



Mission d'information sur la fiscalité du patrimoine



Les inégalités de patrimoine en France sont en hausse depuis plus de 20 ans [...] Pour enrayer ce phénomène, la puissance publique dispose d'un outil : la fiscalité qui frappe le patrimoine des ménages.



M. Jean-Paul Mattéi

Député des Pyrénées-Atlantiques, Démocrate (MoDem et Indépendants)

M. Nicolas Sansu

Député du Cher, GDR-Nupes



Chiffres clés

Les biens immobiliers sont la première composante du patrimoine des ménages (62%). Leur valeur a cru de 141% entre 1998 et 2018;

Le patrimoine financier des ménages représente 20% du patrimoine des ménages ; il a cru de 78% entre 2002 et 2022.

Cette répartition du patrimoine est plus inégalitaire qu'il y a 20 ans : entre 1998 et 2018 le patrimoine des moins bien dotés a diminué de 48% tandis que celui des ménages les mieux dotés a augmenté de 119%.

Le rendement total de la fiscalité sur le patrimoine s'établit à 117,2 Mds d'€ en 2022 dont :

- 44,9 Mds d'€ (38,5%) assis sur les revenus des patrimoines immobiliers et financiers
- 40,6 Mds d'€ (34,7%) assis sur des mutations
- 31,3 Mds d'€ (26,9%) assis sur la détention de patrimoine

Créée par la commission des Finances de l'Assemblée nationale à la demande du groupe Démocrate (MoDem et Indépendants), la mission d'information *sur la fiscalité du patrimoine* s'est fixée l'objectif ambitieux de dresser un panorama d'ensemble de cette fiscalité, et d'en proposer des évolutions dans un objectif premier de taxation plus juste et de réduction des inégalités.

Rapportée par MM. Jean-Paul Mattei, président du groupe parlementaire Démocrate, et Nicolas Sansu, membre du groupe parlementaire Gauche démocrate et républicaine, la mission a centré son analyse sur le patrimoine des ménages.

Les travaux des rapporteurs partent d'un constat : les inégalités de patrimoines en France sont en hausse depuis plus de 20 ans. Au début de l'année 2021, **92 % de la masse de patrimoine brut est ainsi détenue par la moitié la mieux dotée des ménages** ; les 5 % les mieux dotés détiennent un tiers des avoirs patrimoniaux et les **1 % les mieux dotés en concentrent 15 %**.

C'est ce phénomène que les rapporteurs se proposent d'analyser dans la première partie de leur rapport, en étudiant la **composition des patrimoines des ménages et la contribution de chacun à l'augmentation des inégalités**.

Pour enrayer ce phénomène, la puissance publique dispose d'un outil : la fiscalité qui frappe le patrimoine des ménages. Les rapporteurs proposent un **panorama d'ensemble de cette fiscalité**, dont le rendement s'élevait en 2022 à **117,2 milliards d'euros**.

La mission s'attache dans un deuxième temps à **étudier sous un angle plus technique chacun des impôts patrimoniaux**, en s'intéressant successivement aux impôts pesant sur la détention et les revenus du capital financier, à la taxation des successions et des donations et enfin à la fiscalité pesant sur l'immobilier.

L'objectif des rapporteurs a été de proposer une **analyse complète de chacune de ces impositions**

À l'issue de huit mois de travail, au cours desquels ont été auditionnés près de 40 personnes et organismes, les rapporteurs formulent **27 recommandations** pour réformer la fiscalité frappant le patrimoine des ménages.



Analyse de M. Jean Paul Mattéi :

« Parce que vous êtes un grand seigneur, vous vous croyez un grand génie ! noblesse, fortune, un rang, des places, tout cela rend si fier ! Qu'avez-vous fait pour tant de biens ? vous vous êtes donné la peine de naître, et rien de plus : du reste, homme assez ordinaire ! tandis que moi, morbleu, perdu dans la foule obscure, il m'a fallu déployer plus de science et de calculs pour subsister seulement, qu'on n'en a mis depuis cent ans à gouverner toutes les Espagnes »

Beaumarchais, Le Mariage de Figaro, 1784.

C'est avec ces mots, mis dans la bouche du valet du Comte Almaviva, que Beaumarchais critique à la veille de la Révolution la société d'Ancien régime, fondée sur la naissance, l'héritage et la rente.

C'est en opposition à cette inégalité de l'Ancien régime que se sont construits notre culture politique, notre système juridique et notre modèle de société – avec comme pierre de taille la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789. Non contente de proclamer la liberté et l'égalité des hommes dès la naissance, elle fixe à mon sens, encore aujourd'hui, les objectifs et les limites du pouvoir politique.

