



CORRIGER LES PRINCIPALES DISTORSIONS DE L'IMPOSITION DU PATRIMOINE

Décembre 2025

***Le Conseil des prélèvements obligatoires,
une institution associée à la Cour des comptes***

Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) est « chargé d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires » (articles L.411-1 et suivants du code des juridictions financières (CJF)).

Placé auprès de la Cour des comptes et présidé par le Premier Président de la Cour des comptes, le collège du CPO comporte seize membres, huit magistrats et hauts fonctionnaires et huit personnalités qualifiées choisies, à raison de leur expérience professionnelle, par les Présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Conseil économique, social et environnemental, ainsi que par les ministres chargés de l'économie et des finances, des affaires sociales et de l'intérieur (articles L. 411-4 et L. 411-5 du CJF).

Le président du CPO peut désigner, pour une durée d'un an, au plus quatre personnalités qualifiées, afin d'éclairer les délibérations du Conseil. Ces personnalités qualifiées assistent aux réunions du Conseil mais n'ont pas voix délibérative (article L. 411-8 du CJF).

Situé, comme la Cour des comptes, à équidistance du Gouvernement et du Parlement, le CPO est un organisme pluridisciplinaire et prospectif qui contribue à l'élaboration de la doctrine et de l'expertise fiscales, grâce à l'indépendance de ses membres et à la qualité de ses travaux.

Le CPO peut être chargé, à la demande du Premier ministre ou des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et des affaires sociales, de réaliser des études relatives à toute question relevant de sa compétence. Il peut également être saisi pour avis, dans les mêmes conditions, en vue d'apprécier les incidences économiques, sociales, budgétaires et financières de toute modification de la législation ou de la réglementation en matière d'impositions de toutes natures ou de cotisations sociales (article L. 411-3 du CJF).

L'organisation des travaux du Conseil des prélèvements obligatoires

Le CPO est **indépendant**. À cette fin, les membres du Conseil jouissent d'un mandat qui a été porté de deux à trois ans par la loi du 6 décembre 2021 portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques, mandat qui est renouvelable une fois. Ils « ne peuvent solliciter ou recevoir aucune instruction du Gouvernement ou de toute autre personne publique ou privée ». Le secret professionnel s'impose à eux (article L.411-12 du CJF).

Le CPO est **pluridisciplinaire** dans sa composition et **collégial** dans son mode de délibération. Il entend en audition des représentants de la société civile et du monde économique.

Afin d'assurer l'information du CPO, le directeur général du Trésor, le directeur de la législation fiscale, le directeur du budget, le directeur général des collectivités locales, le directeur de la sécurité sociale, le directeur général des entreprises et le directeur général de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale assistent, à la demande de son président, à ses réunions et s'y expriment, sans voix délibérative, ou s'y font représenter.

L'élaboration des rapports du Conseil des prélèvements obligatoires

Le CPO fait appel à des rapporteurs habilités, comme ses membres, à se faire communiquer tous documents, de quelque nature que ce soit (articles L. 411 8 et suivants du CJF). Pour l'exercice de leurs missions, les membres du CPO comme les rapporteurs ont libre accès aux services, établissements, institutions et organismes entrant dans leur champ de compétences. Ceux-ci sont tenus de leur prêter leur concours, de leur fournir toutes justifications et tous renseignements utiles à l'accomplissement de leurs missions.

Chaque rapport est réalisé par un ou deux rapporteurs généraux, qui s'appuient sur les travaux de rapporteurs particuliers choisis en fonction de leur expertise.

Le rapport général comme les rapports particuliers, sont rendus publics et sont consultables sur le site internet www.ccomptes.fr/CPO. Seul le rapport général engage le CPO.

Les rapports du Conseil des prélèvements obligatoires

Septembre 2025	<i>Tracer un cadre fiscal et social pluriannuel pour l'industrie française</i>
Octobre 2024	<i>Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus</i>
Décembre 2023	<i>Pour une fiscalité du logement plus cohérente</i>
Février 2023	<i>La TVA : une taxe à recentrer sur son objectif de rendement pour les finances publiques</i>
Février 2022	<i>Redistribution, innovation, lutte contre le changement climatique : trois enjeux fiscaux majeurs en sortie de crise sanitaire</i>
Septembre 2019	<i>La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique</i>
Janvier 2018	<i>Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages</i>
Janvier 2017	<i>Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte</i>
Décembre 2015	<i>La taxe sur la valeur ajoutée</i>
Janvier 2013	<i>Les prélèvements obligatoires et les entreprises du secteur financier</i>
Février 2012	<i>Prélèvements à la source et impôt sur le revenu</i>
Novembre 2011	<i>L'activité du Conseil des prélèvements obligatoires pour les années 2006 à 2011</i>
Mai 2011	<i>Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs</i>
Octobre 2010	<i>Entreprises et « niches » fiscales et sociales – Des dispositifs dérogatoires nombreux</i>
Mai 2010	<i>La fiscalité locale</i>

Octobre 2009	<i>Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée</i>
Mars 2009	<i>Le patrimoine des ménages</i>
Novembre 2008	<i>La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle</i>
Mars 2008	<i>Sens et limites de la comparaison des prélèvements obligatoires entre pays développés</i>
Mars 2008	<i>Les prélèvements obligatoires des indépendants</i>
Mars 2007	<i>La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle</i>
Septembre 2005	<i>Fiscalité et environnement</i>

Les études et avis à la demande du Premier ministre et du Parlement

Octobre 2025	<i>Faut-il rapprocher les assiettes de la CSG et des cotisations sociales ?</i>
Juin 2023	<i>Les différences d'imposition sur les bénéfices entre les PME et les grandes entreprises</i>
Octobre 2022	<i>La fiscalité locale dans la perspective du Zéro artificialisation nette (ZAN)</i>
Septembre 2020	<i>Adapter la fiscalité des entreprises à une économie mondiale numérisée</i>
Juillet 2018	<i>Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer</i>
Février 2015	<i>Impôt sur le revenu, CSG : quelles réformes ?</i>
Mai 2014	<i>Fiscalité locale et entreprises</i>
Juillet 2013	<i>La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes</i>

Les notes du Conseil des prélèvements obligatoires

Novembre 2025	<i>Note n°13 – Baromètre des prélèvements fiscaux et sociaux en France – Troisième édition 2025</i>
Juillet 2025	<i>Note n° 12 – Les prévisions de recettes en Europe : quel rôle pour les institutions budgétaires indépendantes ?</i>
Juin 2025	<i>Note n° 11 - Baromètre des prélèvements fiscaux et sociaux en France – Deuxième édition 2023 : analyses complémentaires</i>
Décembre 2024	<i>Note n° 10 – Rationaliser la fiscalité des jeux d'argent et de hasard</i>
Octobre 2024	<i>Note n° 9 – Vers un rapprochement des régimes fiscaux de la location meublée et de la location nue</i>
Septembre 2024	<i>Note n° 8 – Les impôts et taxes affectés</i>
Janvier 2024	<i>Note n°7 – Baromètre des prélèvements fiscaux et sociaux en France – Deuxième édition 2023</i>
Septembre 2023	<i>Note n° 6 – La TVA est-elle juste ?</i>
Juillet 2023	<i>Note n° 5 – La fiscalité nutritionnelle</i>
Juin 2023	<i>Note n° 4 – Les enjeux de la TVA à l'ère du numérique</i>
Février 2022	<i>Note n° 3 – Baromètre des prélèvements obligatoires en France – Première édition 2021</i>
Juillet 2021	<i>Note n° 2 – Les enjeux pour la France des négociations à l'OCDE sur la taxation des bénéfices des multinationales</i>
Juillet 2021	<i>Note n° 1 – Quel taux pour l'impôt sur les sociétés en France ?</i>

Les rapports du Conseil des impôts

2004	<i>La concurrence fiscale et l'entreprise</i>
2003	<i>La fiscalité dérogatoire – pour un réexamen des dépenses fiscales</i>
2002	<i>Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale</i>
2001	<i>La taxe à la valeur ajoutée</i>
2000	<i>L'imposition des revenus</i>
1999	<i>La fiscalité des revenus de l'épargne</i>
1998	<i>L'imposition du patrimoine</i>
1997	<i>La taxe professionnelle</i>
1995	<i>La contribution sociale généralisée</i>
1994	<i>Fiscalité et vie des entreprises</i>
1992	<i>La fiscalité de l'immobilier urbain</i>
1990	<i>L'impôt sur le revenu</i>
1989	<i>La fiscalité locale</i>
1987	<i>La fiscalité des entreprises</i>

1986	<i>L'imposition du capital</i>
1984	<i>L'impôts sur le revenu</i>
1983	<i>La taxe sur la valeur ajoutée</i>
1980	<i>L'imposition des bénéfices agricoles</i>
1979	<i>L'impôt sur le revenu</i>
1977	<i>L'imposition des bénéfices industriels et commerciaux</i>
1974	<i>L'impôt sur le revenu</i>
1974	<i>Application de l'article 5 de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat</i>
1972	<i>L'impôt sur le revenu</i>

Le Conseil des prélèvements obligatoires est présidé par M. Pierre MOSCOVICI, Premier président de la Cour des comptes.

Il comprenait, lors de l'adoption de ce rapport :

- *M. Patrick LEFAS, président de chambre honoraire à la Cour des comptes, vice-président, suppléant le Premier président de la Cour des comptes.*
- *M. Alain CHRÉTIEN, maire de Vesoul et président d'agglomération*
- *M. Jean-Claude HASSAN, conseiller d'État*
- *M^{me} Mathilde LIGNOT-LELOUP, conseillère maître à la Cour des comptes*
- *M^{me} Marie-Christine LEPETIT, inspectrice générale des finances*
- *M. Pierre-Louis BRAS, inspecteur général des affaires sociales*
- *M^{me} Karine BERGER, inspectrice générale de l'institut national de la statistique et des études économiques*
- *M. Cédric AUDENIS, inspecteur général de l'institut national de la statistique et des études économiques*
- *M. Pierre BOYER, professeur d'économie à l'École Polytechnique*
- *M^{me} Lise PATUREAU, professeure d'économie à l'université Paris Dauphine*
- *M. Rémi PELLET, professeur de droit à l'université de Paris -cité*
- *M. Frédéric GONAND, professeur d'économie à l'université Paris-Dauphine*
- *M. Jacques CREYSSEL, délégué national de la fédération des entreprises du commerce et de la distribution*
- *M^{me} Laurence JATON, vice-présidente d'Engie*
- *M. Jean-Pierre VIOLA, conseiller maître à la Cour des comptes, en tant que personnalité qualifiée*

Ont participé à la première phase des travaux sur ce rapport en tant que membres du CPO jusqu'à leur démission,

- Mme Ghislaine DAUBIGNEY, conseillère à la Cour de cassation
- M. Samy BENOUDIZ, ex-maire d'Aigremont et dirigeant de sociétés

MM. Alain CHRETIEN et Jean-Pierre VIOLA n'étaient pas présents lors de l'adoption du rapport. MM. Pierre-Louis BRAS et Jacques CREYSSEL se sont prononcés contre ce rapport. Mme Laurence JATON et M. Frédéric GONAND se sont abstenus.

Le secrétariat du Conseil des prélèvements obligatoires est assuré par M. Guilhem BLONDY, conseiller maître à la Cour des comptes, secrétaire général du CPO, et M. Alexandre JEHAN, conseiller référendaire en service extraordinaire à la Cour des comptes, secrétaire général adjoint.

Les travaux de secrétariat du conseil sont réalisés par M^{me} Jacqueline SELLAM, chargée de mission.

Le rapport, présenté par M. Emmanuel SUARD, conseiller maître à la Cour des comptes, a été délibéré et arrêté au cours de la séance du 20 novembre 2025.

Les études préliminaires au rapport (« rapports particuliers ») ont été effectuées par :

- Mme Marie-Apolline BARBARA, auditrice à la Cour des comptes
- Mme. Pauline CALLEC, inspectrice des finances
- Mme Alianore DESCOURS, maîtresse des requêtes en service extraordinaire au Conseil d'État
- Mme Agathe EUPHERTE, adjointe au chef du bureau Fiscalité des ménages et taxation indirecte à la direction générale du Trésor
- Mme. Pauline HODILLE, conseillère référendaire à la cour des comptes
- M. Alexandre JEHAN, conseiller référendaire en service extraordinaire à la Cour des comptes
- M. Pierre LIVET, doctorant au Conseil des prélèvements obligatoires
- Mme Jeanne MAZIÈRE, inspectrice des finances
- M. Basile PFEIFFER, inspecteur des finances.

Par ailleurs, ont été auditionnés par le Conseil :

- *Mme Maya ATIG, directrice générale, Fédération bancaire française*
- *M. Clément DHERBÉCOURT, sous-directeur adjoint, directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles*
- *M. Paul ESMEIN, directeur général, France assureurs*
- *M. Etienne LEHMANN, professeur d'économie, université Panthéon-Assas*
- *M. Frank von LENNEP, conseiller maître à la Cour des comptes*

Les rapports particuliers sont des documents de travail n'engageant pas en tant que tels le Conseil des prélèvements obligatoires. Ces rapports particuliers sont consultables sur le site internet www.ccomptes.fr/CPO

Sommaire

SYNTHÈSE DU RAPPORT	5
SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS	10
INTRODUCTION	13
CHAPITRE I – UNE IMPOSITION COMPLEXE, INÉGALITAIRE ET SOURCE DE DISTORSIONS ÉCONOMIQUES	17
1. Un patrimoine en croissance et en voie de concentration rapide	17
1.1. Le patrimoine a crû plus vite sur longue période que le revenu, mais cette évolution s'est ralentie depuis la crise financière de 2010	17
1.2. Le patrimoine des Français croît avec l'âge et le revenu, notamment dans sa partie mobilière	20
1.3. Des épargnants rétifs au risque	27
1.4. Le patrimoine se concentre et la part de la richesse héritée croît...	30
2. Une imposition globalement forte mais très différente selon la nature du patrimoine.....	36
2.1. Une imposition forte et dynamique	38
2.2. Une imposition de la détention de patrimoine recentrée sur les actifs immobiliers.....	42
2.3. Une simplification inachevée des prélèvements sur les revenus du patrimoine.....	47
2.4. Des prélèvements sur les transactions immobilières, facteurs de rigidité pour le marché du logement.....	58
2.5. Des droits de mutation à titre gratuit caractérisés par une assiette étroite et des taux élevés	62
3. Des mécanismes d'imposition peu adaptés à la concentration des patrimoines.....	68
3.1. Une imposition plus faible des revenus du capital, à rebours des objectifs de redistribution	69
3.2. Une imposition de la détention et de la transmission de patrimoine faiblement redistributive.....	71
3.3. Les facilités d'optimisation fiscale des particuliers très fortunés ..	75
3.4. Un niveau d'information des ménages les plus aisés bien supérieur	86
4. Des objectifs de politiques publiques trop nombreux.....	88
4.1. Des objectifs classiques de politique fiscale	88
4.2. Des incitations fiscales prioritairement orientées vers le soutien de politiques publiques de plus en plus diversifiées	91

- 4.3. Des incitations fiscales peu adaptées aux besoins à venir de l'économie 93

CHAPITRE II – UN CADRE POLITIQUE, ÉCONOMIQUE ET JURIDIQUE CONTRAINT QUI LAISSE UN ESPACE À LA RÉFORME.....95

- 1. Une fiscalité du patrimoine qui influence l'allocation du capital au sein de l'économie 95**
 - 1.1. La disponibilité de données fines est essentielle à l'évaluation des effets économiques de la fiscalité du patrimoine 95
 - 1.2. La fiscalité sur les revenus du patrimoine est nécessaire mais doit tenir compte de la forte mobilité de certaines assiettes..... 98
 - 1.3. L'imposition de la détention et de la transmission du capital est âprement discutée 101
 - 1.4. L'apport de la littérature scientifique sur les successions patrimoniales 106
- 2. Un cadre juridique à la fois contraignant et ouvert 108**
 - 2.1. La limite constitutionnelle du caractère confiscatoire de l'impôt 108
 - 2.2. Une application encadrée dans le temps de la loi fiscale 115
 - 2.3. Une nécessaire articulation de la fiscalité des donations et successions avec le droit civil..... 119
- 3. Des enjeux d'acceptation et de contrôle forts..... 121**
 - 3.1. L'évitement fiscal, un enjeu prégnant pour l'imposition du patrimoine dans une économie mondialisée 121
 - 3.2. Des progrès dans le contrôle mais de nouveaux défis, notamment les actifs numériques..... 127
 - 3.3. Un comportement ambivalent des Français vis-à-vis de la fiscalité du patrimoine 135

CHAPITRE III – VERS UN IMPÔT PLUS NEUTRE, PLUS SIMPLE ET MIEUX ACCEPTÉ.....139

- 1. Une imposition plus neutre, permettant des investissements efficients..... 140**
 - 1.1. Rendre l'imposition du patrimoine immobilier plus neutre 140
 - 1.2. Limiter les distorsions fiscales..... 147
- 2. Adapter l'impôt aux changements démographiques et sociétaux. 160**
 - 2.1. Inciter à une transmission précoce, répondant au vieillissement démographique et à l'accumulation du patrimoine 160
 - 2.2. Répondre à la mutation des structures familiales..... 167
- 3. Améliorer simultanément l'acceptabilité et l'équité par une imposition à taux faible et assiette large 173**
 - 3.1. Renforcer l'acceptabilité d'une imposition contestée 174
 - 3.2. Limiter les effets fiscaux des régimes dérogatoires 181

CORRIGER LES PRINCIPALES DISTORSIONS DE L'IMPOSITION DU PATRIMOINE	3
3.3. Mettre fin à la dégressivité de l'imposition des plus hauts patrimoines	192
CONCLUSION	211

Synthèse du rapport

L'imposition du patrimoine en France demeure aujourd'hui forte, complexe, inégalitaire, et peu efficace au regard des objectifs de politique publique auxquels elle contribue.

D'un montant de 113,2 Md€ en 2024, elle progresse légèrement plus rapidement que la valeur du patrimoine depuis 30 ans, et place la France en position comparativement élevée par rapport aux autres pays membres de l'OCDE. En 2024, l'imposition de la détention et de la transmission du patrimoine (64,3 Md€) représente 0,4 % du patrimoine des ménages français, et celle des revenus du patrimoine (48,9 Md€), 11,6 % de ces revenus.

Cette imposition porte sur un patrimoine qui croît plus fortement que le revenu : 6 fois le revenu disponible en 2021 contre 4,5 fois en 2000. Ce patrimoine se concentre au sommet de la distribution, notamment pour sa partie financière et professionnelle, dans l'ensemble de l'OCDE. En France, le dixième de la population le plus favorisé détient 60 % de la richesse nationale et le 1 % le plus riche en détient 27 %. Aux États-Unis, les chiffres respectifs sont de 70 % et 35 %. Enfin, l'âge du pic de détention, entre 60 et 69 ans aujourd'hui, recule rapidement.

En France, la gestion de ce patrimoine par les épargnants reste marquée par une prudence qui oriente les fonds vers des produits peu risqués : l'épargne réglementée, l'immobilier et l'assurance-vie, demeurent les trois éléments de référence pour les ménages français.

L'imposition des revenus du patrimoine a fait l'objet d'une réforme importante en 2018, simplifiant la taxation des revenus mobiliers, dont les prélèvements sociaux, en forte augmentation depuis 1996, constituent désormais la part prépondérante.

L'imposition de la détention, recentrée sur l'immobilier, demeure très inégalitaire dans son expression la plus large, la taxe foncière, et contribue peu, pour ce qui concerne l'impôt sur la fortune immobilière, à assurer une contribution progressive des ménages à très hauts patrimoines aux charges publiques. **Les droits de mutation à titre onéreux** pèsent quant à eux sur les transactions immobilières.

La **taxation des donations et successions** reste contrainte par des taux élevés et une assiette fortement réduite par différents dispositifs dérogatoires dont l'impact est croissant, surtout lorsqu'il se cumule : assurance-vie, démembrement de propriété, pacte Dutreil notamment.

Sous le double effet du vieillissement de la population et du recul de l'âge du pic de détention du patrimoine, les décennies à venir vont être marquées par un mouvement massif de successions, bénéficiant à des contribuables eux-mêmes de plus en plus âgés, qui vont renforcer la concentration déjà forte des patrimoines.

Une réforme de la fiscalité du patrimoine dans ce contexte paraît dès lors d'autant plus opportune qu'il importe de remédier à deux handicaps : d'une part, **dans sa globalité, le système fiscal entraîne des distorsions économiques importantes dans l'allocation de l'épargne** ; d'autre part, dans son assiette, **il ne parvient pas à assurer une équité verticale et horizontale** entre les ménages selon le niveau et la structure de leur patrimoine, leur âge ou la composition de leur famille.

Le cadre constitutionnel dans lequel la réforme doit se déployer est contraignant mais n'interdit pas des évolutions, y compris sur l'imposition de la détention du patrimoine. La loi fiscale fixe par ailleurs des règles relatives à l'application dans le temps des réformes fiscales, sujet particulièrement sensible pour le patrimoine. Les enjeux de contrôle sont essentiels, en raison de la mobilité des assiettes, pour contrer les stratégies d'évitement qui se déploient rapidement face à toute nouvelle imposition, et passent par un renforcement de la coopération internationale. À cet égard, le sujet nouveau des crypto-actifs pose des défis particulièrement complexes en termes d'appréhension de l'assiette, et implique une évolution des pratiques.

Le cadre économique est l'objet d'un débat scientifique très riche, qui souligne l'impact de la mobilité de certaines assiettes, l'intérêt de réduire fortement les distorsions que l'imposition du patrimoine entraîne sur les marchés financiers et immobiliers, mais aussi la pertinence de cette fiscalité, notamment pour les successions.

Les données disponibles sur l'imposition de la détention et de la transmission du patrimoine apparaissent, plus que dans d'autres domaines fiscaux, insuffisamment précises. Pour certaines réformes, il est donc nécessaire de progresser dans la mise à disposition de données de qualité.

Le contexte démographique, juridique et économique justifie cependant pleinement de ne pas retarder d'autres réformes visant à corriger les principales distorsions d'imposition qui nuisent à l'efficacité économique, créent un sentiment d'injustice et fragilisent l'acceptation de l'impôt. En l'absence d'un consensus sur le bon niveau des prélèvements obligatoires sur le patrimoine, le présent rapport présente des recommandations dont l'impact serait globalement neutre pour les finances publiques.

Dans ce cadre, une imposition du patrimoine plus efficiente et plus juste doit se structurer autour de trois grandes exigences.

La première est d'assurer une plus grande neutralité et de faire en sorte que les dispositifs fiscaux ne canalisent pas artificiellement les flux d'épargne vers tel ou tel produit d'épargne, au détriment de la fluidité du marché de l'immobilier et du financement de l'économie. La fiscalité du patrimoine doit permettre des comportements d'investissement efficaces.

Cette première orientation se décline notamment dans le domaine des **prélèvements fiscaux immobiliers**, via une évolution du dispositif d'imposition des plus-values sur les résidences secondaires, un rapprochement plus marqué de l'imposition des locations meublées et non meublées, et une diminution des droits de mutation à titre onéreux. **Au-delà de l'immobilier**, une réduction des droits d'enregistrement lors de la cession d'une entreprise individuelle ou d'une société, un abaissement des plafonds de l'épargne réglementée pour la limiter à la seule épargne de précaution, la réintégration des revenus du patrimoine dans le revenu fiscal de référence, ainsi qu'un traitement moins dérogatoire de la transmission de l'assurance-vie sont également de nature à **atténuer les distorsions fiscales** qui continuent à contraindre l'orientation de l'épargne, indépendamment des arbitrages entre risque et rendement.

La deuxième exigence est d'accompagner les évolutions démographiques et sociétales, en simplifiant les transferts entre générations et les transmissions en ligne indirecte.

Cela permettrait de répondre aux enjeux démographiques du vieillissement de la population, notamment lors des successions, mais aussi d'adapter la fiscalité aux enjeux de familles où les enfants sont moins nombreux ou totalement absents, et où les testateurs souhaitent transmettre leur patrimoine dans un cercle plus large. L'adaptation des modalités de paiement des droits de mutation à titre gratuit, la limitation des droits sur les partages, une évolution mesurée de la réserve héréditaire, un nouvel abattement pour la transmission à l'enfant du conjoint, enfin une réduction des taux de DMTG (droits de mutation à titre gratuit) en ligne indirecte constituent des réponses utiles à ces défis.

La troisième exigence est de renforcer l'acceptabilité et l'équité de l'impôt, par une contribution accrue des plus hauts patrimoines destinée à corriger le caractère régressif de l'imposition de leurs revenus économiques et par une réforme de l'imposition des successions qui privilégie une logique de taux bas, d'assiette large et d'encadrement des dispositifs d'optimisation. A ce dernier titre, au-delà de l'engagement d'une réflexion sur le traitement fiscal des donations en nue-propriété, le dispositif d'apport-cession peut faire l'objet d'un aménagement empêchant l'effacement des plus-values en report d'imposition au moment de la transmission (donation ou succession).

Sur la base de ces trois exigences, une réforme d'ensemble de l'imposition des transmissions est prioritaire. Emblématique des dérives de la fiscalité française – des taux élevés, une assiette mitée, une impopularité avérée en dépit de son intérêt économique, une inadaptation aux évolutions démographiques et sociétales –, cet impôt doit être revu. Un principe doit dominer : celui d'une assiette enfin élargie, mais également des taux réduits, en ligne directe comme en ligne indirecte, contrepartie de cette assiette large. Dans le contexte actuel des finances publiques, un équilibre financier entre ces différentes mesures est indispensable.

Une imposition de la détention mieux conçue est également souhaitable afin de corriger la dégressivité de l'imposition du patrimoine sur les tranches les plus élevées. La mise en place d'une telle imposition nécessite une assiette couvrant l'ensemble du patrimoine des ménages, sans créer de « niches » permettant l'optimisation fiscale, une méthode consensuelle permettant d'évaluer la valeur des actifs, enfin un taux suffisamment bas pour pouvoir éviter à cette imposition d'être considérée comme confiscatoire.

Mais ces deux réformes se heurtent aux défis juridiques et économiques posés par les biens professionnels, particulièrement présents au sein des plus hauts patrimoines. Le Conseil constitutionnel

n'interdit pas d'intégrer les biens professionnels dans l'assiette d'une imposition sur le patrimoine, mais s'assure que ces biens sont, dans les faits, à la disposition du contribuable et que celle-ci n'est pas confiscatoire au regard des revenus réellement perçus par le contribuable. Sa jurisprudence rend l'intervention d'un plafonnement obligatoire, au moins au-delà d'un taux marginal de 1,8 % : ce plafonnement réduit mécaniquement la progressivité de l'impôt. Au plan économique, une imposition récurrente des biens professionnels est de nature à peser sur les décisions d'investissement et la compétitivité de l'économie française. Une imposition de ces biens à la transmission présente des effets économiques plus limités, dans un cadre constitutionnel beaucoup plus ouvert.

A la lumière de ces contraintes juridiques et économiques, le rapport propose deux scénarios pour équilibrer la diminution du barème des DMTG, tout en apportant une réponse à la dégressivité de l'imposition des plus hauts patrimoines. Ces deux scénarios équilibrés sur le plan budgétaire conjuguent imposition de la détention et de la transmission du patrimoine, permettant une contribution plus effective des très hauts patrimoines aux charges publiques.

Le premier associe la taxation des liquidités logées dans les *holdings* sur une longue durée, pour éviter leur utilisation à des fins d'optimisation fiscale, et un impôt différentiel portant sur les plus hautes transmissions et prenant en compte les actifs professionnels.

Le second, plus ambitieux et permettant une réduction plus marquée des barèmes des DMTG, conjuguerait un impôt différentiel sur le patrimoine non professionnel permettant d'éviter le plafonnement en usage pour l'ancien ISF grâce à un taux modéré et une réduction des dérogations portées par le pacte Dutreil, dont l'évaluation de politique publique conduite par la Cour a montré que l'effet observable sur la stabilité de l'actionnariat mais non discernable sur l'investissement et l'emploi n'était pas à la hauteur du coût actuel.

Ces deux scénarios chiffrés diffèrent en termes d'ambition des mesures d'élargissement de l'assiette et d'accroissement de l'imposition des très hauts patrimoines, mais aussi de diminution du barème pour la majorité des contribuables. Tous deux permettent de réduire les distorsions liées à la fiscalité du patrimoine, tout en assurant une répartition plus équilibrée de la charge fiscale au sein de la population.

Synthèse des recommandations

À titre liminaire, le CPO tient à souligner que les limites des données statistiques publiques sur la composition du patrimoine détenu et transmis, sa rentabilité et les transactions qui l'affectent, rendent plus difficiles la conception et le chiffrage de réformes pertinentes de la fiscalité du patrimoine et des revenus afférents. Les démarches en cours des administrations fiscales et statistiques pour améliorer ces données doivent être poursuivies en lien avec les professions concernées.

Une imposition plus neutre, permettant des investissements efficaces

Recommandation n° 1 : compléter les mesures de détection et le contrôle des actifs numériques détenus par les non résidents prévues par la directive DAC 8 par une obligation pour les prestataires de services sur actifs numériques de déclarer les comptes d'actifs numériques détenus par les résidents et une obligation de notification à l'administration fiscale de la détention de portefeuilles de crypto-actifs auto-hébergés à partir d'un seuil défini en valeur.

Recommandation n° 2 : remplacer les abattements pour durée de détention sur les plus-values immobilières par un coefficient destiné à rendre compte de l'érosion monétaire en prévoyant une application différée d'un an.

Recommandation n° 3 : diminuer le taux plafond de la part départementale des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en compensant le manque à gagner pour les départements.

Recommandation n° 4 : continuer à rapprocher l'imposition des revenus tirés respectivement de la location meublée et de la location nue en mettant fin à la déductibilité de l'amortissement du bâti en charge au régime de la LMNP (location meublée non professionnelle) réel et créer un abattement forfaitaire unique de 40 %, s'appliquant sur l'ensemble des revenus immobiliers déclarés aux régimes micro-foncier ou micro-BIC (bénéfices industriels et commerciaux).

Recommandation n° 5 : diminuer le taux des droits d'enregistrement pour la reprise d'une entreprise individuelle ou d'une société.

Recommandation n° 6 : rapprocher le traitement fiscal des sommes transmises au titre de l'assurance-vie de celui de l'ensemble des transmissions en appliquant le barème des droits de mutation à titre gratuit (DMTG) en ligne directe à partir de la tranche marginale à 20 %.

Recommandation n° 7 : rationaliser les plafonds de dépôts des livrets d'épargne réglementée et soumettre à l'imposition de droit commun les dépôts excédant ces montants.

Recommandation n° 8 : réintégrer l'ensemble des revenus du patrimoine dans le revenu fiscal de référence afin de mieux refléter les revenus patrimoniaux réels des ménages.

Adapter l'impôt aux changements démographiques et sociétaux

Recommandation n° 9 : étendre à 5 ans les possibilités de paiements fractionnés pour les actifs successoraux illiquides à plus de 75 %.

Recommandation n° 10 : abaisser de 2,5 à 1,1 % le droit de partage et relever de 80 à 85 ans la limite d'âge prévue pour les donations de sommes d'argent exonérées.

Recommandation n° 11 : pour renforcer la liberté de tester tout en préservant les droits des héritiers, limiter le montant de la réserve héréditaire de manière à ce qu'elle soit égale à la moitié de la succession en présence d'un enfant et aux deux tiers en présence de deux enfants ou plus.

Recommandation n° 12 : créer un abattement spécifique pour l'enfant du conjoint, au niveau de celui des neveux et nièces.

Améliorer simultanément acceptabilité et équité par une imposition à taux faible et assiette large

Recommandation n° 13 : alléger les taux des DMTG en révisant les barèmes pour les transmissions en ligne directe et indirecte dans le cadre d'une réforme équilibrée pour les finances publiques.

Recommandation n° 14 : engager une réflexion sur le traitement fiscal des donations en nue-propriété.

Recommandation n° 15 : encadrer de manière plus contraignante le bénéfice du report d'imposition dans le cadre du régime de l'apport-cession et prévoir une expiration systématique de ce report au moment de la transmission, que cette dernière prenne la forme d'une donation ou d'une succession.

Scénario 1

Recommandation n° 16.1 : imposer les revenus logés sur une longue durée au sein de holdings contrôlées par un nombre limité de personnes physiques.

Recommandation n° 17.1 : plafonner les possibilités d'optimisation de l'imposition des transmissions de patrimoine en établissant une contribution différentielle sur les hauts patrimoines pour les successions et les donations, hors transmissions au conjoint survivant.

Scénario 2

Recommandation n° 16.2 : créer un impôt différentiel sur la fortune personnelle, non plafonné, à un taux modéré et portant sur l'ensemble du patrimoine détenu hors biens professionnels.

Recommandation n° 17.2 : restreindre le champ du pacte Dutreil aux seuls actifs professionnels, allonger de deux ans la durée d'engagement nécessaire pour bénéficier de l'exonération partielle et rabaisser le taux d'exonération partielle de 75 à 50 %.

