

FISCALITÉ DU PATRIMOINE

Sandrine Levasseur

Sciences Po, OFCE

La fiscalité du patrimoine constitue un élément important de notre politique socio-fiscale. Elle contribue de façon non négligeable au financement des dépenses publiques : les revenus fiscaux sur la détention, les revenus et la transmission du patrimoine représentent en France environ 70 milliards d'euros, soit l'équivalent de 3,5 % du PIB ou de 7 % des recettes fiscales.

Pour autant, la fiscalité du patrimoine n'a pas qu'une dimension économique et financière. Au travers de sa transmission, le patrimoine a une forte composante familiale, ce qui va le doter d'une valeur symbolique. La fiscalité du patrimoine a aussi une forte composante sociétale car tous les individus ne sont pas en mesure d'épargner alors que l'épargne est souvent un préalable à la constitution d'un capital. De même, tous les individus n'héritent pas. D'où un patrimoine qui, d'une part, est source d'inégalités entre les ménages et d'autre part, peut être considéré comme n'ayant pas la même légitimité selon qu'il est reçu ou acquis. Sujet sensible, très médiatisé, émotionnel même¹, la fiscalité du patrimoine nécessite une approche pluridisciplinaire afin d'en aborder ses différentes facettes et oblige très souvent à convoquer des éléments de sociologie, d'histoire en plus de ceux de l'économie.

La fiscalité n'est pas un objet consensuel. De façon assez récurrente dans l'histoire, des mouvements émergent afin de contester certains aménagements de la politique fiscale². Ne serait-ce qu'au cours des dix

1. L'héritage de Johnny Halliday est très emblématique de l'émotion que suscitent les questions d'héritage au sein des familles.

2. Signalons, sans exhaustivité, deux mouvements observés en France depuis le début de la décennie : celui des « pigeons » en 2013 et, plus récemment, celui des « gilets jaunes ».

dernières années, la politique fiscale a connu plusieurs basculements au gré des alternances politiques mais aussi, certaines fois, en cours de mandat présidentiel afin de mieux tenir compte des réalités économiques et sociales. Ainsi, afin de permettre de nouvelles recettes budgétaires, la fiscalité sur le capital a-t-elle été augmentée à partir de 2010 sous la présidence Sarkozy tandis que le principe de taxation équivalente des revenus du capital et du travail a été consacré sous la présidence Hollande. Sous la présidence Macron, plusieurs chantiers liés à la fiscalité ont été ouverts ; certains ont déjà été achevés tels que la mise en place d'une *flat tax* sur les revenus du capital et le remplacement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) par l'impôt sur la fortune immobilière (IFI). La suppression de la taxe d'habitation, à l'horizon de 2023, ne devrait pas permettre de faire l'impasse sur une réforme de la taxe foncière dans les prochaines années.

Le présent numéro de *La Revue de l'OFCE* est consacré à la fiscalité du patrimoine³. Son objectif est de fournir des éléments de réflexion que citoyens, politiques et chercheurs pourront s'approprier de façon à éclairer et nourrir le débat sur la fiscalité en général, et celle du patrimoine en particulier. Il s'inscrit en complément d'un numéro de *La Revue de l'OFCE* paru en 2015 et dédié à la « Fiscalité des ménages et des entreprises »⁴.

Ce nouvel opus est articulé autour de sept questions auxquelles sept articles apportent des éléments de réponse, sinon de réflexion : Où en est-on du consentement à l'impôt en France ? Quelles sont les caractéristiques des inégalités patrimoniales ? Comment a évolué la fiscalisation des différents types d'actifs depuis 2018 ? Comment ont évolué les transmissions patrimoniales et leur fiscalisation dans le temps long ? Faut-il individualiser le patrimoine des ménages ? Comment rénover la fiscalité foncière ? Comment financer nos économies vieillissantes ?

Où en est-on du consentement à l'impôt ?

Le consentement à l'impôt est, dans sa dimension sociologique, assez rarement étudié. Pourtant, l'acceptabilité sociale de contribuer à l'impôt (à certains types d'impôt) est un élément important de « réussite » de la politique fiscale. Le consentement à l'impôt dans sa

3. Ce numéro de *La Revue de l'OFCE* est constitué en partie de contributions ayant été présentées lors de deux journées d'études, organisées conjointement avec France Stratégie, en juin et décembre 2017 sur le thème « Fiscalité & Patrimoine ».