En matière fiscale, l'article 13 affirme ainsi la nécessité de l'impôt mais aussi – et peut être surtout – sa juste répartition entre « tous les Citoyens à raison de leurs facultés » créant de fait un principe de progressivité de l'imposition globale de tous les contribuables. En un mot, les plus aisés doivent contribuer plus largement que les moins bien dotés au financement des politiques, qu'elles soient sociales, régaliennes ou économiques. Cette progressivité ne saurait néanmoins pas être la seule conclusion qui puisse être tirée de cet article 13. L'égalité devant l'impôt doit aussi s'entendre comme une limite au pouvoir du législateur en dépit des volontés de certains : le niveau d'impôt, même pour les mieux dotés, ne doit pas être déraisonnable – conduisant à l'injustice inverse. Plus encore, la Déclaration pose le principe cardinal de l'inviolabilité du droit de propriété – qui se voit consacrée comme une liberté individuelle.

Le législateur que je suis garde, en toute circonstance, ces deux valeurs – étant aidé en cela par le Conseil constitutionnel qui depuis 1958 a su développer une jurisprudence de plus en plus en précise en la matière.

C'est en gardant à l'esprit cette pensée qui remonte à 1789 que j'ai souhaité préparer ce rapport sur la fiscalité du patrimoine avec mon collègue Nicolas Sansu. **Ce rapport vise en premier lieu à faire un état des lieux du patrimoine en France, nous permettant de constater une hausse des inégalités en la matière au cours des dernières décennies. Si cette croissance reste modérée en comparaison d'autres pays développés comme les Etats-Unis ou le Royaume-Uni, elle doit toutefois nous conduire à nous interroger sur ses raisons et proposer des solutions.**

Le travail que nous présentons, ainsi que les études de nombreux économistes, permettent d'avancer plusieurs tendances de fonds.

Peut ainsi être relevée la politique monétaire non-conventionnelle qui, certes, a permis de préserver au cours de la dernière décennie l'économie et des emplois, mais aussi conduit à une inflation importante de la valeur des actifs financiers et de l'immobilier au bénéfice des plus aisés. De même, le vieillissement de la population conduit à une concentration du patrimoine dans les catégories les plus âgées – à rebours peut être des besoins de la société.



Les inégalités sont aussi dues à des déséquilibres du système économique, déséquilibres renforcés par la mondialisation, l'émergence de l'économie numérique et une forme de financiarisation de l'économie.

Ces raisons ne sont pas toutes condamnables par nature! Toutefois, certaines sont appelés à s'amplifier à court et à moyen terme – alors que nous faisons face à des défis de plus en plus importants, au premier rang desquels le changement climatique.

Nous concluons de ce travail que le modèle actuel de fiscalité du patrimoine n'est plus tout à fait en adéquation avec les besoins contemporains – ce qui appelle des évolutions.

Ce rapport ne propose pas un « grand soir » fiscal. Il dresse des pistes d'évolution de la fiscalité au regard des défis contemporains. Ces pistes doivent faire l'objet pour certaines d'une évaluation plus poussée, comme notre proposition de réforme de la taxation des plus-values immobilières ou encore la normalisation de la fiscalité de l'assurance-vie. D'autres ne peuvent, à l'instar du prélèvement exceptionnel sur le capital pour financer la lutte contre le changement climatique, être mises en place qu'à l'échelle de la France au risque de répéter les erreurs du passé.

Plus qu'un aboutissement, la présentation de **ce rapport n'est ainsi à mon sens qu'un point d'étape dans notre réflexion collective dans la définition d'un système fiscal qui garantit l'équité, tout en encourageant l'éclosion de tous les talents.**



Analyse de M. Nicolas Sansu :

« Le 6 septembre 2023, une chronique du journal économique mettait en exergue ce que tout le monde s'accorde à reconnaître « le travail ne paie plus et l'héritage est devenu la principale composante de la richesse des ménages. Nous avons basculé d'une société du mérite à une société de rentiers » .

Tous les chiffres corroborent ce basculement, déjà mis en évidence par des chercheurs en économie, tels que Thomas Piketty ou Gabriel Zucman. Ainsi, la fortune héritée représente aujourd'hui 60% du patrimoine total, contre 35% dans les années 1970. Cette dynamique tend à accroître les inégalités de patrimoine, comme cela fût le cas à fin du 19ème et au début du 20ème siècles, renforcée par le phénomène autoentretenu d'accroissement du patrimoine et des revenus.

Cette concentration de richesse et sa reproduction au travers des générations dépasse largement le simple stade symbolique. Elle remet aujourd'hui directement en question notre pacte social, censé offrir à chacun, la possibilité d'évoluer dans la société. L'ascension sociale et l'émancipation constituent, pour beaucoup et malgré les inégalités sociales et culturelles, une aspiration mobilisatrice. Or, une société qui fige les situations personnelles de chacun de ses membres ne peut perdurer dans le temps.

