d'un débat public.

→ ***Orientation n° 10 : Engager une réflexion sur l'adaptation des droits de mutation à titre gratuit aux évolutions sociologiques de la famille, et notamment sur le traitement fiscal des transmissions à l'enfant du conjoint.***

*

*

*

Conclusion générale

Dans la continuité de ses travaux de 2009, le Conseil des prélèvements obligatoires propose une analyse prospective du système de prélèvements obligatoires sur le capital des ménages sous divers angles : budgétaire, économique, social, démographique.

Parallèlement à la hausse du capital des ménages, les prélèvements sur le patrimoine ont vu leur rendement augmenter sur la dernière décennie.

Le capital net des ménages a augmenté de près de **71 %** entre 2000 et 2015 (en tenant compte de l'inflation), plus vite que les revenus des ménages (+17 % sur la même période). Le patrimoine net est ainsi passé de 5,6 années de revenu disponible en 2000 à 8,3 années en 2015.

Les prélèvements sur le capital des ménages présentent un rendement de 80 Md€ en 2016. Leur part dans le PIB a significativement augmenté depuis 2006, passant de 3 % à 3,6 % sur la décennie écoulée, en parallèle à l'accroissement du patrimoine.

Le niveau d'imposition pratiqué en France est plus élevé que chez nos partenaires européens. Les statistiques établies par la Commission européenne, qui portent sur l'ensemble des prélèvements sur le capital (ménages et entreprises confondus), indiquent que la part de ces prélèvements s'établit à 11 % du PIB en France, soit 2,4 points au-dessus de la moyenne européenne. Cet écart s'explique à la fois par un taux implicite d'imposition plus élevé qu'à l'étranger, mais aussi par un effet d'assiette : selon certains auteurs, le patrimoine privé représente près de 600 % du PIB en France, contre 400 % du PIB en Allemagne (de même qu'aux États-Unis).

Les prélèvements sur le capital des ménages imposent de manière prépondérante le stock de patrimoine immobilier du fait de l'importance de la taxe foncière. Cette caractéristique est commune avec les autres pays de l'Union européenne, qui imposent en général significativement plus le stock que les revenus du patrimoine.