

Mai 2011



**DOSSIER DE
PRESSE**

**Fiscalité du patrimoine :
quelle(s) réforme(s) ?**

*Enjeux et impact
de la réforme de la fiscalité du patrimoine*

Union SNUI – SUD Trésor Solidaires
BOITE 29 - 80 Rue de Montreuil 75011 PARIS
Tél. 01.44.64.64.44 - Fax 01.43.48.96.16
<http://snuisudtresor.fr/>
union@snuisudtresor.fr

SOMMAIRE

Avant propos	P. 3
Le patrimoine des ménages : état des lieux	P. 4
- <i>Etat général du patrimoine</i>	P. 4
- <i>Une hausse des inégalités de patrimoines</i>	P. 5
- <i>Déterminants des inégalités de patrimoines</i>	P. 6
- <i>Les incidences de la crise</i>	P. 8
Evolution de l'ISF	P.10
- <i>La hausse du nombre de redevables de l'ISF n'est pas seulement due au « boom » du marché immobilier</i>	P.10
- <i>L'ISF s'est progressivement vidé de sa substance</i>	P.11
- <i>Les expatriations fiscales : mythe ou réalité ?</i>	P.14
- <i>Impact de la réforme</i>	P.15
Evolution des droits de mutation à titre gratuit	P.17
- <i>L'impact de la loi « tepa »</i>	P.17
- <i>Les inégalités devant la transmission de patrimoine</i>	P.17
Le bouclier fiscal (enfin) condamné	P.18
- <i>Bilan du bouclier fiscal</i>	P.18
- <i>Un instrument supplémentaire d'optimisation fiscale</i>	P.18
Quelle fiscalité du patrimoine souhaitable demain ?	P.20
- <i>Pourquoi une fiscalité du patrimoine ?</i>	P.20
- <i>La fiscalité du stock de patrimoine, comment ?</i>	P.20

Avant propos

La réforme gouvernementale de la fiscalité du patrimoine est désormais sur les rails. Prudent, le gouvernement a tout d'abord largement communiqué sur la suppression du bouclier fiscal puis a pu tester, grâce à des déclarations et des fuites savamment dosées, plusieurs schémas de réforme.

Dans le contexte actuel, les contraintes politiques supplantent largement les contraintes budgétaires. Il eut été en effet facile de se contenter de supprimer le bouclier fiscal (et ainsi de réaliser une économie budgétaire annuelle de près de 700 millions d'euros) ou, dans une hypothèse plus volontariste et ambitieuse, de supprimer le bouclier fiscal et de refondre dans le même temps l'impôt de solidarité sur la fortune en élargissant par exemple son assiette, ce qui aurait généré des recettes fiscales supplémentaires. Mais Nicolas Sarkozy a préféré poursuivre sur la lancée de ces dernières années, l'allègement de la fiscalité du patrimoine, tout en limitant la portée de cette réforme, qui doit être « budgétairement neutre ».

L'équation politique et budgétaire n'est donc pas simple. Pour le gouvernement, il s'agit déjà de ne pas créer un manque à gagner qui alimentera le déficit. Puis, par la suite, de procéder à un nouvel allègement de la fiscalité du patrimoine, allègement dont on sait qu'il est potentiellement concentré sur les classes aisées, sans que le manque à gagner qui en découle ne soit reporté sur les autres contribuables, moins aisés...

La suppression combinée du bouclier fiscal et de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) n'était pas tenable. En effet, en supprimant simultanément une recette de 4 milliards d'euros et une dépense de 700 millions d'euros, l'Etat aurait perdu 3,3 milliards d'euros en allégeant au surplus massivement la fiscalité des plus aisés alors que ces derniers sont les grands bénéficiaires des mesures fiscales de ces dix dernières années. Mais la réforme est avant tout « politique » : supprimer le symbole de l'injustice fiscale (le bouclier fiscal) tout en détricotant l'ISF.

Tels sont les principaux tenants d'une réforme qui doit avant tout être posée dans son contexte : celui de l'évolution de la distribution très inégalitaire du patrimoine. Reste désormais à savoir si la question des inégalités sera au cœur du débat ou non. Pour l'heure, bien peu de déclarations politiques en ont tenu compte. Nous y revenons dans notre dossier, tant elles ont atteint un niveau inquiétant.

Le patrimoine des ménages : état des lieux

Aborder la fiscalité du patrimoine implique nécessairement de dresser un panorama du patrimoine des ménages, de son évolution et de sa répartition. C'est l'objet de cette première partie.

A/ Etat général du patrimoine¹

En 1997, la richesse nette des ménages s'élevait à 3 800 milliards d'euros. Dix ans après, à la veille de la crise, elle s'élevait à près de 9 400 milliards d'euros. L'évolution moyenne est de 7,6% par an contre 2,3% en moyenne entre 1987 et 1997. Même avec la crise, la valeur du patrimoine des ménages est demeurée élevée. Fin 2009, les ménages détiennent les trois quarts du patrimoine national, soit 9 275 milliards d'euros sur un patrimoine national global de 12 115 milliards d'euros.

Fin 2009, le patrimoine des ménages est composé pour les trois quarts d'actifs non financiers qui représentaient 6 768 milliards d'euros dont 3 794 milliards d'euros pour le logement. Le patrimoine financier représentait 3 832 milliards d'euros (en hausse de 9,8% par rapport à 2008). Les principaux éléments du patrimoine des ménages sont les livrets réglementés et la résidence principale.

1/ Le cas de la résidence principale

Le taux de détention de la résidence principale évolue à la hausse. La première étape, dans la constitution d'un patrimoine, est l'acquisition d'une résidence principale : en 2009, 58% des ménages sont propriétaires de leur résidence principale contre 50,4% en 2000.

Tous les ménages ne sont cependant pas à égalité devant l'accession à la propriété : en 2008, 0,3% des ménages ayant un patrimoine inférieur à 3 000 euros étaient propriétaires de leur résidence principale contre 89,8% des ménages ayant un patrimoine supérieur à 450 000 euros. Par ailleurs, plus on s'élève dans les revenus, plus le patrimoine se diversifie et plus la part relative de l'habitation décroît ; en 2008, elle représente un peu plus de 30% des patrimoines les plus riches mais seulement 5% du patrimoine des 1% les plus riches.

2/ Le patrimoine financier

Le patrimoine financier représentait donc, en 2009, 3 832 milliards d'euros. Il est constitué principalement de livrets réglementés, de dépôts et d'assurance vie. Le contenu du patrimoine financier des ménages en actions cotées est faible en détention directe, mais il est significatif concernant les organismes de placements collectifs.

Dans le patrimoine financier des ménages, les livrets défiscalisés de type « livret A » sont des éléments globalement très prisés : 84,5% des ménages en détiennent. Mais ces livrets sont bien souvent peu alimentés et procurent de faibles revenus. Globalement, le patrimoine financier est concentré sur les ménages aisés.

3/ Photographie du patrimoine des ménages aisés :

La concentration et la diversification du patrimoine sur les ménages les plus aisés sont nettes. Les ménages dont le patrimoine global est inférieur à 3 000 euros ne sont que 50% à détenir des livrets de type « livret A », 0,3% à être propriétaire de leur résidence principale, 4,9% à posséder un livret

¹ Sauf indication contraire, les données qui suivent sont toutes issues de l'INSEE : *Enquête patrimoine des ménages*, 2004, *INSEE première*, n° 1325 de novembre 2010 et *Les revenus et le patrimoine des ménages*, édition 2010.

« logement » et 7,9% à détenir une épargne de type assurance vie ou épargne retraite. Inversement, parmi les ménages dont le patrimoine global est supérieur à 105 000 euros, 90,8% sont propriétaires de leur résidence principale, 88,2% détiennent des livrets défiscalisés, 50,4% détiennent un livret « logement », et 52,6% détiennent une épargne de type assurance vie ou épargne retraite.