Introduction

L'imposition du patrimoine occupe une place paradoxale dans l'ordre fiscal français¹. Introduite sous la Révolution de 1789 comme un pilier du financement de l'État, sous la forme de la contribution immobilière, l'une des « quatre vieilles », ancêtre de la taxe foncière, et des droits de succession, premier impôt progressif, ce n'est qu'à l'orée du XXème siècle que lui a été assigné un objectif de redistribution.

Après la guerre de 1870 et face aux besoins de la reconstruction, les limites au consentement fiscal de taxes foncières trop importantes conduisent à une extension de l'imposition du patrimoine aux revenus des valeurs mobilières, à défaut, dans un premier temps, d'un impôt progressif sur le revenu qui sera finalement adopté en 1914, la menace, brandie par Joseph Caillaux dès 1901 d'un impôt sur la fortune ayant servi de repoussoir. Un projet de contribution sur le capital échoue à nouveau en 1925.

Après 1945, alors que la progressivité atteint l'ensemble des revenus, capital compris, les avantages fiscaux se multiplient sur le capital, notamment l'épargne populaire et l'épargne longue, mais aussi sur l'investissement immobilier (épargne logement, monuments historiques par exemple), et l'assurance vie. Puis en 1965, les loyers implicites² ne sont plus taxés, et la mise en place du prélèvement forfaitaire libératoire de 25 % rompt avec la logique progressive. Les taux des droits de succession sont limités, et la part de cet impôt recule à 1 % des prélèvements fiscaux.

¹ Bastien Lignereux, Les impôts sur le patrimoine de 1789 à nos jours, 2022, LGDJ.

² Jusqu'en 1965, les revenus des propriétaires occupants de leur logement étaient majorés d'un montant représentatif du loyer du logement qu'ils occupaient gratuitement, appelé « loyer imputé » ou « loyer implicite ».

À partir du milieu des années 1970, le retour du débat sur la création d'un impôt sur le patrimoine va précipiter l'imposition des plus-values à l'IR en 1976, avec un taux de 15 % moyennant un abattement très élevé. En 1981, l'imposition sur la détention du patrimoine voit le jour, avec un débat marqué dès l'origine par la tension entre des taux élevés et des abattements massifs, notamment sur les biens professionnels, débat encadré par les nombreuses décisions du Conseil constitutionnel conduisant au plafonnement de l'impôt sur la fortune par rapport au revenu. Les taux augmentent sur l'imposition des successions et donations, alors que les abattements sont rognés par l'inflation.

L'évolution principale est ensuite la participation du capital au financement de la protection sociale, avec la CSG en 1991, et un taux qui passera de 1,1 à 9,9 % en 2018 (9,2 % aujourd'hui). L'imposition des revenus mobiliers au barème progressif de l'impôt sur le revenu est généralisée en 2012, sauf pour les plus-values.

Depuis l'instauration du prélèvement forfaitaire unique (PFU) pour les revenus mobiliers et la limitation de l'imposition de la détention du patrimoine à sa partie immobilière avec la création de l'IFI en 2018, l'imposition du patrimoine connaît une stabilité relative.

Le débat sur l'imposition des patrimoines rebondit aujourd'hui sous l'effet de plusieurs paramètres : une forte croissance du patrimoine global doublée d'une forte concentration ; des écarts croissants d'imposition entre le capital et le travail ; des évolutions démographiques qui, du fait de l'allongement de la durée de la vie et de la baisse de la natalité, retardent les transmissions ; une aversion au risque qui ne favorise pas la création de richesses ; des droits de mutation à titre onéreux qui freinent la mobilité des ménages en taxant les transactions immobilières en cascade.

L'ensemble de la fiscalité sur le patrimoine des ménages représente en 2024 un montant de 113,2 Md€, soit 3,9 % du PIB. Celle-ci repose à 43 % sur les revenus du capital³ et les plus-values, à 31 % sur les transactions et à 25 % sur la détention de patrimoine.

³ Ci-après également appelé « revenus du patrimoine ».

Tableau n° 1 : Prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages en 2024

Fait générateur	Impôt	Recettes (en Md€)	Part du total
Déten­tion de patrimoine	Taxe foncière (hors entreprises individuelles)	26,1	23 %
	Impôt sur la fortune immobilière	2,7	2 %
Revenus du capital et plus-values	Impôt sur le revenu et CEHR ⁴	15,2	13 %
	CSG	17,9	16 %
	CRDS	1,2	1 %
	Prélèvement de solidarité	14,6	13 %
Mutations de patrimoine	Droits de mutation à titre gratuit	20,8	18 %
	Droits de mutation à titre onéreux	14,7	13 %
Total		113,2	100 %

Source : Comptes nationaux 2024 – Base 2020, Insee.

Ces recettes sont amputées de 10,8 Md€ de dépenses fiscales classées comme telles dans le tome 2 du Recueil des Voies et moyens⁵ et de 8,1 Md€ de dépenses fiscales déclassées.

⁴ Les recettes sur les revenus du capital ont été calculées par la DG Trésor en appliquant la proportion de la fiscalité portant sur les revenus du capital des ménages dans l'ensemble des prélèvements sur les revenus des ménages (13,3 % en moyenne en 2022, source : *National Tax List*, Eurostat) aux prélèvements obligatoires (impôt sur le revenu, CEHR, CSG et CRDS) à partir des comptes nationaux de l'Insee.

⁵ Les dépenses fiscales s'analysent comme « des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français ». Toute mesure impliquant une perte de recettes pour le budget de l'État n'est donc pas une dépense fiscale ; qualifier une mesure de « dépense fiscale » suppose de se référer à une législation de base à laquelle elle dérogerait.

Le précédent rapport du Conseil des prélèvements obligatoires⁶ relevait en 2018 quatre séries de défauts principaux du système d'imposition du capital des ménages : son excessive complexité et sa faible lisibilité, sa difficulté à atténuer la dynamique déjà forte de concentration du capital, les insuffisantes adaptations aux évolutions économiques et démographiques, enfin l'inadaptation de l'imposition des non-résidents dans un contexte de mobilité internationale croissante.

Le présent rapport, sept ans après ce dernier, englobe la fiscalité sur le patrimoine mobilier et immobilier, que celle-ci porte sur les revenus, la détention ou la transmission. Il exclut l'impôt sur les sociétés mais inclut la taxe foncière, sans analyser de façon développée l'assiette de cet impôt qui sera examinée dans un rapport du CPO à paraître à l'été 2026 sur la fiscalité locale. Il prend en compte, dans ses constats, l'état du droit existant début octobre 2025 et évoque certains points de discussion soulevés dans le cadre des débats sur le PLF et le PLFSS 2026, qui n'ont fait, au jour de parution du présent rapport, l'objet d'aucune adoption définitive. En l'absence d'un consensus sur le bon niveau des prélèvements obligatoires sur le patrimoine, il se fixe l'objectif de corriger les principales distorsions d'imposition qui nuisent à l'efficacité économique, créent un sentiment d'injustice et fragilisent l'acceptation de l'impôt. Il présente des recommandations dont l'impact serait globalement neutre pour les finances publiques.

Le rapport se compose de trois chapitres. L'imposition du patrimoine demeure en France comparativement forte et complexe en dépit des réformes de 2018, et peine à répondre au défi de la concentration des patrimoines (I). L'imposition du patrimoine s'inscrit dans un cadre économique, juridique, politique et social qui limite les marges d'évolution, mais laisse un espace à la réforme (II). Un impôt plus neutre, plus équitable et apte à anticiper les défis démographiques et sociétaux suppose de s'engager dans une démarche associant, pour la détention et la transmission, des taux réduits et une assiette large (III).

⁶ *Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages*, Conseil des prélèvements obligatoires, 2018

Chapitre I – Une imposition complexe, inégalitaire et source de distorsions économiques

Le présent chapitre pose un quadruple constat : le patrimoine des ménages croît et se concentre (1) ; la fiscalité sur le patrimoine accompagne cette hausse mais reste très différente selon la nature du patrimoine (2) ; les systèmes fiscaux en vigueur sont peu utilisés à ce jour pour infléchir la concentration des patrimoines (3) ; les prélèvements obligatoires cherchent à orienter l'épargne vers des politiques publiques très diverses sans tenir compte du rendement et du risque (4).

1. Un patrimoine en croissance et en voie de concentration rapide

En 2024, en comptabilité nationale, le patrimoine net total des ménages représente 14 715 Md€, détenus à hauteur de 9 868 Md€ sous forme d'actifs non financiers (dont 9 387 Md€ d'immobilier) et 6 926 Md€ sous forme d'actifs financiers, auxquels se soustraient 2 078 Md€ de passifs financiers. Les revenus du patrimoine perçus par les ménages représentent 420 Md€ en 2024⁷.

1.1. Le patrimoine a crû plus vite sur longue période que le revenu, mais cette évolution s'est ralentie depuis la crise financière de 2010

En France, la valeur du patrimoine des ménages a presque triplé en euros courants depuis 2001, soit une progression de 8,1 % en moyenne par

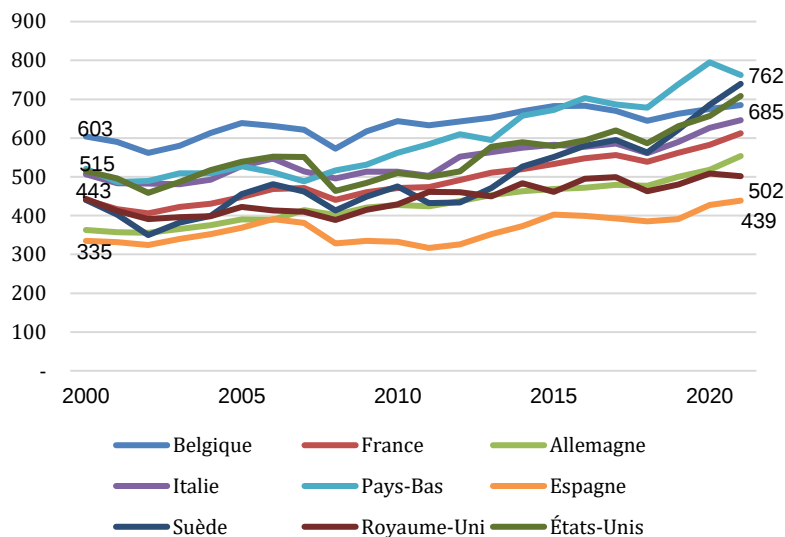
⁷ Source : Insee, Comptes nationaux 2024, base 2020.

an, une augmentation près de deux fois plus rapide que celle du revenu disponible net des ménages (+4,2 % par an).

Cette évolution s'est cependant fortement infléchie depuis la crise financière. Depuis 2010, le patrimoine net des ménages n'a progressé que de 2,3% en moyenne en euros courants, contre 2,0% pour le revenu disponible net.

Cet accroissement plus rapide du patrimoine que des revenus s'inscrit dans la tendance observée au sein de l'OCDE. L'indicateur de richesse nette des ménages et des institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLM) permet de rapporter le patrimoine des ménages au revenu disponible net. En 2021, le ratio de richesse nette des ménages varie de 439 % du revenu disponible en Espagne à 762 % aux Pays-Bas. **La France occupe une position médiane, entre l'Italie et l'Allemagne**, avec 612 %. Depuis 2000, ce ratio est en hausse.

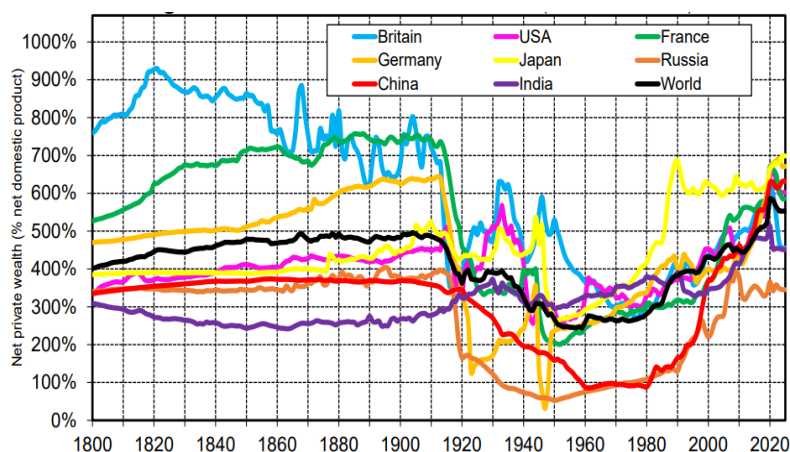
**Graphique n° 1 : richesse nette des ménages
en % de leur revenu disponible net entre 2000 et 2021**



Source : CPO, à partir des données de l'OCDE

De récents travaux de recherche du *World inequality lab*⁸ confirment l'augmentation extrêmement forte, à l'échelle mondiale du ratio richesse/revenu, passant d'environ 391 % du produit intérieur net mondial en 1980 à plus de 627 % en 2025, une augmentation sans précédent dans l'histoire. Les rendements moyens du capital ont légèrement diminué, passant de 7,5 % à 5,6 %, mais sont restés bien supérieurs aux taux de croissance des revenus. Pour la France, l'étude du WID montre que la richesse privée nette est passée de 200 % à 300 % entre 1950 et 1995, puis a **fortement augmenté dans les trente dernières années pour atteindre 600%**.

Graphique n° 2 : richesse privée nette 1800 - 2025



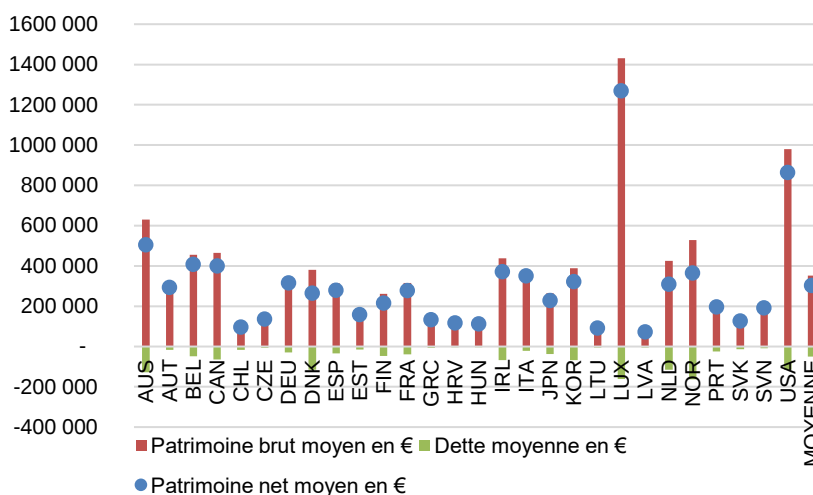
Source : WID, *Global wealth accumulation and ownership patterns, 1800 – 2025*, 09/2025

Les dettes représentent une part limitée du patrimoine brut des ménages. La France se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE (46 % de ménages endettés). Une fois les dettes déduites, le patrimoine net moyen des ménages s'élève à 302 253 € en moyenne dans les pays

⁸ L. Bauluz, P. Brassac, J. Dietrich, C Martinez-Toledano, G. Nievas, M. Odersky, T. Piketty, A. Sodano, A ; Somanchi, *Global wealth accumulation and ownership patterns, 1800 – 2025* , 09/2025

de l'OCDE (de 73 000 € environ en Lettonie à près de 1,3 M€ au Luxembourg). Avec 277 088 €, la France se situe au niveau de l'Espagne, et est en retrait par rapport à l'Italie ou à l'Allemagne.

Graphique n° 3 : dette et patrimoine moyen des ménages en 2022



Source : CPO, à partir de OCDE, *Wealth Distribution Database*. Données 2022 ou dernière année disponible.

1.2. Le patrimoine des Français croît avec l'âge et le revenu, notamment dans sa partie mobilière

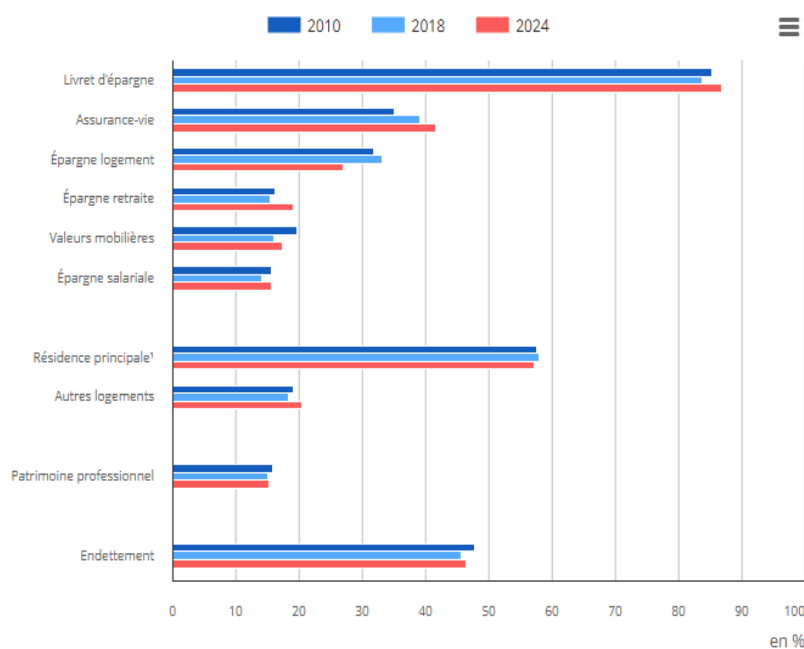
1.2.1. Les catégories de patrimoine sont inégalement réparties entre les ménages

Au sein de l'OCDE, le patrimoine des ménages est majoritairement composé de patrimoine non-financier, en particulier immobilier.

En France, le patrimoine financier représente seulement 30 % du patrimoine des ménages, en dessous de l'Allemagne (34 %), du Danemark (45 %) et surtout des États-Unis (59 %). Toutes catégories socio-professionnelles (CSP) confondues, les actifs les plus couramment détenus sont le livret d'épargne, la résidence principale (57 % des ménages sont propriétaires de leur résidence principale) et l'assurance-vie, qui progresse le plus rapidement. En revanche, la détention d'épargne retraite, de valeurs

mobilières, d'épargne salariale ou de patrimoine professionnel concerne moins de 20 % des ménages.

Graphique n° 4 : taux de détention par grand type d'actifs et endettement en France, entre 2010 et 2024

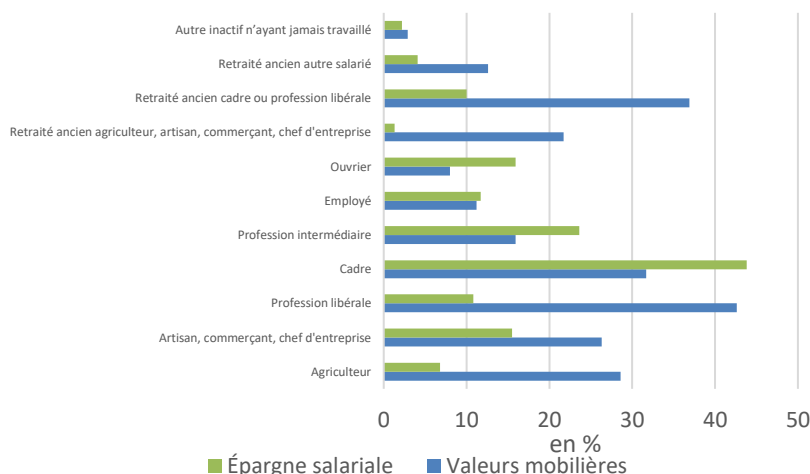


Note de lecture : Le taux de détention d'une résidence principale inclut les propriétaires et les usufruitiers.

Source : Insee Focus, n°354, 14 mai 2025, d'après enquête Patrimoine 2009-2010 et enquêtes Histoire de vie et Patrimoine 2017-2018, 2023-2024.

La détention d'une assurance-vie est corrélée à l'âge. 26% des moins de 30 ans et 51% des plus de 70 ans y ont investi une partie de leur épargne. La détention de valeurs mobilières et d'épargne salariale est corrélée à la CSP. L'épargne salariale est très fréquente chez les cadres (44%) et les valeurs mobilières chez les professions libérales (43%).

Graphique n° 5 : taux de détention de certains produits financiers en 2024



Source : A. Descours, P. Hodille, P. Livet, CPO, 2025 d'après Insee Focus, n°354, 14 mai 2025, d'après enquête Histoire de vie et Patrimoine 2023-2024

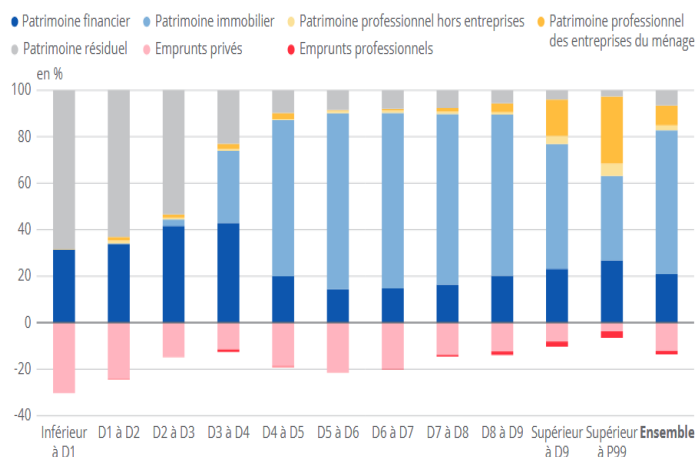
La détention de la résidence principale augmente aussi avec l'âge : 17% pour les moins de 30 ans, 71% pour les 70 ans ou plus. En termes de catégories socio-professionnelles (CSP), ce sont les retraités anciens cadres ou professionnels libéraux qui dominent (91%), suivis par les agriculteurs (89%) ; les ouvriers et employés sont 38% à posséder leur résidence principale.

L'importance du patrimoine immobilier est commune à l'ensemble des pays membres de l'OCDE, États Unis exceptés. Mais le taux de propriétaires varie fortement d'un pays à l'autre : 45 % des ménages sont propriétaires de leur résidence principale en Allemagne contre 78 % en Italie et 56 % en France (en moyenne en zone euro ce taux est de 61 % en 2020-2021). Ces variations semblent s'expliquer surtout par des différences d'accès à la propriété des ménages les moins dotés en patrimoine : en Allemagne, au sein des 50 % de ménages les moins riches, seuls 7 % sont propriétaires de leur résidence principale contre 21 % en

France et 58 % en Italie⁹. Le recours à l'emprunt pour financer l'acquisition de la résidence principale dépend également des pays considérés¹⁰.

La détention de patrimoine professionnel dépend étroitement de la CSP, les agriculteurs (94%), artisans, commerçants, chefs d'entreprise (77%) et professions libérales (64%) étant les plus concernés. La part du patrimoine professionnel est fortement corrélée au niveau global du patrimoine. Jusqu'au troisième décile de patrimoine, le patrimoine est constitué d'épargne réglementée (entre 32 et 42 %) et de biens résiduels (entre 68 et 53 % : voiture, équipement ménager, bijoux...). Le 4^e dixième voit apparaître une part minoritaire de patrimoine immobilier (31 %), et entre le 5^e et le dernier décile, ce patrimoine immobilier devient prépondérant (entre 67 et 69 %). Au-delà du dernier centile, c'est le patrimoine professionnel (34 % contre 11 % en moyenne) et financier (27 % contre 21 % en moyenne, épargne réglementée comprise) qui domine.

Graphique n° 6 : composition du patrimoine brut par dixième, en 2021



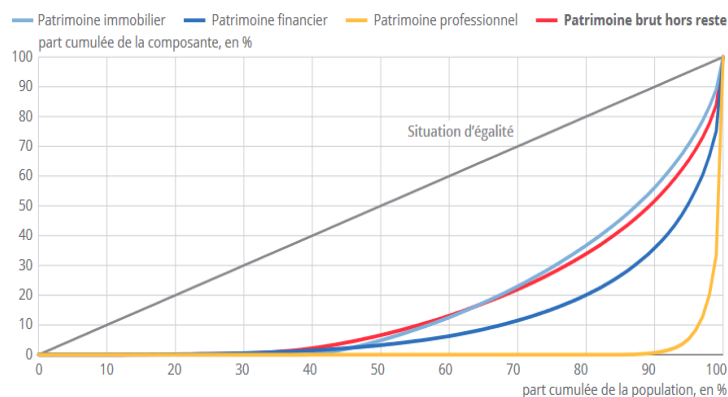
Source : Insee Références, Revenus et patrimoine des ménages, édition 2024, d'après l'enquête Histoire de vie et Patrimoine 2020-2021

⁹ Insee Références, Revenus et patrimoine des ménages, « 2.10 Patrimoine immobilier des ménages de la zone euro », 2024.

¹⁰ OCDE, La fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE, 2022.

La courbe de Lorenz¹¹, qui reprend les données de l'enquête Histoire de vie et patrimoine réalisée par l'Insee, montre encore plus clairement ces différences dans la composition des patrimoines : en 2021, les 10 % les plus aisés détenaient environ 50 % du patrimoine brut hors reste¹² en France (courbe rouge), tandis que les 50 % les plus pauvres n'en détenaient que 8 %. Ces même 10 % les plus aisés détenaient 99 % du patrimoine professionnel total en France.

Graphique n° 7 : concentration des différentes composantes de patrimoine et du patrimoine brut hors reste, début 2021



Note : Les ménages sont classés par ordre croissant de patrimoine (brut hors reste ou d'une composante donnée selon les courbes), puis la part cumulée de patrimoine peut être déterminée pour la part de population associée

Lecture : Début 2021, les 10 % les plus aisés de la population française détenaient 99 % du patrimoine professionnel total, 64 % du patrimoine financier total et 44 % du patrimoine immobilier total.

Champ : France, hors Mayotte, ménages vivant en logement ordinaire.

Source : Insee, enquête Histoire de vie et Patrimoine, 2020-2021.

À partir des données de l'enquête HVP de l'Insee¹³, il est possible de dégager des profils-type. Il en ressort que **les individus les plus âgés ayant exercé ou exerçant une activité de cadre ou de profession**

¹¹ La courbe de Lorenz est une représentation graphique permettant de visualiser la distribution d'une série statistique au sein d'une population, par rapport à une ligne droite de référence représentant une situation d'égalité parfaite. Elle a été développée par Max O. Lorenz en vue d'une représentation graphique des inégalités de revenu.

¹² Patrimoine brut hors véhicules, biens durables et objets de valeur.

¹³ Voir RP 4 « Prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages et inégalités de patrimoine »- Pauline Callac, Alexandre Jehan

intellectuelle supérieure détiennent un patrimoine plus élevé que les autres catégories. Une grande partie de ces autres catégories est propriétaire de sa résidence principale mais détient aussi pour beaucoup d'entre eux d'autres types d'actifs, notamment des valeurs mobilières ou du patrimoine professionnel.

A contrario, les individus les plus jeunes et ceux exerçant des professions d'ouvriers ou d'employés détiennent en moyenne un patrimoine plus faible et moins diversifié que la population décrite précédemment, avec une concentration du patrimoine sur les livrets.

1.2.2. Le pic d'âge de détention du patrimoine recule rapidement

Dans l'OCDE, les jeunes possèdent souvent très peu de patrimoine, mais celui-ci tend à croître avec l'âge, d'autant que les revenus augmentent au fil de la carrière, ce qui favorise épargne et accumulation d'actifs. À l'inverse, lors du passage à la retraite, la baisse de revenus peut amener les ménages à puiser dans leur patrimoine pour maintenir leur niveau de vie. Les plus hauts niveaux de patrimoine sont ainsi atteints par les ménages ayant entre 55 et 64 ans. Le niveau de richesse reste malgré tout élevé parmi les plus de 75 ans.

Ces différences de richesse peuvent aussi refléter des effets de cohorte : la plus grande richesse observée sur la tranche 55-64 ans qu'au-delà de 65 ans peut refléter une augmentation régulière du patrimoine des ménages. Hood et Joyce (2017)¹⁴ ont montré que les ménages britanniques âgés de 80 ans ou plus en 2012-2013 détenaient plus de patrimoine que les ménages du même âge en 2002-2003, principalement en raison de l'accroissement du patrimoine immobilier. Cet effet de cohorte semble cependant négatif pour les plus jeunes générations dans certains pays : en Espagne, les études comparatives montrent que les individus nés entre 1981 et 1996 (« *millennials* ») présentent au même âge un niveau de richesse nettement inférieur à la cohorte des personnes nées entre 1958 et 1980 (« *baby-boomers* ») à tous les déciles de la distribution de richesse¹⁵.

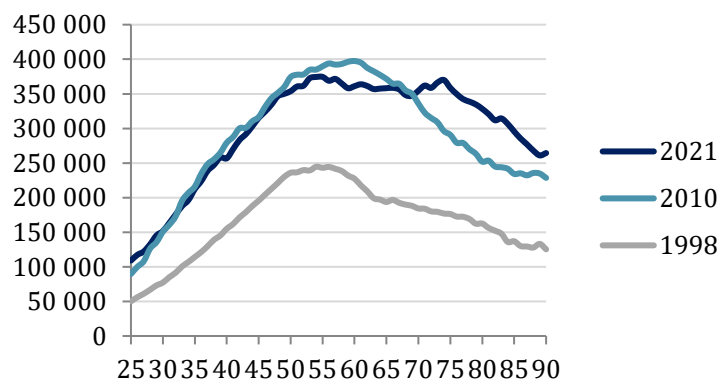
¹⁴ Hood, A. et R. Joyce (2017), *Inheritances and Inequality across and within Generations*, Institute for Fiscal Studies.

¹⁵ Fundación Afi (2024), *Demografía, vivienda y brechas de riqueza*. En 2022, seuls 32% des ménages espagnols de moins de 35 ans (nés après 1987) possédaient leur résidence principale, contre plus de 65% des jeunes en 2002 (nés entre 1967 et 1980).

En France, en moyenne, la tranche d'âge 60-69 ans, en 2021, détient le plus haut montant de patrimoine net (361 400 €¹⁶). Cette agrégation du patrimoine brut cache des disparités selon la catégorie de patrimoine. La courbe de patrimoine détenu est ainsi, pour les actifs financiers, constamment croissante avec l'âge jusqu'à 75 ans, puis stable. Elle est, pour le patrimoine professionnel, croissante jusqu'à 50 ans, puis résolument décroissante au-delà et, pour le patrimoine immobilier, croissante jusqu'à 53 ans, stable jusqu'à 75 ans, et décroissante au-delà.

Au total, l'âge à partir duquel s'amorce la diminution du patrimoine recule depuis le début du siècle, même en euros constants : il passe de 54 à 60 ans entre 1998 et 2010, puis à 75 ans en 2021 (la courbe suit un plateau, le pic atteignant son maximum à 54 ans, mais ne redescendant pas avant 75 ans). Sur la période plus récente, **depuis 2010, le patrimoine brut des moins de 45 ans a stagné en termes réels, celui des 45-70 ans a légèrement diminué et celui des plus de 70 ans a significativement progressé.**

Graphique n° 8 : montant moyen de patrimoine brut et des composantes selon l'âge de la personne de référence du ménage en 1998, 2010 et 2021 (en euros constants 2021)



Note : Les courbes sont lissées pour rendre les tendances plus visibles.

Champ : France métropolitaine, ménages vivant en logement ordinaire.

Source : rapporteurs (RP3) d'après Insee Références, « Les revenus et le patrimoine des ménages » – Édition 2024.

¹⁶ Insee Références, Les revenus et le patrimoine des ménages, fiche 2.4 Patrimoine des ménages, 17 octobre 2024

1.2.3. Les écarts de patrimoine s'accroissent en fonction du genre

D'après une étude de Nicolas Frémeaux et Marion Leturcq datant de 2020¹⁷, **l'écart moyen de patrimoine entre hommes et femmes s'est accru depuis la fin des années 1990**. Il est passé de 7 000 € en 1998 à 24 500 € en 2015, soit un différentiel passant de 9 à 16 % sur la période. Ces résultats sont la conséquence d'arrangements familiaux encouragés par le système socio-fiscal.

Les travaux de Céline Bessière et Sibylle Gollac¹⁸ montrent notamment que la transmission de patrimoines familiaux très inégaux d'une génération à l'autre s'inscrit dans des stratégies familiales de reproduction, via une transmission plus forte du patrimoine, notamment professionnel, aux fils qu'aux filles. De même, au sein du couple, les hommes sont plus souvent propriétaires exclusifs ou majoritaires des biens immobiliers et le patrimoine des femmes est davantage fragilisé par le veuvage et les séparations.

1.3. Des épargnants rétifs au risque

Le lien entre les constantes de comportement des épargnants et les chocs externes qui n'ont pas manqué ces dernières années (crise covid-19, inflation, hausse des taux et crise immobilière) est complexe.