4. *Revue de l'OFCE* n° 139 (2015), numéro coordonné par Henri Sterdyniak et Vincent Touzé.

dimension juridique, celui qui exige un vote parlementaire tel que découlant de l'article 14 des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, doit aussi produire une acceptation collective du prélèvement, faute de quoi surgissent des contestations fiscales. L'article de Kevin Bernard et Alexis Spire, intitulé « **Les déterminants sociaux du sentiment d'injustice fiscale** », propose des éléments de réponse intéressants sur l'acceptabilité sociale de l'impôt à partir d'une enquête soumise à 2 900 personnes en janvier 2017. L'enquête est riche : elle porte sur un échantillon représentatif de la population française dont on connaît un grand nombre de caractéristiques (revenus, niveau éducatif, âge, logement, etc.) tandis que les questions relatives à la fiscalité distinguent différents types d'impôt (impôt sur le revenu, taxe foncière, CSG, etc.). L'enquête, réalisée *avant* le mouvement social des Gilets jaunes, présente l'avantage de ne pas pâtir d'un éventuel effet de sur-réaction dans les réponses lié à la forte médiatisation du « ras-le-bol fiscal ». Cependant, il est intéressant de noter que les réponses sont très souvent concordantes avec ce que nous savons des revendications et du profil des Gilets jaunes, à savoir :

- une exaspération à l'égard du niveau des prélèvements qui portent plus particulièrement sur certains impôts non progressifs ;
- un sentiment d'injustice fiscale plus fort chez les femmes que chez les hommes ;
- une exaspération à l'égard des impôts qui décline avec l'âge pour tous les impôts, à l'exception de la CSG pour laquelle on observe l'inverse ;
- un sentiment d'injustice fiscale beaucoup moins prononcé dans les grandes villes et, en premier lieu, dans l'agglomération parisienne.

Pour autant, l'enquête apporte aussi d'autres éléments de réponses *a priori* contre-intuitifs, tels que le fait que les personnes qui ne paient pas un impôt vont le trouver plus souvent injuste que celles qui le paient. Ainsi, en est-il en matière d'impôt sur le revenu par exemple. Après avoir évacué un éventuel problème de connaissances de ce que sont les impôts, les deux auteurs nous livrent une explication sur laquelle il est intéressant de s'arrêter : au sein des ménages à faibles ressources, les impôts sont vus comme des facteurs propices aux délocalisations et/ou empêchant le développement d'une (petite) activité indépendante. Dès lors, les taxes apparaissent injustes puisque, pour ces ménages précaires, il faut aider l'emploi à tout prix. Plus généralement, Bernard et Spire avancent que les ménages d'aujourd'hui ont

intériorisé l'impossibilité de revendiquer des augmentations salariales ; dès lors, la fiscalité est pour eux un moyen important de redistribution et de réduction des inégalités. Le mouvement des Gilets jaunes viendrait donc confirmer cette thèse : les prélèvements fiscaux constituent dorénavant un instrument de politique publique à utiliser avec discernement, dans un contexte où les revenus du travail des ménages modestes sont de plus en plus contraints du fait de la mondialisation et des avancées technologiques.

Quelles sont les caractéristiques des inégalités patrimoniales ?

Dans leur article « **Le patrimoine et l'endettement des ménages français en 2015** », Luc Arrondel et Jérôme Coffinet s'intéressent à la distribution et à la composition du patrimoine depuis la crise de 2008, laquelle a modifié les comportements d'épargne et d'endettement des ménages et, par suite, leurs vulnérabilités financières. L'exploitation de l'enquête européenne *Household Finance and Consumption Survey* (HFCS) permet aux auteurs de proposer un cadrage statistique sur les inégalités de patrimoine par grand type d'actif (immobilier, financier, professionnel) mais aussi, de manière plus fine, par instrument (actions, assurance-vie, etc.). Élément intéressant, l'article propose aussi une analyse de la distribution de l'endettement, ce qui permet d'aller au-delà de l'analyse usuelle en termes de patrimoine brut pour aussi proposer une analyse en termes de patrimoine net (endettement déduit) par décile de niveau de vie. De fait, en termes de stabilité macroéconomique et financière, c'est bien la distribution et la composition à la fois de l'endettement et de la richesse qui importent⁵.