B/ Une hausse des inégalités de patrimoines

1/ Evolution des inégalités du patrimoine

Le patrimoine d'un ménage résulte d'un processus d'accumulation rendu d'autant plus facile que le revenu est élevé. Se constituer un patrimoine, notamment de placement (valeurs mobilières, logements en location) démultiplie par la suite les possibilités de tirer des revenus qui seront eux-mêmes placés.

En général, l'accumulation n'est possible que si la capacité financière globale du ménage est solide, donc si les revenus (voire le patrimoine, notamment du fait des donations et des successions) est déjà élevé. Les inégalités de patrimoine s'accroissent également du fait des allègements récents successifs en matière d'imposition des revenus et du patrimoine. Au cours du XX^{ème} siècle, les inégalités de patrimoines se sont globalement réduites. En réalité, on distingue deux grandes périodes : jusqu'au début des années 70, les inégalités baissent sensiblement puis se stabilisent jusqu'à nos jours. Durant cette période, la situation a tendance à s'harmoniser au sein des pays occidentaux, à l'exception notable des Etats-Unis où les inégalités demeurent très fortes (les 10% des plus riches détiennent plus de 70% du patrimoine au début des années 2000 et les 1% les plus riches en détiennent 33%). En revanche, la période récente et actuelle est marquée par une reprise des inégalités de revenus, annonciatrice de celle des patrimoines.

L'INSEE a livré des données précises et détaillées sur la répartition du patrimoine dans son « Enquête patrimoines 1998-2004 ». L'INSEE a ainsi mesuré qu'en 2004, le patrimoine moyen des français s'élevait à 220 500 euros (182 000 euros en 2010) mais que le patrimoine médian s'élevait pour sa part à 118 000 euros, ce qui montre que la moyenne est tirée vers le haut par les plus hauts patrimoines. La valeur du patrimoine augmente avec l'âge et, surtout, avec le revenu. En moyenne, les 25% des ménages les plus pauvres en termes de revenus détiennent 97 300 euros (mais seulement 900 euros pour le premier décile) et les 25 % les plus aisés 437 700 euros.

En France, on note également une tendance à la hausse des inégalités de patrimoine dans le haut de la hiérarchie des patrimoines : en effet, les 5% les plus riches détenaient 31,9% du patrimoine total des ménages en 2004 et les 1% les plus riches en détenaient 12,5% contre, respectivement, 31,7% et 12,5% en 1992. Les 10% les plus aisés détenaient en 2004 environ 46% du patrimoine global des ménages (contre 44% en 2000) et les 1% en détiennent 13%. Ces proportions ont évolué : en 2010, les 10% les plus aisés en détiendraient 62% et les 1% les plus riches en détiendraient 24%².

2/ L'ISF, un puissant (mais imparfait) révélateur de la concentration du patrimoine

L'ISF s'applique aux patrimoines imposables des ménages (c'est-à-dire du patrimoine total déduction faite des exonérations, abattements et dettes) supérieurs à 800 000 euros au 1^{er} janvier 2011 (seuil d'imposition avant réforme). Compte tenu de la répartition des patrimoines et du montant du patrimoine moyen des ménages, le seuil d'imposition concerne des ménages sinon riches, du moins relativement aisés.

Les cas quelques exceptionnels de ménages modestes disposant d'un patrimoine net imposable supérieur au seuil d'imposition à l'ISF ne sont pas représentatifs des redevables de l'ISF. Il s'agit de situations marginales en nombre et exceptionnelles par leur contexte : il en va ainsi de propriétaires de terrains situés dans des marchés immobiliers spécifiques (île de Ré par exemple) déclarés terrains à

² Pour une révolution fiscale, Landais, Saez, Piketty, Seuil, 2011.

bâti dans un contexte immobilier spécifique (en l'occurrence, un marché spéculatif mais « fermé ») et qui ont, de ce fait, pris de la valeur.

Répartition des patrimoines et des ménages

Taux	Tranches ISF 2008	Nombre de redevables	Revenu moyen	Patrimoine moyen	Revenu/patrimoine	ISF moyen*
0,55 %	770.000 à 1.240.000	280.723	80.121	995.217	8,1%	1.239
0,75 %	1.240.000 à 2.450.000	215.793	113.631	1.651.148	6,9%	5.669
1 %	2.450.000 à 3.850.000	42.537	208.195	2.984.738	7%	17.007
1,30 %	3.850.000 à 7.360.000	19.417	383.283	5.022.126	7,6%	40.898
1,65 %	7.360.000 à 16.020.000	5.576	836.097	10.094.313	8,3%	116.416
1,80 %	Au-delà de 16.020.000	1.920	2.383.506	36.785.786	6,5%	587.964
Total		565.966	127.371	1.744.043	7,3%	6.365

* hypothèse retenue : ISF maximum d'un contribuable sans personne à charge.

(Source : rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, *Le patrimoine des ménages*, 2009)

Il ressort de ces données que l'ISF impose 1,6 % des contribuables et qu'il confirme la concentration du patrimoine des ménages.

C/ Déterminants des inégalités de patrimoine

1/ L'âge entre en ligne de compte dans le patrimoine

L'âge est un déterminant du patrimoine. Avec l'âge, les revenus ont tendance à augmenter, ce qui signifie que les ménages peuvent épargner et/ou emprunter, ce qui permet la constitution, l'entretien voire l'accumulation patrimoniale.

Pour l'INSEE, le niveau de vie des moins de 25 ans est estimé à 17 760 euros (15 870 euros pour la médiane) et celui des 50 - 64 ans, c'est-à-dire la plus haute classe d'âge des actifs, à 24 120 euros (20 310 euros pour la médiane). Les écarts montrent cependant que la capacité à se constituer un patrimoine tout au long d'une vie (notamment d'une vie active) progresse avec l'âge.

Les incidences de l'âge sur le patrimoine sont réelles. Le patrimoine moyen des moins de 30 ans est de 45 400 euros quand celui des plus de 70 ans est de 234 400 euros, soit un rapport de 1 à 5,16. Les inégalités suivant l'âge sont encore plus importantes si l'on compare les patrimoines médians de ces deux classes d'âge ; 12 000 euros pour les moins de 30 ans et 116 100 euros pour les plus de 70 ans, soit un rapport de 1 à 9,6, ce qui montre de fortes disparités au sein de chaque classe d'âge.

2/ Les revenus, un déterminant essentiel

Le revenu est le principal déterminant du patrimoine et les inégalités de revenus celui des inégalités de patrimoine. On l'a vu, en 2004, le patrimoine moyen des 25% des ménages les plus modestes s'élevait à 97 300 euros. Au sein de ces 25% des ménages, ce montant est lui-même tiré vers le haut par les revenus les plus hauts : le patrimoine médian n'étant que de 21 500 euros. Et le patrimoine moyen des 25% les plus aisés s'élevait pour sa part à 437 700 euros avec là encore de fortes disparités internes puisque le patrimoine médian était alors de 261 600 euros.

Les enseignements sont clairs : plus le revenu augmente, plus la capacité d'épargne est élevée donc plus le patrimoine est important, ce qui signifie que les inégalités de revenus nourrissent les inégalités de patrimoines. Celles-ci ont d'ailleurs trouvé dans la mondialisation libérale et la financiarisation de l'économie un terrain propice à leur développement.

3/ La transmission de patrimoine par voie de donation et d'héritage constitue un facteur aggravant

Tout le monde n'hérite pas : moins de 25% des décès donnaient lieu à imposition au titre des droits de succession au cours des années 2000 avant la loi « tepa ». De même, le nombre de donations imposables, c'est-à-dire de donations qui dépassent le seuil d'imposition, est historiquement faible. Ces modes de transmission bénéficient bien évidemment à ceux qui ont un patrimoine à transmettre. De ce point de vue, le rehaussement de l'abattement en 2007 en matière de donation et de succession a largement bénéficié à la minorité de contribuables qui payaient ces impôts.