Arrondel et Masson¹⁹ rappelaient en 2016 les trois facteurs importants influant sur les arbitrages entre consommation et épargne : les « **ressources** » **disponibles de l'individu** (patrimoine, capital santé, niveau d'éducation, connaissances financières) ; la **perception de l'environnement** et les anticipations (avec des éléments économiques tels que l'évolution des salaires, le risque de chômage, les anticipations de retraite, de santé ou d'espérance de vie) ; enfin, les **préférences de**

¹⁷ Nicolas Frémeaux et Marion Leturcq, « Inequalities and the individualization of wealth », *Journal of Public Economics*, 2020, cite par le RP 4 « Prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages et inégalités de patrimoine »- Pauline Callac, Alexandre Jehan

¹⁸ Céline Bessière et Sibylle Gollac, *Le genre du capital. Comment la famille reproduit les inégalités*, La Découverte, 2020.

¹⁹ *Les épargnants français dans la « grande récession » : préférences, anticipations et choix de portefeuille*, Luc Arrondel et André Masson, Institut CDC pour la recherche, PSE, 2016

l'individu en termes de risque et de préférence pour le bien-être futur par rapport au bien-être présent.

Ils montraient, suite à la crise de 2008, un changement important de pratiques, avec une diminution de 50 % du nombre d'actionnaires entre 2008 et 2015, et une progression concomitante des dépôts sur les livrets réglementés. Plutôt que les ressources disponibles, l'aversion au risque ou la préférence temporelle, l'enquête réalisée mettait en lumière le poids déterminant de la perception de l'avenir dégradée, après la crise des dettes souveraines de 2011, qui avait pour conséquence des anticipations négatives sur la rentabilité des actions.

En 2025, **constituer une épargne de précaution** reste de très loin d'après la dernière étude Ipsos²⁰ la première des motivations (59 %, et 68 % pour ceux n'ayant aucun produit spécialisé). C'est une motivation qui est corrélée avec, mais pas forcément exclusivement dépendante de, l'environnement économique : ce taux était plus fort en 2018 dans un contexte économique favorable (67 %), et a baissé depuis lors (52 % en 2024). La deuxième motivation est la **préparation de la retraite**, une motivation qui progresse cependant depuis 2022, passant de 22 à 28 %, mais qui avoisinait 30 % en 2018. La troisième motivation est l'assurance contre **le risque de dépendance**, qui oscille depuis 2017 entre 21 et 23 %. Viennent ensuite des motivations d'ordre familial (aider enfants, petits-enfants ou parents) ou liées à un achat (voiture, meuble, immobilier).

Une autre constante est la **hiérarchie des produits d'épargne** : entre 78 et 84 % se déclarent depuis 2017 détenteurs de livrets réglementés (84 % en 2025) ; entre 36 et 45 % d'un contrat d'assurance-vie (37 % en 2025). Dans cette enquête déclarative, la hiérarchie est stable, avec des fluctuations intéressantes : dans le contexte de la crise de l'immobilier, l'épargne logement concerne moins de détenteurs (30 %, contre 40 % en 2019), l'épargne salariale est très stable (20 %), l'épargne retraite se stabilise avec 15 % après une nette progression. A l'inverse les PEA, les actions et les obligations baissent nettement (13 et 12 %).

La hiérarchie n'est pas la même sur le placement de l'épargne dans ces différents produits : dans l'étude Ifop²¹, l'assurance-vie obtient le

²⁰ Baromètre annuel « Les français, l'épargne et la retraite », Ipsos pour le cercle des épargnants, janvier 2025

²¹ *Les français, l'épargne et la retraite*, IFOP CECOP, printemps 2025

meilleur score (58 % la trouvent intéressante) devant le bien immobilier qu'on loue (56 % contre 68 % en 2017), le livret A (52 %, un score encore très élevé du fait des taux, il était de 15 % en 2020), l'épargne retraite (48 %) et les actions (41 % contre 46 % en 2020).

L'approche est radicalement différente chez les épargnants américains qui, selon une enquête récente²², mettent au premier rang le marché boursier (27 %), devant l'immobilier (24 %), l'épargne liquide et les certificats de dépôt (21 %).

En France, d'une manière générale, alors que depuis 2019²³ la préférence affichée pour la dépense plutôt que l'épargne²⁴, et la préférence pour des produits rentables plutôt que sûrs avaient augmenté, passant respectivement de 4,7 à 5,4 et de 3,8 à 4,5, l'année 2025 se caractérise par un **retour à la prudence**, avec respectivement 5,2 et 4,3. La part de personnes qui déclarent ne pas épargner, qui était montée de 13 à 20 % entre 2017 et 2023, redescend à 12 %.

Cette aversion au risque est liée à l'âge, et le vieillissement de la population est un défi important à cet égard. Si l'on ne dispose pas d'étude précise côté français, une étude portant sur de larges échantillons représentatifs aux Pays-Bas et en Allemagne²⁵ révèle une tendance claire : la propension à prendre des risques diminue progressivement avec l'âge. Jusqu'à 65 ans, cette propension décline de manière linéaire, et ralentit après de manière notable.

En termes de placements, la préférence va par ailleurs à des produits peu rentables mais peu taxés dans le cadre d'une succession par rapport à des produits plus rentables mais plus taxés. L'étude de l'Ifop rappelle d'une

²² Bankrate survey, January 17-19, 2025

²³ Baromètre annuel « Les français, l'épargne et la retraite », IPSOS pour le cercle des épargnants, janvier 2025

²⁴ Cette préférence affichée ne correspond pas nécessairement aux comportements réels marqués par un taux d'épargne élevé des ménages depuis 2020.

²⁵ Dohmen, T, A Falk, B Golsteyn, D Huffman and U Sunde (2017), "*Risk attitudes across the life course*", *Economic Journal* 127(605): F95-F116. Les deux pays étudiés se caractérisent, à la différence de la France, par un poids important de l'épargne-retraite.

manière générale les réticences face à l'orientation par les pouvoirs publics de l'épargne des ménages vers certains produits via le taux d'imposition²⁶.

1.4. Le patrimoine se concentre et la part de la richesse héritée croît

1.3.1. Une concentration forte à l'échelle mondiale et en France

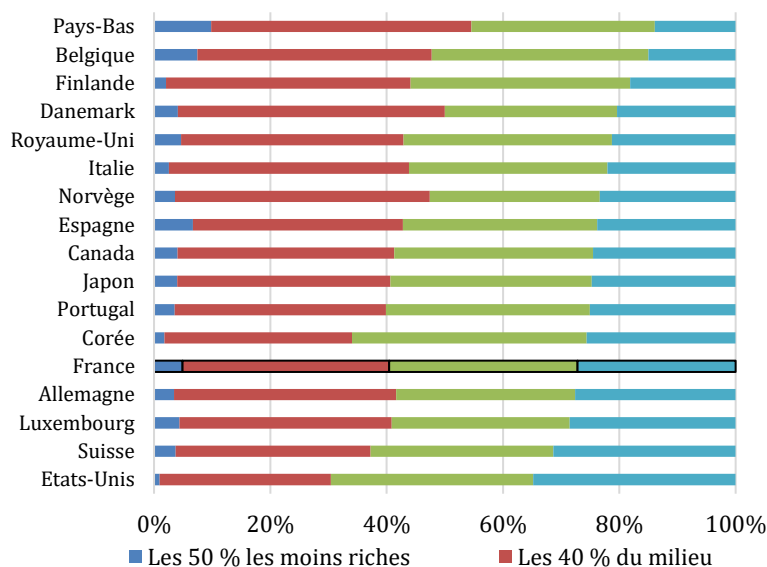
Le patrimoine se concentre au sommet de la distribution dans les pays de l'OCDE.

Selon les données du *World Inequality Lab*, en 2023, 10 % de la population adulte européenne détient 60 % du patrimoine net²⁷ et le centième le plus favorisé plus de la moitié. Ces inégalités sont plus ou moins marquées selon les pays. Aux États-Unis, le dixième le plus favorisé détient 70 % de la richesse nationale, contre 60 % en France, et le 1 % le plus riche en détient 35 %, contre 27 % en France.

²⁶ 78 % trouvent « pas normal » que les pouvoirs publics cherchent à orienter l'épargne des ménages sur certains produits plutôt que sur d'autres en faisant varier le taux d'imposition sur les rendements financiers obtenus

²⁷ Le patrimoine personnel net est la somme de tous les actifs financiers (obligations ou capitaux propres) et non financiers (immobilier et foncier) détenus par les individus, nette de leurs dettes.

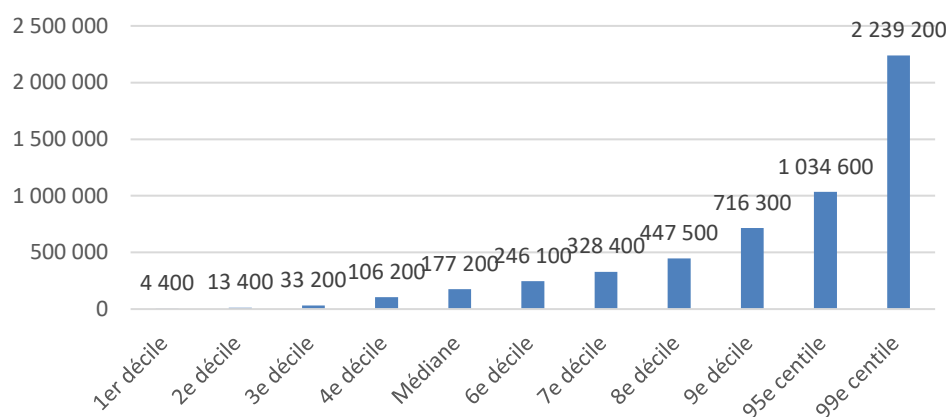
Graphique n° 9 : distribution du patrimoine personnel dans une sélection de pays de l'OCDE



Source : CPO d'après World Inequality Database. Patrimoine net par adulte de plus de 20 ans en 2023.

En France, le dernier centile (1%) des ménages les mieux dotés disposait en 2021 d'un patrimoine supérieur à 2,2 M€.

Graphique n° 10 : distribution des montants de patrimoine brut en 2021 (euros)



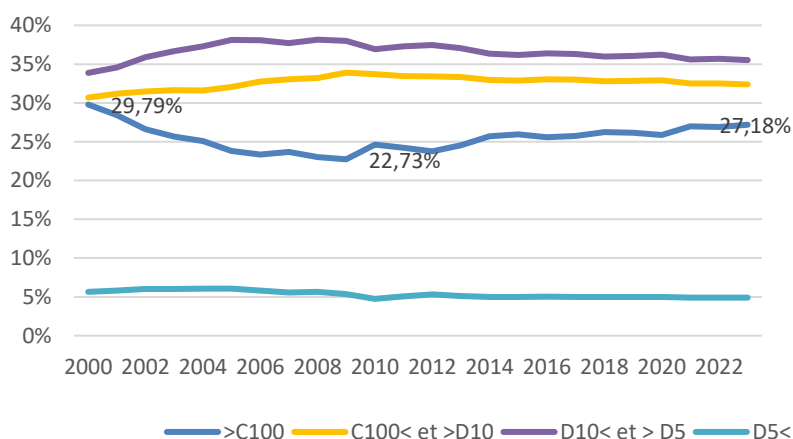
Source : CPO d'après Insee Focus n°287, 25 janvier 2023, et Histoire de vie et patrimoine 2020-2021

1.3.2. Une concentration croissante en France depuis 2009

La concentration des patrimoines a crû en France au cours des dernières années, mais son évolution n'est pas linéaire.

Entre l'éclatement de la bulle internet au début des années 2000 et la crise immobilière de 2008-2009, la croissance rapide du patrimoine global bénéficie assez largement à une moitié de la population et la part des 1% les plus riches dans ce patrimoine tend à reculer. **Depuis 2009, au contraire, l'augmentation de la valeur du patrimoine, plus lente, est concentrée sur les 1% les plus riches.**

Graphique n° 11 : répartition du patrimoine net total par personne



Source : CPO d'après World Inequality Database. Patrimoine net par adulte de plus de 20 ans en 2023.

L'inégale répartition des revenus du patrimoine s'est également renforcée durant les vingt dernières années. En effet, le revenu annuel moyen des foyers à très hauts revenus (THR)²⁸ a augmenté de 119 % sur la

²⁸ Les foyers « riches » au sens de l'Observatoire des inégalités sont ceux dont le patrimoine représente le triple du patrimoine brut médian, ce qui représente 5 millions de personnes. La notion de foyers les plus aisés, portée notamment par la direction générale des finances publiques, concerne les 0,1 % des foyers avec les revenus ou les patrimoines les plus élevés en France, soit environ 40 700 foyers. Cette définition différencie les foyers à très hauts revenus (THR) qui percevaient au moins 463 000 €

période 2003-2022, alors que le revenu moyen des 90 % les moins aisés n'a crû que de 39 %, soit un rythme à peine supérieur à l'inflation cumulée (36,75 %).

1.3.3. Des écarts de niveau de richesse amplifiés par les différences de composition

Les **différences de composition du patrimoine** contribuent au creusement des écarts entre les niveaux de patrimoine et de revenus tirés de celui-ci.

Le **patrimoine financier** joue à cet égard un rôle moteur dans la concentration du patrimoine sur les 1% ou les 0,1% les plus riches. Les plus-values sur les actifs financiers risqués sont plus importantes sur le long terme : entre 2010 et 2022, le prix des actions a augmenté en moyenne de 73 % en zone euro, contre moins de 20 % pour les prix de l'immobilier²⁹. Cet effet prix correspond à une appréhension différente du risque financier : les ménages les plus aisés détiennent, en proportion, davantage d'actifs financiers plus risqués et donc plus rémunérateurs (actions et fonds d'investissement) en l'absence d'accident économique.

La **hausse des prix des logements** creuse les inégalités entre ménages propriétaires et locataires, ces derniers étant surreprésentés dans la moitié de la population au patrimoine le plus faible.

1.3.4. L'apport croissant de l'héritage

Les ménages à patrimoine élevé reçoivent plus fréquemment des héritages ou des donations. Environ un tiers des ménages dans l'OCDE déclarent avoir reçu un héritage ou une donation significative. Cette part atteint 51 % dans le quintile supérieur de richesses, et seulement 12 % dans le quintile le plus bas. Le phénomène est plus marqué en France, avec 66 % de personnes concernées dans le quintile supérieur.

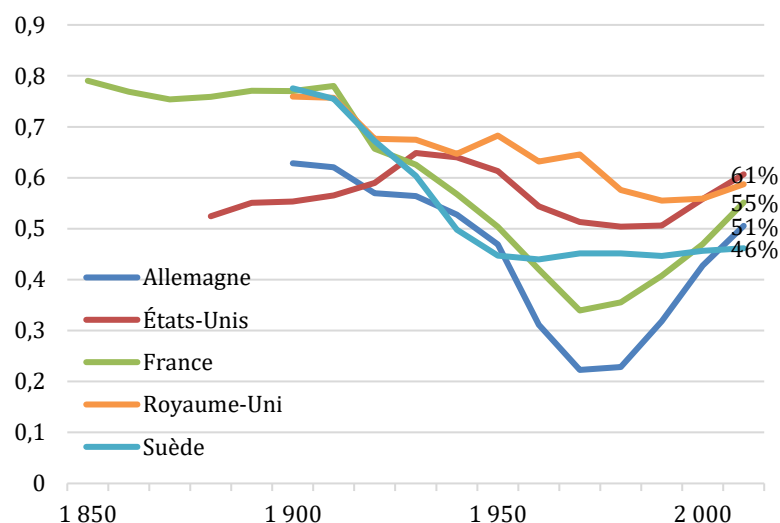
Les transmissions intergénérationnelles jouent un rôle crucial dans l'accumulation du patrimoine au fil du temps. Plusieurs travaux récents semblent suggérer que **la part des héritages dans le patrimoine total**

de revenus par an en 2022 et les foyers à très haut patrimoine (THP) qui possédaient au moins 2,7 M€ de patrimoine la même année.

²⁹ Indicateurs de l'OCDE, prix des logements et prix des actions.

détenu est en forte croissance depuis les années 1990 dans les pays étudiés à l'exception de la Suède³⁰.

Graphique n° 12 : part de patrimoine transmis par héritage dans le patrimoine privé entre 1900 et 2010 dans une sélection de pays



Source : CPO d'après OCDE (2021) *L'impôt sur les successions*, Alvaredo, Garbinti et Piketty (2017)³¹, Ohlsson, Roine, Waldenström (2020)³² pour la Suède.

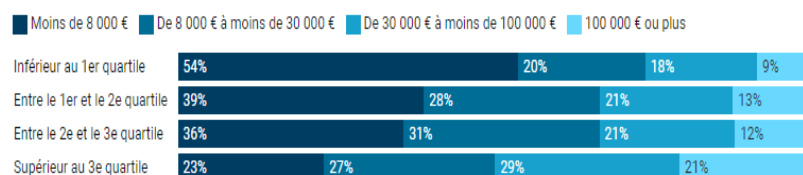
En France, la part d'héritages d'une valeur au moins égale à 100 000 € se situe entre 9 et 12 % dans les trois premiers quarts et monte à 21 % dans le dernier quart des ménages.

³⁰ André Masson (*L'Héritage au XXI^e siècle*, Odile Jacob, 2025) rappelle cependant que les modalités d'évaluation de la part du patrimoine transmis par héritage dans le patrimoine privé font l'objet de vives controverses académiques

³¹ Alvaredo, F., B. Garbinti et T. Piketty (2017), « On the Share of Inheritance in Aggregate Wealth: Europe and the USA, 1900–2010 », *Economica*, vol. 84/334, pp. 239-260,

³² Henry Ohlsson & Jesper Roine & Daniel Waldenström, 2020. "Inherited Wealth over the Path of Development: Sweden, 1810–2016," *Journal of the European Economic Association*, European Economic Association, vol. 18(3), pages 1123-1157.

Graphique n° 13 : répartition des héritages selon leur montant et le revenu disponible du ménage des héritiers



Note de lecture : Parmi les Français appartenant au premier quartile de revenu disponible, 54 % ont reçu un héritage (donation et succession) inférieur à 8 000 €. L'enquête Histoire de vie et patrimoine s'appuie sur des données déclarées et non sur des bases administratives exhaustives, nécessitant ainsi une certaine prudence dans la lecture des résultats.

Source : enquête Histoire de vie et patrimoine de l'Insee, 2021.

L'héritage tend à se concentrer sur les personnes âgées de plus de 60 ans. Parmi les ménages ayant bénéficié d'un héritage, 27 % sont âgés de plus de 60 à 69 ans et 61 % ont plus de 69 ans³³.

La concentration est encore plus prononcée pour les donations. Ainsi entre le 9^e et le 10^e décile au sens du patrimoine brut, 23 % des ménages sont donataires, alors que 15 % sont héritiers. Cette concentration a un impact particulier sur l'accession à la propriété. Les ménages du premier quartile de niveau de vie ayant reçu une donation ou un héritage ont une probabilité de 30 % d'accéder à la propriété dans les quatre ans, contre seulement 3 % pour ceux n'ayant pas reçu de donation, soit un rapport de 1 à 10.

Plusieurs tendances démographiques vont amplifier ces phénomènes dans un proche avenir. Les décès progressifs de la génération issue du *baby-boom* se traduiront par une transmission massive de patrimoine, envers des fratries de moins en moins nombreuses. Les travaux de Piketty (2011)³⁴ et Dherbécourt (2017)³⁵ montrent que le flux de

³³ Enquête HVP, Insee

³⁴ Piketty, T. (2011), « *On The Long-Run Evolution of Inheritance: France 1820-2050* », *The Quarterly Journal of Economics*.

³⁵ Clément Dherbécourt, *Peut-on éviter une société d'héritiers ?*, France Stratégie, note d'analyse n° 51, janvier 2017

l'héritage a augmenté entre 1950 et 2008, lorsqu'il est exprimé en pourcentage du revenu national (passant d'environ 5 % à environ 15 % sur la période). Avec des prévisions de taux de croissance du PIB limitées à 1 % et de rendement du capital autour de 5 %, ce flux pourrait ainsi passer à plus de 20 % en 2040. **Cela représenterait plus de 500 Md€ par an dès 2028 et plus de 600 Md€ dès 2035**³⁶.

En outre, l'allongement de la durée de vie va reporter les transmissions patrimoniales, accentuant le rythme de diminution du patrimoine relatif des jeunes générations. Les projections de l'Insee sur l'âge moyen auquel on hérite (par donation ou succession) sont de 55 ans en 2035 et 60 ans en 2070, alors que cet âge était de 42 ans en 1980³⁷. La facilitation des donations, notamment la loi TEPA de 2007, ne semble pas avoir limité la concentration patrimoniale par âge.

2. Une imposition globalement forte mais très différente selon la nature du patrimoine

Le patrimoine des ménages est imposé à plusieurs étapes : lors de sa détention, à l'occasion des revenus et plus-values réalisées qu'il génère, et lors de sa transmission.

³⁶ Alexandre Ouizille, Théo Iberrakene, Boris Julien-Vauzelle, *Face à la « grande transmission », l'impôt sur les grandes successions*, novembre 2024.

³⁷ Conseil des prélèvements obligatoires. (2018). Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages.

Tableau n° 2 : schéma simplifié de l'architecture des prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages

Motif de taxation		Assiette	Impôt	PS	Rendement (2024, en Md€)
Détenition	Patrimoine immobilier	Valeurs cadastrales	TFPB et TFPNB	/	26,1
		Évaluation de la valeur nette du patrimoine immobilier au 1 ^{er} janvier	IFI	/	2,7
Revenus et plus-values	Revenus immobiliers	Loyers perçus	IR	17,2%	48,9
	Cessions immobilières	Plus-values immobilières	IR	17,2%	
	Revenus mobiliers	Dividendes, revenus distribués, intérêts, produits de placement	IR	17,2%	
		Livrets d'épargne réglementée	/	/	
	Cessions mobilières	Plus-values de cession nettes	IR	17,2%	
Transmission	Transactions immobilières	Prix d'achat du bien	DMTO	/	14,7
	Donations et successions	Valeur du patrimoine transmis	DMTG	/	20,8

Source : comptabilité nationale Insee, Data on taxation trends, Commission européenne

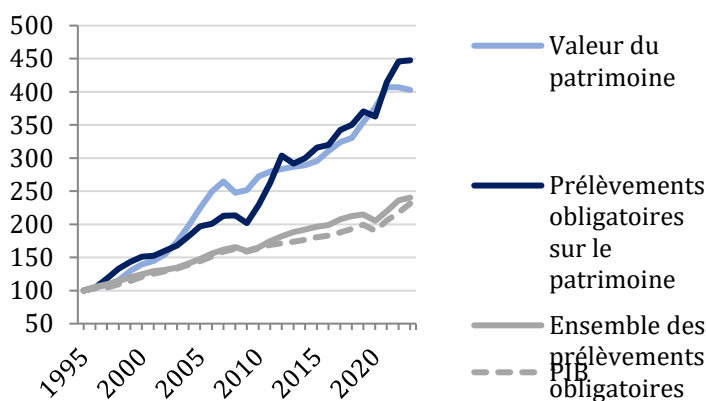
Le rendement de ces prélèvements représente 113,2 Md€ en 2024, soit 3,9 % du PIB, qui se répartissent comme suit : 64,3 Md€ sur la détention et la transmission, soit 0,4 % du patrimoine net des ménages ; 48,9 Md€ sur les revenus du patrimoine, soit 11,6 % des revenus du patrimoine des ménages.

2.1. Une imposition forte et dynamique

2.1.1. Une croissance des prélèvements en ligne avec celle de leur assiette

Le montant des prélèvements obligatoires portant sur le patrimoine des ménages (détention et transmission) a été multiplié par 4,5 depuis 1995, soit une évolution proche de la valeur de ce patrimoine (x 4,0) sur la période. La croissance du patrimoine ayant été plus rapide que celle du PIB (x 2,3), les prélèvements obligatoires sur le patrimoine ont été plus dynamiques que l'ensemble des prélèvements obligatoires (x 2,4), qui ont suivi la même tendance que le PIB sur la période.

Graphique n° 14 : évolution des prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages, de la valeur du patrimoine net des ménages, de l'ensemble des prélèvements obligatoires et du PIB (base 100 en 1995)

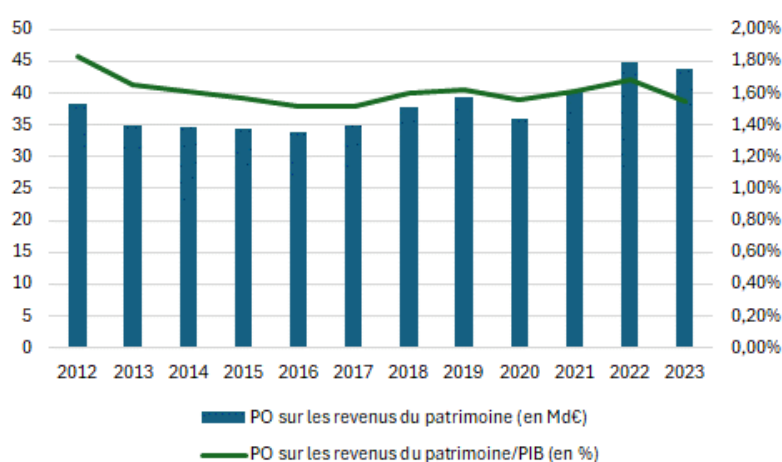


Note : Les prélèvements obligatoires sur les revenus du capital et plus-values des ménages ont été calculées par la DG Trésor pour 2023.

Source : A. Eupherte, B. Pfeiffer, CPO, 2025, d'après Insee, comptes nationaux 2023, base 2020, et Commission européenne, Taxation Trends.

La part des prélèvements sur les revenus du patrimoine dans le PIB qui avait diminué après l'imposition des revenus mobiliers au barème en 2014 est d'abord remontée depuis l'instauration du prélèvement forfaitaire unique (PFU) en 2018, mais est retombée à 1,5 % du PIB en 2023.

Graphique n° 15 : rendement des PO sur les revenus du patrimoine (en Md€ et en % du PIB)



Source : A. Eupherte, B. Pfeiffer, CPO, 2025, d'après Comptes nationaux Insee et data on taxation trends, Commission européenne (base 2020)

L'analyse rétrospective par grand type d'imposition montre une certaine stabilité sur longue période : la part de la détention est en recul depuis 2018 du fait du remplacement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) par l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), alors que la part des revenus du patrimoine est en légère hausse ; le poids des DMTO recule dans la période récente en raison de la baisse du prix des actifs et celui des DMTG reste relativement stable sur l'ensemble de la période.

2.2.2. Une imposition comparativement forte

La France se caractérise au sein de l'OCDE par une imposition du patrimoine forte tant sur la détention et les mutations que sur les revenus du patrimoine. Ce niveau d'imposition reflète le niveau globalement élevé des prélèvements obligatoires en France, mais aussi une structure de prélèvements dans laquelle le capital est plus imposé que dans les pays de puissance économique comparable.

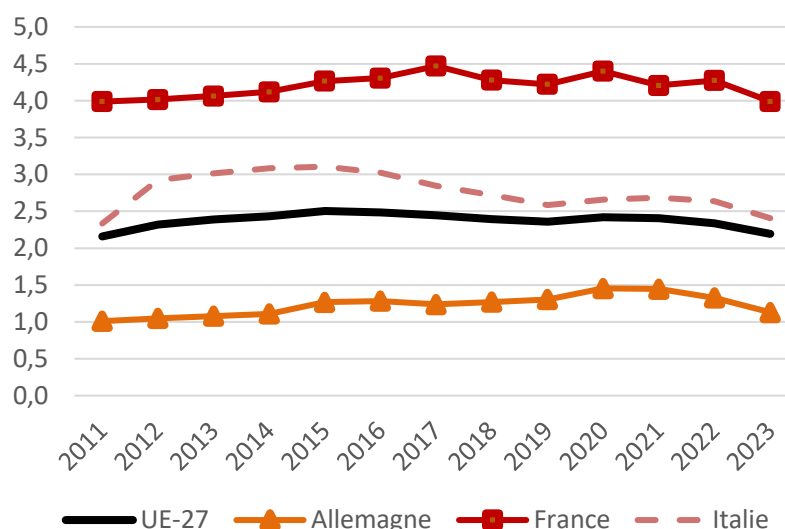
L'imposition de la détention et des mutations du patrimoine représente, en 2022, en moyenne 1,8 % du PIB des pays membres de l'OCDE. La France arrive en quatrième position à 3,7 % du PIB, juste derrière Israël, le Royaume-Uni (4,0 %) et la Corée (3,8%), et nettement au-dessus de la Belgique (3,3 %), de l'Espagne (2,6 %), de l'Italie (2,5 %), de la Suisse (2,2 %) ou de l'Allemagne (1,1 %). En parts relatives de l'ensemble des prélèvements obligatoires, la France ne se classe qu'au huitième rang, avec 8,1 %, loin derrière le Royaume-Uni (11,3 %) et les États-Unis (10,6 %), mais significativement au-dessus de la moyenne de l'OCDE (5,3 %).

La fiscalité du patrimoine s'est maintenue autour de 1,5-1,9 % du PIB entre 1965 et 2021 en moyenne dans les pays membres de l'OCDE. On observe des effets de recomposition : le poids des impôts fonciers a ainsi légèrement augmenté, les recettes associées passant de 0,94% à 1,0 % du PIB entre 1965 et 2021, une hausse au demeurant modérée au regard de l'évolution des prix des logements au cours des dernières décennies. La part des taxes sur les transactions a davantage fluctué au gré des crises économiques. Les impôts sur la fortune et sur l'héritage ont connu une forte décroissance. Les recettes tirées des impôts sur les successions et donations sont ainsi passées de 0,25 % à 0,15 % du PIB, et celles des impôts sur le patrimoine net global de 0,23 % à 0,16 % du PIB.

Sur la période plus récente, les niveaux de prélèvements ont légèrement augmenté : plus 0,13 pt de PIB entre 2013 et 2021 en moyenne dans l'OCDE, notamment au Luxembourg (+1,1 pt de PIB), en Suisse (+0,4 pt de PIB), ou au Portugal (+0,4 pt de PIB).

Par rapport à ses voisins européens, la France continue cependant à se distinguer par un niveau élevé d'imposition du stock de capital, comme cela ressort du graphique ci-dessous (données de la Commission européenne).

Graphique n° 16 : impôts sur le stock de capital en % du PIB (impôts sur propriété immobilière, successions, donations, transactions immobilières, ...)



Source : CPO (Données : Commission européenne)

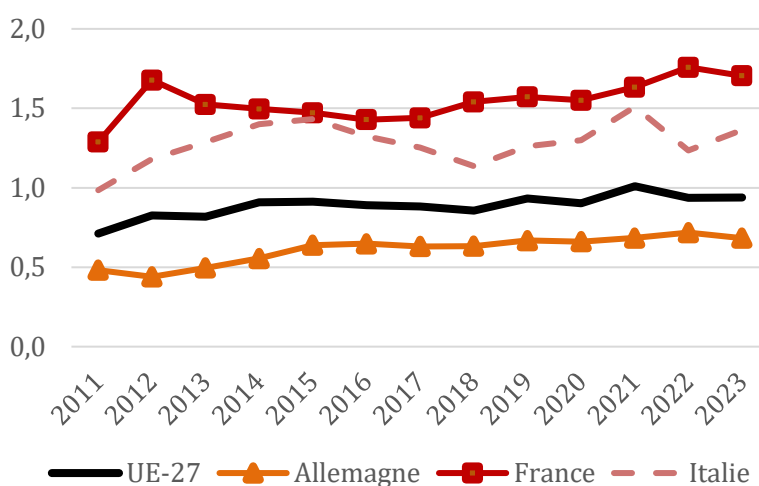
Les **impôts fonciers** sont le principal prélèvement obligatoire sur le patrimoine dans l'OCDE, devant les impôts sur les transactions patrimoniales, qui concernent eux-mêmes en majorité des biens immobiliers, alourdissant le poids global des prélèvements obligatoires sur ce type d'actif. Pour la France, ces deux types d'impôts sont, en pourcentage des prélèvements obligatoires, sensiblement plus élevés que la moyenne de l'OCDE et représentent 4,3 % des prélèvements pour les impôts récurrents sur la propriété immobilière (1,5 point au-dessus de la moyenne) et 2,1 % pour les droits de mutation à titre onéreux (0,7 point au-dessus).

Pour l'imposition sur les donations et les successions, la France se distingue également par une fiscalité plus élevée, représentant 1,6% des prélèvements obligatoires contre 0,4 % en moyenne dans l'OCDE.

Pour l'imposition des revenus du capital, les données de l'Union européenne sont plus précises que celles de l'OCDE sur ce champ (qui excluent les plus-values), même si elles ne prennent pas en compte les loyers perçus et intègrent les gains des jeux d'argent. Les recettes fiscales

des revenus du patrimoine des ménages³⁸ représentent, en 2023, 0,9 % du PIB de l'Union. Elles croissent sur le long terme, mais stagnent depuis 2019. En France, les recettes tirées des revenus du capital des ménages sont les plus élevées de l'Union européenne (1,7 % du PIB).