Sans exhaustivité, mentionnons quelques éléments de cadrage obtenus à partir de l'exploitation de l'enquête HCFS par les auteurs :

- en 2015, les 10 % de ménages français les plus riches concentraient 40 % du patrimoine immobilier brut, 55 % du patrimoine financier et 85 % du patrimoine professionnel. Les inégalités de patrimoine entre les ménages français s'expliquent donc moins par les actifs immobiliers que par les inégalités de patrimoine financier et professionnel ;

5. Selon Zabai (2017) par exemple, à la suite d'un choc de taux d'intérêt, la consommation agrégée sera affectée différemment selon que les ménages des premiers déciles de revenus sont plus ou moins endettés. En outre, l'existence de collatéral ou d'actifs plus ou moins liquides affectera aussi la réponse des ménages en termes de consommation (Arrondel *et al.*, 2019).

- le seuil d'entrée dans le 10^e décile est en France de 600 000 €, pour un patrimoine brut moyen de 1 250 000 € et de 1 150 000€ pour le patrimoine net ;
- si les inégalités patrimoniales sont fortes en France, la distribution du patrimoine n'y est pas plus inégalitaire qu'en Allemagne ou aux États-Unis : l'inverse serait même plutôt vrai ;
- la hausse de l'endettement des ménages, observée entre les vagues d'enquête 2010 et 2015, concerne davantage les ménages aisés lesquels disposent à la fois de capacités de remboursement et de patrimoine plus importantes d'où des vulnérabilités financières moindres, concluent les auteurs.

Certains pourront cependant arguer qu'à moyen et long terme, c'est bien un nouvel accroissement des inégalités patrimoniales qui pourrait se dessiner puisque les ménages aisés bénéficient davantage de l'opportunité d'emprunter à taux bas pour réaliser des investissements locatifs avantageux fiscalement⁶. Pour autant, les bailleurs privés offrent aussi un service de logement et participent, au même titre que les bailleurs publics, à la diversité de l'offre résidentielle⁷. De façon plus générale, les incitations fiscales qui orientent l'épargne vers certains segments de marché ou produits financiers ne constituent pas un problème en soi dès lors qu'elles financent des activités économiquement et socialement utiles. Néanmoins, comme le notent Batchelder *et al.* (2006), un système d'incitations liées au taux d'imposition marginal des ménages apparaît sous-optimal sauf à supposer que ceux qui « décident » disposent d'informations ou de savoirs supérieurs (« éducation financière »). Il est clair que la fiscalité du capital affecte son rendement et oriente donc l'épargne vers certaines affectations plutôt que d'autres.⁸

6. L'enquête réalisée par PAP auprès de 8 658 bailleurs privés début 2015 (soit au moment où se déroule l'enquête HFCS) montre ainsi qu'ils financent leur investissement locatif par emprunt dans 82 % des cas tout en privilégiant la location vide dans 80 % des cas. Le bailleur privé profite donc de l'effet de levier du crédit pour bâtir un patrimoine et optimise sa fiscalité grâce aux intérêts déductibles des loyers.

7. Voir l'article de Bérard et Trannoy dans ce numéro qui, eux, plaident pour un retour des investisseurs institutionnels sur le marché locatif privé.

8. Voir aussi Antonin et Touzé, dans ce numéro, pour une définition d'une « fiscalité socialement optimale ».

Comment a évolué la fiscalisation des différents types d'actifs depuis 2018 ?

Dans « **Loi de finances 2018 et fiscalité du capital : fondements et impact sur les taux marginaux supérieurs** », Céline Antonin et Vincent Touzé évaluent comment a été modifiée la fiscalisation des différentes classes d'actifs pour les ménages (très) aisés. Ceux-ci sont définis comme les ménages soumis au taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu *et* assujettis à l'ISF, soient environ 70 000 ménages sur les 360 000 soumis à l'ISF en 2017. Les auteurs justifient ce choix par le fait que le patrimoine est très concentré en haut de l'échelle des revenus et que les plafonds des produits d'épargne avantageux fiscalement (livrets d'épargne, PEA ...) ont déjà été atteints par ces ménages. Dès lors, leurs arbitrages vont être guidés par les taux marginaux supérieurs d'imposition et vont concerner des montants d'épargne importants. À titre d'exemple, les 10 % de ménages les plus riches détiennent quasiment 80 % de l'assurance-vie et plus de 85 % des actions et obligations (Arrondel et Coffinet, graphique 4.3, dans ce numéro). Le 1 % de ménages les plus riches détient même 47 % des actions détenues en direct. Pour rappel, les changements fiscaux intervenus au début du quinquennat et investigués par les auteurs concernent l'instauration d'une *flat tax* et la transformation de ISF en IFI.