S'il peut arriver que les classes moyennes soient parfois concernées (notamment dans le cas de transmission de personnes éloignées de la famille), la baisse contenue dans la loi « tepa » a principalement bénéficié aux personnes aisées, voire riches. En effet, peu de personnes peuvent utiliser la marge de manœuvre autorisée par le relèvement de l'abattement applicable aux donations et aux successions en ligne directe : alors qu'avant la loi « tepa », 50 000 euros pouvaient être transmis en franchise d'impôt par un parent à un enfant tous les 6 ans, ce sont désormais 150 000 euros qui peuvent être transmis en franchise d'impôt.

Pour une famille de 2 parents et 2 enfants, ce sont au total 600 000 euros qui peuvent être transmis tous les 6 ans. Sachant que les plus aisés gèrent leur patrimoine sur le long terme, ces nouvelles possibilités sont optimisées et contribueront à accélérer le développement des inégalités.

4/ Le rôle de l'épargne des ménages

Le taux d'épargne est de un tiers du revenu pour les ménages les plus aisés mais il est négatif pour les plus modestes. En outre, le taux d'épargne croît avec l'âge. Il s'élevait globalement à 15,3% en 2008 et se décompose comme suit :

- De - 11 à - 1% pour le 1^{er} quintile,
- De 3 à 6% pour le second quintile,
- De 7 à 6% pour le troisième quintile,
- De 10 à 9% pour le quatrième quintile,
- De 36 à 34% pour le dernier quintile, le plus aisé.

La structure de l'épargne est également parlante : plus on s'élève dans les revenus et plus l'épargne se diversifie. Alors que l'immense majorité des ménages détient un livret réglementé, le nombre de détenteurs de portefeuille d'actions est moins élevé.

Cette épargne génère des revenus financiers qui sont concentrés sur une minorité de contribuables. Ainsi, le nombre de foyers déclarant des revenus financiers (dits revenus de capitaux mobiliers) varie peu, entre 7 et moins de 8 millions, sur un total de 33 à 35 millions de foyers fiscaux sur la période 2000/2006 (soit une progression du nombre de foyers fiscaux de 8,2 %). Mais la masse des revenus de capitaux mobiliers, elle, progresse.

Les données fiscales³ contenues dans les déclarations de revenus confirment cette tendance lourde : le montant global des revenus de capitaux mobiliers déclarés à l'impôt sur le revenu est passé de 14,53 milliards d'euros en 2000 à 18,83 milliards d'euros en 2006, soit une progression globale de 29,6%.

De son côté, le nombre de foyers fiscaux qui déclarent des revenus de capitaux mobiliers a peu varié et s'est même tassé légèrement pour passer de 7,6 millions en 2000 à 7,3 millions en 2006⁴.

³ <http://www.impots.gouv.fr/portal/dgi/public/documentation>

Le revenu de capitaux mobiliers moyen par foyer fiscal déclarant percevoir de tels revenus est ainsi passé de 1.896 euros en 2000 à 2.568 euros en 2006, soit une progression réelle de 35,44%. Précisons que, dans le même temps, le salaire moyen par foyer fiscal déclarant des salaires est passé de 20.583 euros en 2000 à 23.487 euros en 2006 soit une progression du salaire moyen de 14,1%.

L'épargne des ménages, concentrée sur une minorité et générant des revenus d'autant plus élevés que l'épargne est importante, constitue donc à son tour un facteur d'aggravation des inégalités.

5/ Les choix fiscaux récents alimentent la montée des inégalités

Dans un tel contexte, les choix fiscaux ont malheureusement favorisé la concentration des richesses : les revenus du patrimoine ne sont par exemple plus imposés (sauf à de rares exceptions) au barème progressif mais à un taux proportionnel (revenus financiers, plus values), ce qui favorise les contribuables dont les revenus sont imposés au taux marginal (40% contre 54% en 1998). Outre la fiscalité des revenus⁵, la fiscalité du patrimoine a fait l'objet de nombreux allègements (donations, successions, bouclier fiscal, ISF), notamment avec la loi « travail, emploi et pouvoir d'achat ». De fait, les principaux bénéficiaires des rémunérations les plus élevées ont profité d'allègements substantiels d'impôts. Ceux-ci contribuent à la hausse des inégalités, déjà alimentés par la concentration des revenus et par d'autres facteurs, plus ou moins accessoires. Globalement, les « clignotants » des déterminants des inégalités de patrimoines sont au rouge⁶.

D/ Les incidences de la crise

1/ Incidences sur les revenus et le pouvoir d'achat

L'incidence de la crise sur les revenus est multiple. Schématiquement, on peut dire que les revenus modestes ont subi de plein fouet les effets de la crise par le chômage, la précarité, la pression salariale. Les revenus les plus élevés ont été pour partie, et temporairement, affectés sur la part variable (bonus...) mais demeurent structurellement élevés et orientés à la hausse. En particulier, les revenus financiers sont les premiers à être sortis de la crise : les entreprises du CAC 40 ont retrouvé des bénéfices du niveau d'avant la crise (86 milliards d'euros de bénéfices 2010), ce qui laisse augurer une distribution de dividendes importante et en hausse par rapport aux deux années précédentes.

Au-delà, l'accentuation des déficits publics conduit les Etats à emprunter sur les marchés financiers notamment auprès des classes aisées qui voient dans les titres d'Etat des valeurs refuges. C'est une redistribution à l'envers : la crise frappe les plus fragiles mais l'Etat rembourse à ses créanciers un intérêt qui augmente leurs revenus. Pour clore le tout, le système fiscal reste déséquilibré, ce qui conduira les ménages des classes modestes et moyennes à supporter proportionnellement plus que les ménages les plus aisés le paiement de la dette publique.

2/ Incidences sur le patrimoine

Du fait de la crise, la valeur du patrimoine des ménages a baissé en valeur globale. Fin 2007, le patrimoine des ménages s'élevait ainsi à 10 700 milliards d'euros. Il est passé à 9 275 milliards d'euros fin 2009. Les valeurs financières et les biens immobiliers ont perdu de la valeur : les actions

⁴ Nous avons pris la situation avant crise, sachant que la période récente est déjà marquée par une reprise des revenus financiers.

⁵ Il faut rappeler que les baisses des taux du barème de l'impôt sur le revenu, intervenues entre 2000 et 2007, ont massivement bénéficié aux ménages les plus aisés.

⁶ Notons que la démographie joue un rôle multiplicateur : il y aura plus de successions qui seront moins imposées qu'avant la loi « tepa ».

détenues directement par les ménages représentaient 20% du patrimoine financier des ménages en 2007 mais plus que 15% en 2008⁷. L'immobilier a également été touché.

La baisse du patrimoine a cependant été relativement limitée : les ménages français préfèrent l'investissement indirect en actions (via les assurances vie en unité de comptes, les OPCVM...) au risque, d'où une forte présence de l'épargne règlementée dans leur patrimoine.

Enfin, si la valeur globale du patrimoine a effectivement baissé, cette baisse n'a pas affecté la répartition du patrimoine : les inégalités n'ont en effet pas diminué, loin s'en faut. Elles pourraient même augmenter si des ménages des classes moyennes voire aisées vendent une partie de leur patrimoine (actions, immobilier) pour faire face à la crise, surtout si cette vente s'effectue vers les ménages les plus riches.

- - -

Malgré la crise, les thèses de l'économie de l'offre ont toujours le vent en poupe et demeurent dominantes. Elles sont assises sur quelques assertions et idées fausses martelées à chaque occasion :

- il y aurait un trop haut niveau d'impôt,
- ce haut niveau ferait fuir les contribuables,
- l'impôt, notamment l'impôt direct progressif et, plus largement, les prélèvements obligatoires et leur contrepartie (services publics, protection sociale) auraient un effet non incitatif sur l'épargne, le travail et l'investissement.

Ce sont ces assertions qui méritent d'être discutées, débattues et contestées avant d'analyser les pistes possibles pour une réforme de la fiscalité du patrimoine plus juste et rentable.