Graphique n° 17 : impôts sur les revenus du capital des ménages (en % du PIB)

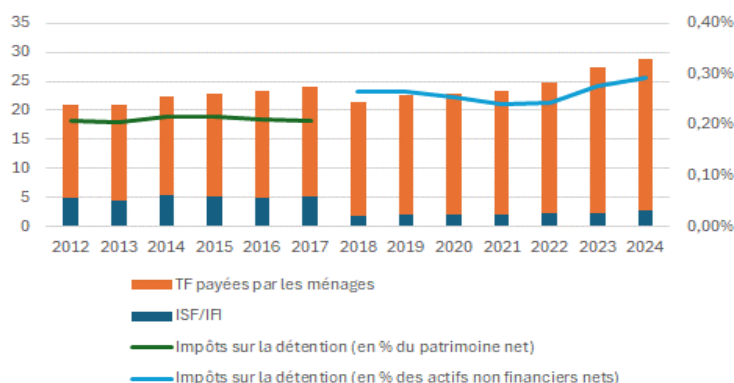


Source : CPO (données : Commission européenne)

2.2. Une imposition de la détention de patrimoine recentrée sur les actifs immobiliers

Depuis la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en 2018, seule la détention de patrimoine immobilier est soumise à taxation, sous la forme de taxes foncières et d'un impôt sur la fortune immobilière. Ces deux types d'imposition représentent, en 2023, 27,1 Md€, soit 25 % du total des prélèvements obligatoires sur le patrimoine et 0,27 % des actifs non financiers des ménages.

³⁸ Dans les rapports préparatoires au présent rapport, le choix a été fait de ne pas retenir dans leur définition les données relatives aux travailleurs indépendants, qui intègrent des éléments liés à leur activité professionnelle.

Graphique n° 18 : rendement des PO sur la détention de patrimoine depuis 2012

Source : CPO d'après Comptes nationaux Insee (base 2020)

De manière générale, la mise en place de l'ISF puis de l'IFI n'a pas conduit à une réduction des inégalités de richesses entre les plus aisés et les plus modestes (cf. [Ch I.3.2](#)). Cette situation s'explique notamment par le mitage de l'assiette de ces impôts (exclusion des actifs professionnels pour l'ISF, puis de l'ensemble des actifs financiers pour l'IFI), qui permet aux ménages les plus aisés d'optimiser leur fiscalité du patrimoine de manière plus importante que les autres Français, et par leur plafonnement.

2.2.1. Des taxes foncières régressives entre propriétaires

Le rendement des taxes foncières croît en euros constants de 15,9 Md€ en 2012 à 24,8 Md€ en 2023. Entre 2014 et 2023, l'assiette de la TFPB a augmenté de 21 %, du fait de l'indexation des valeurs locatives cadastrales sur l'inflation, tandis que le taux moyen s'est accru de 12 %, soit une augmentation globale du produit de 36 %³⁹ contre 27% pour l'ensemble des prélèvements obligatoires⁴⁰. La hausse des taux a été particulièrement notable entre 2022 et 2023.

³⁹ DGCL (2024), « La fiscalité directe locale en 2023 ».

⁴⁰ La détention d'un logement peut également donner lieu à d'autres taxes, selon le statut du logement et sa localisation, telle que la taxe pour l'enlèvement des ordures

Les montants de la TFPB et de la TFPNB correspondent à la valeur locative cadastrale (VLC)⁴¹ fixée par l'administration fiscale multipliée par le taux fixé par les collectivités locales. La loi de finances pour 2020 a prévu une révision des VLC pour mieux prendre en compte la réalité économique. La réforme a été reportée pour les locaux particuliers au 1^{er} janvier 2028 par la loi de finances pour 2023. Un nouveau report au 1^{er} janvier 2031 est envisagé dans le PLF 2026.

Au sein de l'OCDE, la plupart des pays retiennent la **valeur vénale**, (c'est-à-dire le prix du bien sur le marché), laquelle peut toutefois faire l'objet d'une déduction. Seules la Belgique, la France et l'Italie s'appuient sur la valeur locative annuelle. Il s'agit très largement de valeurs cadastrales : l'observation du marché, et son actualisation demeurent cependant très inégales. Dans la pratique, **la valeur estimée du bien peut différer considérablement de sa valeur de marché réelle** et les valeurs cadastrales, souvent anciennes, sont généralement considérées comme obsolètes, pas compensées par l'indexation sur l'inflation.

En Europe, plusieurs pays (Allemagne, Danemark, Finlande) ont mené des **réformes importantes de révision des valeurs cadastrales** ces dernières années. Techniquement difficiles, ces révisions peuvent être très impopulaires, car elles induisent le plus souvent une hausse de la charge fiscale. Elles sont en général accompagnées de mesures protectrices (lissage sur plusieurs années, baisses de taux, report de paiement).

En France, la taxe foncière est un impôt régressif qui pèse davantage sur les plus petits patrimoines immobiliers. Dans une note de décembre 2023⁴², l'Insee a rapporté le montant de TF payé par les ménages au montant de patrimoine immobilier brut détenu par ceux-ci, pour l'année 2017. Les premiers centièmes de patrimoine immobilier brut soumis à imposition (la distribution commence au 40^{ème} centile car les précédents

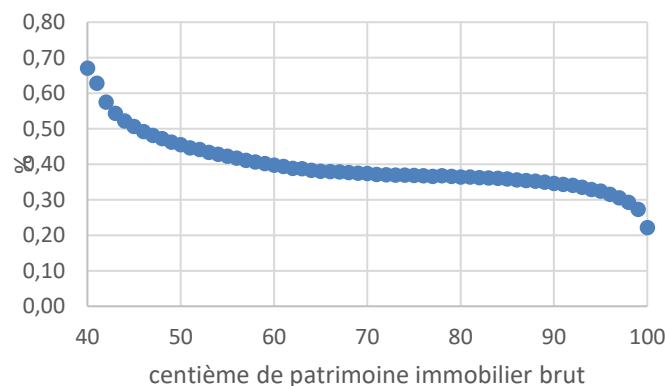
ménagère. Les logements vacants ou les résidences secondaires font l'objet d'une fiscalité spécifique ?

⁴¹ La VLC correspond au loyer annuel théorique que le propriétaire pourrait tirer du bien s'il était loué. Les VLC ont été calculées sur la base des conditions du marché locatif au 1^{er} janvier 1970 pour les propriétés bâties et de celui de 1961 pour les propriétés non bâties. Elles sont revalorisées chaque année sur la base d'un indice, correspondant depuis 2018 au glissement annuel de l'inflation.

⁴² *Les ménages au patrimoine immobilier le plus élevé paient relativement moins de taxe foncière que les ménages les moins dotés*, Mathias André, Olivier Meslin, Insee analyses, n°91, décembre 2023

bénéficient d'exonération de TF) s'acquittent d'un montant de TF représentant 0,67% du montant de leur patrimoine immobilier brut, tandis que le dernier centième de la distribution s'acquitte d'un montant de TF représentant seulement 0,22% de la valeur brute de son patrimoine immobilier. Entre ces deux extrêmes, la courbe décroît continument.

Graphique n° 19 : taxe foncière nette en pourcentage du patrimoine immobilier brut, en 2017



Source : A. Descours, P. Hodille, P. Livet, CPO, 2025, d'après note Insee analyses

2.2.2. Un impôt sur la fortune immobilière au rendement fortement réduit par rapport à l'ISF, des effets économiques peu probants

Depuis la loi de finances pour 2018, l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) remplace l'ISF et s'applique aux particuliers dont le **patrimoine immobilier net taxable** dépasse **1,3 M€** au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Son assiette est constituée par la valeur de marché des biens et droits immobiliers, nette des dettes exigibles⁴³. Sont inclus dans l'assiette les actifs immobiliers « par nature » mais aussi « par

⁴³ Ce sont des dettes exigibles au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Elles sont afférentes à des dépenses d'acquisition de biens ou droits immobiliers, de réparation et d'entretien de ces biens, d'amélioration, de construction, de reconstruction ou d'agrandissement ainsi que celles incombant normalement à l'occupant, dues à raison desdites propriétés (taxe foncière hors ordures ménagères, IFI théorique dû au 1^{er} janvier de l'année d'imposition).

assimilation » (détention indirecte de biens immobiliers par l'intermédiaire de sociétés, supports d'épargne reposant sur des actifs immobiliers). Toutefois, les biens affectés à une activité professionnelle sont exclus de l'assiette.

C'est un impôt progressif doté de six tranches d'imposition, avec un taux marginal maximal de 1,5 % (au-dessus de 10 M€). Un abattement de 30% est prévu sur la résidence principale, tandis que le redevable peut imputer sur son imposition 75% du montant de dons effectués au profit de certains organismes d'intérêt général⁴⁴, dans la limite de 50 000 €. Le montant d'IFI est plafonné à hauteur de 75% des revenus.

Le rendement de cette imposition est modeste (2,3 Md€ en 2023 pour 175 980 déclarants), bien qu'en hausse depuis 2018. Le coût budgétaire du remplacement de l'ISF par l'IFI est estimé à plus de 4 Md€ en 2022⁴⁵.

Cette réforme a été contemporaine d'une inversion des flux de contribuables à hauts patrimoine entre la France et l'étranger. Selon la DGFIP, entre 2011 et 2016, le nombre de départs de contribuables à l'ISF s'est élevé en moyenne à 950, contre 370 retours en moyenne, soit un solde migratoire d'environ 600 foyers. Le nombre de départs de contribuables à l'IFI de 2018 à 2021 s'élève à environ 260 en moyenne, c'est-à-dire à un niveau inférieur au nombre de retours, environ 380.

La littérature scientifique avait relevé des effets importants des dernières réformes en France (barémisation des revenus du capital en 2013 puis mise en place du PFU en 2018) : suite à la réforme de 2013, les ménages propriétaires d'une entreprise auraient réduit leurs dividendes de l'ordre de 20 % ⁴⁶. À l'inverse, ils les auraient augmentés de 20 % à la suite de la réforme de 2018. Les études commandées par le comité d'évaluation des effets de la réforme de la fiscalité du capital⁴⁷ n'ont cependant pas identifié d'effet économique positif très

⁴⁴ Tels que des établissements de recherche ou d'enseignement supérieur, des fondations reconnues d'utilité publique, de structures d'insertion par l'activité économique, des fondations partenariales, etc.

⁴⁵ Source : Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, Rapport final, octobre 2023.

⁴⁶ Bach, L., Bozio, L., Guillouzouic, A., Leroy C. & Malgouyres, C. (2024) « *Follow the money! Why dividends overreact to flat-tax reforms.* »

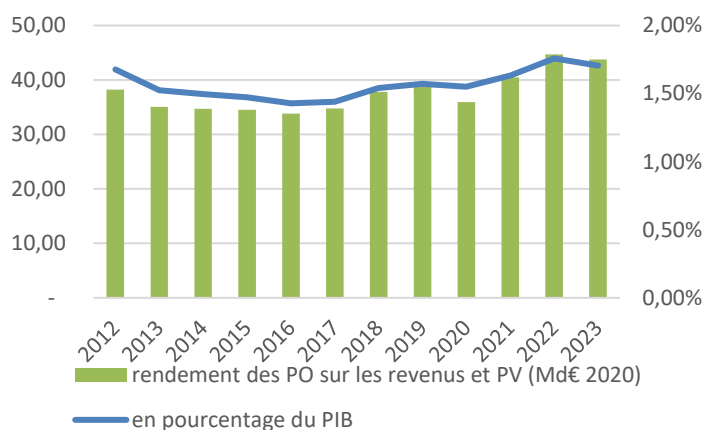
⁴⁷ Bach L., Bozio A., Guillouzouic A. et Malgouyres C. (2021), *Évaluer les effets de l'impôt sur la fortune et de sa suppression sur le tissu productif*, rapport IPP n° 36,

net de la réforme. Selon ce comité, « l'analyse des effets de la suppression de l'ISF sur les variables d'activité réelle des entreprises indique un impact nul sur l'investissement des entreprises et pas d'effet décelable sur le niveau d'emploi et de masse salariale (...) le remplacement de l'ISF par l'IFI, en supprimant l'intérêt du mécanisme du plafonnement, a entraîné un surcroît de versement de dividendes (...) cet effet demeure néanmoins faible au niveau agrégé ». Contrairement au PFU, le remplacement de l'ISF par l'IFI n'aurait en outre pas eu d'effet significatif sur les créations d'entreprises.

2.3. Une simplification inachevée des prélèvements sur les revenus du patrimoine

Les **PO sur les revenus du patrimoine** (y compris plus-values) représentent, en 2023, 40 % du total des PO sur le patrimoine et **1,7% du PIB, en augmentation depuis 2017** (1,44 % du PIB).

Graphique n° 20 : PO sur les revenus et PV du patrimoine depuis 2012



Source : A. Descours, P. Hodille, P. Livet, CPO, 2025, d'après data on taxation trends, Commission européenne (base 2020)

Institut des politiques publiques, octobre. Bach L., Bozio A., Fize É., Guillouzouic A. et Malgouyres C. (2023c), *Évaluation des réformes de la fiscalité du capital – Effets sur la création d'entreprises, l'expatriation et la circulation de l'épargne*, rapport IPP n° 47, Institut des politiques publiques, octobre.

Avant la réforme de 2018, la principale évolution de cette imposition était **l'augmentation particulièrement forte du taux global des prélèvements sociaux** sur les revenus du capital et les plus-values de cession, passé en plusieurs étapes de 2,9 % en 1996 à 17,2 % en 2018⁴⁸. De ce fait, la part de ces prélèvements dans le PIB a augmenté de 0,68 % en 2010 à 1,2 % en 2024.

Globalement, les prélèvements fiscaux et sociaux se caractérisent par des modalités de calcul très variables entre revenus mobiliers et immobiliers mais aussi, ce qui est moins justifié, au sein de chaque catégorie.

2.3.1. Le prélèvement forfaitaire unique : une réforme auto-financée, des effets économiques difficiles à isoler

Pour les revenus des capitaux mobiliers, la loi de finances pour 2013 avait supprimé la possibilité d'opter pour le prélèvement forfaitaire libératoire. Elle avait rendu *de facto* obligatoire l'imposition des revenus du capital au barème de l'impôt sur le revenu, porté le taux marginal maximal de cet impôt de 35 % à 39,6 % et celui applicable à la plupart des plus-values mobilières à long terme et des dividendes qualifiés de 15 % à 20 %, auxquels s'ajoutaient les prélèvements sociaux.

La réforme de 2018 a introduit le prélèvement forfaitaire unique (PFU) qui plafonne à 30 % l'imposition des revenus des capitaux mobiliers, dont 17,2 % reviennent à la sécurité sociale et 12,8 % à l'impôt sur le revenu, l'option au barème progressif étant toujours laissée au choix du contribuable⁴⁹. Des dispositions dérogatoires subsistent toutefois, notamment pour l'épargne réglementée et l'assurance-vie (cf. 3.1).

Les réformes de la fiscalité des revenus du capital de 2013 et 2018 ont entraîné des réactions importantes en termes de revenus du capital, en particulier chez les dirigeants d'entreprises. Suite à la réforme de 2013, les ménages propriétaires d'une entreprise auraient réduit leurs dividendes de

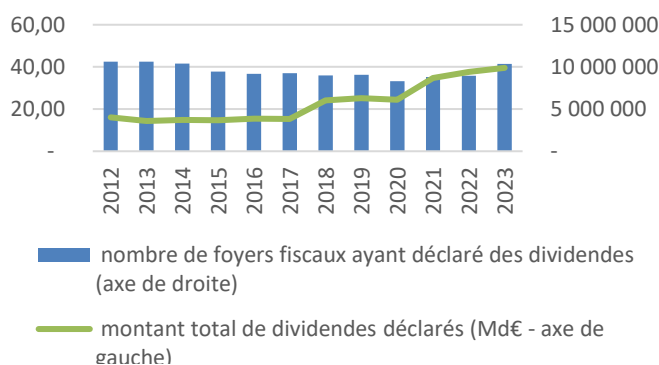
⁴⁸ Lors de la discussion du PLFSS 2026 en novembre 2025, une éventuelle augmentation supplémentaire de ce taux a été discutée.

⁴⁹ Dans ce cas, un abattement forfaitaire de 40 % s'applique sur les dividendes avant imposition au barème. Cela n'est intéressant que si le contribuable se situe dans les deux premières tranches du barème (pour 2024, un revenu inférieur à 29 315 euros).

l'ordre de 20 % (Bach *et al.*, 2024⁵⁰). A l'inverse, ils les auraient augmentés de 20 % suite à la réforme de 2018.

Il ressort des analyses conduites par le CPO comme par le comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital piloté par France Stratégie⁵¹, que les taux marginaux et moyens d'imposition des revenus du capital en France se sont rapprochés de ceux des autres pays membres de l'OCDE, que la mise en place du PFU a encouragé la distribution de dividendes (les dividendes déclarés par les ménages sont passés d'environ 14 Md€ de 2013 à 2017 à 23 Md€ entre 2018 et 2020) et les cessions de valeurs mobilières, avec des recettes fiscales supérieures aux anticipations. Les données fiscales disponibles confirment ces effets.

Graphique n° 21 : évolution des dividendes déclarés depuis 2012



Source : A. Descours, P. Hodille, P. Livet, CPO, 2025, *Rapporteurs d'après données POTE*

Contrairement au remplacement de l'ISF par l'IFI, la mise en place du PFU, combinée à la baisse de l'impôt sur les sociétés, aurait eu un impact significatif sur les créations d'entreprises et les emplois associés. En revanche, la réforme n'aurait pas eu d'effet causal significatif sur l'investissement des entreprises existantes, les dirigeants ayant principalement réagi en ajustant le stock d'épargne de leur entreprise. En

⁵⁰ Bach, L., Bozio, L., Guillouzouic, A., Leroy C. & Malgouyres, C. (2024) « *Follow the money! Why dividends overreact to flat-tax reforms.* »

⁵¹ Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, octobre 2023, France stratégie.

effet, la réforme de 2013 aurait entraîné une forte augmentation de l'épargne nette des entreprises, accompagnée d'une hausse plus modérée de leurs consommations intermédiaires. Ces réserves de trésorerie auraient ensuite été massivement déstockées, principalement sous forme de distribution de dividendes, à la suite de la réforme de 2018.

Des mouvements opposés des flux de dividendes en réponse aux réformes, il peut être tiré la conclusion que **la réforme du PFU s'est auto-financée à court terme**, comme le CPO l'a observé dans son rapport d'octobre 2025 sur l'imposition des revenus. Ces mouvements illustrent aussi l'importance, d'une part, d'évaluer l'efficacité des réformes sur la fiscalité du patrimoine à l'aune des effets de comportement qu'elles induisent et, d'autre part, d'apporter une certaine stabilité dans la fiscalité du capital afin d'orienter les anticipations des agents économiques et d'éviter des comportements de thésaurisation dans l'attente d'une fiscalité future espérée plus avantageuse.

2.3.2. Des distorsions persistantes entre la location meublée et la location nue

Contrairement aux revenus du capital mobilier, les revenus tirés de la location d'un bien immobilier par un ménage sont restés hors du PFU, imposés au barème progressif de l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux après déduction de charges ou abattements.

Les revenus locatifs sont soumis à deux régimes fiscaux distincts⁵² : alors que la location nue est regardée comme une activité civile de gestion du patrimoine foncier imposable dans la catégorie des revenus fonciers, les revenus tirés de la location meublée sont assimilés à des bénéfices industriels et commerciaux.

Pour les revenus issus de la **location nue**, le régime micro-foncier s'applique si les revenus locatifs annuels sont inférieurs à 15 000 €, et les revenus sont soumis au barème progressif de l'IR, après abattement forfaitaire de 30 %. Au-delà de 15 000 €, le régime réel s'applique : les revenus sont soumis au barème de l'IR après déduction des charges réelles.

⁵² Les propriétaires résidents ne sont plus imposés pour le « loyer implicite » que représente l'occupation de leur logement depuis 1965.

Pour les revenus issus de la **location meublée**, si les revenus locatifs annuels du foyer fiscal sont inférieurs à 23 000 € ou si les revenus locatifs sont inférieurs au montant total des autres revenus d'activité du foyer, le **statut de loueur en meublé non professionnel (LMNP)** s'applique. Le **régime micro-BIC** s'applique⁵³ d'une part, avec un abattement forfaitaire de 50 %, aux revenus locatifs tirés des locations meublées de longue durée, des chambres d'hôtes et des meublés de tourisme classés lorsque ces revenus sont inférieurs à 77 700 €, d'autre part, avec un abattement forfaitaire de 30% aux revenus locatifs tirés des meublés de tourisme non classés lorsqu'ils sont inférieurs à 15 000 €. Au-delà de ces deux seuils, le **régime réel** s'applique : les revenus sont soumis au barème de l'IR après déduction des charges réelles et de l'amortissement (logement et meubles).

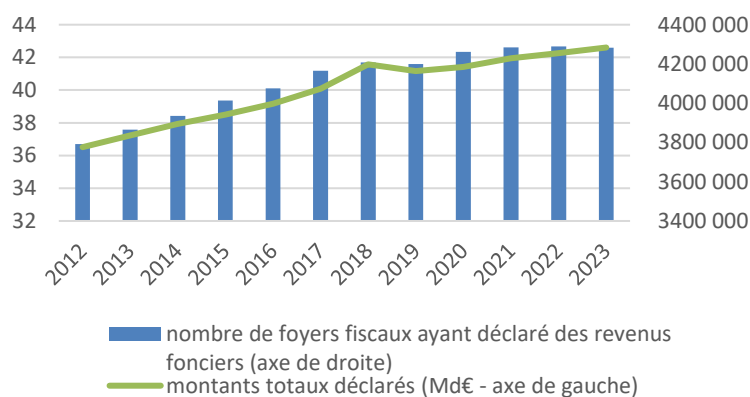
Si les revenus locatifs annuels du foyer fiscal sont supérieurs à 23 000 € et si les revenus locatifs sont supérieurs au montant total des autres revenus d'activité du foyer, le **statut de loueur en meublé professionnel (LMP)** s'applique, avec un régime de micro-entreprise (avec les mêmes seuils de revenus et abattements forfaitaires que le régime micro-BIC du statut LMNP) et l'application du régime réel pour les revenus locatifs dépassant ces mêmes seuils.

Les revenus fonciers déclarés ont fortement augmenté de 2012 à 2018⁵⁴. À compter de 2020 un tassement du nombre de déclarants a été observé, autour de 4,25 millions. En 2023, plus de 42,5 Md€ de revenus ont ainsi été déclarés.

⁵³ Depuis la loi Le Meur du 19 novembre 2024 visant à encadrer la location des meublées de tourisme, pour les revenus locatifs perçus à partir de 2024.

⁵⁴ Comme pour les revenus de capitaux mobiliers et les plus-values mobilières, il n'est pas possible d'isoler au sein du rendement de l'IR la part attribuable aux revenus immobiliers, mais il est possible d'observer les montants de revenus déclarés.

Graphique n° 22 : montant total de revenus fonciers (régime réel + micro) déclarés depuis 2012



Source : A. Descours, P. Hodille, P. Livet, CPO, 2025, d'après données POTE

Depuis le milieu des années 2010, un essor important des hébergements proposés à la location saisonnière meublée par des particuliers via des plateformes en ligne est observé⁵⁵. Si cette évolution est d'abord soutenue par des facteurs économiques de marché et par la réglementation, la fiscalité renforce les biais existants.

Dans son rapport *Pour une fiscalité du logement plus cohérente*, publié en décembre 2023, fort du constat selon lequel le double privilège dont disposent les revenus des meublés de tourisme par rapport aux locations nues, au titre du régime des BIC et du fait de l'abattement majoré, héritage du XIX^e siècle où la location meublée était principalement composée de chambres d'hôtel, ne se comprend plus et tend à réduire le nombre de biens disponibles sur le marché du logement et éventuellement la mobilité résidentielle, le CPO a recommandé, au titre de l'impôt sur le revenu, de rapprocher de manière progressive le régime fiscal de la location meublée et celui de la location nue⁵⁶. Cette recommandation a été

⁵⁵ En 2023, Eurostat relevait en France 152 millions de nuitées d'hébergements touristiques proposés par les particuliers via ces plateformes.

⁵⁶ Les modalités possibles de ce rapprochement ont été précisées par le CPO dans une note d'octobre 2024, Conseil des prélèvements obligatoires, *Vers un rapprochement des régimes fiscaux de la location meublée et de la location nue*, octobre 2024

partiellement mise en œuvre par deux modifications législatives intervenues en novembre 2024 et février 2025. Les différences d'abattement forfaitaire et de seuil ont été supprimées entre les régimes micro-BIC et micro-foncier pour les locations meublées de courte durée, hors chambres d'hôtes et meublés de tourisme classés⁵⁷. Par ailleurs, la possibilité de déduire les amortissements du prix d'acquisition dans le calcul des plus-values imposables réalisées lors de la cession de locaux ayant fait l'objet d'une location meublée non professionnelle (LMNP) a été supprimée⁵⁸. Le régime fiscal de la location meublée continue néanmoins d'être plus attractif du fait de la possibilité d'amortir le logement au régime BIC réel, contrairement au régime de la location nue.

2.3.3. Un traitement spécifique des plus-values immobilières

Les plus-values immobilières font l'objet d'un régime fiscal distinct qui, bien que le taux d'imposition des plus-values immobilières soit supérieur au PFU, reste souvent plus avantageux du fait des dispositifs d'exonération et des abattements progressifs liés à la durée de détention ainsi qu'à l'exemption dont bénéficie la vente de la résidence principale.

Le régime de droit commun des plus-values immobilières prévoit une imposition forfaitaire de 36,2 % jusqu'à la cinquième année de détention (19 % d'impôt sur le revenu⁵⁹, 17,2 % de prélèvements sociaux). Des abattements pour durée de détention sont déductibles de la plus-value, afin de prendre en compte l'érosion monétaire. Les taux d'abattement s'appliquent à partir de la sixième année de détention et permettent une exonération totale d'impôt sur le revenu après 22 ans, et une exonération totale de prélèvements sociaux après 30 ans. En réponse à une demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, la Cour analyse, dans un rapport publié le 25 novembre 2025, le régime en vigueur depuis sa dernière réforme intervenue en 2011-2013. Au terme de cette analyse, elle formule six recommandations qui peuvent être mises en œuvre à régime fiscal inchangé et dessine trois scénarios de réformes possibles (ajustements à la marge, hausse de la fiscalité à des fins de rendement

⁵⁷ Loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale

⁵⁸ Loi de finances pour 2025, article 84.

⁵⁹ Ce taux est augmenté d'une surtaxe en cas de plus-value imposable supérieure à 50 000€, allant de 2 % à 6 % en fonction du montant de la plus-value réalisée.

budgétaire, baisse de la fiscalité pour stimuler le marché) tout en signalant le risque d'effets décevants⁶⁰.

2.3.4. Des régimes dérogatoires nombreux et coûteux

Les dépenses fiscales liées à l'imposition des revenus du patrimoine représentent, en 2023, près de 11 Md€. Un certain nombre de dispositifs dérogatoires qui ne sont plus classés comme des dépenses fiscales, car considérés comme partie intégrante du calcul de l'impôt, mais qui font toujours l'objet d'une estimation, représentent quant à eux environ 7,5 Md€. Le montant de ces deux types d'avantages fiscaux est donc supérieur au produit de la fiscalité des revenus du patrimoine qui représentait la même année 15,3 Md€.

Les principales dépenses fiscales portent sur l'immobilier et l'épargne réglementée.

Tableau n° 3 : les dix principales dépenses fiscales liées à l'imposition des revenus du patrimoine en 2023

N° DF	Dépense fiscale	En M€
130201	Déduction des dépenses de réparations et d'amélioration	1 836
110261	Réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs Duflot et Pinel)	1 396
110224	Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer	673
140109	Exonération des revenus provenant de l'épargne salariale (participation, plan d'épargne salariale et compartiment épargne salariale des plans d'épargne retraite)	590
140119	Exonération ou imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie	532
140101	Exonération des intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement	475
140117	Exonération des dividendes capitalisés sur un plan d'épargne en actions	419

⁶⁰ Cf. « L'imposition des plus-values immobilières des particuliers » – Cour des comptes -novembre 2025.

140102	Exonération des intérêts des livrets A	395
110252	Réduction d'impôt sur le revenu, majorée, en faveur de l'investissement locatif du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2012 et, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 dans le secteur intermédiaire dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements accompagnée d'une déduction spécifique sur les revenus tirés de ces logements (sous conditions de loyer plus strictes et conditions de ressources du locataire) : Dispositif SCCELLIER intermédiaire	239

Source : CPO d'après PLF 2025, annexe 2 Voies et moyens

Tableau n° 4 : les quatre principales dépenses fiscales déclassées liées à l'imposition des revenus du patrimoine, 2023

N° DF	Dépense fiscale déclassée	En M€
150208	Abattement par année de détention, au-delà de la cinquième, applicable pour la détermination des plus-values de cession de biens ou droits immobiliers ou de titres de sociétés à prépondérance immobilière	2 410
100112	Déduction des cotisations versées au titre de l'épargne individuelle et facultative : PERP et produits assimilés (PREFON, COREM et CGOS)	1 605
150113	Exonération des plus-values de cession des résidences principales	1 345
190101	Déduction du revenu imposable des cotisations de retraite ou de prévoyance complémentaire versées à titre facultatif par les non-salariés et leurs conjoints collaborateurs	1 166

Source : CPO d'après PLF 2025, annexe 2 Voies et moyens

Les revenus fonciers et les réductions ou crédits d'impôts (RI/CI) afférents aux investissements locatifs constituent la part la plus importante des dépenses fiscales liées à l'imposition des revenus du patrimoine. Ce sont notamment la déduction des dépenses de réparations et d'amélioration, les réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs Duflot et Pinel) ou le dispositif Scellier intermédiaire d'investissement locatif. Deux éléments déclassés s'y ajoutent : l'abattement par année de détention pour la cession de biens ou droits immobiliers et l'exonération pour la cession de la résidence principale. Le coût de l'absence de taxation des loyers implicites n'est pas

évalué dans le cadre des annexes au projet de loi de finances. Botey et Chapelle (2024) l'estiment entre 9 et 11 Md€ en 2010⁶¹.

Encadré 1 : le traitement fiscal dérogatoire des bois et forêts et des monuments historiques

Les avantages fiscaux sur les **bois et forêts** portent à la fois sur l'impôt sur le revenu, avec un crédit d'impôt sur les investissements forestiers, qui concerne 13 060 ménages pour une dépense fiscale évaluée à 20 M€ en 2024, sur la transmission, avec une exonération importante de DMTG évaluée à 50 M€ en 2024, mais aussi la détention, avec une exonération de taxe foncière d'une part, et d'IFI d'autre part, à concurrence des trois quarts de la valeur qui bénéficie à 25 321 ménages, pour une dépense fiscale évaluée à 46 M€ en 2024, plus 1 M€ pour la TF.

Un régime fiscal spécifique vise à favoriser la préservation des **monuments historiques**. Il porte, sous certaines conditions, sur la déduction du revenu global servant de base à l'IR – et non des seuls revenus fonciers – de tout ou partie des charges foncières, mais aussi des déficits fonciers relatifs aux immeubles historiques. Ces deux dispositifs constituent la quasi-totalité de cette dépense fiscale, estimée respectivement à 27 M€ et à 48 M€ en 2024. Deux autres mesures au coût bien plus modeste sont également applicables : une réduction d'impôt pour les travaux de conservation ou de restauration d'objets mobiliers classés pour un coût estimé en 2024 à 1 M€ ; une exonération des DMTG pour les immeubles classés ou inscrits, sous réserve de plusieurs conditions (maintien des meubles exonérés dans l'immeuble concerné, accès au public, entretien de ces biens). Ce dernier dispositif, globalement peu attractif, a un coût limité à 1 M€.

Les exonérations de revenus de capitaux mobiliers représentent un total de 2,8 Md€. Certaines exonérations sont désormais déclassées, pour des montants très significatifs : c'est le cas de la déduction des cotisations versées au titre de l'épargne individuelle et facultative (PERP et produits assimilés) ou de la déduction du revenu imposable des cotisations de retraite ou de prévoyance complémentaire versées à titre facultatif par les non-salariés et leurs conjoints collaborateurs.

⁶¹ Botey M. et Chapelle G., *La non-imposition des loyers imputés : un cadeau pour Harpagon ? une estimation dans le cas de la France*, Économie et statistique, décembre 2023.

Parmi les différents produits faisant l'objet d'un traitement dérogatoire, on peut mettre en avant :

- **les produits d'assurance-vie, dont les contrats les plus anciens sont** avantageés en termes d'imposition du revenu, même si ces avantages ont été progressivement réduits⁶².
- **les gains tirés d'un plan d'épargne en actions (PEA)**, exonérés d'impôt sur le revenu en cas de retrait ou rachat 5 ans après la date d'ouverture du plan, favorisant ainsi le placement en actions à moyen terme.
- **les revenus tirés des livrets d'épargne réglementée** (Livret A, Livret Jeune, Livret de développement durable et solidaire – LDDS, Livret d'épargne populaire – LEP, plan d'épargne avenir climat -PEAC), qui sont entièrement exonérés d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux.