Antonin et Touzé calculent des taux économiquement pertinents en intégrant cinq dimensions utiles : taux d'inflation, maturité, imposition de la détention, nature des revenus et superposition des fiscalités. Leur approche est plus instructive qu'une approche par les taux apparents même même si cela nécessite de poser des hypothèses de travail, en termes d'inflation par exemple. Leurs calculs montrent que :

- le remplacement de l'ISF par l'IFI a ramené les taux marginaux supérieurs en deçà de 100 % pour toutes les classes d'actifs, à l'exception de celles des revenus fonciers ;
- la baisse de fiscalité est la plus forte pour les revenus obligataires : les baisses du taux marginal d'imposition sont en effet d'autant plus élevées que le taux de rémunération de l'actif est faible ;
- la fiscalité de l'assurance-vie devient plus favorable pour des détentions à court terme tandis que le taux marginal frappant les contrats en euros est plus fortement réduit en raison d'un moindre taux de rendement ;
- la baisse de l'impôt sur les sociétés (de 33 % en 2018 à 22 % en 2022) contribue à réduire les taux marginaux de façon non négligeable pour les revenus d'actions détenues directement ou *via* un contrat d'assurance-vie en unité de compte.

Au total, l'exercice réalisé par Antonin et Touzé montre que les changements de fiscalité intervenus depuis le 1^{er} janvier 2018 ont globalement diminué les taux d'imposition marginaux supérieurs, ce qui affecte le rendement après impôt des différentes classes d'actifs, laissant présager des réallocations de portefeuille importantes, notamment vers les supports en actions. Ces deux effets étaient d'ailleurs les effets recherchés de la mise en place de la réforme de la fiscalité de la détention et des revenus du capital, l'objectif ultime étant de favoriser l'investissement « productif » et l'entrepreneuriat. Une partie importante de l'article de Antonin et Touzé questionne, à l'aune d'arguments théoriques, l'imposition duale (qui impose différemment revenu du travail et revenu du capital) et l'imposition sur la fortune. Entre autres arguments contre l'ISF, les auteurs rappellent celui de la taxation multiple (i.e. le revenu constitutif de l'épargne est taxé, puis l'accumulation de l'épargne, auquel il faut ajouter la taxe foncière). Ils rappellent aussi que s'il s'agit de réduire les inégalités, l'impôt sur les successions est un instrument intéressant. Or, la société française est marquée par une forte préférence pour la taxation de la détention du patrimoine (ou du capital) plutôt que pour celle de sa transmission (Masson, 2015, 2018). Cette préférence n'est cependant pas spécifique à la France : on la retrouve dans les autres pays de l'OCDE où, lors des dernières décennies, les droits de succession ont en général diminué quand ils n'ont pas été purement supprimés (Arrondel et Masson, 2013).

Comment ont évolué les transmissions patrimoniales et leur fiscalisation dans le temps long ?

Clément Dherbécourt, dans son article « **L'évolution de long terme des transmissions de patrimoine et de leur imposition en France** », revient sur la baisse des droits de succession dans le cas français. L'auteur propose une perspective historique originale consistant à analyser, depuis 1870, les variations des taux d'imposition effectif moyen plutôt que celles des barèmes. L'intérêt de son approche, outre le fait de s'inscrire dans le temps long, est qu'elle synthétise plusieurs informations : celles relatives au barème, au montant transmis et au poids des différents types de transmission. De plus, elle est déclinée par bénéficiaire en ligne directe (conjoint, enfants) et en ligne indirecte (parents éloignés et non-parents). Un travail important d'exploitation des fichiers de l'administration fiscale et l'actualisation des données de Piketty (2011) ont permis à l'auteur de reconstituer des séries longues⁹.