⁷ Rapport du Conseil d'analyse économique, *Epargner à long terme et maîtriser les risques financiers*, O. Garnier et D. Thesnard, 2009.

Evolution de l'ISF

L'ISF fait partie des impôts sur le patrimoine qui font l'objet de débats récurrents. La réforme de la fiscalité du patrimoine voulue par le gouvernement vise à poursuivre son œuvre de détricotage. Avant d'en analyser les effets, encore faut-il dresser un état des lieux de cet impôt.

A/ La hausse du nombre de redevables de l'ISF n'est pas seulement due au « boom » du marché immobilier

Le nombre de redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) est passé de 178 000 en 1997 à près de 562 000 en 2010. Ainsi que de nombreux observateurs l'ont souligné, cette augmentation est certes due pour une bonne part à la hausse de l'immobilier mais également à celle de la bourse donc des valeurs mobilières, du moins jusqu'à ce que la crise produise ses effets. En effet, le patrimoine immobilier représente 41% de la base globale imposable à l'ISF (dont 15% pour la résidence principale et 26% pour les autres biens immobiliers). Les valeurs mobilières (actions...) en représentent 29%, les liquidités 13% et les droits sociaux 3%. En clair, le patrimoine financier est plus important que le patrimoine immobilier. La hausse de la valeur déclarée au titre de la résidence principale entre 2003 et 2008 atteint 135%. Celle des autres biens immobiliers atteint 126%. Sur cette même période, la hausse de la valeur des valeurs mobilières atteint 67,3%, celle des liquidités 118% et celle des droits sociaux 128,3%. La hausse du marché immobilier explique une partie de la hausse du patrimoine imposable à l'ISF, la hausse des marchés financiers explique le reste.

Conséquence logique ; sur cette période, la hausse du nombre de redevables de l'ISF est passée de 296 795 à 565 966 (puis à 559 000 en 2009 et 562 000 en 2010). En réalité, contrairement à une idée reçue visant à faire croire que seule la première tranche a connu une augmentation du nombre de redevables, le nombre de redevables a augmenté d'environ 90% dans toutes les tranches du barème de l'ISF (dont 83% pour l'avant dernière tranche et 79% pour la dernière tranche).

La hausse du marché immobilier a donc incontestablement été un facteur important dans l'augmentation du nombre de redevables de l'ISF. L'INSEE⁸ note ainsi que « la hausse marquée du patrimoine non financier s'explique pour plus de 80% par l'envolée des prix du marché immobilier ». Mais l'immobilier n'est pas le seul facteur expliquant cette hausse du nombre de redevables de l'ISF. En effet, sur la même période, le développement des marchés financiers est décisif : toujours selon l'INSEE, « entre 1978 et 2007, le prix des actions cotées françaises a été multiplié par 16,8 et le prix de l'immobilier par 5,6 (par 2,5 sur les 10 dernières années) ».

La bourse et l'immobilier constituent deux éléments déterminants dans la hausse de la valeur des actifs détenus par les ménages, en particulier des redevables de l'ISF. Les actifs financiers étant principalement détenus par les ménages aisés et concentrés sur un petit nombre de ménages, la hausse de la bourse a été un élément essentiel dans l'accroissement du patrimoine imposable à l'ISF.

Evolution du nombre de redevables et du rendement de l'ISF

Années	2003	2005	...	2008	2009	2010	2011
Nombre de redevables	296 795	394 518	...	565 926	559 711	562 000	/
Rendement*	2,15	3,07	...	4,19	3,59	4,5	3,9

* en milliards d'euros

(Source : Ministère du budget)

⁸ Le patrimoine économique national de 1978 à 2007, INSEE première n° 1229, Mars 2009.

B/ L'ISF s'est progressivement vidé de sa substance

Faute de pouvoir le supprimer en raison de la forte dimension symbolique, les gouvernements successifs ont progressivement vidé l'assiette de l'ISF d'une bonne partie de sa valeur. Exonération de 50% portée à 75% sur les titres financiers détenus dans le cadre d'un « pacte d'actionnaire » (loi Dutreil du 1^{er} août 2003), réduction d'ISF pour investissement dans une PME, relèvement de l'abattement sur la résidence principale de 20% à 30% depuis l'ISF dû en 2008..., les mesures visant à créer des niches fiscales et à réduire l'assiette de l'ISF se sont succédées, creusant ainsi le rendement moyen de l'ISF.

A l'image des niches fiscales de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés ou de la TVA, ces niches n'ont pas fait l'objet d'une évaluation mettant en rapport leur coût et leur efficacité au regard de l'objectif affiché lors de leur création. C'est d'autant plus dommageable qu'en matière d'ISF, les niches fiscales représentent un coût budgétaire important : environ 1,7 milliard d'euros en 2010 et 2011, soit plus de 40% du rendement de l'ISF. Et encore l'exonération au titre des biens professionnels n'est-elle pas évaluée...

Le coût des niches fiscales de l'ISF

<i>Année 2010</i>	<i>Coût budgétaire annuel*</i>	<i>Nombre bénéficiaires</i>	<i>Réduction d'ISF moyenne par bénéficiaire</i>
Exonération des biens professionnels	/	/	/
Exonération des placements financiers des personnes non résidentes	87	7 300	11 917
Exonération partielle des bois et forêts	50	60 300	829
Exonération objets d'arts, d'antiquité ou de collection	/	/	
Exonération de titres en contrepartie de souscription au capital de PME	7	13 400	522
Exonération de titres objets d'un engagement collectif de conservation	130	12 700	10 236
Exonération partielle de titres détenus par des mandataires sociaux	118	10 700	11 028
Limitation d'ISF pour certaines personnes non résidentes pendant 5 ans	5	/	/
Réduction en fonction du nombre d'enfants	20	92 700	259
Réduction d'ISF pour certains dons	70	27 500	2 545
Réduction d'ISF pour investissement dans PME	768	81 300	9 446
Total	1,255	/	/

** en millions d'euros hors abattement résidence principale et réduction pour enfant à charge (voir tableau ci-après)*

(Source : projet de loi de finances 2011)

A la lecture de ce tableau, les principales « niches » à l'ISF qui autorisent une large défiscalisation apparaissent clairement : elles concernent peu de personnes (au maximum 1 sur 7 pour la réduction pour investissement dans une PME). Au passage, on relèvera l'exonération des placements financiers des expatriés français lesquels, contrairement à ce qu'avancent les détracteurs de l'ISF, se gardent bien de transférer leur richesse lorsqu'ils expatrient (voir tableau ci-après), pour des raisons fiscales, professionnelles ou personnelles. La France demeure donc toujours attractive pour les placements financiers...

Les niches fiscales ont vu leur coût et leur nombre augmenter sensiblement au cours de ces dernières années. Cette évolution montre d'une part la tendance des gouvernements successifs de miter les assiettes fiscales et d'autre part leur volonté de réduire la fiscalité du patrimoine sans que cette réduction soit trop visible.