En outre, la concentration de richesse remet également en cause le corollaire indispensable de notre pacte social, le consentement à l'impôt. A partir du moment où le respect du principe constitutionnel de capacité contributive apparaît comme rompu, mettant en exergue des patrimoines astronomiques qui, par de multiples mécanismes, minimisent leur contribution à la charge publique, comment demander des efforts au plus grand nombre ?

Urgence climatique, urgence sociale et urgence démocratique. Notre pays doit répondre à ces trois enjeux. Le creusement des inégalités patrimoniales constitue un frein pour répondre efficacement à ces enjeux.

C'est pourquoi, nous avons cherché à objectiver ce phénomène, afin de retrouver du sens et de faire en sorte que des chemins nouveaux soient explorés.

Nous avons ainsi mis en avant la notion de revenu économique, moins sujet aux manipulations que le revenu fiscal.

Nous avons également pointé le problème posé par les remontés de dividendes au sein des sociétés holding, qui permet à certains contribuables de se soustraire totalement à l'impôt sur le revenu. Nous avons également mis dans le débat la nécessaire contribution, au moins exceptionnelle, des plus hauts patrimoines pour financer notamment la transition écologique

Nous nous sommes enfin intéressés au régime des transmissions successions, un domaine jusqu'alors largement inexploré et au sein duquel l'impératif de justice fiscale est encore plus essentiel. Nous avons ainsi mis en avant la nécessité de mieux encadrer certaines niches, parfois utiles économiquement mais très avantageuses, comme le pacte Dutreil, et poursuivi la réflexion sur la prise en compte du flux successoral tout au long de la vie, seul à même de limiter la reproduction générationnelle des très hauts patrimoines.

Nous avons mené ce travail avec rigueur, détermination, multipliant les auditions, les lectures et les échanges, en nous appuyant sur les compétences avérées des administrateurs de l'Assemblée nationale et de nos collaborateurs, que nous remercions pour leur qualité et leur disponibilité.



Nous partageons dans ce rapport **27 recommandations**, issues de nos réflexions, toutes ont pour vocation à faire grandir l'idée que nous devons à la fois mieux assurer la justice fiscale, déterminer un niveau de prélèvements cohérent avec les choix collectifs de notre pays (services publics, collectivités locales, sécurité sociale), retrouver de la dynamique dans le cadre du pacte social.

Pour le groupe de la Gauche Démocrate et Républicaine au sein duquel je siège et qui rassemble les députés communistes ainsi que des députés progressistes ultra-marins, ce rapport constitue une pierre supplémentaire dans le combat mené de longue date pour faire participer le capital à sa juste mesure. Lors des discussions budgétaires pour 2024 et au-delà, nous porterons un certain nombre des recommandations du rapport, mais aussi d'autres propositions issues de ce travail mais qui n'ont pas fait l'objet d'un consensus, notamment :

- la **progressivité de la taxation des revenus**, notamment ceux du capital ;
- la **nécessité de raisonner en termes de revenu économique** plutôt qu'en termes de revenu fiscal (plus facilement manipulable), en prenant notamment en compte dans le calcul de la base taxable des personnes les revenus non distribués par holding qu'il possède ;
- la **taxation pérenne du stock de capital détenu par les personnes privées**, notamment les très hauts patrimoines ;
- la **nécessité de prendre en compte le flux successoral reçu tout au long de la vie**, afin de limiter l'héritage reçu.



Les propositions des rapporteurs

Fiscalité de la détention et des revenus du capital financier (ISF / PFU)

Recommandation n°01 : Lors de la déclaration en ligne des revenus, améliorer l'information pour permettre aux contribuables ayant intérêt à voir leurs revenus mobiliers imposés au barème de l'impôt sur le revenu (IR) d'opter plus aisément pour cette modalité d'imposition.

Recommandation n°02 : Étudier la possibilité d'appliquer une retenue à la source sur les plus-values mobilières.

Recommandation n°03 : 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.

Recommandation n°04 : Repenser le régime fiscal de l'épargne retraite afin que ses avantages ne soient pas concentrés sur les contribuables à hauts revenus.

Recommandation n°05 : Pour accroître la contribution des revenus du capital au redressement des finances publiques, prévoir une hausse modérée, par exemple de trois points, du taux du prélèvement forfaitaire unique (PFU) à l'IR.

Recommandation n°06 : Pour financer les nécessaires investissements dans la transition climatique, envisager la mise en place au niveau européen de prélèvements exceptionnels et explicitement temporaires sur le patrimoine des contribuables les plus riches, dont le montant serait calibré *ex ante* en fonction du coût anticipé pour les finances publiques

Recommandation n°07 : Lancer une réflexion sur un impôt mondial sur le patrimoine détenu par les ménages les plus riches, afin de financer des aides aux pays les plus pauvres.