9. Les séries sont disponibles en ligne à : <https://www.ofce.sciences-po.fr/publications/srevue.php?num=161>

Dans une perspective de long terme, il apparaît ainsi que les années 1950 marquent un point de rupture dans l'évolution de la fiscalité des transmissions avec deux grands mouvements :

- une imposition en ligne indirecte qui stagne et reste élevée à 20-25 % ;
- une imposition en ligne directe qui baisse, mais surtout pour le conjoint survivant (d'un peu moins de 10% en 1950 jusqu'à atteindre la totale exonération depuis 2006) tandis que l'imposition des enfants enregistre une baisse moindre au regard à la fois des héritages et donations (pour lesquels les taux d'imposition moyens sont de l'ordre de 2-3 % aujourd'hui).

Au final, si on observe bien globalement une diminution de la fiscalité sur les transmissions, ce sont les enfants mais surtout le conjoint survivant qui en ont le plus bénéficié.

Dherbécourt propose une analyse documentée des différents facteurs qui, à un moment ou l'autre de l'histoire, ont affecté la fiscalité des transmissions : les réformes du système d'imposition (abattements, progressivité des taux) et les changements de comportements matrimoniaux et de fécondité. L'un des points intéressants mentionnés par Dhébercourt est la faible élasticité du patrimoine (ou des montants transmis) au taux d'imposition mise en évidence par la (petite) littérature existante. Autrement dit, il y aurait peu de réaction comportementale des individus à l'impôt sur les successions. Ainsi, la forte augmentation des flux de donations que l'on observe à partir des années 1990 et que l'on attribue souvent à la seule modification des incitations fiscales s'expliquerait aussi par des évolutions démographiques : les baby-boomers qui sont des générations nombreuses s'approchaient alors peu à peu de l'âge où la probabilité de donations est la plus élevée et ce, dans un contexte où le nombre de décès, et donc de successions, restait stable. D'où un poids des donations dans les recettes totales des transmissions qui a culminé à 22 % en 2000 contre 2 % en 1960¹⁰. Les effets de structures sont donc importants et ce sont eux aussi qui, à fiscalité inchangée, vont conditionner les évolutions du taux d'imposition moyen dans les décennies à venir. *A priori*, l'augmentation des successions due au décès de la génération nombreuse des baby-boomers devrait accroître le taux d'imposition moyen, et ce d'autant plus que la part des hommes (mais pas des femmes) sans enfant augmente tendanciellement. À fiscalité

10. Masson et Touzé, dans ce numéro, évoque pour leur part des effets d'aubaine liés à la baisse de la fiscalité sur les donations.

inchangée, eu égard les barèmes de transmission en ligne indirecte, le taux moyen devrait donc augmenter, selon Dhébercourt. On ne peut cependant exclure, même si cela reste pour l'instant très marginal, que des changements comportementaux en matière de constitution/vente de patrimoine immobilier apparaissent sous l'effet combiné d'évolutions sociétales et de besoins économiques. En effet, toute personne sans enfant, célibataire ou veuf, propriétaire de son logement, dont la retraite est modeste ou lui semble modeste, a tout intérêt à recourir au viager afin d'accroître ses revenus. Les droits de successions en seront réduits d'autant¹¹.

Faut-il individualiser le patrimoine des ménages ?

Nicolas Frémeaux et Marion Leturcq, dans leur article « **Individualisation du patrimoine : quels enjeux ?** », s'intéressent à une question sociétale et économique très rarement étudiée dans la littérature. Plus spécifiquement, leur travail porte sur les aspects fiscaux de la détention de biens détenus en propre par les conjoints (et non en commun) dont la part a augmenté de 5,5 points entre 1998 et 2010 pour s'établir à 23,2 %. L'exploitation de l'Enquête Patrimoine, qui fournit une information très riche sur les biens détenus et les caractéristiques socio-économiques des ménages, leur permet en outre d'évaluer la contribution de trois facteurs à l'augmentation des biens détenus en propre :

- la baisse de la part des couples mariés ou pacsés en communauté de biens explique 2/3 de l'augmentation ;
- la plus faible appréciation du patrimoine détenu par les couples mariés ou pacsés en communauté de biens explique plus du quart de l'augmentation ;
- la modification de la mise en commun du patrimoine à couple donné n'a qu'une contribution marginale.