Evolutions du nombre et du coût des niches fiscales à l'ISF
(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Exonérations des biens professionnels	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc
Exo. placements financiers non résidents	nc	nc	nc	nc	75	80	75	85	81	87	88
Exo. partielle bois et forêts	32	33	34	55	40	40	45	50	48	50	52
Exo. biens arts/antiquités	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc
Exo. titres reçus pour souscription au capital de PME				10	20	2	3	4	6	7	7
Exo. partielle parts/actions (pacte d'actionnaires)				25	40	80	104	137	121	130	132
Exo. partielle titres détenus par les mandataires						25	128	155	111	118	119
Réduction droits/enfants	12	12	15	15	15	15	25	25	20	20	24
Réduction pour invest. PME								610	661	768	733
Réduction pour certains dons								40	51	70	70
Abattement résidence principale	107	120	130	140	145	nc	nc	nc	nc	nc	nc
Limitation ISF aux seuls biens en France pour non résidents									2	5	10
Plafonnement à 85%	289	289	290	290	300	nc	nc	nc	nc	nc	nc
Coût total	440	454	469	535	635	242 (687*)	380 (825*)	1 106 (1,551*)	1 101 (1,546*)	1,255 (1,7*)	1,235 (1,68*)
Total en nombre	7	7	7	9	9	9	10	12	13	13	13
<i>Recettes de l'ISF (milliards d'euros)</i>	2,39	2,27	2,15	2,44	2,8	3,31	4,4	4,1	3,6	4,1	3,9
Coût des niches en % des recettes	1,84%	20%	21,8%	21,9%	22,6%	20,7%	18,75%	37,8%	42,9%	41,46%	43,07%

* hypothèse à coût budgétaire constant des niches n'étant plus évaluées. En réalité, depuis l'ISF 2008 et le relèvement de l'abattement applicable sur la résidence principale de 20 à 30%, le coût annuel de cet abattement a donc mécaniquement été relevé (il se situe probablement autour de 200 millions d'euros). Le coût global des niches présenté ici est dans la réalité sans doute largement supérieur (d'au moins 50 millions d'euros). Nous avons néanmoins voulu tabler ici sur des données gouvernementales.

(Source : annexes « voies et moyens tome 2 » aux projets de lois de finances des années concernées. Calculs et mise en forme de l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires).

Données pour mémoire

Tableau synthétique : évolution du nombre de redevables, du rendement et des expatriés

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre de redevables à l'ISF	269 448	281 434	296 795	333 393	394 518	456 856	527 866	565 966	nd	nd	nd
Recettes de l'ISF (milliards d'euros)	2,39	2,27	2,15	2,44	2,8	3,31	4,4	4,1	3,6	4,1	3,9
Nombre expatriés	384	383	368	568	666	843	719	821	nd	nd	nd
Départs en proportion des redevables de l'ISF	0,14%	0,13%	0,12%	0,17%	0,16%	0,18%	0,13 %	0,14 %	nd	nd	nd
Nombre de retours	ND	ND	138	ND	ND	226	246	327	nd	nd	nd
Retours en proportions des redevables de l'ISF	/	/	36%	/	/	26,7%	34,2%	39,8%	nd	nd	nd

(Sources : Commission des finances du Sénat, rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur « Le patrimoine des ménages » et lois de finances pour les rendements.

Nota : pour 2010, un surplus de recettes de 400 millions d'euros lié à la cellule de régularisation porte le rendement à 4,5 milliards d'euros).

Calculs de la proportion par l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires.

Voir notre rapport du 25 octobre 2010 : « ISF, bouclier fiscal : les expatriations fiscales au cœur du débat ».

Répartition de la base imposable de l'ISF

<i>Bases imposables à l'ISF</i>	<i>% de la base totale imposable à l'ISF</i>			
	<i>1998</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>	<i>2008</i>
Résidence principale	11,8 %	11,7 %	15,1 %	15,0 %
Autres immeubles	23,4 %	20,4 %	24,6 %	26,0 %
Droits sociaux	2,6 %	3,0 %	3 %	3,0 %
Valeurs mobilières	43,9 %	45,5 %	29,9 %	28,0 %
Liquidités	11,5 %	11,7 %	13 %	13,0 %
Autres biens meubles	12,0 %	13,4 %	14,4 %	14,0 %

(Source : Commission des finances du Sénat et rapport du CPO)

C/ Les expatriations fiscales : mythe ou réalité ?

Le Ministère du budget a compté 2 200 redevables de l'ISF qui sont partis à l'étranger depuis 1997. Ce nombre de départs est présenté comme alarmant par les détracteurs de l'ISF, qui y rajoutent également le départ des contribuables qui ne paient pas l'ISF mais qui sont présentés comme des créateurs de richesses et des investisseurs dont la France se priverait du fait d'une fiscalité excessive. Ces départs concluent-ils, contribueraient à affaiblir le potentiel économique de la France, ce qui nuirait à la croissance et à l'emploi. Des chiffres de pertes pour l'économie sont parfois avancés : ils ne sont jamais étayés.

Soucieuse de disposer des données les plus précises possible et de participer au débat fiscal sur des bases solides, l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires a livré, dans un rapport consacré aux expatriations⁹, une analyse de cette question sensible sur la base de données publiques. Sa conclusion est la suivante :

Certains constats s'imposent (...) :

- *Les expatriations de redevables de l'ISF constituent une réalité, mais ils ne représentent qu'une part marginale de l'ensemble des redevables de l'ISF.*
- *Le nombre d'expatriations de contribuables, autres que ceux imposés à l'ISF, et les raisons qui ont conduit à leur départ, ne sont pas rendus publics.*
- *Les raisons des départs à l'étranger sont diverses, la fiscalité joue un rôle parfois prépondérant dans certains cas, mais elle demeure globalement secondaire au regard de l'ensemble des départs.*
- *Globalement, les retours de personnes imposables à l'ISF qui ont précédemment quitté la France ne sont pas régulièrement évalués.*
- *Plus largement, le nombre de retours et d'installation d'étrangers qui se retrouveraient donc à payer des impôts en France n'est rarement (voire jamais) rendu public.*
- *Les raisons des retours ne le sont pas davantage. Si la crise devrait jouer un rôle certain dans l'ampleur de ces retours dans la période actuelle, il existe également d'autres facteurs qui peuvent jouer un rôle dans ces retours comme le rapport coût/efficacité du système éducatif ou de la protection sociale¹⁰.*
- *Les motivations de l'installation d'étrangers en France ne sont pas précisément connues.*

(Source : extrait du rapport de l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires d'octobre 2010)

Résumé des principaux points de notre rapport

Les données de « Bercy », reprises dans les travaux parlementaires (notamment les rapports d'information de la Commission des finances du Sénat) et du Conseil des prélèvements obligatoires (rapport de 2009 sur le patrimoine des ménages), ne portent que sur l'ISF. Elles mesurent régulièrement les départs, rarement les retours et jamais les installations d'étrangers en France dont certains peuvent pourtant potentiellement se retrouver à payer l'ISF. Ces données montrent que les départs de redevables de l'ISF représentent moins de 0,15% du nombre de redevables de l'ISF et 0,6% du rendement de l'ISF. Les bases imposables des départs représentent 0,5 % de la base totale imposable à l'ISF. Mais en réalité, la valeur des bases délocalisées est encore plus faible.

En effet, lors d'une expatriation, l'immobilier (40 % de la base de l'ISF) demeure implanté sur le territoire national. En outre, les personnes qui s'expatrient disposent souvent avant leur départ de placements à l'étranger : l'expatriation ne se traduit donc pas dans un tel cas par une perte pour l'économie française. Il y a mieux : après leur départ, de nombreux expatriés conservent des placements en France (7 300 expatriés français, soit bien plus que les 2 200 redevables de l'ISF expatriés depuis 1997, bénéficient ainsi de l'exonération d'ISF applicable aux placements financiers, ce qui signifie qu'ils ont gardé des actifs en France et que l'économie française n'a pas été affectée par leurs expatriations). Or, pour mesurer l'impact « net » réel de flux entrants et sortants, il faudrait

⁹ Rapport de l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires sur les expatriations fiscales, octobre 2010, disponible sur notre site : http://www.snui.fr/gen/cp/dp/dp2010/Rapport_expatriations_isf_251010.pdf

¹⁰ « Avec les enfants, on s'interroge davantage sur le coût de la santé et de l'école, sachant car il est élevé ici, lorsque le plus grand aura 5/6 ans, on reviendra en France pour le scolariser », témoignage (Dubai)

déduire de ces données brutes celles relatives aux retours et aux installations d'étrangers en France. Or, de telles données manquent cruellement au débat fiscal, ce qui empêche de déterminer précisément l'impact réel des expatriations et des impatriations fiscales.