Le **traitement fiscal de l'épargne retraite** mérite une attention particulière. La France se distingue par la faiblesse relative de l'épargne volontaire qui constitue une part négligeable des prestations sociales (5,1 % des cotisations retraite et 2,3 % des prestations⁶³), alors qu'elle est très importante dans de nombreux pays. Les revenus issus de l'épargne retraite (PER) font pourtant l'objet d'une exonération d'IR. Ce dispositif d'épargne à long terme offre la possibilité de percevoir, à l'âge de la retraite, un capital ou une rente selon les préférences du contribuable. La fiscalité des produits tirés de l'épargne retraite dépend de la nature des versements (initialement déduits ou pas du revenu) et du mode de récupération des fonds (en rente ou en capital). En cas de décès du titulaire

⁶² En cas de sortie en capital ou de retrait partiel du capital, les produits des primes versées sur les contrats d'assurance-vie ouverts à compter du 27 septembre 2017 sont imposés à l'impôt sur le revenu via un prélèvement forfaitaire libératoire de 7,5 % après application d'un abattement annuel de 4 600 € pour les personnes seules (9 200 € pour les couples), si la durée de détention du contrat est supérieure à 8 ans et que l'encours total est inférieur à 150 000 €. Si ces deux dernières conditions ne sont pas respectées, le PFU de 12,8 % s'applique. Les produits d'assurance-vie sont également soumis aux prélèvements sociaux au taux de 17,2 % depuis 2018 (contre 15,5 % au cours des cinq années ayant précédé la réforme de 2018), quelle que soit la nature du contrat.

⁶³ Cour des comptes, L'épargne retraite, entre produit financier et complément de retraite, un dispositif coûteux aux objectifs à clarifier, rapport public thématique, novembre 2024.

du PER avant la liquidation du plan, le capital transmis à ses héritiers est exonéré d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux.

Ces dispositifs dérogatoires peuvent nuire aux objectifs globaux assignés à la politique fiscale. La multiplicité des objectifs de la politique fiscale risque de mener à des effets non souhaités, en particulier une faible incitation à la diversification patrimoniale. Entre le cinquième et le neuvième décile de patrimoine, les ménages possèdent plus de 70 % de leur patrimoine sous forme immobilière (Cheloudko *et al.*, 2024⁶⁴). Les dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement locatif ont notamment contribué à orienter l'épargne des ménages de cette catégorie vers une allocation de l'épargne très peu diversifiée (Levy, 2022⁶⁵). Les ménages les plus aisés ont, en revanche, un patrimoine plus diversifié.

D'autres risques viennent des frictions dans la réallocation du patrimoine, notamment du fait d'abattements incitant à la rétention immobilière, ou des distorsions dans l'orientation de l'épargne vers des placements trop peu risqués, avec un manque à gagner pour l'économie, ou de marges potentiellement plus importantes pour les intermédiaires se positionnant sur les produits fiscalement avantageux, tels que des investissements locatifs ou l'assurance-vie, qui permettent une taxation réduite.

Enfin ces dispositifs contribuent à une moindre progressivité du système fiscal, en réduisant la part d'impôt payé sur les très hauts patrimoines, qui bénéficient en outre d'économies d'échelle dans l'accès à l'information et au conseil patrimonial, ce qui leur permet de tirer le meilleur parti des dispositifs dérogatoires.

2.4. Des prélèvements sur les transactions immobilières, facteurs de rigidité pour le marché du logement

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) portent sur les transactions immobilières. Ils sont dus par l'acquéreur lors de la transaction

⁶⁴ Cheloudko P. et al. (2024), « En vingt ans, les inégalités de patrimoine se sont accrues, en lien avec la hausse des prix de l'immobilier », Insee Références.

⁶⁵ Levy, A. (2022) « *Housing policy with home-biased landlords: Evidence from french rental markets* ». *Working paper*.

d'un bien immobilier ou foncier, leur assiette étant la valeur constatée de l'immeuble ou du terrain. Ils recouvrent plusieurs impôts :

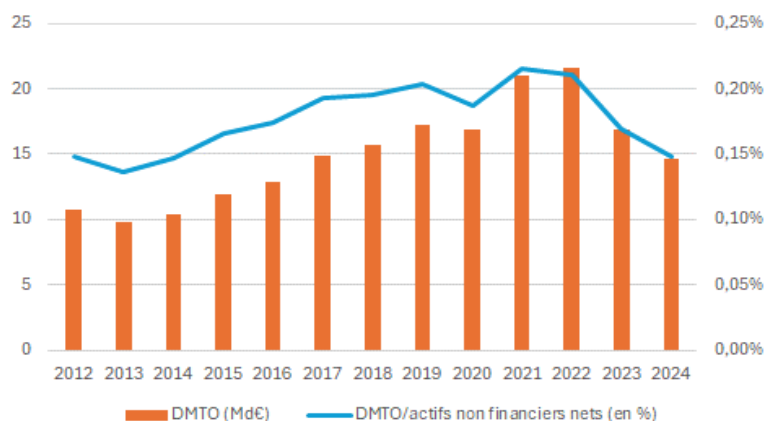
- la taxe de publicité foncière (TPF) ou droit d'enregistrement, perçue par le département, à un taux maximal de 4,5 % pour les primo-accédants et 5 % pour les autres acquéreurs⁶⁶ ;
- la taxe additionnelle perçue au profit des communes, au taux de 1,2% ;
- le prélèvement pour frais d'assiette, perçu par l'État, qui représente 2,37 %, de la TPF, soit 0,12 % de la valeur du bien si celle-ci est au taux maximal de 5%.

Dans le cas le plus fréquent, le taux des DMTO est de 6,32 % (5,81 % pour les primo-accédants). Pour les acquisitions d'immeubles neufs ou en état futur d'achèvement, le taux de taxe de publicité foncière est réduit à 0,7% et la taxe additionnelle au profit des communes n'est pas due.

Les DMTO représentent, en 2024, un montant de 14,8 Md€, soit 0,15% des actifs non financiers nets des ménages.

⁶⁶ L'article 11 de la loi du 14 février 2025 de finances pour 2025 prévoit que les départements peuvent relever ce taux jusqu'à 5% pour les actes conclus entre le 1^{er} avril 2025 et le 31 mars 2028, sauf pour les primo-accédants. 83 départements sur 100 ont voté dès la première année l'augmentation des taux autorisée par la loi de finances pour 2025. Avant cette augmentation, seuls deux départements n'avaient pas porté leur taux à l'ancien maximum légal (4,5%).

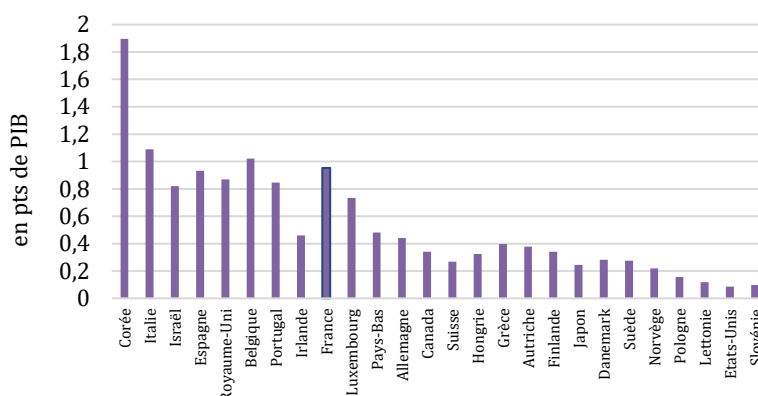
Graphique n° 23 : rendement des PO sur les mutations du patrimoine depuis 2012



Source : A. Descours, P. Hodille, P. Luvet, CPO, 2025, d'après Comptes nationaux Insee (base 2020)

Du fait de son assiette, le rendement des DMTO est directement lié au volume de transactions immobilières et aux prix de l'immobilier. Si le rendement des DMTO avait culminé à 21,6 Md€ en 2022, doublant par rapport à 2013 (en euros constants), le rendement a diminué à 16,8 Md€ en 2023 et à 14,7 Md€ en 2024.

Avant la hausse de 2025, la France se situait au quatrième rang de l'OCDE (en points de PIB) pour **les impôts sur les transactions immobilières**, derrière la Corée du sud, l'Italie et la Belgique. Ce type d'impôt reste très limité dans les pays scandinaves ou aux États-Unis.

Graphique n° 24 : recettes des taxes sur les transactions immobilières en 2022

Note : Ne figurent pas les pays qui ne prélèvent pas de taxe sur les transactions immobilières résidentielles. Les données (catégorie 4400 de la nomenclature de l'OCDE) comprennent aussi les prélèvements sur les transactions mobilières, qui sont marginaux, et les impôts sur les transactions supportés par les entreprises.

Source : M.-A. Barbara, J. Mazière, CPO, 2025, d'après OCDE, Statistiques des recettes publiques, 2022.

En raison de rigidités structurelles, le marché immobilier français s'ajuste par les volumes et non par les prix. À fin décembre 2023, le crédit immobilier avait chuté en valeur de 41% sur un an et le nombre de transactions de 18%. En revanche, à fin septembre 2023, les prix n'avaient baissé que de 1,5% sur un an. Selon les dernières données disponibles, la demande immobilière qui est repartie à la hausse retrouve fin 2025 son niveau d'avant l'augmentation des taux. Les ménages ont intégré les nouveaux taux d'intérêt dans leurs projets d'achat, aidés par ailleurs par la stabilisation des prix.

La rigidité des prix tient au maintien d'un rendement locatif élevé en l'absence d'une offre locative suffisante, mais aussi aux comportements de rétention des propriétaires. Elle trouve en outre sa source dans la fiscalité du logement. Outre les biais afférents au régime de la location meublée mentionnés ci-dessus, le niveau élevé des DMTO et les abattements sur les plus-values immobilières pour durée de détention peuvent contribuer à réduire la rotation des biens.

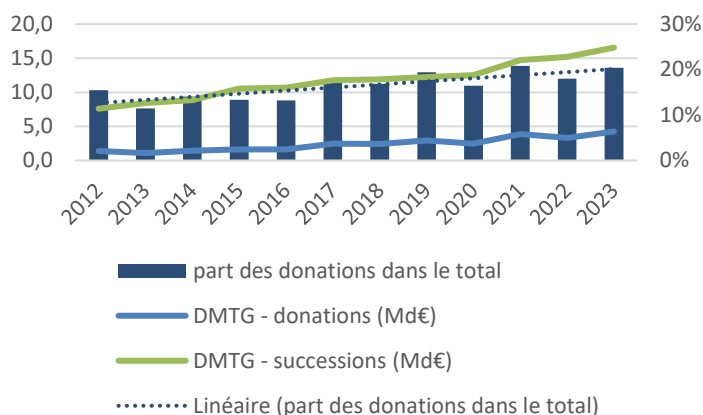
2.5. Des droits de mutation à titre gratuit caractérisés par une assiette étroite et des taux élevés

Les droits de mutation à titre gratuit (DMTG) incluent les **droits de succession et les droits de donation**, avec des règles de taux quasiment identiques. Ils concernent l'ensemble des biens mobiliers et immobiliers transmis et sont calculés en fonction de la valeur du patrimoine reçu et du lien de parenté entre le donateur ou le défunt et le bénéficiaire.

2.5.1. Des droits de succession et de donation élevés

Les DMTG représentent 19% du total des PO sur le patrimoine, pour un rendement de 20,8 Md€ en 2023, avec une hausse quasiment continue depuis 2012 (en euros constants).

Graphique n° 25 : rendement des DMTG depuis 2012



Source : A. Descours, P. Hodille, P. Livet, CPO, 2025, d'après Comptes nationaux Insee (base 2020)

Le barème des DMTG a été modifié en dernier lieu par la loi de finances rectificative adoptée en décembre 2014⁶⁷. Leur progression depuis

⁶⁷ Loi de finances n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, article 61.

2014 reflète l'augmentation des patrimoines transmis et, après 2020, la hausse du taux de mortalité.

Le rendement des droits sur les donations a triplé, passant de 1,4 Md€ en 2012 à 4,3 Md€ en 2023. **Celui des successions a plus que doublé** en passant de 7,6 Md€ en 2012 à 16,6 Md€ en 2023. La proportion de donations est globalement croissante et peut témoigner d'une évolution générationnelle conduisant à anticiper sa succession.

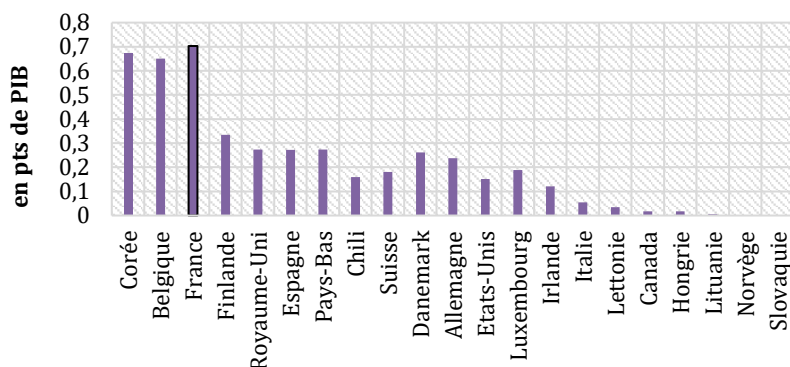
La part des personnes ayant hérité augmente avec l'âge : 7,2% des moins de 30 ans a reçu un héritage, contre 53% chez les plus de 70 ans. Cette proportion augmente également avec le niveau de patrimoine brut détenu : 14% des 10% les moins bien dotées en patrimoine brut ont hérité, contre 44% des 10% les mieux dotées⁶⁸. Ce sont en revanche les 40-49 ans qui ont le plus bénéficié d'une donation (plus de 15% d'entre eux), confirmant l'effet générationnel de ce mode de transmission du patrimoine.

Le montant des DMTG croît plus vite que le nombre de décès. Sur une perspective plus longue, **les recettes de DMTG devraient encore augmenter à l'avenir** du fait de la hausse projetée du taux de mortalité, du vieillissement de la population, de la baisse constatée de la natalité sur les dernières décennies et de la concentration croissante du patrimoine détenu par les ménages âgés.

Au sein de l'OCDE, la France se caractérise par les droits de succession et de donation les plus élevés. Les recettes ne dépassent 0,5 pt de PIB que dans trois pays : la France (0,7 pt), la Corée (0,68 pt) et la Belgique (0,65 pt).

⁶⁸ Insee Références, revenus et patrimoine des ménages, édition 2024, d'après enquête Histoire de vie et Patrimoine, 2020-2021

Graphique n° 26 : recettes des droits de succession et donation en 2022, OCDE



Source : M. A. Barbara, J. Mazière, CPO, 2025, d'après OCDE, *Statistiques des recettes publiques, 2022*. Seuls les pays prélevant des droits de succession et donation sont représentés. Le Portugal est également absent, car il impose un droit de timbre (Imposto do Selo).

Si elle fait partie des pays les plus généreux avec les conjoints en matière de succession, dans les autres cas le traitement des transmissions en ligne directe apparaît moins favorable que dans les autres pays.

Pour les héritiers en ligne directe, le taux varie entre 5 % et 45 %. Les frères et sœurs bénéficient d'un barème à 2 tranches à hauteur de 35 et 45 %, les neveux, nièces et autres parents jusqu'au 4^{ème} degré d'un taux proportionnel de 55 %, tandis que tous les autres tiers se voient appliquer un taux proportionnel de 60 %. De ce fait, les transmissions en ligne indirecte représentaient 35 % du produit des droits de succession en 2022, alors qu'elles n'atteignaient que 13 % des flux successoraux. Un abattement s'applique, son montant dépendant du lien entre le défunt et le bénéficiaire (de 1 594 € jusqu'à 100 000 € pour les enfants et ascendants). En conséquence de ces abattements, seules 47 % des déclarations de succession déposées en 2022 impliquaient le paiement de droits de mutation⁶⁹. Mais depuis 2012, les abattements applicables sont stables, et

⁶⁹ Au total, 62 % des successions portent sur un montant inférieur à 30 000 €.

leur valeur a décri en euros constants : en €2024, l'abattement en ligne directe correspond à 82 290 € en 2012.

Tableau n° 5 : abattements sur l'assiette des droits de succession selon le lien de parenté

Pays	Conjoint	Enfants	Sans lien de parenté
Allemagne	500 000 €	400 000 €	20 000 €
Belgique	12 500 – 50 000 €	12 500 – 50 000 €	0 – 1 250 €
Espagne	15 957 €	15 957 €	0 €
France	Exonération totale	100 000 €	1594 €
Italie	1 000 000 €	1 000 000 €	0 €
Royaume-Uni	Exonération totale	Exonération de 325 000 GBP par succession	

Source : M. -A. Barbara, J. Mazière, CPO, 2025, d'après sites officiels nationaux, cabinets d'avocats fiscalistes et d'experts-comptables (KPMG, PwC) et OCDE. Les exonérations présentées ne tiennent pas compte des abattements supplémentaires qui pourraient s'appliquer à une partie de l'actif successoral (résidence principale, entreprise, etc.).

Tableau n° 6 : taux effectif d'imposition des successions selon le lien de parenté pour un montant illustratif de patrimoine hérité

Pays	Patrimoine moyen hérité (USD)	Taux effectif d'imposition		
		Conjoint	Enfants	Sans lien de parenté
Allemagne	68 616	0 %	0 %	20,5 %
Belgique	64 014	3 %	3 %	42 %
Espagne	128 100	11 %	11 %	13 %
France	82 097	0 %	0 %	59 %
Italie	128 928	0 %	0 %	8 %

Source : M. -A. Barbara, J. Mazière, CPO, 2025 d'après les données de l'OCDE sur les patrimoines hérités en 2015. Le taux effectif d'imposition est calculé comme le rapport entre l'impôt total dû et la valeur du patrimoine. Seul est pris en compte le barème (seuils d'exonération et taux d'imposition applicable, éventuellement par tranches). Des dispositions spéciales liées par exemple à la nature des actifs ne sont pas prises en compte.

Les mutations sont soumises à la règle dite du « rappel fiscal », qui prend en compte au moment de la succession ou de la donation les libéralités déjà consenties entre un même transmettant et un même bénéficiaire. Depuis la LFR pour 2012, le délai de déclaration et de rappel des donations antérieures est passé de dix à quinze ans. Le don familial de somme d'argent permet, en outre, des donations exonérées d'impôt dans le cadre familial⁷⁰ dans la limite de 31 865 € tous les 15 ans, cumulable avec l'abattement de droit commun.

2.5.2. Le mitage de l'assiette des droits de succession

Des dispositifs dérogatoires puissants permettent de compenser les taux élevés des DMTG et d'alléger les droits pour certains contribuables. Les dispositifs les plus importants sont les suivants :

- **le démembrement de propriété** : dans la transmission de la nue-propriété du vivant du légataire, la répartition de la valeur du bien entre nue-propriété et usufruit dépend par convention de l'âge au moment de la transmission. Ainsi, pour un bien transmis entre 51 ans et 60 ans, par exemple, la valeur de la nue-propriété correspond à 50 % de la valeur totale du bien. L'assiette des droits de donation est déterminée en fonction de la proportion de la valeur du bien correspondant à la nue-propriété, telle qu'estimée au moment du don. Au décès de l'usufruitier, l'héritier récupère la pleine propriété sans avoir à payer de nouveaux droits ;
- **le pacte Dutreil** : la transmission d'une entreprise en pleine propriété ou avec réserve d'usufruit, fait l'objet d'une exonération de 75 % des droits de succession, sous certains engagements⁷¹ sans plafonnement. Sont éligibles à ce dispositif, les parts ou les actions d'une société dont l'activité est industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, ce qui exclut en principe les sociétés *holdings* en raison de leur activité financière et les

⁷⁰ Pour être éligible, le donateur doit faire le don à son enfant, son petit-enfant ou son arrière-petit-enfant. S'il n'a pas de descendants, il peut faire un tel don à son neveu ou sa nièce, et en cas de décès, son petit-neveu ou sa petite-nièce.

⁷¹ Notamment un engagement individuel d'un des dirigeants bénéficiaires d'être dirigeant de la société pendant au moins trois ans et un engagement des bénéficiaires à conserver leurs parts jusqu'à la fin d'une période d'engagement.

activités « civiles » de gestion de son propre patrimoine mobilier ou immobilier, sauf si ces activités ne sont pas prépondérantes ;

- les capitaux issus d'un **contrat d'assurance-vie** : versés au décès de l'assuré ils bénéficient d'une fiscalité favorable par rapport au droit commun, avec, dans le cas général, un abattement de 152 500 €, puis l'application d'un taux de 20 %, sans contrainte sur le lien de parenté⁷².

Selon les estimations faites par le Conseil d'analyse économique (CAE) en 2021 sur les données 2017-2018, l'assurance-vie et les démembrements de propriété représenteraient respectivement un coût compris entre 4 et 5 Md€ pour le premier dispositif et entre 2 et 3 Md€ pour le second⁷³. Les travaux effectués par la direction générale du Trésor pour le CPO dans le cadre du présent rapport aboutissent à un chiffrage du coût des dispositions en faveur de l'assurance-vie proche de 5 Md€ en 2024⁷⁴. Des travaux à paraître de Léi et Planterose soulignent pour leur part la sensibilité des estimations du coût pour l'État du régime fiscal du démembrement de propriété au scénario contrefactuel (donation en pleine propriété, transmission en pleine propriété au décès, etc.), le coût estimé variant de 0,9 à 2,6 Md€ en 2018 selon le contrefactuel retenu⁷⁵.

⁷² De manière plus précise, pour les contrats souscrits avant le 20 novembre 1991, les versements faits avant le 13 octobre 1998 ne sont pas taxés quel que soit l'âge, ceux faits postérieurement bénéficient quel que soit l'âge du versement d'un abattement de 152 500 € par bénéficiaire, puis sont taxés au taux de 20 % jusqu'à un montant de 700 000 € et à 31,25 % au-delà. Pour les contrats souscrits après le 20 novembre 1991, les versements faits avant le 13 octobre 1998 ne sont pas taxés si la personne a moins de 70 ans et bénéficient au-delà d'un abattement global de 30 500 € avant que ne s'applique le barème de droit commun des DMTG. Pour les versements postérieurs au 13 octobre 1998 l'abattement de 152 500 € par bénéficiaire s'applique si l'épargnant a moins de 70 ans, après le taux de taxation est de 20 % jusqu'à un montant de 700 000 € et à 31,25 % au-delà. S'il a 70 ans ou plus, l'abattement global de 30 500 € avant que ne s'applique le barème de droit commun des DMTG.

⁷³ Dherbécourt, C., Fack, G., Landais, C., & Stantcheva, S. (2021). Repenser l'héritage. *Notes du conseil d'analyse économique*, 2021/9(69), 1–12. Ces estimations, construites à partir de bases de données de 2006 vieilles et non exhaustives et reposant sur un ensemble d'hypothèses économiques doivent être appréhendées avec précaution.

⁷⁴ Eupherte A., Pfeiffer B. (2025). *L'efficacité économique des prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages*. CPO.

⁷⁵ Travaux en cours, données fournies dans le cadre des entretiens réalisés pour le présent rapport

Dans une évaluation de politique publique, la Cour des comptes a chiffré le coût du dispositif Dutreil à 5,3 Md€ en 2024⁷⁶, année marquée par certaines grosses opérations. Le PLF 2026 estime pour sa part le coût du dispositif à 4 Md€.

Le rapport précité de la Cour des comptes sur les DMTG souligne que ces dispositifs dérogatoires profitent essentiellement aux patrimoines les plus élevés, ce qui peut s'expliquer par une meilleure connaissance par ces ménages du droit fiscal applicable, soit en raison de connaissances personnelles, soit du fait de l'assistance d'un spécialiste de la fiscalité (notaire, avocat fiscaliste, etc.).

3. Des mécanismes d'imposition peu adaptés à la concentration des patrimoines

Dans les pays membres de l'OCDE, l'application fréquente de taux proportionnels d'imposition des revenus du patrimoine en fait un outil faiblement redistributif, au rendement généralement limité. L'objectif est davantage d'inciter à l'investissement que de lutter contre les inégalités. Dès lors, la distribution des revenus du capital s'accompagne logiquement de taux faibles en haut de la distribution des revenus (Piketty, Saez et Zucman (2018)⁷⁷ ; André, Germain et Sicsic (2023)⁷⁸).

Les différences de fiscalité entre différentes catégories de revenus du patrimoine amplifient encore ce phénomène : dans les pays de l'OCDE, les taux marginaux effectifs d'imposition varient considérablement selon les types d'actifs, au bénéfice de ceux plus fréquemment détenus par des ménages aisés⁷⁹. L'effort redistributif repose donc surtout sur les revenus du travail.

⁷⁶ Cour des comptes, *Le pacte Dutreil*, novembre 2025

⁷⁷ Piketty, T., Saez, E., & Zucman, G. (2018). *Distributional national accounts: methods and estimates for the United States*. The Quarterly Journal of Economics, 133(2), 553-609.

⁷⁸ André, M., Germain, J. M., & Sicsic, M. (2023). *Comptes nationaux distribués: une nouvelle manière de distribuer la croissance*. Une expérience innovante au service du débat public, *Courrier des statistiques*, (9).

⁷⁹ OCDE, *Inégalités et fiscalité*, 2024.

3.1. Une imposition plus faible des revenus du capital, à rebours des objectifs de redistribution

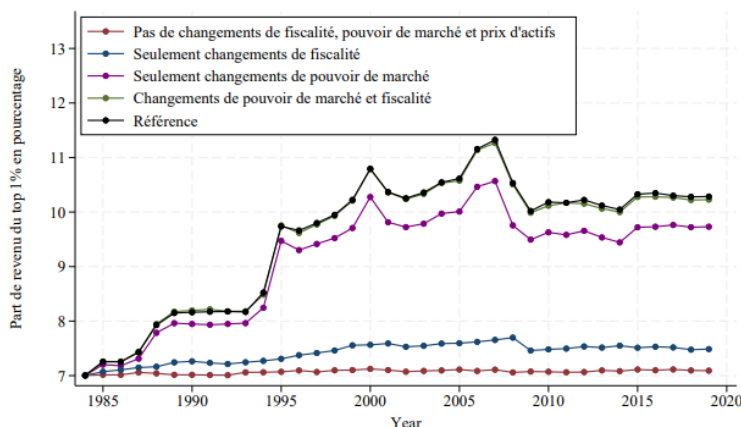
Des chercheurs de l'OFCE et de Sciences Po se sont attachés à estimer les influences respectives des évolutions techniques, des variations du pouvoir de marché des entreprises⁸⁰, des variations des prix des actifs et des évolutions fiscales sur les dynamiques de concentration du revenu et du patrimoine sur les 1 % les plus aisés, sur la période 1984-2019⁸¹.

La concentration des revenus sur les 1 % les plus aisés découle de manière très majoritaire (83 % des effets mesurés) des variations de pouvoir de marché des entreprises. La composition spécifique des revenus de patrimoine des ménages les plus aisés, principalement composés de dividendes et de plus-values mobilières, très dépendants des résultats financiers des entreprises, explique ce phénomène.

⁸⁰ Le pouvoir de marché d'une entreprise est la capacité d'une entreprise à relever ou maintenir ses prix au-dessus du niveau de concurrence (entreprises « faiseuse de prix »). Il se mesure notamment par les marges ou la profitabilité d'une entreprise. Pour plus de détails, cf. notamment Bauer A. et Boussard J., « Market Power and Labor Share », *Économie et Statistique*, 2020, (520-521), 125-146.

⁸¹ Pour plus de détails sur la méthodologie utilisée, cf. Auray S., Eyquem A., Garbinti B. & Goupille-Lebret J., [Inégalités de revenus et de patrimoine : modèles, données et perspectives croisées](https://www.ccomptes.fr/fr/institutions-associees/conseil-des-prelevements-obligatoires-cpo), Sciences Po – OFCE Working Paper n° 10/2024

Graphique n° 27 : scénarios contrefactuels relatifs à l'évolution de la part de revenu total détenue par les 1 % les plus aisés, de 1984 à 2019



Source : Auray S., Eyquem A., Garbinti B. & Goupille-Lebret J., 2024.

Lecture : La courbe noire décrit l'évolution réelle de la part du revenu total détenue par les 1 % les plus aisés. Les autres courbes présentent les scénarios contrefactuels. Ainsi, si la fiscalité, le pouvoir de marché et les prix des actifs étaient restés identiques à leur niveau de 1984, la part de revenu total détenue par le top 1 % serait restée stable, autour de 7 % (courbe rouge). Si seule la fiscalité avait évolué, cette part aurait évolué autour de 7,5 % (courbe bleue).

Les plus-values mobilières (PVM) sont concentrées sur les foyers à très hauts revenus : 37 % en moyenne du total des revenus des 0,1 % les plus aisés, contre 11 % en moyenne du total des revenus des 1 % les plus aisés.

Outre les effets résultant des performances boursières des entreprises, les changements de fiscalité ont joué un rôle significatif (environ 15 % de l'augmentation mesurée), quoique plus limité, dans la concentration des patrimoines et des revenus entre 1984 et 2019.

Le suivi des réformes de politiques fiscales menées par l'OCDE montre néanmoins une tendance à l'augmentation des taux pour les tranches supérieures de redevables de l'impôt sur le revenu afin d'accroître les recettes publiques et de renforcer la progressivité du système sur la période la plus récente. Ainsi, en 2022 et 2023, plusieurs pays ont augmenté leurs taux d'impôt sur le revenu au sommet et introduit des

tranches d'imposition supplémentaires pour les personnes à hauts revenus⁸².

La France illustre cette tendance avec une imposition renforcée des revenus du patrimoine dans le haut de la distribution. Cela concerne la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR), impôt progressif intégré à l'impôt sur le revenu net : une personne seule devra payer 3 % pour la fraction de revenu fiscal de référence (RFR) comprise entre 250 001 € et 500 000 €, puis 4 % au-delà.

En outre, l'article 10 de la loi de finances pour 2025 a introduit de manière temporaire une contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR) sur les revenus 2025, visant à s'assurer que les plus hauts revenus⁸³ soient imposés à l'impôt sur le revenu à un taux minimal de 20 %. Cette contribution est égale à la différence, lorsqu'elle est positive, entre d'une part le montant résultant de l'application d'un taux de 20 % au revenu fiscal de référence⁸⁴ et la somme de l'impôt sur le revenu, de la CEHR et des prélèvements libératoires⁸⁵ d'autre part. Le taux d'imposition maximal des revenus du capital s'élève donc à 37,2 %⁸⁶ après prise en compte de la CDHR.

3.2. Une imposition de la détention et de la transmission de patrimoine faiblement redistributive

3.2.1. L'imposition récurrente du patrimoine non immobilier est progressivement abandonnée ou soumise à des risques d'évitement

L'impôt sur la détention du patrimoine **représente en théorie un levier puissant de réduction des inégalités de patrimoine**, parce que progressif et portant sur un stock de richesse très concentré. Une note du

⁸² OCDE, Inégalités et fiscalité, 2024.

⁸³ Au sens des contribuables assujettis à la CEHR.

⁸⁴ Diminué de certains abattements, bénéfices exonérés et plus-values pour lesquelles le report d'imposition expire.

⁸⁵ Cette somme est majorée de 1 500 € par personne à charge et 12 500 € pour les contribuables soumis à une imposition commune.

⁸⁶ Se décomposant en 17,2 % de prélèvements sociaux et 20 % d'impôt sur le revenu, dont 12,8 % au titre du PFU, 4 % au titre de la CEHR, et 3,2 % au titre de la CDHR.

FMI de 2021⁸⁷ estime ainsi que l'imposition de la fortune en Norvège améliore l'égalité des chances dans la génération suivante, une richesse parentale de 1 million de dollars étant associée, toutes choses égales par ailleurs, à un gain de 14 000 dollars en salaire annuel chez les enfants. La taxation de la richesse des parents permet ainsi de rendre la distribution de revenus avant imposition des enfants plus égalitaire et d'augmenter la mobilité intergénérationnelle de revenus.

Dans la pratique, la très grande majorité des pays qui appliquaient un impôt sur la fortune l'ont supprimé. Seules l'Espagne, la Suisse, la Norvège et la Colombie en conservent un, et la France le limite au patrimoine immobilier. L'assiette se révèle étroite et les recettes modestes, ce qui réduit fortement la portée redistributive de cet impôt. Les exonérations sont nombreuses (actifs professionnels, résidences principales...), et les seuils d'entrée très élevés excluent l'immense majorité des contribuables. En Espagne, l'Observatoire des inégalités⁸⁸ estime que les recettes de l'impôt sur la fortune sont largement érodées par les exonérations pour la résidence principale et les actifs professionnels ainsi que par le plafonnement de la charge fiscale supportée au titre de l'impôt sur la fortune et de l'impôt sur les revenus. Le comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital avait porté des appréciations analogues sur l'impôt de solidarité sur la fortune, tel qu'il existait en France avant 2017.