Les auteurs analysent avec pertinence en quoi cette individualisation du patrimoine soulève des problèmes de cohérence fiscale et d'équité non seulement entre les couples mais aussi au sein des couples. Tout d'abord, le patrimoine est imposé différemment selon le

11. Les études sur le viager restent extrêmement limitées. L'étude publiée par les Notaires de France en octobre 2017 et le baromètre de L'Institut d'Expertise et de Formation au Viager (IEFV) montrent cependant que le marché est en expansion et que le crédit-rentier (i.e. celui qui vend) est très majoritairement une personne seule (78 %) qui a pour objectif (dans 45 % des cas) d'augmenter ses revenus et qui réside à Paris (40 % des cas) ou en région PACA (25 % des cas), là où les prix de l'immobilier sont élevés. Voir aussi Masson et Touzé, dans ce numéro, sur la nécessité de rénover les produits viagers en vue de liquéfier le patrimoine immobilier à la retraite.

régime patrimonial (cohabitation hors mariage, pacs, mariage), la reconnaissance juridique d'un couple (au travers du mariage ou du pacs) conduisant souvent à imposer le patrimoine comme s'il était détenu de manière conjointe par les membres du couple alors que des cohabitants hors mariage sont considérés comme deux célibataires dont le patrimoine est individualisé. L'IFI constitue cependant une exception en la matière puisque la détention du patrimoine de cohabitants hors mariage est mutualisée comme dans le cas du pacs ou mariage. À l'exception de l'IFI, le régime fiscal actuel pose donc un problème d'équité horizontale (de traitement fiscal différencié selon le régime patrimonial) pour le patrimoine financier et professionnel dont la part détenue en propre a augmenté entre 1998 et 2010 de respectivement 13,8 points et 17,8 points (à comparer au 1,5 point pour le patrimoine immobilier). Le groupe d'âge le plus concerné par ce problème d'équité horizontale est celui des 25-44 ans pour lequel la détention des biens en propre (tous types confondus) s'élève à plus de 30 % (à comparer à 20 % environ pour 45-59 ans et les 60-90 ans). Le second ensemble de problèmes de cohérence fiscale et d'équité a trait aux inégalités de patrimoine au sein du couple et ce d'autant plus qu'elles augmentent au cours du temps (c'est, du moins, ce que l'on a observé entre 1998 et 2010). En 2010, le patrimoine moyen des hommes s'est établi à 157 000 € et celui des femmes à 140 000 €, soit un écart de 17 000 €. L'écart de patrimoine hommes/femmes a augmenté tout particulièrement pour le groupe d'âge des 25-44 ans pour lequel il s'est établi à 23 900 € en 2010. La conjugalisation de l'impôt sur le revenu (soit l'attribution de deux parts égales dans le cadre d'une déclaration commune) va donc être source d'iniquité dans le cadre de revenus (du capital) particulièrement inégaux : le partenaire qui déclare le moins de revenus est pénalisé tandis que celui qui en déclare le plus est avantage. En l'absence de mise en commun des revenus du patrimoine et/ou de compensations monétaires à l'intérieur du couple, la cohabitation hors mariage est donc le seul moyen de résoudre cette iniquité.

L'individualisation du patrimoine, si elle ne génère pas nécessairement des iniquités au sein des couples, rend cependant plus visible l'incohérence entre droit patrimonial et droit fiscal. Selon les auteurs, la possibilité d'une individualisation du taux d'imposition (pour les couples mariés ou pacsés) depuis le 1^{er} janvier 2019 dans le cadre du prélèvement à la source est une opportunité à saisir pour débattre du traitement fiscal différencié selon le régime patrimonial, autrement dit pour se pencher sur le problème d'équité horizontale entre les couples.

Comment rénover la fiscalité foncière ?