Au-delà de ces éléments quantitatifs, il est rare que les motivations des départs, des retours et des installations d'étrangers en France soient analysées. Un tel manque est dommageable car une telle analyse éclairerait le débat sur les motivations réelles des départs. Parmi les très rares travaux existants sur le sujet, on citera cependant une étude du cabinet Ernst and Young reprise en 2004 par le Conseil des impôts qui plaçait la fiscalité en huitième place dans les motivations d'un départ à l'étranger. Ces conclusions confirmaient celles du rapport du Sénat sur l'expatriation de 2001 qui montrait que, sur 25 raisons avancées par les expatriés diplômés d'HEC, l'imposition des revenus arrivait en 9^{ème} place, l'ISF en 21^{ème} place et les droits de succession en dernière place. Si une étude des flux entrants et sortants exhaustive, quantitative et qualitative, reste donc à faire, l'impact réel des expatriations des redevables de l'ISF sur le budget et l'économie française apparaît d'ores et déjà, au pire, marginal.

Que les départs représentent une proportion aussi faible de redevables de l'ISF peut surprendre. Parmi les différentes explications possibles, l'une s'impose comme une évidence : la France n'est pas fiscalement si excessive que ce que le discours néolibéral l'avance¹¹, surtout si l'on met en rapport la quantité et la qualité de facteurs publics dont les différents agents économiques (ménages, entreprises) disposent en retour. En effet, les facteurs publics (système d'éducation et de santé, infrastructures de transports...) contribuent très largement à l'attractivité globale de la France. Or, cette réalité est trop rarement prise en compte dans le débat public alors qu'elle entre en ligne de compte dans toute décision, de s'implanter ou d'investir, des entreprises comme des ménages.

D/ Impact de la réforme

La réforme de la fiscalité du patrimoine est désormais connue. La suppression du bouclier fiscal et l'allègement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en constituent le cœur. Certes, d'autres mesures ont été rendues nécessaires pour boucler budgétairement la réforme et pour éviter d'avoir à annoncer un report sur les classes moyennes et modestes du coût de la réforme.

Parmi les quelques 560 000 redevables de l'ISF, moins de 10 000 bénéficient du bouclier fiscal. Pour les redevables de l'ISF non bénéficiaires du bouclier fiscal (plus de 550 000 redevables de l'ISF), cette réforme se traduira nécessairement par un allègement conséquent de l'ISF, ainsi qu'en témoigne les projections ci-dessous.

	Patrimoine moyen (1)	ISF moyen actuel (2)	ISF moyen « réformé »	Gain net moyen (hors bouclier)
1 ^{ère} tranche	995 217	1 074	0	1 074
2 ^{ème} tranche	1 651 148	5 364	4 127	1 237
3 ^{ème} tranche	2 984 738	16 402	14 923	1 479
4 ^{ème} tranche	5 022 126	39 723	25 110	14 613
5 ^{ème} tranche	10 094 313	114 006	50 471	63 535
6 ^{ème} tranche	36 784 786	584 391	183 923	400 468

(1) données 2008 (Conseil des prélèvements obligatoires)

(2) pour un redevable sans personne à charge

(Calculs de l'Union SNUI-SUD Trésor Solidaires)

¹¹ Dans son rapport consacré aux *prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs* (mai 2011), le Conseil des prélèvements obligatoires confirme que la charge fiscale des ménages les plus aisés est peu élevée : elle oscille entre 15 et 20% pour les plus riches.

Pour les redevables de l'ISF bénéficiant du bouclier fiscal (moins de 10 000 en 2010), le gain net sera moins élevé, l'économie procédant de l'allègement de l'ISF étant pour partie absorbée par la perte du bouclier fiscal. Mais dans leur immense majorité, ces redevables de l'ISF seront gagnants.

A ce titre, l'étude des redevables de la dernière tranche de l'ISF est intéressante : environ 2 000 redevables de l'ISF sont imposés au taux marginal du barème de l'ISF (1,8% pour les patrimoines imposables dont la valeur est supérieure à 16,79 millions d'euros). Ces 2 000 redevables disposaient en 2009 d'un patrimoine moyen de 36,78 millions d'euros et payaient chacun en moyenne 584 391 euros d'ISF. Sur ces 2 000 redevables, près de 1 000 bénéficient du bouclier fiscal pour un montant moyen de 365 000 euros. Avec le nouvel ISF, considérablement allégé, le montant moyen de l'impôt à payer s'élèvera à 183 923 euros.

Ceci signifie donc que :

- les 1 000 redevables de l'ISF imposés au taux marginal bénéficiant actuellement du bouclier fiscal perdront le bénéfice de sa restitution mais paieront moins d'ISF. Ce double mouvement se traduit tout de même par un gain net moyen de 35 468 euros,
- les 1 000 redevables de l'ISF imposés au taux marginal ne bénéficiant pas du bouclier fiscal bénéficient pleinement de l'allègement de l'ISF. Pour eux, le gain net moyen s'élève à 400 468 euros.

Cette réforme se traduit donc, dans les faits, par une forme d' « intégration » du bouclier fiscal dans le barème de l'ISF. L'assiette de celui-ci n'est nullement revue : les niches fiscales de l'ISF demeurent en place et seront toujours utilisées pour le montage de schéma d'optimisation fiscale. Or, une véritable réforme de l'ISF aurait notamment consisté à élargir son assiette, ce qui n'a pas été fait.

La réforme comporte des mesures en matière de droits de donation et de succession par exemple. Il reste à savoir quels sont les profils concernés par le relèvement des droits de donation et de succession et celui des non résidents et des étrangers visés par les autres mesures pour apprécier l'exacte portée d'une réforme très politique menée à rendement constant qui, sur le fond, ne change rien à l'assiette de l'ISF, toujours mitée par les niches fiscales, ni au déséquilibre actuel du système fiscal.

E/ La réforme est-elle vraiment financée ?

Le gouvernement prétend que sa réforme sera financée. Pour ce faire, il prévoit un léger relèvement des droits de donation et de succession, il ramène le délai courant entre deux mutations de 6 à 10 ans et mobilise les recettes de la cellule de régularisation.

Ce dernier point est surprenant : en effet, les recettes du contrôle fiscal ne procèdent pas d'une nouvelle mesure, ils n'ont pas à être comptabilisés dans le financement d'une réforme. En outre, les rentrées découlant de la cellule de régularisation sont ponctuelles. Certains contribuables ont régularisé plusieurs années, ce qui a augmenté le rendement du dispositif, temporaire, de la cellule de régularisation. On peut penser que, par suite, ils paieront leurs impôts sur une base élargie (car régularisée), ce qui viendra accroître les recettes fiscales. Mais, ramené aux recettes fiscales globales, ce rendement sera faible. Et surtout, il n'a pas à être comptabilisé dans le financement de nouvelles mesures : autant mobiliser les 12 milliards de droits procédant des rectifications opérées dans le cadre du contrôle fiscal pour justifier de nouveaux allègements !

Précisons que la cellule de régularisation aurait rapporté 497 millions d'euros au titre de l'ISF. Ces recettes concernent au moins 3 ans de régularisation (soit le délai de prescription minimum en matière d'ISF). Si à l'avenir, les actifs régularisés sont déclarés, le gouvernement ne peut en réalité espérer, au mieux, que 80 à 120 millions d'euros de recettes pérennes¹² supplémentaires.

¹² L'ISF rapportera 40 % de moins après réforme et les 497 millions représentent 3 ans de recettes régularisées : un simple calcul permet aboutit à 100 millions d'euros de rendement supplémentaire moyen.

Evolution des droits de mutation à titre gratuit

L'ISF n'est ni le principal impôt sur le patrimoine, ni le plus rentable. Bien qu'allégés par la loi « tepa » d'août 2007, les droits de mutation à titre gratuit (donations, successions) demeurent, et de loin, devant l'ISF sur ces deux points.