Recommandation n°08 : Pour faire mieux contribuer le patrimoine financier conservé dans des holdings patrimoniales, relever les différentes quotes-parts pour frais et charges (QPFC) applicables aux remontées de dividendes ou aux plus-values de cessions de participations.

Fiscalité des donations et des successions

Recommandation n°09 : Accorder à la DGFIP les moyens nécessaires pour mener à bien de façon prioritaire la modernisation de l'enregistrement des déclarations de donations et successions (e-Enregistrement).

Droits de mutation à titre gratuit

Recommandation n°10 : Apporter au barème et aux abattements des DMTG des évolutions visant prioritairement à réduire les écarts de fiscalité selon le degré de parenté pour adapter la fiscalité aux évolutions des schémas familiaux et en particulier réduire les différences de traitement fiscal entre enfants au sein des familles recomposées.

Recommandation n°11 : Adapter les bornes d'âge applicable à l'exonération de droits aux titres de dons de sommes d'argent consentis en pleine propriété dans un cadre familial.

Recommandation n°12 : Traiter de façon exhaustive les informations figurant dans les déclarations de donations et successions pour déterminer la progressivité effective des DMTG, et pour connaître l'incidence, à ce titre, du barème, des abattements et des dispositifs successoraux de faveur selon les niveaux de revenus et de patrimoine des bénéficiaires.



Assurance-vie et PER

Recommandation n° 13 : Aligner le taux marginal supérieur du prélèvement applicable aux transmissions d'assurance-vie sur le taux marginal supérieur applicable aux successions en ligne directe.

Pacte Dutreil

Recommandation n° 14 : Rassembler et diffuser des informations exhaustives sur l'utilisation des pactes Dutreil, les catégories d'entreprises bénéficiaires, la distribution des avantages fiscaux qu'il procure et les durées effectives de détention des titres transmis.

Recommandation n° 15 : Définir de manière plus précise la notion d'activité d'une société.

Autres

Recommandation n° 16 : Pour garantir un traitement fiscal plus équitable en cas de cession à titre onéreux des titres transmis sous le régime d'un pacte Dutreil, retenir pour le calcul de la plus-value de cession réalisée, comme valeur d'acquisition des titres, la valeur des titres au jour de leur transmission à titre gratuit après application de l'exonération de 75 %.

Fiscalité immobilière

IFI

Recommandation n° 17 : Indexer le seuil d'assujettissement à l'IFI sur l'inflation.

Recommandation n° 18 : Plafonner l'abattement de 30 % sur résidence principale existant dans l'assiette de l'IFI à 600 000 euros.

Recommandation n° 19 : Mettre en place un système de pré-remplissage des déclarations IFI par la DGFIP, et examiner la possibilité de mettre en place un système de tiers déclarants, qui serait sécurisant pour le contribuable et une garantie sur la qualité de la déclaration.

Revenus fonciers

Recommandation n° 20 : Mettre en place un régime foncier unique intermédiaire entre les actuels régime micro-foncier applicable à la location nue et régime micro-BIC applicable à la location meublée

Plus-values immobilières

Recommandation n° 21 : Remplacer les abattements pour durée de détention par l'actualisation de la valeur d'acquisition du bien en fonction d'un indice statistique (inflation, coût de la construction) pour déterminer la plus-value imposable. L'exonération sur la résidence principale serait maintenue. En raison du côté systémique de la mesure, prévoir un délai de prévenance.

Taxes foncières

Recommandation n° 22 : Faire en sorte que la révision des valeurs locatives cadastrales soit bien mise en oeuvre d'ici 2028.

Recommandation n° 23 : Réfléchir à un critère de revalorisation annuelle des valeurs locatives cadastrales qui reflète davantage l'évolution des marchés immobiliers locaux.



Recommandation n°24 : Lancer une réflexion sur une évolution de la base d'imposition à la taxe foncière pour remplacer les valeurs locatives cadastrales par une estimation de la valeur vénale.

Recommandation n°25 : Fournir aux décideurs locaux des informations statistiques précises sur la nature des contribuables assujettis aux taxes foncières dans leur commune (particuliers, entreprises, taille de l'entreprise le cas échéant...).

DMTO

Recommandation n°26 : Remédier à la perte du pouvoir de taux des départements du fait de la réaffectation de la part départementale de la taxe foncière, en élargissant le pouvoir de taux sur les DMTO.

Recommandation n°27 : Réfléchir à une modalité d'imputation des DMTO déjà payés par un acquéreur lors de l'acquisition de sa résidence principale sur ceux à payer en cas de revente du bien pour assurer l'acquisition d'une nouvelle résidence principale, afin de fluidifier le parcours résidentiel.