L'article de Guillaume Bérard et Alain Trannoy, « **Pour un impôt foncier rénové, porte sur un autre pan important de notre fiscalité : la taxation de l'immobilier** ». Ce sujet a été remis indirectement à l'agenda par le Président Macron dans le cadre de la suppression de la taxe d'habitation¹². De fait, comme le notent les auteurs, il n'est dorénavant plus possible de faire l'impasse sur la réforme de la taxe foncière, l'autre source importante de revenus fiscaux pour les collectivités locales, dès lors que la taxe d'habitation a été supprimée. La réforme de la taxe foncière proposée par Bérard et Trannoy (dont on peut trouver les prémisses dans Trannoy, 2011) est une réforme ambitieuse dont l'objectif, outre le fait de permettre un (autre) financement des collectivités locales au travers d'un fond de péréquation, est aussi d'améliorer le fonctionnement du marché de l'immobilier en facilitant la mobilité résidentielle et en diminuant la vacance des logements. La proposition des auteurs consiste à supprimer tous les impôts existants sur la propriété foncière bâtie pour le remplacer par un impôt foncier unique basé sur la valeur de marché des biens immobiliers. Plus spécifiquement, la taxe foncière, l'IFI, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), la taxe sur les plus-values immobilières et l'impôt sur les revenus fonciers perçus par les propriétaires bailleurs seraient supprimés pour être remplacés par un impôt calculé sur la valeur du patrimoine net de la dette immobilière moins un abattement sur la valeur de la résidence principale de 50 000 €, taxée au taux de 1 % jusqu'au seuil de l'IFI (soit 1,3 million d'€) et à hauteur de 1,5 % au-delà. L'exploitation de l'Enquête patrimoine permet aux auteurs de présenter une première évaluation du rendement de l'impôt ainsi que de la charge fiscale par ménage en fonction du revenu, de la taille familiale et du chef de famille. Sans exhaustivité, il ressort de cette évaluation que :

- la mise en œuvre de l'impôt foncier unique permet de lever 32,5 milliards d'euros, ce qui correspond globalement aux montants « perdus » du fait de la suppression des cinq impôts. Ainsi calibrée, la réforme se ferait donc à « recettes fiscales inchangées » ;
- les gagnants à cette réforme sont les primo-accédants et les ménages propriétaires à forte mobilité géographique (à chaque acquisition, ils n'ont plus à payer des DMTO dont la valeur peut

12. À l'heure actuelle, 80 % des ménages sont exonérés de la taxe d'habitation. Les 20 % restants, qui font partie des ménages les plus aisés au sein de la population française, devraient également être exonérés de la taxe d'habitation, à l'horizon de 2023.

frôler les 6 %) mais aussi les propriétaires dans les zones en perte de vitesse économique (le montant de l'abattement tend alors à être proche de la valeur du bien immobilier lequel bien peut, en outre, se situer dans des lieux où la taxe foncière est actuellement élevée en raison de valeurs cadastrales obsolètes) ;

- les perdants sont les propriétaires dans les zones métropolitaines (là où les prix de l'immobilier ont beaucoup augmenté et où la densité de ménages a pu permettre de maintenir une taxe foncière peu élevée pour financer les infrastructures et les services collectifs) et les propriétaires âgées (notamment ceux qui bénéficient aujourd'hui de l'exonération de certains impôts locaux grâce au plafond des revenus).

La réforme proposée par Bérard et Trannoy ne pose pas de problèmes techniques en soi. Tout du moins, il existe des solutions quant à, par exemple, une évaluation non tronquée de la valeur vénale des biens immobiliers. C'est bien davantage l'acceptabilité politique et sociale de l'impôt foncier unique qui doit être acquise. En effet, comme le soulignent les auteurs, la réforme est au croisement de trois préoccupations : le fonctionnement du marché de l'immobilier ; la façon dont on organise les transferts entre zones métropolitaines et zones en perte de vitesse ; la décentralisation financière entre Etat et collectivités locales. Pour réformer un pan aussi important et complexe de notre fiscalité, Bérard et Trannoy préconisent un grand débat à l'occasion d'une élection nationale majeure.

Comment financer nos économies vieillissantes ?