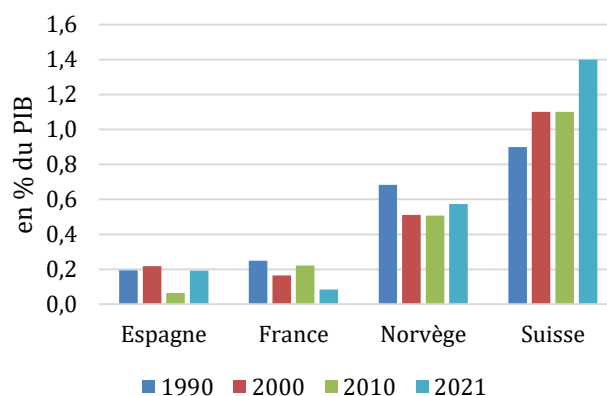
Le faible impact redistributif des impôts sur la fortune tient aussi en grande partie aux comportements d'optimisation, qui permettent au contribuable de minimiser sa charge d'impôt et découragent les États de prélever des taux significatifs de peur de provoquer l'expatriation.

Au total, les recettes tirées de ces impôts restent faibles. En 2022, selon l'OCDE, l'impôt sur le patrimoine net global représente 1,2 pt de PIB et en Suisse, 0,2 pt de PIB en Espagne, et 0,5 pt de PIB en Norvège. Dans les pays qui n'imposent qu'une partie du patrimoine détenu, les rendements sont encore plus modestes : 0,1 pt de PIB en France pour l'IFI.

⁸⁷ Berg, K., & Hebous, M. S. (2021, March). *Does a wealth tax improve equality of opportunity? evidence from Norway*.

⁸⁸ Cabré, J. M. D., & Moré, A. E. (2020). *The redistributive effects of wealth tax*. Social Observatory of la Caixa Foundation.

Graphique n° 28 : évolution des recettes tirées de l'impôt sur le patrimoine global dans une sélection de pays de l'OCDE



Source : M.-A. Barbara, J. Mazière, CPO, 2025, d'après OCDE, *Statistiques des recettes publiques*. La chute des recettes en 2010 pour l'Espagne tient à la suspension temporaire de cet impôt entre 2008 et 2011.

Quelques travaux empiriques suggèrent que la disparition des impôts sur la fortune s'est accompagnée d'une hausse des inégalités, avec des effets potentiellement importants sur l'accumulation de patrimoine à long terme. Jakobsen et al. (2020)⁸⁹ s'intéressent à la réduction, puis à la suppression, entre 1989 et 1997, de l'impôt sur la fortune au Danemark et prédisent qu'un abaissement permanent de 1 pt du taux génère, sur 30 ans, une hausse du patrimoine de l'ordre de 30 % au sommet de la distribution.

Dans les pays qui ont maintenu leur impôt sur le patrimoine global, les simulations de leurs effets redistributifs donnent cependant des résultats de magnitude très faible. Une évaluation de l'Insee⁹⁰ par micro-simulation de la transformation de l'ISF en IFI indique qu'elle n'aurait que très marginalement accru les inégalités de niveau de vie (l'indice de Gini augmente de 0,002). Tant l'ISF que l'IFI, d'un rendement limité, ne contribuent que faiblement à la réduction des inégalités opérées par le

⁸⁹ Jakobsen, K., Kleven, H., & Zucman, G. (2020). Wealth taxation and wealth accumulation: Theory and evidence from Denmark. *Quarterly Journal of Economics*, 135(1), 329–388.

⁹⁰ Paquier, F., Schmitt, K., & Sicsic, M. (2019). Simulation des effets redistributifs de la transformation de l'ISF en IFI à l'aide du Modèle Ines. *Document de travail Insee NF1908*.

système de prélèvements obligatoires français (2 % pour l'ISF et 0,6 % pour l'IFI).

3.2.2. Une imposition de la transmission plus prometteuse en termes de redistribution que les impôts fonciers et les taxes sur les transactions immobilières

Les impôts récurrents sur la propriété immobilière peuvent être régressifs s'ils sont mal conçus. La taxe foncière est un impôt dont le poids est hétérogène selon le logement et la localisation. Comme le montre l'étude de l'Insee précitée⁹¹, les ménages aisés et avec les patrimoines les plus élevés possèdent des biens dans les communes où l'immobilier est le plus cher et où les taux et les assiettes sont en moyenne relativement plus faibles. Le calcul d'après des valeurs cadastrales souvent obsolètes crée des problèmes d'équité horizontale entre les biens, mais aussi d'équité verticale. En France, la détermination de l'assiette de la taxe foncière contribue ainsi à renforcer les inégalités devant l'impôt sur le patrimoine.

L'imposition de la transmission a, en revanche, plus de pouvoir de réduction des inégalités. Selon l'OCDE, des impôts sur les successions bien conçus permettraient d'augmenter les recettes publiques et d'améliorer l'équité, en générant moins de coûts d'efficacité et de coûts administratifs que d'autres impôts⁹².

Plusieurs travaux empiriques rappellent que les héritages en eux-mêmes peuvent réduire les inégalités, les plus pauvres tendant à recevoir davantage en proportion de leur patrimoine, même si les montants absolus sont plus faibles. Une étude britannique de 2017 fait ainsi le constat d'une diminution des inégalités relatives en comparant la distribution de richesses avec et sans transmissions⁹³. Mais cet effet égalisateur tend à être de courte durée : les héritiers modestes consomment une plus grande part de leur

⁹¹ Insee (2023), « Les ménages au patrimoine immobilier le plus élevé paient relativement moins de taxe foncière que les ménages les moins dotés ».

⁹² OCDE (2021), Impôt sur les successions dans les pays de l'OCDE, Études de politique fiscale de l'OCDE, N° 28, Éditions OCDE, Paris

⁹³ Karagiannaki, E. (2017). The Impact of Inheritance on the Distribution of Wealth: Evidence from Great Britain. *Review of Income and Wealth*, 63(2), 394-408.

héritage, alors que les plus riches conservent le patrimoine qui leur a été transmis⁹⁴.

En Suède, Elinder, Erixson et Waldenström (2018)⁹⁵ révèlent, à l'appui de simulations intergénérationnelles, qu'un impôt successoral progressif influence les comportements d'épargne dans un sens qui limite l'accumulation de patrimoine sur plusieurs générations : anticipant de recevoir mais aussi de transmettre des legs plus petits, les individus ajustent à la hausse leur offre de travail et leur consommation de loisirs, ce qui réduit la capitalisation et finit par entraîner une baisse de la concentration des richesses⁹⁶. L'effet redistributif dépend cependant de la conception de l'impôt et de son caractère suffisamment progressif pour les grosses successions. Morelli et al. (2025)⁹⁷ simulent l'impact que différents seuils d'exonération pourraient avoir sur les inégalités. Un seuil trop bas pénalise davantage les héritiers défavorisés, ce qui accroît les inégalités. Selon les auteurs, les abattements actuellement appliqués en Grande-Bretagne et en Allemagne seraient assez proches de l'optimum. En revanche, les seuils d'exonération seraient trop bas en France et en Espagne.

3.3. Les facilités d'optimisation fiscale des particuliers très fortunés

Différentes techniques d'optimisation fiscale conduisent à une dégressivité des impositions existantes sur les revenus mais aussi sur le patrimoine pour les ménages cumulant très hauts revenus et très hauts patrimoines.

⁹⁴ Nekoei, A., & Seim, D. (2023). How do inheritances shape wealth inequality? Theory and evidence from Sweden. *The Review of Economic Studies*, 90(1), 463-498.

⁹⁵ Elinder, M., Erixson, O., & Waldenström, D. (2018). Inheritance and wealth inequality: Evidence from population registers. *Journal of Public Economics*, 165, 17-30.

⁹⁶ Cowell, F. A., Van De Gaer, D., & He, C. (2018). Inheritance taxation: Redistribution and predistribution. In *Inequality, Taxation and Intergenerational Transmission* (pp. 1-13). Emerald Publishing Limited.

⁹⁷ Morelli, S., Nolan, B., Palomino, J. C., & Van Kerm, P. (2025). The influence of inheritances on wealth inequality in rich countries. *Journal of Public Economics*, 247, 105398.

3.3.1. Une frontière brouillée entre revenus et patrimoines pour les ménages très fortunés

a) Un taux effectif d'imposition réduit dans les tranches supérieures

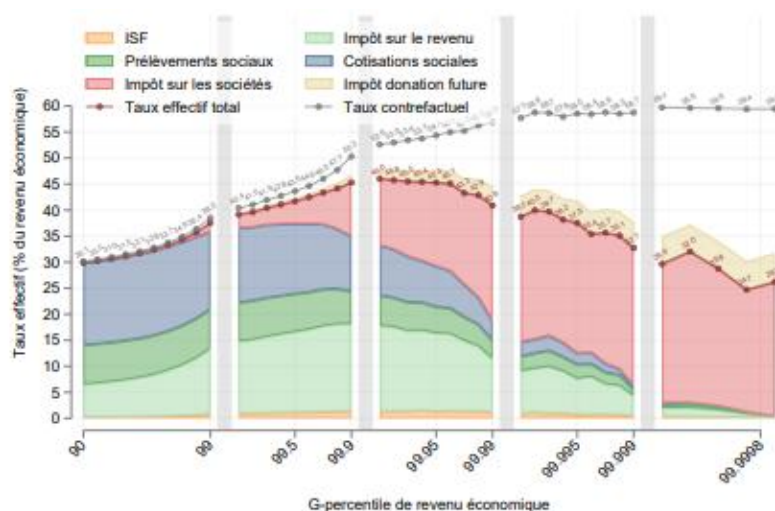
Dans une étude de juin 2023⁹⁸, l'Institut des politiques publiques s'est appuyé sur des données administratives pour calculer le taux d'impôt effectivement payé par les ménages situés au sommet de la distribution des revenus. Leur taux effectif d'imposition rapporté au revenu fiscal de référence est globalement progressif, même s'il tend à légèrement diminuer à partir du 99,99^e fractile de revenu. La situation est cependant très différente si l'on considère non pas le revenu fiscal de référence, mais le revenu dit « économique », défini comme « *l'ensemble des revenus réalisés et contrôlés effectivement par le foyer fiscal* »⁹⁹.

Le taux d'imposition total sur le revenu économique est croissant jusqu'au 99,9 fractile de revenu économique (soit les 0,01 % les plus aisés), pour atteindre jusqu'à 46 %, ce qui est cohérent par rapport au barème progressif de l'imposition des revenus. Néanmoins, **il devient ensuite dégressif**, pour atteindre 20,2 % pour les 70 ménages les plus aisés (soit ceux dont le revenu économique annuel dépasse 150 M€).

⁹⁸ Bach L., Bozio A., Guillouzouic A. & Malgouyres C., *Quels impôts les milliardaires paient-ils ?* Note de l'Institut des politiques publiques n° 92, juin 2023.

⁹⁹ Institut des politiques publiques, *Quels impôts les milliardaires paient-ils ?* Note n° 92, juin 2023, p.2.

Graphique n° 29 : taux d'imposition total rapporté au revenu économique, en 2016

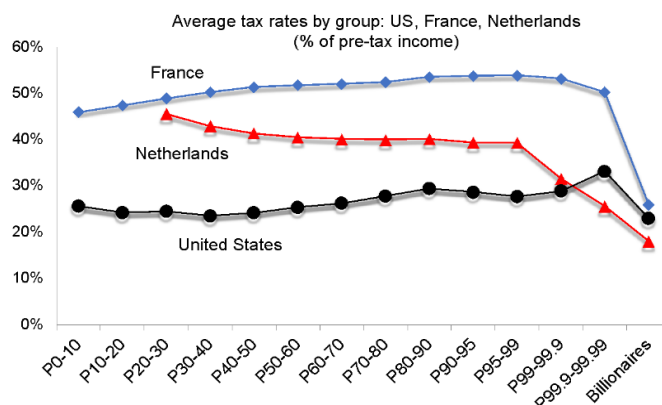


Source : Institut des politiques publiques.

Le profil de la courbe est encore plus régressif si l'on ne retient que les impôts sur les personnes physiques. La somme des impôts personnels payés rapportée au revenu économique ne représente plus alors que 2 % du revenu économique des 378 foyers fiscaux les plus aisés.

Cette situation n'est pas propre à la France. En tenant compte de l'ensemble des prélèvements obligatoires (impôts sur la consommation, impôts sur les sociétés, cotisations sociales, etc.), Alstadsaeter et al. (2024) établissent que les taux d'imposition effectifs des milliardaires dans des pays comme la France, les Pays-Bas et les États-Unis sont nettement plus bas que tous les autres groupes de la population.

Graphique n° 30 : taux effectifs d'imposition en % du revenu avant impôts aux États-Unis, en France et aux Pays-Bas



Note : le graphique présente des estimations des taux d'imposition effectifs par groupes de revenus avant impôts et pour les milliardaires en France, aux Pays-Bas et aux États-Unis. Ces estimations comprennent tous les impôts payés à tous les niveaux de gouvernement et sont exprimées en pourcentage du revenu avant impôts. Le revenu avant impôts comprend l'ensemble des revenus nationaux avant les impôts et transferts gouvernementaux et après le fonctionnement du système de retraite. Le revenu national exclut les gains en capital non réalisés, mais inclut les bénéfices non distribués des entreprises. Source : Alstadsaeter et al. (2024).

b) Une capacité de piloter l'imposition du revenu, de la détention et de la transmission du patrimoine

Le profil d'imposition sur le revenu économique évoqué ci-dessus ne reprend pas – contrairement au profil d'imposition sur le RFR – l'assiette fiscale effective de l'impôt, dès lors que les revenus latents ne peuvent pas rentrer dans l'assiette des impôts sur le patrimoine, en application du principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques. En effet, les revenus latents ne peuvent être imposés, à moins qu'un mécanisme de remboursement de l'impôt ne soit prévu si le revenu imposé n'a finalement pas été effectivement perçu¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Décision n°2015-483 QPC du 17 septembre 2015, point 5

La dégressivité du taux moyen d'imposition au sein des 0,01 % les plus fortunés (soit environ 3 780 foyers fiscaux), mesurée par l'IPP (voir supra), s'explique en grande partie par **la capacité de ces contribuables de piloter leurs revenus imposables**.

Comme l'avait déjà relevé le CPO¹⁰¹, les ménages, qui sont plus souvent dirigeants d'entreprise, transforment une part des bénéfices retirés de leurs entreprises (dividendes) en une hausse du patrimoine, sous la forme de plus-values mobilières latentes. Si cet arbitrage des chefs d'entreprise entre revenus immédiats (dividendes) et différés (plus-values latentes) suit bien souvent une logique économique (provisionnement d'investissements par exemple), il n'est pas exempt de logiques d'optimisation fiscale qui se traduisent par **de fortes variations des niveaux de dividendes versés** selon le régime fiscal applicable.

Cela peut prendre la forme de rachats d'actions qui sont préférés à des distributions immédiates de dividendes. Ces rachats permettent de soutenir le cours de l'action, d'augmenter la valeur boursière des actions restantes et le dividende par action. Elles permettent également d'optimiser l'impôt dû, au moins à court terme : ces opérations n'étaient en effet jusqu'à récemment soumises – pour les seules entreprises dont le siège social est situé en France et dont la capitalisation boursière excède 1 Md€ – qu'à la taxe sur les transactions financières, représentant 0,3 % du prix d'acquisition. En outre, pour les titres acquis avant 2018, la plus-value obtenue via le rachat d'actions peut bénéficier d'abattements importants pour durée de détention.

Le fort développement des volumes de rachats d'actions (32,3 Md€ en 2023) a cependant fait l'objet de vives critiques, conduisant le législateur à établir à partir du 1^{er} mars 2025 une contribution, pour les grandes entreprises, sur les réductions de capital consécutives au rachat de leurs propres titres, au taux de 8%¹⁰².

¹⁰¹ CPO, *Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus*, octobre 2024, p. 86 et suivantes.

¹⁰² Article 95 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025. L'assiette est le montant de la réduction de capital. Plusieurs opérations sont cependant exclues, notamment les réductions effectuées pour compenser des hausses de capital destinées à attribuer des stock-options et des actions gratuites, celles faites au profit des adhérents à un plan d'épargne d'entreprises et celles visant à faciliter une fusion ou une scission par rachat et annulation d'action, pour au plus 0,25 % du montant du capital social, ou

Pour les sociétés cotées de grande taille, les distributions immédiates de dividendes sont souvent la norme pour garantir l'attractivité de l'entreprise pour les investisseurs externes. Les dirigeants d'entreprises peuvent alors, au lieu de se verser des dividendes soumis au PFU, remonter les dividendes de l'entreprise dans une société-mère, dite « *holding* », qu'ils contrôlent directement et qui s'interposent entre leur société opérationnelle et leur foyer fiscal.

Lorsque les sociétés opérationnelles de leur entreprise (dit « sociétés-filles ») réalisent des bénéfices – taxés à l'impôt sur les sociétés à 25,825 %¹⁰³ – ces dirigeants d'entreprises peuvent décider de mettre en réserve tout ou partie des bénéfices réalisés par les différentes filiales opérationnelles de la société plutôt que de les distribuer sous forme de dividendes, en les **faisant remonter dans une « société-mère », la *holding***. Si cet arbitrage suit bien souvent une logique économique (provisionnement d'investissements futurs pour l'entreprise par exemple), il s'explique aussi par des stratégies d'optimisation fiscale lorsque cette *holding* est utilisée, en tout ou partie, à titre patrimonial sous la forme d'une « *cash box* ». Cette stratégie présente plusieurs avantages.

D'une part, les actifs placés dans cette « *cash box* » (qui ont vocation à être thésaurisés et non pas réinvestis dans l'entreprise) ont **un régime fiscal avantageux lors de leur entrée dans la *holding***. En effet, alors que les distributions de dividendes sont taxées au prélèvement forfaitaire unique de 30 %, la remontée des bénéfices des sociétés-filles vers la *holding* n'est pas imposée au titre de l'impôt sur les sociétés, en application de la directive européenne dite « mère-fille »¹⁰⁴, transposée en droit national à l'article 145 du code général des impôts (CGI) et visant à éviter une double imposition. Seule une quote-part pour frais et charges (QPFC) fixée par principe à 5 % du produit des participations¹⁰⁵, prévue à l'article 216 du CGI, est due lorsque cette somme est retranchée du bénéfice total

si le rachat et l'annulation d'actions est réalisée en raison d'une réglementation étrangère. De même, la taxe ne s'applique pas aux salariés et aux FCPE détenant les titres rentrant dans l'assiette de la taxe au titre de dispositifs d'actionnariat salarié.

¹⁰³ En incluant la contribution sociale de solidarité des sociétés prévue à l'article 235 ter ZC du CGI, dont sont redevables les sociétés réalisant au moins 7,63 M€ de chiffre d'affaires.

¹⁰⁴ Directive 2011/96/UE du Conseil du 30 novembre 2011 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents.

¹⁰⁵ Et 1 % en cas d'option pour le régime de l'intégration fiscale, ce qui nécessite une détention d'au moins 95 % de la société fille par la société mère.

net de la société. Cette quote-part étant soumise à l'impôt sur les sociétés, le transfert de la fille vers la holding est ainsi imposé à un taux effectif de 1,25 % au maximum¹⁰⁶.

D'autre part, les sommes thésaurisées dans cette « *cash box* » ne sont **pas taxées au titre d'un impôt sur la détention du patrimoine**, les fonds placés dans les *holdings* étant assimilés à un patrimoine professionnel et non personnel¹⁰⁷. Si le ménage dispose d'un contrôle suffisant sur la *holding* (détention unique ou majoritaire), il peut ainsi l'utiliser, en tout ou partie, à des fins de thésaurisation quand la fiscalité applicable aux bénéfices redistribués est élevée ou, au contraire, les « déstocker » lorsqu'elle baisse. Une récente étude de la direction générale des finances publiques documente ainsi que les revenus des foyers à très hauts revenus (soit les 0,1 % les plus aisés) ont diminué de 14 % en 2013 au moment de l'imposition au barème des revenus de capitaux mobiliers (contre une hausse de 2,3 % pour le reste des ménages) et ont au contraire augmenté de 27,8 % lors du passage au PFU en 2018 (contre une hausse de 3 % pour le reste des ménages)¹⁰⁸.

Enfin, lors de la **transmission de l'entreprise**, l'ensemble des actifs disponibles sur la holding peuvent être rattachés à l'actif professionnel de la société dans le cadre du pacte Dutreil (cf. *supra*). Dans ce cas, ils peuvent bénéficier de l'exonération de 75 % prévue à l'article 787 B du CGI ainsi que des avantages fiscaux rattachés aux donations avec réserve d'usufruit ou aux donations en pleine propriété (en cas de donation avant 70 ans).

c) Les dispositifs anti-abus peinent à répondre au pilotage permis par le dispositif d'apport cession

Pour garantir la neutralité fiscale des opérations de restructuration du capital entre entreprises (fusions, scissions, apports d'actifs, échanges

¹⁰⁶ Soit 5 % de QPFC multiplié par 25 % d'impôt sur les sociétés. En cas d'intégration fiscale, ce taux effectif est plus faible, à 0,25 % (soit 1% de QPFC multiplié par 25 % d'IS).

¹⁰⁷ Un projet de taxation du patrimoine financier des *holdings* patrimoniales a néanmoins été introduit à l'article 3 du projet de loi de finances pour 2026 et était en cours de discussion au Parlement lors de l'adoption du présent rapport.

¹⁰⁸ Arnal O., Loiseau R. & Vicaire V., *Revenus et patrimoine des foyers les plus aisés en France*, DGFIP, janvier 2025.

d'actions, etc.), la directive du 19 octobre 2009, dite « Fusion »¹⁰⁹ prévoit notamment que les opérations d'apports d'actifs réalisées au profit d'une société soumise à l'IS bénéficient d'un sursis d'imposition, transcrit à l'article 150-0 B du CGI.

Aucune exception n'était cependant prévue pour les opérations d'apport à des sociétés contrôlées par les apporteurs, ce qui a favorisé l'élaboration de montages patrimoniaux à des fins d'optimisation fiscale. Dans ces montages, un chef d'entreprise détenteur de son entreprise (« société A ») apporte des titres dans une holding qu'il contrôle (« société B ») contre des titres de la société B. Il peut alors bénéficier d'un sursis d'imposition automatique des plus-values induites par l'opération, alors que cette dernière n'avait pas toujours un réel intérêt économique.

Pour mieux encadrer ces stratégies, **le législateur a introduit en 2012 dans le CGI un article 150-0 B ter** prévoyant que ces opérations dites « d'apport-cession » constituent un fait générateur d'imposition en cas de réalisation effective d'une plus-value. En conformité avec le droit européen, cette plus-value est placée en report d'imposition. Ledit report prend néanmoins fin en cas de cession des titres apportés, si, de manière cumulative, cette cession intervient dans un délai de trois ans à compter de l'apport des titres et que le produit de cette cession n'est pas réinvesti au moins à 60 % par la société dans un délai de 24 mois. Ces conditions visent à garantir que le bénéfice du report d'imposition est conditionné à une opération économique effective.

Bien qu'ayant été adopté comme un dispositif anti-abus, **ce report conditionnel d'imposition n'a pas empêché que l'apport-cession demeure largement utilisé** pour conserver en report d'imposition une part importante des bénéfices dégagés par une entreprise, dans une logique d'optimisation fiscale, expliquant une part du manque de progressivité de l'impôt pour les foyers disposant de très hauts revenus. En effet, comme l'ont montré les travaux préparatoires au rapport du CPO sur l'imposition des revenus¹¹⁰, la quasi-totalité des sommes investies dans le cadre de

¹⁰⁹ Directive 2009/133/CE du Conseil du 19 octobre 2009 concernant le régime fiscal commun applicable aux fusions, scissions, scissions partielles, apports d'actifs et échanges d'actions intéressant des sociétés d'États membres différents, ainsi qu'au transfert du siège statutaire d'une SE ou d'une SCE d'un État membre à un autre.

¹¹⁰ Belkhir F. & Garrigue M., La progressivité de l'imposition des revenus des personnes physiques, rapport particulier n° 2 du CPO relatif à l'imposition des personnes physiques, p. 127 et suivantes.

schémas d'apport-cession bénéficient encore du report d'imposition prévu à l'article 150-0 B ter du CGI. En outre, ces sommes en report sont très concentrées sur les 0,01 % les plus fortunés.

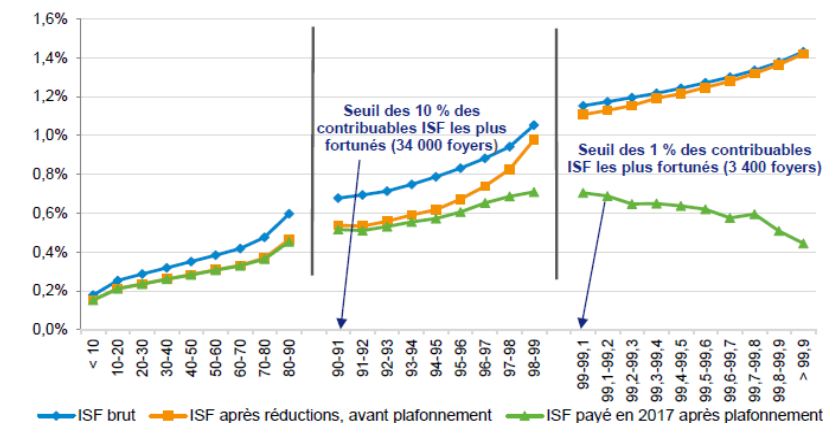
Le régime de l'apport-cession peut également être utilisé pour **optimiser le règlement des droits de succession**. En effet, en cas de succession (transmission des titres de la holding à l'occasion du décès de l'apporteur), les plus-values transmises ne sont pas imposées, en conformité avec l'article 150-0 A du CGI. Le régime est certes plus strict en cas de donation – car la plus-value mise en report demeure imposable dans un délai de 5 à 10 ans à compter de leur acquisition – mais l'effacement de ces plus-values reste acquis au-delà de ce délai.

3.3.2 Une progressivité de l'imposition sur la détention de patrimoine affaiblie par les exclusions d'assiette, les dépenses fiscales et le mécanisme de plafonnement

L'imposition récurrente du patrimoine net global, tel que l'a connue la France jusqu'en 2017 ou l'imposition du patrimoine immobilier, appliquée depuis 2018, **ne permet pas d'appréhender la totalité du patrimoine en raison** à la fois des exclusions d'assiette (actifs professionnels pour l'ISF, ensemble des actifs financiers pour l'IFI) et des dépenses fiscales (abattement pour la résidence principale par exemple).

Surtout, l'existence d'un plafonnement de l'impôt dû en fonction du revenu, outre qu'elle encourage les mécanismes permettant de réduire l'imposition du revenu décrits ci-dessus, conduit *in fine* à une imposition dégressive en fonction du niveau de patrimoine.

Graphique n° 31 : taux d'imposition du patrimoine ISF en 2017, par quantile de patrimoine ISF



Note : foyers ISF résidents et non-résidents.

Lecture : au sein des 0,1 % des contribuables ISF les plus fortunés (340 foyers), le taux d'imposition moyen du patrimoine taxable à l'ISF.

Source : comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, rapport final (2023)

Le mécanisme de plafonnement a été introduit dès la création de l'ISF en 1989. Le taux du plafonnement a évolué au cours du temps (70%, 75%, 85%), comme les revenus pris en compte pour le calculer.

La suppression du plafonnement de l'ISF incluse dans la loi de finances rectificative pour 2011 avait été validée par le Conseil constitutionnel du fait de la réduction du taux marginal d'imposition à 0,5 %.

Lors de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2012 qui réaugmentait le taux de l'ISF après le changement de majorité gouvernementale, le Conseil constitutionnel a estimé : « Le législateur ne saurait rétablir un barème de l'impôt sur la fortune tel que celui qui était en vigueur avant l'année 2012 sans l'assortir d'un dispositif de plafonnement

ou produisant des effets équivalents destinés à éviter une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques »¹¹¹.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions du projet de loi de finances pour 2013¹¹² incluant les revenus « latents » dans les revenus pris en compte dans le calcul du plafonnement, en estimant que le critère de la disposition effective des biens et droits en cause constituait un critère déterminant de leur inclusion dans l'assiette du plafonnement.

3.3.3 Une imposition de la détention rendue dégressive par le mitage de l'assiette des DMTG

Comme pour l'imposition de la détention du patrimoine, l'équité des impôts sur les successions est **sévèrement limitée dans les faits par le mitage de leur assiette**. Cumulé aux avantages fiscaux liés au démembrement en cas de donation en nue-propriété ou à la réduction d'impôt de 50 % prévu à l'article 790 du CGI en cas de donation en pleine-propriété avant 70 ans, le pacte Dutreil, créé en 2003, a permis de réduire fortement l'impôt dû au titre des transmissions d'entreprise.

Bien que les données fiscales disponibles soient de qualité limitée, la Conseil d'analyse économique a estimé le flux total des transmissions patrimoniales annuelles à partir de la comptabilité nationale, des données démographiques et des enquêtes. Ce flux représenterait plus de 15 % du PIB, soit environ 300 Md€¹¹³ sur la base des données de 2017-2018. Une part importante de ces transmissions échappe toutefois à l'administration fiscale : selon trois des quatre dernières enquêtes DMTG (1994, 2001, 2006), le patrimoine net transmis déclaré était inférieur de 35 à 40 % au flux économique réel, même après correction des non-déclarations de petites transmissions patrimoniales ¹¹⁴.

L'analyse comparative du flux successoral total et des recettes fiscales permet de calculer un taux d'imposition effectif sur l'ensemble de la distribution des patrimoines hérités.

¹¹¹ Cf. décision 2012-654 DC

¹¹² Cf. décision 2012-662 DC

¹¹³ Dherbécourt, C., Fack, G., Landais, C., & Stantcheva, S. (2021). Repenser l'héritage. *Notes du conseil d'analyse économique*, 2021/9(69), 1–12.

¹¹⁴ Piketty T. (2011) : « On the Long-Run Evolution of Inheritance : France 1820-2050 », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 126, n° 3, pp. 1071-1131.

Comme l'ont montré les travaux du CPO, si les taux effectifs d'imposition sur l'héritage économique total¹¹⁵ et l'héritage fiscal déclaré sont similaires jusqu'au cinquième dixième de la distribution, l'écart se creuse de manière exponentielle dans les tranches supérieures. Cet écart atteint environ 20 points de pourcentage au niveau du 0,01 % des héritages les plus élevés, révélant ainsi une fraction croissante de l'héritage des ménages les plus fortunés échappant à l'imposition.

Le mitage de l'assiette des prélèvements sur le patrimoine ne permet donc d'appréhender correctement ni les plus hauts revenus, ni les plus hauts patrimoines par l'impôt, ce qui concourt à renforcer les inégalités de détention patrimoniale en dépit de taux facialement élevés.

3.4. Un niveau d'information des ménages les plus aisés bien supérieur

Plusieurs dispositifs d'optimisation nécessitent d'être anticipés pour produire leur plein effet, et donc d'être connus à l'avance par les contribuables. Ces différences de traitement fiscal traduisent la volonté d'encourager les Français à préparer leur succession. Mais elles peuvent conduire à des divergences d'imposition notables, en particulier en ce qui concerne la fiscalité applicable aux transmissions, plusieurs avantages fiscaux étant soumis à des limites d'âge. Ainsi, une donation de patrimoine professionnel après 70 ans ne bénéficiera pas de la réduction d'impôt de 50 % prévue à l'article 790 du CGI. Il est ainsi utile d'étudier le degré de connaissance du cadre fiscal applicable aux transmissions par les Français selon leur patrimoine.

Faute de données exhaustives sur la fiscalité du patrimoine, il est nécessaire de fonder son analyse sur des données d'enquêtes ou de sondages. France Stratégie, sur le fondement d'un sondage réalisé à sa

¹¹⁵ Le taux effectif correspond aux droits totaux payés sur les transmissions (successions et donations) rapportés au patrimoine économique total hérité au cours du cycle de vie.

demande¹¹⁶, a pu documenter la mauvaise connaissance qu'ont les Français de l'architecture de la fiscalité des transmissions¹¹⁷.

L'enquête réalisée par le CPO¹¹⁸ avec le Conseil supérieur du notariat auprès de l'ensemble des notaires de France sur la perception de la fiscalité applicable au patrimoine par leur clientèle confirme cette analyse. En effet 53 % de l'ensemble des offices interrogés considèrent que leur clientèle est, en moyenne, peu voire très peu, informée sur le fonctionnement des droits de successions et seuls 2,1 % d'entre eux relèvent à l'inverse que leur clientèle est, en moyenne, très bien informée. Surtout, le degré de connaissance est très variable selon le type économique des offices. Ceux situés dans l'aire urbaine de Paris, avec une clientèle plus aisée, sont très bien informés, contrairement aux offices en zone rurale, ou dans des villes plus petites.