A/ L'impact de la loi « tepa »

La loi « tepa » d'août 2007 prévoit un allègement important des droits de succession et de donation en portant l'abattement applicable en ligne directe de 50 000 à 150 000 euros (l'abattement ayant été lui-même porté de 46 000 à 50 000 euros à partir de 2005).

Par ailleurs, alors qu'avant 2005, le délai légal séparant deux donations en franchise d'impôt (dans les limites de l'abattement) était de 10 ans, il a été ramené à 6 ans. Autrement dit, chaque parent peut transmettre tous les 6 ans 150 000 euros à chacun de ses enfants (à condition qu'il en ait les moyens financiers évidemment...). La réforme de 2011 revient sur cette réduction mais pas sur le relèvement important de l'abattement dont les premiers effets sont d'ores et déjà visibles.

Evolution des donations et des successions

	2004	2006	2007	2008	2009
<u>Successions</u>					
Nombre déclarations	161 140	118 120	121 353	93 801	78 140
Recettes*	7,38	7,2	7,8	7,1	6,8
<u>Donations</u>					
Nombre déclarations	202 010	203 645	151 886	176 789	158 261
Recettes*	1,26	1,4	1,08	0,8	0,6

* En milliards d'euros

(Source : Direction générale des finances publiques)

L'impact de la loi « tepa » est net : dès 2008, le nombre de successions imposables et le rendement des droits de successions diminuent. Du côté des donations, le nombre de donations augmente afin de profiter des nouvelles possibilités (relèvement de l'abattement de 50 000 à 150 000 euros pour une donation en ligne directe). Corrélativement, le rendement des droits de donation diminue, les donations enregistrées étant la plupart du temps non (ou peu) imposables du fait du montant élevé du plafond des abattements. Au final, la valeur du patrimoine transmis en franchise d'impôt augmente mécaniquement au cours des années qui suivent l'application de la loi « tepa ».

B/ Les inégalités devant la transmission de patrimoine

Ce constat est à rapprocher des travaux menés sur les transmissions de patrimoines établis par l'INSEE. Dans son enquête sur le patrimoine des ménages (2004), l'INSEE établissait que près d'un ménage sur 8 avait effectué une donation à ses enfants. Si l'on excepte les agriculteurs (qui ont souvent un terrain à transmettre par voie de donation et de succession), les catégories socioprofessionnelles qui effectuent les donations les plus nombreuses en volume et les plus importantes en valeur sont les chefs d'entreprises, les commerçants et les cadres supérieurs. Or, les principaux bénéficiaires des allègements d'impôt (impôt sur le revenu notamment, mesures dérogatoires) de ces dix dernières années se recrutent parmi ces catégories. Les allègements d'impôts se cumulant, les possibilités d'accumuler et de transmettre des richesses sont plus aisées. Tout cela accélère le développement des inégalités.

Le bouclier fiscal (enfin) condamné

Le bouclier fiscal devrait enfin être supprimé. Créé en 2005 par MM Villepin et Copé, « renforcé » en 2007 par MM Sarkozy et Fillon, il s'est révélé inefficace, injuste et coûteux.

A/ Bilan du bouclier fiscal

Ce bilan désastreux était prévisible. En effet, le bouclier a été présenté comme permettant d'empêcher des expatriations fiscales. Or, celles-ci ne procèdent pas uniquement de choix fiscaux mais également de choix personnels (voir plus haut). Dans ces cas-là, le bouclier fiscal n'empêche pas un départ.

Le bouclier fiscal a également été présenté comme un instrument permettant à des contribuables pauvres de ne pas trop payer d'impôt (c'est le cas notamment de contribuables indépendants qui connaissent un déficit ou de contribuables habitant le département de La Réunion¹³). Or la possibilité, très utilisée en ces temps de crise, de demander une remise gracieuse à l'administration fiscale a toujours existé pour traiter les situations difficiles.

En réalité, le bouclier fiscal a été un instrument de contournement de l'ISF, ciblé sur les plus aisés, ce que les bilans annuels ont montré. Rappelons pour mémoire le bilan du bouclier fiscal de 2009 : il présente un coût de 679 millions d'euros pour 18 764 bénéficiaires. Parmi eux, 1 169 ont obtenu un remboursement moyen de 362 126 euros. Ce sont les bénéficiaires les plus fortunés, ceux dont le patrimoine imposable à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) est supérieur à 16 millions d'euros.

B/ Un instrument supplémentaire d'optimisation fiscale

Il est utile de montrer en quoi le bouclier fiscal a été utilisé à des fins d'optimisation fiscale. Car la référence à laquelle est appliqué le seuil de 50 % est le revenu imposable : il ne s'agit donc pas du revenu réel. Pour certains contribuables, il est possible d'abaisser le revenu imposable pour faire baisser le seuil de 50%, ce qui se traduit par une augmentation du remboursement au titre du bouclier fiscal. Pour illustrer ces possibilités, nous prendrons l'exemple d'un couple de 55 ans, sans enfant à charge qui perçoit des salaires s'élevant à 100 000 euros par personne et des dividendes pour 20 000 euros. Par ailleurs, son patrimoine imposable à l'ISF s'élève à 7 000 000 euros.

Exemple n°1 : situation de départ

<i>Revenus et impôts afférents</i>		<i>Bouclier</i>	
Salaires	200 000		
Dividendes	20 000		
Revenus fonciers	10 000		
IR	51 175		
Prélèvement forfaitaire	3 600		
Prélèvements sociaux	2 500		
Patrimoine	7 000 000		
ISF	66 000		
Impôts locaux	7 000		
Total impôts	130 275	Revenu fiscal référence	210 000
		Seuil déclenchement bouclier	105 000
		Restitution	25 275

(Calculs : Union SNUI-SUD Trésor Solidaires)

¹³ En effet, les aides d'accession à la propriété se traduisent par le paiement, outre la taxe d'habitation, de la taxe foncière. Or, lorsqu'un contribuable, propriétaire, se retrouve au chômage, le seuil des 50 % peut être franchi.

Exemple n°2 : investissement et remontée de 10 000 euros de déficits fonciers (plafonnés à 10 700 euros)

<i>Revenus et impôts afférents</i>		<i>Bouclier</i>	
Salaires	200 000		
Dividendes	20 000		
Déficits fonciers	10 000		
IR	43 175		
Prélèvement forfaitaire	3 600		
Prélèvements sociaux	2 500		
Patrimoine	7 000 000		
ISF	66 000		
Impôts locaux	7 000		
Total impôts	122 275	Revenu fiscal référence	190 000
		Seuil déclenchement bouclier	95 000
		Restitution	27 275

(Calculs : Union SNUI-SUD Trésor Solidaires)

Exemple n°3 : investissement Malraux (non plafonné) de 70 000 euros

<i>Revenus et impôts afférents</i>		<i>Bouclier</i>	
Salaires	200 000		
Dividendes	20 000		
Déficits fonciers Malraux	70 000		
IR	25 076		
Prélèvement forfaitaire	3 600		
Prélèvements sociaux	2 500		
Patrimoine	7 000 000		
ISF	66 000		
Impôts locaux	7 000		
Total impôts	104 176	Revenu fiscal référence	110 000
		Seuil déclenchement bouclier	55 000
		Restitution	49 176

(Calculs : Union SNUI-SUD Trésor Solidaires)

Ces quelques exemples (très simples) montrent comment le bouclier fiscal a pu être utilisé à des fins d'optimisation fiscale. Dans le bilan du bouclier fiscal, déjà éloquent, il faut également compter avec la défiscalisation.

Quelle fiscalité du patrimoine souhaitable demain ?

Nous livrons ici notre approche de la fiscalité du patrimoine. Bien que se heurtant à la réforme gouvernementale, ces propos montrent qu'une fiscalité du patrimoine simple et juste est possible.

A/ Pourquoi une fiscalité du patrimoine ?

Le stock de patrimoine est une faculté contributive ?