André Masson et Vincent Touzé, dans « **Vieillessement et épargne des ménages : Comment favoriser une meilleure accumulation du capital ?** », s'intéressent à un fait sociétal majeur – l'allongement de l'espérance de vie dont on peut *a priori* se réjouir – mais avec de fortes résonances économiques en termes de financement d'un troisième (la retraite) voire quatrième âge (la dépendance). Plus spécifiquement, les auteurs s'interrogent sur la possibilité (et les moyens) d'obtenir une meilleure allocation du capital dans un environnement contraint par le vieillissement des ménages. De fait, Masson et Touzé partent d'un double constat négatif :

- le premier, d'essence micro-économique, porte sur la sur-épargne des seniors, lesquels concentrent une part importante du patrimoine qui plus est, dans des actifs peu risqués tels l'immobilier et l'assurance-vie ;

- le second, d'essence macro-économique, s'il atteste du poids du patrimoine dans le PIB il confirme aussi sa faible contrepartie en actifs productifs. Parallèlement, le taux d'investissement net enregistre une forte baisse tandis que la dépendance aux investisseurs étrangers pour le financement de l'économie nationale s'accroît.

Masson et Touzé proposent une longue réflexion, riche et argumentée, tant au niveau théorique et empirique, sur les remèdes à apporter à cette double situation de patrimonialisation massive et de mauvaise allocation de l'épargne. Selon les auteurs, les remèdes, à combiner entre eux, sont tout autant sociaux que fiscaux, financiers et institutionnels. Il s'agit notamment :

- d'amener les ménages à investir davantage dans les actions, des produits d'épargne certes risqués mais qui financent l'investissement et l'innovation des entreprises, et dont la détention est aujourd'hui très concentrée ;
- de compenser la prise de risque accrue par une meilleure couverture sociale, laquelle serait obligatoire et couvrirait notamment le risque de perte d'autonomie, dont les restes à charge pour la famille quand celle-ci se manifeste sont aujourd'hui trop élevés ;
- de modifier la fiscalité sur les successions, de façon à redistribuer le patrimoine vers les jeunes générations, moins averses au risque et dont l'horizon est plus long. Il s'agirait non pas de modifier le régime fiscal des donations (à l'exception du délai fiscal de rappel qui serait raccourci) mais de mettre en place une imposition plus lourde et progressive des héritages familiaux en ligne directe¹³ ;
- de lever les contraintes de liquidité et de crédit, liées à l'accession à la propriété pour les plus jeunes et à la détention du logement pour les retraités, au travers de produits innovants, tels que la garantie foncière ou les viagers rénovés ;
- d'allonger l'horizon décisionnel des seniors en offrant de nouveaux produits d'épargne « transgénérationnels », gérés par des investisseurs de long terme, adaptés au financement de l'économie réelle et qui puissent être transmis aux descendants ;
- de créer un environnement institutionnel favorable à l'épargne et à l'investissement à long terme, notamment en favorisant le développement d'acteurs/d'intermédiaires proposant des

13. Voir l'évolution sur le long terme de l'imposition en ligne directe documentée par Dherbécourt, dans ce numéro.

produits d'épargne innovants et allouant les fonds au financement d'activités productives.

De façon plus générale, l'article de Masson et Touzé propose un ensemble de réflexions sur les motifs de l'accumulation du capital et de sa transmission, questionnant au passage les besoins de nos sociétés, le besoin d'efficience économique pouvant aiguiser avec celui de réduction des inégalités sociales. Cet article ainsi que tous les autres articles contenus dans ce numéro de *La Revue de l'OFCE*, apportent de nouveaux éclairages sur les questions liées à la fiscalité en général, et celle du patrimoine en particulier.

Références

- Arrondel L., A. Masson, 2013, « Taxing more (Large) Family Bequests: Why, When, Where? », *PjSE Working Paper*, juillet.
- Arrondel L., P. Lamarche, F. Savignac, 2019, « Wealth effects on consumption across the wealth distribution: empirical evidence », *European Economic Review*, 111, 139-165.
- Batchelder L., F. Goldberg, P. R. Orszag, 2006, « Efficiency and Tax Incentives: The Case for Refundable Tax Credits », *New York University Law and Economics Working Papers*, 77.
- Masson A., 2015, « Comment justifier une augmentation impopulaire des droits de succession », *Revue de l'OFCE* n° 139.
- Masson A., 2018, « L'impôt sur l'héritage, Débats philosophico-économiques et leçons de l'histoire », *Revue de l'OFCE* n° 156.
- Trannoy A., 2011, « Taxation du patrimoine immobilier et réforme fiscale », Conseil économique pour le développement durable, *Références économiques*, n° 19.
- Zabai A., 2017, « Dette des ménages : évolutions récentes et enjeux », *Rapport trimestriel BRI*, décembre.