Ce niveau d'information supérieur des ménages urbains et plus aisés correspond aux constats plus généraux faits en matière de gestion de patrimoine. Une enquête du Credoc¹¹⁹ confirme que le fait d'avoir eu une éducation financière et de venir d'un milieu aisé favorise globalement l'intérêt développé pour l'épargne à l'âge adulte. Cependant les pratiques évoluent : la banque, les proches et les conseillers financiers sont les principales sources d'information, alors que les moins de 35 ans sont nombreux à s'informer via l'intelligence artificielle, les forums en ligne ou les applications mobiles dédiées à la finance. Cette évolution des pratiques est prise en compte par l'Autorité des marchés financiers (AMF) qui a lancé en 2024 une stratégie de renforcement de la culture financière des investisseurs particuliers¹²⁰. Cette stratégie est orientée vers les « nouveaux investisseurs » ayant investi pour la première fois depuis 2020, plus jeunes et plus masculins que la moyenne, privilégiant un gain rapide et important.

¹¹⁶ Enquête réalisée en juin 2017 par le Crédoc sur les « Conditions de vie et aspirations » auprès de 2004 personnes âgées de 18 ans et plus, selon la méthode des quotas (région, taille d'agglomération, âge, sexe, catégorie socioprofessionnelle).

¹¹⁷ Grégoire-Marchand, *La fiscalité des héritages : connaissances et opinions des Français*, document de travail de France Stratégie n° 2018-02, janvier 2018.

¹¹⁸ RP 4 « Prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages et inégalités de patrimoine »- Pauline Callac, Alexandre Jehan

¹¹⁹ Baromètre annuel « Les français, l'épargne et la retraite », IPSOS pour le cercle des épargnants, janvier 2025

¹²⁰ [Supporting the new generation of retail investors in France.](https://www.ccomptes.fr/fr/institutions-associees/conseil-des-prelevements-obligatoires-cpo)

Il n'en reste pas moins que **même si certaines dépenses fiscales ne sont pas explicitement pensées pour bénéficier aux catégories les plus aisées, elles tendent majoritairement à leur bénéficiaire**, tant en raison de la composition de leur patrimoine que de l'asymétrie d'information qui peut exister sur la connaissance de ces leviers fiscaux. Les *family offices* constituent un cas extrême¹²¹, avec des retours sur investissement plus élevés que le reste de la population. D'après une étude de HSBC et de *Campden Wealth*, sur 360 familles bénéficiant des services de ces *family offices* en Europe en 2024, 89 % disposaient d'au moins 100 M\$ de patrimoine et 39 % d'au moins 1 Md\$ de patrimoine¹²². 89 % des ménages ayant recours aux services d'un *family office* ont connu une hausse de leur patrimoine total en 2023, dont 39 % une hausse supérieure à 10 %. Ces chiffres sont à mettre à perspective avec la baisse de 4,2 % du patrimoine économique national en France sur cette même année 2023, en lien avec la baisse des prix immobiliers¹²³.

4. Des objectifs de politiques publiques trop nombreux

L'imposition du patrimoine influence l'orientation de l'épargne. Cette orientation se fait plus vers des finalités de politiques publiques elles même très diverses que vers le financement de l'économie.

4.1. Des objectifs classiques de politique fiscale

Les prélèvements obligatoires portant sur le patrimoine s'inscrivent dans la logique des quatre objectifs traditionnels assignés à ces prélèvements :

- financer les dépenses publiques,

¹²¹ Pauline Callec, Alexandre Jehan, CPO, 2025, « Prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages et inégalités de patrimoine »

¹²² HSBC, Campden Wealth (2024). The European Family Office..

¹²³ Bonomo A., Devineau J. & Ravary A., [Le patrimoine économique national en 2023 – Une baisse due au repli des prix du foncier](#), Insee et Banque de France, 11 décembre 2024.

- contribuer à la correction des inégalités par la redistribution,
- réguler l'activité économique,
- enfin favoriser une allocation optimale des ressources, soit en évitant de perturber les mécanismes spontanés de marché d'allocation par les prix (neutralité fiscale), soit, en cas de défaillance avérée de ces marchés, en incitant à des comportements économiques via la modification des prix relatifs.

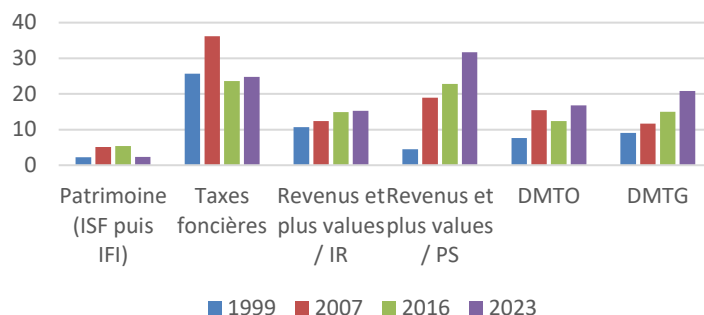
En termes de **financement des dépenses publiques**, avec **113,2 Md€ en 2024, soit 9,1 % des prélèvements obligatoires**, l'ensemble des prélèvements obligatoires sur le patrimoine et ses revenus ne constitue pas la masse de prélèvements la plus importante, comparés aux 263 Md€ de prélèvements portant sur le revenu¹²⁴ (dont 47 Md€ de prélèvements sur les revenus du capital) ou aux 208 Md€ de recettes de TVA. Mais sa contribution au financement des charges publiques, dans le contexte extrêmement tendu qui caractérise la France, reste essentielle. Le pas décisif, dans cette perspective, a été franchi au début des années 1990, avec l'inclusion des revenus du capital dans l'assiette des prélèvements sociaux.

Au-delà de tous les débats pesant sur l'équité et l'efficacité économique de l'imposition et de la transmission du patrimoine, l'évènement le plus marquant reste en effet l'augmentation rapide des prélèvements sociaux, passés depuis 1999¹²⁵ de 7,5 à 28,4 % des PO sur le patrimoine et ses revenus et de 4,5 à 31,7 Md€²⁰²³. Parallèlement, taxes foncières et IR sur les revenus du capital, qui constituaient avec 36,4 Md€²⁰²³ 60,9 % des PO sur le patrimoine en 1999, n'en représentent plus que 35,9 %, avec 40,1 Md€²⁰²³.

¹²⁴ *Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus*, CPO, 2024

¹²⁵ Rapports du Conseil des impôts puis du CPO sur l'imposition du patrimoine de 1999, 2009 et 2018

Graphique n° 32 : rendement des PO sur le patrimoine, €2023, 1999-2023



Source : CPO, 2025

Les prélèvements sur la détention du patrimoine (ISF, puis IFI, et TF) sont à l'inverse passées de 46,6 % du total à 24,3 % entre 1999 et 2023, et ont été réduits en valeur absolue, passant de 27,9 à 27,1 Md€2023. La contribution de ces prélèvements aux **objectifs de redistribution** constitue un point débattu par la doctrine, comme exposé supra. Sur le long terme, on peut cependant constater que l'inflexion vers des PO progressifs (ISF et IFI, DMTG, revenus et PVR au barème : 37 % des rendements en 2016 contre 24 % en 1999) s'est inversée (21 % en 2023).

Pour ce qui concerne l'objectif **de stabilisation de l'activité économique par les prélèvements obligatoires**, les assiettes de l'imposition du patrimoine obéissent à des déterminants (prix des actifs, nombre de transactions, mortalité pour les successions) qui sont déconnectés de l'évolution du PIB ou de ses principales composantes (masse salariale, consommation). Ces prélèvements ne sont donc pas nécessairement contra-cycliques. La volatilité de certaines assiettes peut en outre provoquer des ajustements importants d'une année sur l'autre dans les rendements observés, comme l'a illustré récemment la forte baisse des DMTG en 2023 et 2024.

En termes **d'incitation aux comportements économiques**, le dispositif fiscal dans son ensemble peine à donner une ligne suffisamment claire.

4.2. Des incitations fiscales prioritairement orientées vers le soutien de politiques publiques de plus en plus diversifiées

Via les modalités de financement favorables à la résidence principale (en l'absence d'imposition de la plus-value lors de sa vente et des loyers implicites¹²⁶), et via l'orientation de dispositifs spécifiques sur les revenus de plusieurs produits d'épargne, l'orientation de l'épargne reste principalement marquée par l'affectation à l'investissement immobilier, mais aussi à des politiques publiques particulières ainsi que, via les produits d'assurance-vie, au financement de la dette publique.

L'ensemble de l'épargne réglementée représentait 956 Md€ à la fin de 2024¹²⁷, soit 15 % du patrimoine financier des ménages. Bénéficiant de taux nominaux attractifs dans le contexte de l'inflation, même s'ils sont redescendus à 1,7 % à compter d'août 2025¹²⁸, les livrets bénéficient d'encours dynamiques, avec une domination du livret A qui compte 442 Md€ d'encours, devant le livret d'épargne durable et solidaire (LDDS, 160 Md€), et le livret d'épargne populaire (LEP, 82 Md€). L'encours des plans d'épargne logement est en revanche descendue à 226 Md€, après un pic en 2021 à 296 Md€. La majeure partie de ces fonds (568 Md€, soit 59 %) finance, via les en-cours des banques, les petites et moyennes entreprises. Mais 41 % sont consacrés à des politiques publiques très importantes.

Cela s'opère d'une part *via* la Caisse des dépôts et consignations (CDC) qui gère le Fonds d'épargne. La ressource centralisée issue de l'épargne réglementée a permis de financer, en 2024, 32 Md€ de prêts de la Banque des territoires, dont 28 Md€ de nouveaux prêts, en hausse de + 75 % par rapport à 2023. Parmi ces nouveaux prêts, 74 % ont financé le **logement social et la politique de la ville**, et 18 % le secteur public local.

¹²⁶ Jusqu'en 1965, les loyers « implicites » des propriétaires occupants étaient taxés, au motif qu'ils constituaient des revenus locatifs que les propriétaires auraient pu obtenir s'ils avaient mis leur logement en location. Voir *Pour une fiscalité du logement plus cohérente*, CPO, décembre 2023

¹²⁷ *L'épargne réglementée, rapport annuel 2024*, juillet 2025, Banque de France

¹²⁸ Pour les livrets A et LDDS

Parmi ces prêts, 35 % financent des investissements liés à la **transition énergétique et écologique**¹²⁹.

Au-delà de ces politiques sectorielles traditionnelles et progressivement ouvertes aux enjeux de la transition écologique, le débat public voit surgir des projets fiscaux fléchés vers d'autres objectifs. Le rapport de 2023 sur les incidences économiques de **l'action pour le climat** propose, plutôt que l'outil traditionnel d'incitation via l'exonération de livrets dédiés, des « prélèvements exceptionnels et explicitement temporaires sur le capital », devant être perçus comme non récurrents, afin de financer le choc que constitue la lutte contre le réchauffement climatique, sans désinciter l'épargne et l'investissement¹³⁰.

Plus concrètement, dans le contexte des besoins budgétaires nouveaux liés à **la défense nationale**, le gouvernement a annoncé, en mars 2025, la création d'un fonds de 450 M€ lancé par Bpifrance, qui fera l'objet d'une politique fiscale attractive, même si le taux, à la différence des livrets réglementés, ne sera pas fixe.

Enfin, les besoins de financement liés à la **dépendance** ont amené plusieurs rapports à proposer d'utiliser à cette fin l'imposition du patrimoine. Le rapport « Grand âge et autonomie », rendu par Dominique Libault en 2019¹³¹, avait évoqué le relèvement des droits sur les donations et les successions. Plus récemment, le rapport conjoint du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM), du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) et du Haut conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS)¹³² a proposé la mise en place d'une contribution exceptionnelle de l'assurance vie, mais aussi l'affectation d'une part du produit des DMTG à la sécurité sociale et une augmentation des droits de succession.

¹²⁹ Banque de France, rapport annuel 2024 sur l'épargne réglementée.

¹³⁰ Les incidences économiques de l'action pour le climat, Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz, mai 2023, [2023-incidences-economiques-rapport-pisani-5juin.pdf](https://www.strategie.gouv.fr/publications/2023-incidences-economiques-rapport-pisani-5juin.pdf) ([strategie.gouv.fr](https://www.strategie.gouv.fr))

¹³¹ Libault D., *Concertation grand âge et autonomie*, mars 2019.

¹³² Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, Haut conseil du financement de l'assurance maladie, *Pour un redressement durable de la sécurité sociale*, 3 juillet 2025.

4.3. Des incitations fiscales peu adaptées aux besoins à venir de l'économie

Pour l'épargne réglementée, l'utilisation non centralisée des ressources par les banques est encadrée par l'État, qui fixe la règle que 80 % des fonds non centralisés du livret A et du LDDS doivent être affectés au financement des PME, et 10 % affectés au financement de la transition énergétique¹³³. L'épargne non centralisée a ainsi permis 117 Md€ de prêts nouveaux aux PME en 2024¹³⁴. D'autres dispositifs spécifiques d'épargne réglementée, tels que les plans d'épargne en actions (PEA) et les plans d'épargne en actions destinées aux PME (PEA-PME), permettent de constituer un portefeuille d'actions bénéficiant d'une fiscalité avantageuse. Le plafond est relativement élevé (150 000 € pour les PEA classiques, 225 000 € pour les PEA-PME). L'ensemble représente un encours significatif (114 Md€ en 2024 pour les PEA).

Le dispositif suédois d'épargne-investissement, l'ISK (*Investeringssparkonto*), est un autre exemple d'orientation de l'épargne vers le financement des entreprises. Concrètement, les bénéfices tirés de l'épargne placée sur un compte ISK ne sont pas soumis à la « flat tax » de 30 %, mais à un impôt forfaitaire annuel très avantageux (0,888 % en 2025) fondé sur la valeur des actifs de l'épargnant. Le plafond est élevé, rehaussé en 2026 à 300 000 SEK (28 000 €). Les effets de l'ISK sont majeurs : l'épargne des particuliers suédois placée en actions est l'une des plus élevées au monde, tant en proportion de leur épargne totale que sur le plan du taux de participation des investisseurs individuels aux marchés financiers. Ainsi, **70 % des Suédois disposent d'une épargne en actions** (une part proche de 100 % si l'on inclut le volet par capitalisation du régime de retraite de base et la retraite complémentaire).

Dans les exemples français et suédois cependant, les montants mobilisés demeurent limités au regard des besoins nouveaux. En effet, comme le précise le rapport Draghi de 2024¹³⁵, des besoins

¹³³ Cf. Arrêté du 4 décembre 2008 relatif aux règles d'emploi des fonds collectés au titre du livret A et du livret de développement durable et solidaire et non centralisés par la Caisse des dépôts et consignations, ainsi qu'aux informations permettant le suivi de ces emplois.

¹³⁴ Banque de France, rapport annuel 2024 sur l'épargne réglementée.

¹³⁵ Commission européenne, *The future of European competitiveness, part A – A competitiveness strategy for Europe*, 2024.

d'investissement de près de 800 Md€ sont en effet identifiés à l'échelle européenne pour les changements à venir dans les transitions énergétique et numérique, l'industrie ou la défense. Ces besoins s'expliquent par le décalage de 1,5 pts de PIB entre l'Europe et les États-Unis en termes d'investissement privé.

La problématique semble cependant moins être ici l'invention de nouveaux produits attractifs dont la montée en régime serait freinée par l'ampleur des dispositifs existants que **le retour à une plus grande neutralité fiscale** qui permette aux épargnants un arbitrage éclairé entre risque et rendement, dans lequel un biais fiscal ne favoriserait pas systématiquement les produits les moins risqués qui contribuent le moins au financement de l'économie.

Au total, l'imposition du patrimoine en France est à la fois complexe, inégalitaire et source de distorsions économiques.

Chapitre II – Un cadre politique, économique et juridique contraint qui laisse un espace à la réforme

Face aux différents défis posés à l'imposition du patrimoine, la littérature économique (1) et le cadre juridique (2), notamment constitutionnel, apportent des perspectives d'évolutions possibles, mais aussi des limites qu'il est indispensable de préciser. Pour prendre pleinement la mesure de ce cadre théorique et juridique, il est cependant indispensable de le confronter à la pratique des acteurs (3), qu'il s'agisse des possibilités concrètes de recouvrement et de contrôle d'une part, ou du comportement des épargnants eux-mêmes.

1. Une fiscalité du patrimoine qui influence l'allocation du capital au sein de l'économie

La disponibilité de données plus fines qu'aujourd'hui est essentielle à l'évaluation des effets économiques de la fiscalité du patrimoine. La fiscalité sur les revenus du capital est nécessaire mais doit tenir compte de la forte mobilité de certaines assiettes. L'imposition de la détention et de la transmission du capital est âprement discutée. Enfin il existe une riche littérature académique sur les successions patrimoniales qu'il convient de ne pas ignorer.

1.1. La disponibilité de données fines est essentielle à l'évaluation des effets économiques de la fiscalité du patrimoine

La connaissance fine du patrimoine et de son imposition est un enjeu particulièrement complexe.

Au niveau international, l'OCDE et l'Union européenne publient des données sur le montant du capital détenu par ménage, mais peu de données agrégées récentes présentent le poids du capital des ménages en tant que composante de la richesse nationale. En outre, l'exactitude des

constats tirés de la comparaison des recettes fiscales est limitée par les difficultés à isoler, en particulier pour les taxes foncières, la part des prélèvements obligatoires supportée par les ménages et celle supportée par les entreprises. Dans les bases de données de l'OCDE, cette distinction n'est possible que pour 16 pays sur 37.

Quatre sources statistiques principales permettent d'évaluer le stock patrimonial en France :

- au sein des comptes nationaux annuels qui donnent une fois par an une description globale et détaillée de l'économie nationale, le compte de patrimoine des ménages rend compte de l'accumulation de richesse des secteurs institutionnels (ménages, entreprises, etc.) et présente les encours d'actifs non financiers ainsi que d'actifs et de passifs financiers en fin d'année et les variations en cours d'année pour tous les types d'actifs et de passifs ;
- l'enquête Histoire de vie et Patrimoine (HVP), réalisée tous les trois ans par l'Insee en partenariat avec la Banque de France, recueille les données déclaratives sur les actifs immobiliers, financiers et professionnels des ménages, leur endettement, ainsi que leur parcours individuel (héritages, donations, constitution du ménage, trajectoire professionnelle) ; les données de la nouvelle vague, portant sur 17 000 ménages, sont attendus en fin d'année 2025 ;
- les comptes distributionnels de patrimoine des ménages, élaborés par la Banque de France, réalisés à partir des données retraitées et extrapolées de l'enquête HVP ; elles permettent d'apprécier la concentration de la richesse et les placements privilégiés selon les catégories de ménages, avec notamment l'indice de Gini du patrimoine net, le taux de détention du patrimoine net des 5 % et 10 % des ménages les plus fortunés
- les données administratives sur le patrimoine immobilier, collectées à des fins de recouvrement de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), de la taxe foncière et de la taxe d'habitation.

S'y ajoutent les autres données administratives principalement produites par la DGFIP. Le fichier POTE rassemble les informations recensées à l'occasion de la déclaration des revenus. Les autres données

sur le sujet incluent les fichiers fonciers, les fichiers de demandes de valeurs foncières (DVF) , ainsi que les données relatives à l'IFI. Peuvent également être exploités les fichiers démographiques sur les logements et les individus (Fidéli) de l'Insee.

Des progrès substantiels ont été faits au cours des dernières années : numérisation des déclarations fiscales, démarches d'échanges de données entre administrations (notamment de la direction générale des finances publiques (DGFIP) vers l'Insee et les services statistiques ministériels), mise en place du centre d'accès sécurisé aux données (CASD), qui permet un accès sécurisé aux données confidentielles à des fins de recherche et d'évaluation de politiques publiques.

Mais les enquêtes de patrimoine, déclaratives, **ne permettent pas de connaître de manière précise les hauts et surtout très hauts patrimoines**. Dans ce domaine précis, la création de l'IFI en 2018 a réduit les données administratives collectées aux seuls éléments immobiliers, et ces données demeurent donc lacunaires.

Les **informations sur les donations et les successions se distinguent par leur caractère lacunaire**. Depuis 2010, les enquêtes régulières de la DGFIP issues d'un échantillon aléatoire de déclarations fiscales (dites « enquêtes DMTG ») ont disparu et il n'existe pas à ce jour de base de données numérique permettant de connaître les seules informations existantes, consignées par les notaires. Concrètement, cela affaiblit fortement tant le pilotage de la politique fiscale (prévisions de recettes, chiffrage des dépenses fiscales et des réformes) que le contrôle fiscal (suivi des droits payés). Dans une note publiée en décembre 2021, le Conseil d'analyse économique avait déjà souligné que « Le manque de compréhension, qui mine l'acceptabilité sociale des droits de succession, est malheureusement alimenté par l'absence d'informations fiables de la part de l'administration fiscale » et avait recommandé « [d']harmoniser la collecte des données sur les donations et les successions et construire un système d'information à la DGFIP sur la base des déclarations des notaires et des assureurs sur le modèle de FICOVIE »¹³⁶.

¹³⁶ Cf. Repenser l'héritage - Clément Dherbécourt , Gabrielle Fack , Camille Landais et Stefanie Stantcheva – Note du CAE n°21 – décembre 2021.

Afin de remédier à ce manque de données, un groupe de travail porté par la DGFIP a été mis en place en 2023 avec les notaires pour faciliter la prévision économique et améliorer les bases de données existantes. Par ailleurs, le Département des études et statistiques fiscales (DESF) de la DGFIP a lancé une mission de numérisation visant à extraire les actes notariaux de la Base nationale des données patrimoniales (BNDP), afin de les rendre statistiquement traitables.

L'introduction progressive d'une télédéclaration, initialement prévue à partir du 1er juillet 2025, accessible sur la plateforme e-enregistrement depuis le portail « impots.gouv.fr », devrait permettre d'automatiser la collecte des données dans les années à venir, mais ce projet a pris du retard. Le statut des données collectées par les notaires souffre d'ambiguïtés juridiques et gagnerait à être clarifié pour permettre un accès plus large aux données¹³⁷.

Il est en tous cas indispensable de poursuivre les investissements engagés dans la production des données administratives utilisables à des fins statistiques, pour pouvoir assurer ensuite leur diffusion, dans des conditions respectant le secret fiscal. Pour cela, une mobilisation plus forte des notaires, au titre de leurs missions de service public, est nécessaire.

1.2. La fiscalité sur les revenus du patrimoine est nécessaire mais doit tenir compte de la forte mobilité de certaines assiettes

La théorie économique a traditionnellement défendu l'intérêt de limiter l'imposition des revenus du capital à un niveau minimal. Deux approches concourent à la même recommandation d'une taxation nulle des revenus du capital : dans la première (Atkinson & Stiglitz, 1976¹³⁸), la fiscalité du capital, en pénalisant la consommation future qu'elle taxe par rapport à la consommation immédiate, entrainerait une allocation non optimale des ressources et des effets procycliques ; dans la seconde (Judd,

¹³⁷ Agathe Eupherte, Basile Pfeiffer, CPO, 2025, « Efficacité économique des prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages »-

¹³⁸ Atkinson, A., & Stiglitz, J. (1976). *The design of tax structure: Direct versus indirect taxation*. *Journal of Public Economics*.

1985¹³⁹ et Chamley, 1986¹⁴⁰), l'imposition des revenus capital limite à terme le stock de capital productif accumulé, et il est nécessaire de l'éviter pour ne pas pénaliser l'investissement et la croissance¹⁴¹.

Ces résultats, quoique reposant sur des hypothèses très simplificatrices d'une économie en équilibre général, dans laquelle les ménages sont parfaitement rationnels, ont le mérite de rappeler qu'une fiscalité importante sur les revenus du capital peut conduire à une inefficience dans l'allocation de capital, en décourageant l'investissement et la prise de risque, elle-même productrice de valeur pour l'économie. Dans le cas particulier des plus-values, une imposition trop forte peut conduire à un effet de verrouillage, qui repousse la vente des actifs, même si c'est moins rentable, pour différer le paiement de l'impôt. Au plan macro-économique, l'impôt sur le revenu du capital agit principalement sur l'incitation à prendre des risques et à investir par un effet-prix : plus la taxation est forte, moins l'épargnant a intérêt à rechercher des placements rémunérateurs.

Mais la littérature économique récente relativise ces résultats, tant du point de vue de l'équité que de l'efficacité économique. Plusieurs modèles récents (Conesa, Kitao & Krueger en 2009 et Gerritsen, A., Jacobs, B., & Rusu, A. en 2020¹⁴²), partent d'hypothèses dans lesquelles les ménages agissent sur des marchés imparfaits, voire bénéficient, pour les ménages les plus aisés, de rendements du capital plus élevés, en raison de placements plus risqués et d'une meilleure éducation financière. Sous ces hypothèses, taxer le capital et ses revenus permet de corriger les inégalités de richesse sans générer de grosses distorsions économiques et de collecter des recettes en corrigeant des différences de rendement qui amplifient les inégalités.

¹³⁹ Judd, K. (1985). *Redistributive taxation in a simple perfect foresight model*. *Journal of Public Economics*.

¹⁴⁰ Chamley, C. (1986). *Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives*. *Econometrica*.

¹⁴¹ RP 2 « Prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages en comparaison internationale »- Marie-Apolline Barbara, Jeanne Mazières

¹⁴² Conesa, J., S. Kitao and D. Kreuger (2009), "Taxing Capital? Not a Bad Idea after All!", *American Economic Review*, Vol. 99/1, pp. 25–48 ; Gerritsen, A. et al. (2020), "Optimal Taxation of Capital Income with Heterogeneous Rates of Return", CESifo Working Paper Series, No. 8395, CESifo

Différents travaux exposent la frontière floue entre revenus du capital et revenus du travail, qui peut inciter à se rémunérer en dividendes plutôt qu'en salaires, avec un impact en cas de différentiel d'imposition trop important entre différentes sources de revenus, tant en termes d'allocation optimale du capital que de réduction de l'assiette fiscale. D'autre part, la fiscalité du capital peut corriger les externalités négatives, si la régulation ou les normes n'ont pas permis d'éviter les phénomènes de rentes telles que les situations de monopoles, de positions dominantes et de marchés imparfaitement compétitifs¹⁴³. Enfin, en cas de revenus du capital insuffisamment taxés, la charge fiscale repose sur les revenus du travail, et peut dissuader l'accumulation de capital humain¹⁴⁴ et nuire à l'offre de travail, l'investissement et la croissance économique, en renforçant les phénomènes de rentes et en freinant l'innovation¹⁴⁵.

Encadré 1 : La Suède, illustration des avantages et inconvénients de la fiscalité des revenus du capital

Avec son système fiscal dual et peu distorsif sur les revenus du capital, la Suède constitue un terrain intéressant d'étude sur la fiscalité du capital. La réforme de 1991, qui a introduit une imposition proportionnelle des revenus du capital, été suivie d'une augmentation significative des investissements directs étrangers et d'un accroissement de la productivité globale des facteurs, avec une croissance très favorable, dans le contexte d'un taux d'IS faible (20,6 % depuis 2021).

Le chômage structurellement élevé qui caractérise la Suède (8,3 % en septembre 2025) ne peut toutefois seulement s'expliquer par le niveau important de protection de l'emploi, mais aussi par la lourde fiscalité appliquée sur le travail¹⁴⁶, sous la forme d'une taxe générale sur les salaires dont le taux est en hausse sur le long terme.

Source : Direction générale du Trésor, La fiscalité duale en vigueur en Suède, 2023

¹⁴³ Rothschild, C., & Scheuer, F. (2016). « *Optimal Taxation with Rent-Seeking* », *The Review of Economic Studies*.

¹⁴⁴ Jacobs, B. and A. Bovenberg (2010), "Human capital and optimal positive taxation of capital income", *International Tax and Public Finance*, Vol. 17/5.

¹⁴⁵ Aghion, P., Akcigit, U., & Fernández-Villaverde, J. (2013). « *Optimal Capital Versus Labor Taxation with Innovation-Led Growth* », *NBER Working paper* ; Akcigit U. & Stantcheva S. (2020), *Taxation and Innovation: What Do We Know?* », *NBER working paper*.

¹⁴⁶ Sur la base d'analyses portant sur le crédit d'impôt sur l'emploi, Miao D., Selin H. et Söderström M. (2022), "Earnings responses to even higher taxes", IFAU Working Paper Series 2022

S'agissant de la **fiscalité des dividendes**, la littérature économique classique distingue deux principales théories quant à l'impact de la fiscalité sur l'investissement des entreprises :

- selon l'approche traditionnelle (*old view*), un taux d'imposition des dividendes plus élevé diminue l'investissement parce qu'il est financé par l'émission de nouveaux capitaux propres dont le coût aura augmenté en raison de la hausse du taux d'imposition¹⁴⁷ ;
- selon la nouvelle approche (*new view*), la fiscalité des dividendes n'a aucun effet sur l'investissement, car les entreprises privilégient l'autofinancement *via* les bénéfices non distribués. Ainsi, des impôts plus élevés réduisent le rendement marginal de l'investissement, mais réduisent également l'incitation marginale *ex post* à distribuer les bénéfices d'un montant similaire¹⁴⁸.

1.3. L'imposition de la détention et de la transmission du capital est âprement discutée

L'imposition des transactions fait l'objet de critiques unanimes. Elle crée des distorsions et une allocation inefficace du capital : elle entrave l'allocation efficiente de ces actifs en décourageant les transactions (Diamond & Mirlees, 1971¹⁴⁹). Les impôts sur les transactions immobilières ont un effet négatif sur l'allocation de logements et la mobilité résidentielle. Ils renchérissent le prix de vente d'un bien immobilier, réduisent la liquidité du marché immobilier et freinent de ce fait même la mobilité résidentielle.

¹⁴⁷ Harberger, Arnold C. (1962), « *The incidence of the corporation income tax* », *Journal of Political economy* ; McLure, C. E. (1979). « *Must Corporate Income Be Taxed Twice?* », *Brookings Institution Press*

¹⁴⁸ Auerbach, A. J. (1979). « *Wealth maximization and the cost of capital* », *The Quarterly Journal of Economics* ; Bradford, D. (1981) « *The incidence and allocation effects of a tax on corporate distributions* », *Journal of Public Economics*

¹⁴⁹ Diamond, P. et J. Mirlees (1971), « *Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency* », *The American Economic Review*.

Il ressort des travaux préparatoires au présent rapport qu'en France, la hausse du taux départemental des DMTO de 3,80 % à 4,50 %, possible à compter de 2014, aurait entraîné un effet net (effet de rétention diminué de l'effet d'anticipation) négatif d'environ 6 % sur le volume de transactions immobilières les trois premiers mois suivant la réforme (Bérard et Trannoy, 2018¹⁵⁰). Des coûts de transactions élevés pourraient également avoir un effet négatif sur la mobilité professionnelle et la qualité de l'appariement sur le marché du travail¹⁵¹.

L'imposition du stock de capital fait face à une critique récurrente. Elle ferait peser une double imposition sur les individus : l'épargne d'un ménage, si elle est taxée, a déjà été imposée au titre de l'impôt sur les revenus. Ce reproche est plus vif pour un impôt sur le patrimoine prélevé de façon récurrente que pour un impôt ponctuel comme les DMTG. L'impôt sur la fortune pèserait sur le niveau même de l'investissement, entraînant un effet sur la richesse cumulée et peut freiner l'épargne, la création d'emplois et la croissance à long terme. Il entraînerait en outre d'importants coûts de déclaration et de contrôle liés à l'évaluation régulière des actifs.

Mais la littérature économique lui trouve des avantages en termes d'équité et d'efficacité économique. Les impôts sur le stock de capital peuvent renforcer l'égalité des chances, dans un contexte de concentration du patrimoine au sommet de la distribution. Ils peuvent également permettre de taxer certains revenus qui échapperaient à l'impôt, particulièrement les plus-values latentes.

La littérature économique est partagée sur l'arbitrage entre la taxation du stock de patrimoine et celle des revenus tirés de ce dernier. Les deux taxations ont des logiques communes : taxer le rendement du capital contribue à réduire les inégalités patrimoniales en transférant une partie des richesses vers le financement des dépenses publiques et cherche à influencer le comportement des détenteurs de capitaux, en orientant leurs

¹⁵⁰ Bérard, G. & Trannoy, A. (2018). « *The impact of the 2014 increase in the real estate transfer taxes on the French housing market* », Économie et Statistique, Insee. Aux Pays-Bas, une baisse des coûts de transactions d'un point de pourcentage augmenterait le taux de rotation des logements de 8 %. Source : Van Ommeren, J. and Van Leuvensteijn, M. (2005), « *New Evidence of the Effect of Transaction Costs on Residential Mobility* ».

¹⁵¹ Costes, N. & El Kasmi, S. (2013), « *Les freins à la mobilité résidentielle pénalisent-ils la qualité de l'appariement sur le marché du travail ?* », Trésor Eco n°116

choix d'investissement ou de consommation en fonction de la charge fiscale.