Le système fiscal doit imposer les facultés contributives selon des modalités particulières (il existe par exemple des impôts progressifs et des impôts proportionnels), ce qui suppose d'imposer les différentes sources de richesse. Mais ce principe est aujourd'hui discuté. Nous revenons ici sur les principaux arguments en présence.

L'un des arguments des partisans d'une suppression de la fiscalité pesant sur le stock de patrimoine est que le stock de patrimoine n'est à proprement parler pas une source de richesse. C'est notamment le cas de la résidence principale disent-ils, et plus largement du patrimoine immobilier. S'agissant du patrimoine financier, ils préconisent une suppression de l'imposition du stock de patrimoine au nom de l'investissement et de l'attractivité fiscale de la France.

Cette approche, en forme de « 2 poids, 2 mesures », est difficilement recevable au fond. En effet, il est largement démontré que les détenteurs de patrimoine occupent des situations sociales globalement plus favorables que ceux qui n'en ont pas. Les inégalités de patrimoines s'accompagnent d'inégalités sociales et économiques, elles les favorisent. Si l'on imagine deux personnes percevant le même revenu, celle qui dispose d'un patrimoine pourra le mobiliser (l'apporter en garantie de prêt, en vendre tout ou partie), ce qui lui permettra d'accéder à une meilleure situation que la personne qui ne dispose que de son revenu.

Il n'est pas contestable que le patrimoine a une valeur. Du reste, le patrimoine qu'il soit immobilier, mobilier ou financier, fait l'objet d'une évaluation monétaire, dans les transactions, dans l'évolution des marchés immobiliers et financiers... En ce sens, le patrimoine constitue bien une richesse qu'il convient, en application des principes fondamentaux de la fiscalité, d'imposer.

Quels sont les objectifs et les principes d'une fiscalité sur le stock de patrimoine ?

Il s'agit avant tout de contribuer à l'équité du système fiscal. L'impôt payé doit être différent selon l'importance du patrimoine, ce qui suppose de respecter une certaine équité horizontale (à patrimoine égal, impôt égal, sous réserve de certaines incitations) et verticale (l'impôt doit être plus important au fur et à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie des patrimoines).

Bien entendu, dégager des recettes fiscales constitue un objectif naturel du système fiscal. Surtout, la fiscalité du patrimoine joue un rôle redistributif utile dans la réduction des inégalités. La lisibilité est également un principe qui doit déboucher sur une assiette large. Enfin, une imposition du stock de patrimoine doit s'appliquer au patrimoine immobilier, au patrimoine mobiliser et au patrimoine financier.

B/ La fiscalité du stock de patrimoine, comment ?

Enjeux d'une vraie réforme versus réforme gouvernementale

Assiette de l'ISF mitée par les niches fiscales, abattements généreux pour les droits de mutation à titre gratuit... à l'évidence, les actuels impôts sur le stock de patrimoine sont imparfaits. Une réforme de la

fiscalité du patrimoine visant à améliorer l'équité, la lisibilité voire le rendement de ces impôts aurait dû conduire le gouvernement à envisager une refonte des assiettes. Or, c'est vers une suppression de l'ISF (ou à tout le moins, d'un allègement conséquent) et vers un maintien des droits de mutation à titre gratuit que l'on se dirige.

Les conséquences d'une telle réforme ne seront pas neutres. Le gouvernement a annoncé que cette réforme serait budgétairement neutre. Ceci sous-tend donc qu'elle ne sera pas neutre du point de vue de ses répercussions, ce qui est prévisible. En effet, tout manque à gagner provoqué par la suppression ou l'allègement de l'ISF devra être compensé d'une manière ou d'une autre. Le principal risque est de voir cette compensation être reportée sur des catégories de contribuables qui, actuellement, ne paient pas d'ISF. Le débat sur la taxation de la plus value sur la vente de la résidence principale ou encore sur la taxation de l'assurance vie a récemment illustré ce risque.

Quelles pistes ?

1. Revoir l'assiette

L'une des pistes consisterait à redéfinir l'exonération des biens professionnels, afin notamment d'en exclure du bénéfice certaines holdings montées dans le seul but d'éviter l'impôt (ISF et droits de mutation à titre gratuit). Nul ne sait aujourd'hui quel est le coût de cette exonération ni quelle est l'ampleur de la défiscalisation permise par ces holdings. Mais tout montre que le bénéfice de cette exonération est largement concentré sur des personnes fortunées, ce qui donne corps aux critiques de l'ISF visant à dénoncer un impôt inéquitable qui, dans les faits, est payé par les millionnaires et non par les milliardaires.

Plus largement, un bilan des niches fiscales de l'ISF mériterait d'être dressé afin d'étudier l'impact réel des niches actuelles. A l'issue de ce bilan, les niches efficaces seraient maintenues ou réformées, les niches inefficaces seraient supprimées.

2. Le cas de l'habitation principale

Enfin, une prise en compte différente de l'habitation principale pourrait être envisagée. Actuellement, un abattement de 30% bénéficie très largement aux propriétaires de demeures de grande valeur et beaucoup moins aux propriétaires de biens immobiliers plus « classiques ». Un propriétaire d'une demeure valant 10 millions d'euros sera imposé sur 7 millions d'euros là où un propriétaire d'un bien de 500 000 euros sera imposé sur 350 000 euros.

Toute chose étant égale par ailleurs, une franchise en montant (par exemple, 500 000 euros) permettrait de sortir de l'ISF actuel des patrimoines imposés pour quelques dizaines ou centaines d'euros, d'imposer relativement moins les propriétaires de biens situés dans la première voire dans la deuxième tranche, mais imposerait plus fortement les patrimoines les plus élevés. Une telle architecture pourrait être retenue pour les droits de mutation à titre gratuit. Une franchise en montant aurait une vertu : elle serait lisible pour les contribuables qui s'interrogeraient sur leur situation.

3. Maintenir un barème progressif

Le respect de l'équité verticale doit conduire à maintenir un barème progressif. Celui-ci l'est par définition dès lors qu'une franchise s'applique. Il doit également conduire à maintenir une progressivité générale s'appliquant à tous les patrimoines imposables au titre du stock (ISF ou ISF réformé) et de la transmission (succession et donation dans le cas présent). Le taux marginal ne doit pas être trop faible, sous peine de vider cet impôt de tout intérêt et de le rendre trop peu redistributif. Tout est affaire d'équilibre entre l'assiette (la priorité étant son élargissement) et les taux du barème¹⁴.

¹⁴ On sait par exemple qu'avec un taux de rendement moyen d'environ 3,7 %, un taux marginal de 1,8 % sur une assiette étroite sera moins redistributif qu'un taux de 1,2 % qui représente de fait le tiers du revenu du placement.

Conclusion : un ajustement « électoraliste », pas une réforme

En réalité, Nicolas Sarkozy et le gouvernement poursuivent plusieurs objectifs très « politiques », ou plutôt « électoralistes » :

- se débarrasser du bouclier fiscal, symbole encombrant de l'injustice fiscale,
- poursuivre le mouvement de baisse de la fiscalité pesant sur le stock de patrimoine,
- mener une réforme d'une partie de la fiscalité dans une période où la fiscalité est au cœur du débat public,
- cibler une catégorie d'électeurs potentiels (l'ISF étant payé par 560 000 contribuables, soit autant d'électeurs potentiels),
- doser les mesures de sorte que personne ne puisse dire que le manque à gagner procédant de la réforme puisse être supporté par d'autres catégories de contribuables (les classes moyennes et les classes modestes).

Au fond, cette « réforme » n'en est pas vraiment une. Une véritable réforme aurait par exemple consisté à revoir la base de l'ISF, mitée par les niches fiscales.

En lieu et place d'une vraie réforme, il en résulte donc quelques ajustements et un tour de passe-passe nécessaire à l'affichage du bouclage budgétaire, le tout étant pensé dans le but de plaire (ou de ne pas déplaire) à telle ou telle catégorie d'électeurs.