Mais les rendements du capital varient selon les années et selon les actifs. Une taxe à taux fixe portant sur les revenus du capital pénalise dès lors moins le patrimoine à plus faible rendement et peut se justifier au regard de l'objectif d'équité (Rotschild & Scheuer, 2016 ; Gerritsen *et al.*, 2024¹⁵²), voire d'efficacité, si elle corrige les avantages liés à des situations de rente, à un meilleur accès aux informations financières ou à de la chance. Elle tend cependant à renforcer l'aversion au risque des agents économiques. Une taxe annuelle sur le stock pénalise, quant à elle, davantage le patrimoine à faible rendement et peut inciter à une meilleure allocation du patrimoine, plus efficiente économiquement.

Au-delà, des raisons d'efficacité fiscale peuvent conduire à privilégier la fiscalité sur les revenus du patrimoine qui sont plus faciles à estimer que le stock et portent par nature sur une ressource plus liquide. Leur imposition rend le recouvrement plus facile et le consentement à l'impôt plus fort que l'imposition de la détention ou des mutations de patrimoine qui sont susceptibles d'entraîner des difficultés de trésorerie (Bastani & Waldenström, 2020¹⁵³).

À l'inverse, l'objectif général de taxer les assiettes les moins élastiques et les plus stables peut justifier une taxe sur le stock de patrimoine, dont la variabilité à court terme est moindre que les revenus¹⁵⁴, en particulier lorsqu'il s'agit de biens fonciers dont l'assiette est particulièrement peu élastique. Cette recommandation d'une taxation « unique » sur le capital préexistant, qui n'aurait pas d'effet incitatif sur l'investissement dans le capital futur, a par exemple été émise pour financer la réponse à la crise de la Covid-19 par Saez, Landais & Piketty¹⁵⁵, ou la

¹⁵² Rothschild, C., & Scheuer, F. (2016). « *Optimal Taxation with Rent-Seeking*. » The Review of Economic Studies ; Gerritsen, A., Jacobs, B., Spiritus, K., & Rusu, A. (2024). « *Optimal Taxation of Capital Income with Heterogeneous Rates of Return*. » The Economic Journal.

¹⁵³ Bastani, S., & Waldenström, D. (2020). « *How should capital be taxed?* », Journal of Economic Surveys.

¹⁵⁴ Dans le cas de la fiscalité du patrimoine, un impôt sur la fortune des ménages peut mener à des comportements de mobilité fiscale, mais les études empiriques récentes montrent des effets limités.

¹⁵⁵ Saez, E., Landais, C., & Piketty, T. (2020). « *A progressive European wealth tax to fund the European COVID response* ». Vox-Eu CEPR.

lutte contre le changement climatique par Pisani-Ferry & Mahfouz¹⁵⁶. Cette proposition théorique repose cependant sur la crédibilité de l'engagement du gouvernement que la taxe ne soit pas reconduite.

Une attention particulière mérite d'être portée à la coordination des deux taxations. De forts taux d'imposition sur le revenu du capital pèsent sur la valeur actuelle nette des actifs et la base imposable de l'impôt sur la fortune nette. Des mécanismes de coordination sont par ailleurs nécessaires pour éviter une double imposition d'un même rendement, d'abord sur le flux de revenus, puis sur la valeur accrue du stock.

Le débat académique sur l'imposition des patrimoines les plus importants est particulièrement riche, et les avis divergent sur la question de savoir s'il est préférable de corriger les impôts existants, notamment en élargissant leurs assiettes (pour l'impôt sur le revenu et sur les plus-values ou les droits de succession, par exemple), ou d'introduire de nouveaux instruments (par exemple, un impôt sur la fortune). La fraction exacte du percentile de richesse ciblé n'est d'ailleurs pas toujours très claire, pouvant varier du top 0,01 % de la distribution de revenus ou de patrimoine, à des populations plus restreintes comme les milliardaires ou les 100 personnes les plus riches d'un pays¹⁵⁷.

L'idée d'un **impôt annuel sur la fortune ciblant les plus hauts patrimoines et revenus** a été popularisée notamment par Piketty (2014)¹⁵⁸ et Saez et Zucman (2019)¹⁵⁹. Sa pertinence est notamment discutée par Advani, Chamberlain et Summers (2020)¹⁶⁰ dans leur rapport remis à la *Wealth Tax Commission* britannique. Ils considèrent que la priorité devrait être donnée à une réforme du système fiscal actuel (notamment, s'agissant du Royaume-Uni, des droits de succession, des impôts sur le revenu du capital et de la taxe d'habitation). Ils considèrent aussi qu'un impôt additionnel sur la fortune serait moins efficient au plan économique et plus coûteux à administrer. D'autres travaux portant sur la contribution de la fiscalité à la réduction des inégalités de patrimoine au Danemark,

¹⁵⁶ Pisani-Ferry, J., & Mahfouz, S. (2023). « Les incidences économiques de l'action pour le climat. » Rapport à la Première ministre.

¹⁵⁷ Hebous, S. et al. (2024), *How to Tax Wealth*.

¹⁵⁸ Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-first Century*, Harvard University Press.

¹⁵⁹ Saez, E., & Zucman, G. (2019). Progressive wealth taxation. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2019(2), 437-533.

¹⁶⁰ Advani, A., E. Chamberlain & A. Summers (2020), *A wealth tax for the UK: Wealth Tax Commission Final Report*.

notamment face aux inégalités de patrimoine hérité, montrent que la taxe sur la fortune a été un outil efficace pour limiter la concentration du patrimoine au sommet de la distribution¹⁶¹.

Le sujet de la taxation des plus-values latentes fait l'objet d'une attention spécifique. Bastani et Waldenström (2023)¹⁶² estiment que celles-ci sont le principal angle mort de la fiscalité des plus fortunés, mais considèrent que ni l'imposition des revenus du capital ni l'imposition du stock de patrimoine n'offrent de solution satisfaisante, eu égard aux difficultés de définition d'assiette et de liquidité posées.

Des modélisations réalisées par l'OCDE¹⁶³ suggèrent que l'association d'une imposition des revenus du capital, d'un impôt annuel progressif sur la fortune ou d'un impôt progressif sur les successions a potentiellement un rôle à jouer pour limiter la concentration du patrimoine dans le temps. Des simulations fondées sur un modèle simplifié du cycle de vie (sans effets de comportements ni évolution des rendements du capital) permettent d'évaluer différents scénarios associant ces trois types d'impôt. Les impacts les plus forts en matière de réduction de l'accumulation de patrimoine au fil des générations sont obtenus pour un impôt progressif élevé sur les revenus de l'épargne (barème allant de 20 % à 50 %). Avec un impôt sur les revenus de l'épargne plus bas (taux à 20 %), un impôt progressif sur les successions (barème allant de 10 % à 30 %) ou un impôt annuel de 1 % sur le patrimoine ont un impact comparable sur la formation de capital au cours du temps. De telles combinaisons pourraient être étudiées pour faire évoluer le dispositif fiscal français sur le patrimoine (voir [ChIII.3.3.](#)).

Les effets sur la concentration patrimoniale apparaissent toutefois modestes dans les chiffrages. Les travaux de Bastani et Waldenström (2023)¹⁶⁴ sur l'alternative entre la combinaison d'un impôt sur la fortune et d'un impôt sur les revenus du capital « standard » au taux fixe de 30 % et le renforcement du seul impôt sur les revenus du capital

¹⁶¹ Jakobsen, K., Jakobsen, K., Kleven, H. & Zucman, G. (2020), « *Wealth Taxation and Wealth Accumulation: Theory and Evidence From Denmark* », *The Quarterly Journal of Economics*.

¹⁶² Bastani, S. & D. Waldenström (2023), Taxing the wealthy: the choice between wealth and capital income taxation, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 39/3, pp. 604-616.

¹⁶³ OCDE (2021), *L'impôt sur les successions dans les pays de l'OCDE*.

¹⁶⁴ Bastani, S. et D. Waldenström (2023), *ibid.*

montrent que la première hypothèse réduit davantage les inégalités de richesse mais que les effets redistributifs apparaissent malgré tout très faibles : **la part de richesse nationale détenue par le top 1 % passerait de 19,20 % à 19,08 %** dans le meilleur des scénarios, et le coefficient de Gini des inégalités de patrimoine diminuerait au mieux de 0,5 pt.

1.4. L'apport de la littérature scientifique sur les successions patrimoniales

La littérature économique s'accorde à trouver une sensibilité importante des contribuables à la fiscalité dans leurs choix de véhicules d'épargne. Poterba référençait dès 2001¹⁶⁵ un nombre conséquent d'études à ce sujet, concluant que « *la fiscalité exerce une influence systématique sur la prise de risque et sur la structure du portefeuille des ménages* ». Cela entraîne plusieurs types de comportements :

- privilégier l'emprunt plutôt que le financement sur fonds propres ;
- convertir des revenus en plus-values en conservant des dividendes dans une entreprise pour les ressortir lors de la cession des titres sous forme de plus-values et en profitant ainsi de la moindre imposition des plus-values par rapport aux salaires ;
- différer la réalisation des gains en capital lorsque les plus-values imposables bénéficient d'un traitement préférentiel à long terme, ce qui est souvent le cas pour les biens immobiliers détenus.

Les impôts sur les successions, prélevés au moment du décès du donateur, constituent un espace très ouvert d'optimisation fiscale à travers la donation du vivant, la transmission d'actifs privilégiés (actifs professionnels, résidence principale, assurances-vie), les déductions au titre des dons à des organismes caritatifs ou le démembrement de propriété. **De nombreuses études mettent en évidence la sensibilité des contribuables à la fiscalité successorale, particulièrement en matière de donations.**

¹⁶⁵ Poterba, J. M. (2001). Taxation and portfolio structure: issues and implications.

La littérature économique dans son ensemble relativise toutefois l'ampleur des **réactions comportementales, mesurées en termes d'élasticité des donations**. Ohlsson (2007)¹⁶⁶ montre, à partir de l'exemple d'un allègement spécifique mis en place en Suède en 2004, que seul un quart des héritiers éligibles a cherché à bénéficier du dispositif. Les réticences peuvent être expliquées en partie par une méconnaissance des stratégies de minimisation possibles (surtout pour les ménages ne disposant pas d'un très gros patrimoine) et par un certain aveuglement à la perspective de sa propre mort.

Cette relation critique à l'impôt plonge ses racines dans des débats historiques, philosophiques et économiques sur l'héritage, propres à chaque pays, comme en rend compte André Masson dans ses travaux de recherche¹⁶⁷.

Dans son livre sur l'héritage au XXI^{ème} siècle¹⁶⁸, il souligne l'abondance des projets de réforme face au constat de l'émergence de sociétés d'héritiers et de rentiers comme au XIX^{ème} siècle. Il note également que la plupart des réflexions s'appuient sur des compromis entre ces différentes approches, notamment pour concilier morale libérale ou familiale et justice sociale. Il cite ainsi Nozick¹⁶⁹, qui propose lors d'une succession de taxer plus fortement les biens qui ont eux-mêmes été transmis par un héritage précédent que ceux qui ont été accumulés en propre. Il cite également Durkheim, dénonçant les effets délétères de l'héritage sur le contrat équitable et juste¹⁷⁰ mais reconnaissant la valeur de la transmission familiale et prônant un héritage en ligne directe plafonné pour éviter les inégalités excessives.

¹⁶⁶ Ohlsson, H. (2007). Tax Avoidance—A Natural Experiment. *Uppsala Economics Working Paper*, No. 2007:13.

¹⁶⁷ *L'impôt sur l'héritage*, André Masson, Revue de l'OFCE, 156 (2018). Masson distingue quatre courants philosophiques : un courant, remontant à Locke et Smith, est favorable à un droit de propriété absolu et libre de disposer de ses biens comme il l'entend ; un courant libertarien de l'héritier libre-agent qui est favorable à l'abolition de l'héritage afin de favoriser un fonctionnement libre et efficace du marché ; un courant familialiste où l'impôt successoral constitue une menace contre les solidarités intrafamiliales ; enfin un courant de l'égalité citoyenne qui remonte à Rousseau et plaide pour redistribuer la fortune à chaque génération.

¹⁶⁸ Masson A. *L'héritage au XXI^{ème} siècle*, Editions Odile Jacob – mai 2025

¹⁶⁹ Nozick, R., 1989, *The Examined Life*, Simon & Schuster, 1989

¹⁷⁰ Durkheim E., 1900, *Leçons de sociologie*, PUF (1950), Paris : « Tant qu'il y aura des riches et des pauvres de naissance, il ne saurait y avoir de contrat juste ».

Plus récemment, Dherbécourt¹⁷¹ et Atkinson¹⁷² proposent une taxation progressive portant, à l'exemple du dispositif irlandais de *Capital Acquisitions Tax*, sur le patrimoine total reçu au cours de la vie (voir [ChIII.2](#)), avec un objectif de redistribution intragénérationnelle (égalité des chances) et intergénérationnelle, en faveur des plus jeunes (encouragée par un système d'exonération forfaitaire en fonction de l'âge de l'héritier).

Au total, il ressort de la littérature académique que **la fiscalité sur la patrimoine a un rôle à jouer dans la meilleure allocation possible du capital au sein de l'économie.**

2. Un cadre juridique à la fois contraignant et ouvert

La Constitution et le droit conventionnel (droit de l'Union, convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales) encadrent la règle fiscale, l'assiette et le taux des impositions.

Les règles d'assiette et de taux doivent respecter le principe d'égalité devant la loi fiscale et devant les charges publiques, duquel découle une exigence de prise en compte des facultés contributives pour que l'impôt ne revête pas un caractère confiscatoire ([2.1](#)). L'application dans le temps de la loi fiscale doit, quant à elle, respecter les exigences constitutionnelles et conventionnelles qui lui sont attachées ([2.2](#)). Le droit civil encadre les évolutions possibles des droits de mutation à titre gratuit ([2.3](#)).

2.1. La limite constitutionnelle du caractère confiscatoire de l'impôt

Selon l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège,*

¹⁷¹ Dherbécourt C « Peut-on éviter une société d'héritiers ? », La note d'analyse, n° 51, France Stratégie (2017) et « Comment réformer la fiscalité des successions ? », Actions critiques, n° 9, France Stratégie

¹⁷² Atkinson A., 2015, *Inequality, What Can Be Done?*, Harvard University Press

soit qu'elle punisse ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

Selon l'article 13 de la Déclaration de 1789 : « *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* ». Le Conseil constitutionnel juge que pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose. Cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques : l'impôt ne doit pas revêtir un caractère confiscatoire ni faire peser sur les contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives¹⁷³.

Pour s'assurer du respect de l'exigence de prise en compte des facultés contributives, le Conseil prend ainsi en considération le revenu ou les ressources dont le redevable a la « disposition ». Une riche jurisprudence s'est ainsi développée sur les revenus du patrimoine.

Concernant l'imposition des revenus, le Conseil constitutionnel vérifie que l'assiette est déterminée en fonction de critères objectifs et rationnels et que le taux retenu par le législateur n'est pas confiscatoire. Il **exclut l'imposition à l'IR des revenus latents** : seule une imposition sur le patrimoine permettrait ainsi d'atteindre ce revenu de nature « économique ».

Le Conseil a développé, depuis sa décision du 29 décembre 2012 sur la loi de finances pour 2013, une méthode reposant sur deux principes : **le « mille-feuille » et le taux marginal**¹⁷⁴. Le mille-feuille consiste à additionner l'ensemble des impositions qui pèsent sur une même assiette et qui sont acquittées par un même contribuable, par exemple IR et contributions et non cotisations sociales, IR et contribution exceptionnelle sur les hauts revenus, ou encore ISF et contribution exceptionnelle sur la

¹⁷³ Cf. par exemple pour une décision récente : décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022, point 43

¹⁷⁴ Décision n°2012-662 DC

fortune. En revanche, il n'additionnera pas l'IFI et les revenus fonciers afférents à un même bien immobilier, car l'un porte sur le stock et l'autre sur le flux. Le taux de chacune des impositions composant le mille-feuille est ensuite additionné, en prenant le taux marginal maximum lorsque l'imposition est soumise à un barème progressif¹⁷⁵.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel, notamment par sa décision du 29 décembre 2012 précitée, a également donné un cadre précis au caractère confiscatoire du taux marginal, **qui ne peut excéder 72 %**. Le Conseil a ainsi censuré l'application aux rentes issues des régimes de « retraite chapeau » d'un taux marginal maximal de 75,04 %. Pour sa part, le Conseil d'État¹⁷⁶, saisi pour avis par le Gouvernement le 21 mars 2013 sur la contribution sur les très hauts revenus, a retenu un taux maximal de 2/3 comme seuil au-delà duquel une mesure fiscale risquait d'être censurée comme étant confiscatoire.

Pour s'assurer du respect de l'exigence de prise en compte des facultés contributives, le Conseil prend en considération **le revenu ou les ressources dont le redevable a la « disposition »**. Il déduit du principe d'égalité devant les charges publiques l'exigence selon laquelle *« en principe, lorsque la perception d'un revenu ou d'une ressource est soumise à une imposition, celle-ci doit être acquittée par celui qui dispose de ce revenu ou de cette ressource »*¹⁷⁷.

Il en résulte des **contraintes significatives**, par exemple pour le calcul du plafonnement de l'ISF/IFI : des revenus distribués à une société passible de l'IS contrôlée par le contribuable ne sont pris en compte que s'ils ont pour objet principal d'éluder tout ou partie de l'ISF/IFI¹⁷⁸, mais il revient à l'administration d'apporter la preuve de ce que les dépenses ou revenus du contribuable sont assurés de manière artificielle par cette société.

En revanche, l'approche de la disponibilité fiscale retenue par le Conseil constitutionnel repose sur **le caractère certain de la créance acquise** par le contribuable et ne se confond ni avec la disponibilité

¹⁷⁵ L'appréciation du caractère non confiscatoire du barème de l'IR s'apprécie dès lors en sommant le taux marginal maximal de 45% avec le taux proportionnel de 17,2% de contributions sociales, soit un taux de 62,2%

¹⁷⁶ CE, avis, 21 mars 2013, n°387402

¹⁷⁷ Décision n° 2013-684 DC du 29 décembre 2013, point 29

¹⁷⁸ Décision n°2016-744 DC du 29 décembre 2016, points 21 et 22

matérielle ou comptable d'un revenu, ni avec la perception effective de liquidités par le contribuable. De même, si le contribuable ne dispose effectivement du revenu que pour son montant net des charges qu'il a dépensées pour le réaliser, le Conseil constitutionnel admet l'imposition d'un revenu brut.

La jurisprudence du Conseil **exclut l'imposition à l'IR des revenus latents** ou de tout bénéfice d'une société contrôlée par le contribuable. Les seules exceptions concernent le cas des mécanismes de remboursement de l'impôt prévus si le revenu imposé n'a finalement pas été effectivement perçu, ou les motifs de lutte contre la fraude ou l'évasion fiscales. Le Conseil constitutionnel a ainsi validé la constitutionnalité de *l'exit tax*, remise en vigueur en 2012, qui vise à imposer les plus-values latentes lors du transfert par les contribuables de leur domicile fiscal hors de France, jugeant que le législateur avait « entendu favoriser la lutte contre l'évasion fiscale qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle »¹⁷⁹.

S'agissant de l'imposition sur la détention du patrimoine, le cadre juridique est relativement ouvert. Le Conseil constitutionnel veille à ce qu'au-dessus d'un certain taux, le prélèvement du revenu disponible pour acquitter l'impôt soit plafonné. Un taux faible d'imposition, le montant maximal étant entre 0,5 % et 1,8 % selon le patrimoine concerné (voir *infra*), permettrait de s'affranchir du mécanisme du plafonnement, mais un taux plus élevé nécessiterait la mise en place d'un plafonnement, le taux de 85% des revenus disponibles semblant admis par le Conseil.

Le Conseil juge depuis 2010 que la seule détention des biens, au-delà des revenus qu'elle procure, peut être imposée : ainsi, la prise en compte de la capacité contributive n'implique pas « *que seuls les biens productifs de revenus entrent dans l'assiette de l'ISF*¹⁸⁰ » ou « *que cet impôt ne doive être acquitté qu'au moyen des revenus des biens imposables* »¹⁸¹. Les biens doivent être à la disposition du contribuable, mais le Conseil a une appréciation moins restrictive pour ces biens que celle sur le revenu « disponible ». Ainsi, dans l'appréciation du caractère disponible du bien, le Conseil privilégie parfois l'approche économique. Il a ainsi validé l'imposition à l'IFI d'immeubles faisant l'objet d'un crédit-bail au nom du crédit-preneur, alors même que celui-ci ne devient propriétaire de

¹⁷⁹ Décision n°2011-638 DC du 28 juillet 2011, point 29

¹⁸⁰ Décision n°2010-44 QPC du 29 septembre 2010

¹⁸¹ Décision n°2012-662 DC du 29 décembre 2012, point 90

l'immeuble qu'à l'issue du bail¹⁸². Et si les biens professionnels ont toujours été exonérés d'ISF/IFI, le Conseil laisse au législateur la liberté de décider si les biens nécessaires à l'exercice d'une profession doivent ou non être pris en compte pour l'assiette de l'impôt sur les grandes fortunes¹⁸³.

Dans sa décision de 2012¹⁸⁴ il a considéré que le plafonnement de l'ISF devait permettre au contribuable d'acquitter l'impôt au moyen de son revenu disponible, sans le contraindre à aliéner une partie de son patrimoine. Il a ainsi jugé que « *si dans la loi du 29 juillet 2011 susvisée, le législateur a pu abroger, à compter de l'année 2012, l'article 885 V bis du code général des impôts relatif au plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune sans méconnaître la Constitution, c'est en raison de la forte baisse concomitante des taux de cet impôt ; que le législateur ne saurait établir un barème de l'impôt de solidarité sur la fortune tel que celui qui était en vigueur avant l'année 2012 sans l'assortir d'un dispositif de plafonnement ou produisant des effets équivalents destiné à éviter une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* ». Il en résulte que le législateur a l'obligation d'assortir l'ISF/IFI d'un plafonnement en fonction des revenus, sauf si les taux appliqués sont si faibles qu'ils suffisent par eux-mêmes à prévenir le risque de donner à cet impôt un caractère confiscatoire.

Jusqu'en 2012, l'article 885 U du CGI prévoyait un barème de l'ISF à 6 tranches, avec un taux marginal compris entre 0,55%, pour le patrimoine dont la valeur était comprise entre 800 000 € et 1 310 000 €, et 1,8%, pour le patrimoine dont la valeur était supérieure à 16,79 M€. Pour 2012, le législateur prévoyait d'instaurer un barème avec deux taux moyens, selon la valeur nette du patrimoine. Si le patrimoine était compris entre 1,3 et 3 M€, le taux était de 0,25%, et si la valeur du patrimoine était supérieure à 3 millions d'euros, le taux était fixé à 0,5%. Le Conseil constitutionnel qui a validé ce dispositif a donc admis que l'on pouvait taxer sans plafonnement, dès le premier euro, tout patrimoine d'une valeur supérieure à 3 millions d'euros, à un taux moyen de 0,5%. En revanche, suite à une nouvelle modification du barème par la loi de finances rectificative pour 2012, il a censuré un taux marginal de 1,8% pour les

¹⁸² Décision n°2017-758 DC du 28 décembre 2017, point 62

¹⁸³ Décision n°83-164 DC du 29 décembre 1983, point 7

¹⁸⁴ Cf commentaire de la décision n°2012-654 DC du 9 août 2012

patrimoines supérieurs à 16,79 M€¹⁸⁵. Si l'on ne peut pas à proprement parler comparer taux moyen et taux marginal, le taux moyen tend mathématiquement vers le taux marginal maximal pour les plus hauts patrimoines.

On peut aussi envisager que le Conseil constitutionnel apprécierait différemment le caractère confiscatoire du taux sans plafonnement selon la tranche de patrimoine à laquelle il s'appliquerait. Il n'a pour l'heure pas eu l'occasion de clarifier les liens entre le taux, le nombre et le niveau des tranches.

Lorsqu'un plafond est nécessaire, le Conseil constitutionnel a validé le choix du législateur de fixer le niveau du plafond à 75% des revenus¹⁸⁶. Un plafond à hauteur de 85% semble pouvoir être admis¹⁸⁷, comme c'était le cas jusqu'en 2011. La pratique du **plafonnement du plafonnement**, telle qu'elle a été mise en œuvre de 1995 à 2011¹⁸⁸ et validée par le Conseil au motif de l'objectif de lutte contre l'évasion fiscale¹⁸⁹, reste également ouverte, car sa jurisprudence actuelle en matière de plafonnement date d'une décision postérieure du 9 août 2012.

Dans la prise en compte des revenus à la disposition du contribuable et permettant de calculer le plafonnement, le Conseil constitutionnel assure un contrôle plus strict que sur les biens détenus. S'il retient un revenu plus large que l'assiette de l'impôt sur le revenu (pas de déduction des pensions alimentaires, prise en compte des plus-values dans leur montant brut et non net), il examine si les revenus sont **effectivement perçus**. Il a ainsi censuré¹⁹⁰ la prise en compte de différents types de revenus **non certains ou latents** : intérêts et produits capitalisés (intérêts des plans d'épargne logement, produits capitalisés dans les contrats d'assurance-vie et les trusts à l'étranger), bénéfices distribuables par les sociétés contrôlées par le

¹⁸⁵ Décision n°2012-654 DC du 9 août 2012

¹⁸⁶ Décision n°2012-662 DC du 29 décembre 2012, point 93

¹⁸⁷ Cf commentaire aux cahiers de la décision n°2012-654 DC du 9 août 2012

¹⁸⁸ En application de l'article 885 V bis du code général des impôts, la réduction de l'ISF résultant du plafonnement de cet impôt à hauteur de 85% des revenus ne pouvait excéder 50% du montant de cotisation due avant le plafonnement, ou si elle est supérieure à cette somme, au montant de l'impôt correspondant à un patrimoine égal à la limite supérieure de la troisième tranche du barème

¹⁸⁹ Décision n°2010-99 QPC du 11 février 2011, point 5

¹⁹⁰ Décision n°2012-662 DC du 29 décembre 2012, point 95

contribuable, plus-values ou gains ayant fait l'objet d'un sursis ou d'un report d'imposition.

Au total, si le législateur souhaitait mettre en place un impôt sur les très hauts patrimoines, il lui serait loisible d'inclure les biens professionnels dans l'assiette, mais dans un cadre contraint. Un taux faible (0,5% et peut-être au-delà en fonction du seuil d'entrée dans l'imposition) lui permettrait de s'affranchir du mécanisme du plafonnement. En cas de taux plus élevé (et en tout état de cause à partir de 1,8 % pour un seuil fixé à 17 millions d'euros), la mise en place d'un plafonnement (jusqu'à 85 % des revenus) assurerait la constitutionnalité de l'imposition mais en limiterait très significativement la portée, dès lors que les revenus pris en compte pour le calcul du plafonnement se limiteraient aux seuls revenus considérés comme « disponibles ». Dans une telle hypothèse, il n'est pas certain que sous l'empire de sa jurisprudence établie en 2012, le Conseil constitutionnel validerait à nouveau le mécanisme de « plafonnement du plafonnement », comme il a pu le faire en 2011¹⁹¹.

Il importe aussi de rappeler que la prise en compte des biens professionnels est encadrée par le droit européen transposé dans le droit national : les mécanismes d'apport cession (voir [ChI.3.3.](#)), en particulier, sont intégrés dans un dispositif juridique européen adapté, avec en particulier la directive dite « Mère-fille »¹⁹², pour les mouvements entre une filiale et sa société mère, et la directive du 19 octobre 2009, dite « Fusion »¹⁹³, dont l'objectif était de garantir la neutralité fiscale des opérations de restructuration du capital.

¹⁹¹ Cf. RP 1 « Panorama général des prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages et évaluation de la transformation de l'ISF en IFI »- Pauline Hodille, Alianore Descours, Pierre Livet.

¹⁹² Directive 2011/96/UE du Conseil du 30 novembre 2011 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents.

¹⁹³ Directive 2009/133/CE du Conseil du 19 octobre 2009 concernant le régime fiscal commun applicable aux fusions, scissions, scissions partielles, apports d'actifs et échanges d'actions intéressant des sociétés d'États membres différents, ainsi qu'au transfert du siège statutaire d'une SE ou d'une SCE d'un État membre à un autre.

2.2. Une application encadrée dans le temps de la loi fiscale

La stabilité dans le temps de l'imposition du patrimoine est encadrée de manière stricte par le Conseil constitutionnel, à partir du principe de garantie des droits¹⁹⁴. Il limite la faculté du législateur de modifier rétroactivement une règle de droit (respect des décisions de justice ayant force de chose jugée, principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions, justification de l'atteinte aux droits des personnes par un **motif impérieux d'intérêt général**, pas de méconnaissance de règle ou de principe de valeur constitutionnelle, stricte définition de la portée de la modification ou de la validation)¹⁹⁵. Le législateur a la faculté de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci, à condition de ne pas porter atteinte, sans motif d'intérêt général suffisant, aux situations légalement acquises¹⁹⁶, ni de remettre en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations¹⁹⁷.

Le droit européen renforce également cette stabilité. Le **principe de confiance légitime** est issu de la jurisprudence de la CJUE¹⁹⁸, et est appliqué par la Cour de cassation et le Conseil d'État pour l'application du droit de l'Union. Il s'articule avec le **principe de sécurité juridique** qui s'oppose à ce que la portée dans le temps d'un acte communautaire voie son point de départ fixé à une date antérieure à sa publication, sauf, à titre exceptionnel, lorsqu'un but d'intérêt général l'exige et lorsque la confiance légitime des intéressés est dûment respectée (pendant le processus législatif, cas de montages destinés à minimiser la charge fiscale contre lesquels une loi de modification vise précisément à lutter¹⁹⁹).

La Cour européenne des droits de l'homme a quant à elle développé une jurisprudence sur **l'espérance légitime** en matière fiscale sur le

¹⁹⁴ Article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ».

¹⁹⁵ Décision n°2013-366 QPC du 14 février 2014, point 3

¹⁹⁶ Rédaction issue de la décision n°2005-530 DC du 29 décembre 2005, point 45

¹⁹⁷ Complément ajouté par la décision n°2013-682 DC du 19 décembre 2013, point 14, relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014

¹⁹⁸ CJUE, 25 janvier 1979, C-98/78

¹⁹⁹ CJUE, 26 avril 2005, Goed Wonen, C-376/02

fondement de l'article 1 du Protocole n°1 à la Convention²⁰⁰. Ont ainsi le caractère de « biens » au sens dudit article les seules créances « *en vertu desquelles le requérant peut prétendre avoir au moins une "espérance légitime" d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété* »²⁰¹. Sur ce fondement, le Conseil d'État juge que *lorsqu'il modifie pour l'avenir des dispositions fiscales adoptées sans limitation de durée, le législateur ne saurait priver les contribuables d'aucune espérance légitime au sens de ces stipulations* ²⁰².

Ce cadre permet cependant une certaine marge d'action pour les décideurs publics. Ainsi, le Conseil constitutionnel, face au principe d'égalité dans le temps, admet que « *la différence de traitement qui résulte de la succession de deux régimes juridiques dans le temps n'est pas, en elle-même, contraire au principe d'égalité* »²⁰³, même s'il en résulte que deux contribuables placés dans des situations identiques soient traités différemment selon la date à laquelle ils réalisent l'opération taxable. En matière de fiscalité comportementale, dès lors que la règle fiscale nouvelle poursuit un objectif incitatif, elle ne peut s'appliquer qu'aux contribuables qui adoptent à compter de son entrée en vigueur le comportement souhaité ou réprouvé.

Pour les autres mesures fiscales poursuivant un simple objectif de rendement, le législateur ne peut limiter leur champ aux seuls contribuables qui ne se trouvent dans la situation visée que depuis son entrée en vigueur. Ainsi, lors de la création de l'IFI par la loi de finances pour 2018, le Conseil constitutionnel a censuré une disposition qui, modifiant par rapport à l'ISF les règles de répartition de l'impôt entre usufruitier et nu-proprétaire du bien, prévoyait que cette modification ne s'appliquerait qu'aux démembrements de propriété intervenus à compter de 2018. Après avoir estimé que cette disposition conduisait à traiter différemment les titulaires d'usufruits selon leur date de constitution, il a jugé que cette différence de

²⁰⁰ *Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. / Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour (...) assurer le paiement des impôts (...).*

²⁰¹ Cour EDH [GC], 12 juillet 2001, Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c/ Allemagne, point 83 ; 27 novembre 2007, Hamer c/ Belgique, n° 21861/03, point 75

²⁰² CE, 8/3, 18 septembre 2023, min c/ Altobelli, n°471851, B

²⁰³ Cf par exemple en matière fiscale : décision n°2012-654 DC du 9 août 2012, point 23

traitement n'était justifiée ni par une différence de situation ni par un motif d'intérêt général²⁰⁴.

La loi fiscale ne peut être rétroactive que si elle poursuit un « **motif impérieux d'intérêt général** »²⁰⁵ : conséquences sur la continuité du service public d'un afflux de contestations des contribuables²⁰⁶ ; motif financier à condition que l'enjeu soit suffisamment important ou associé à d'autres motifs d'intérêt général ; objectif de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales²⁰⁷.

Les mesures relevant de la « **petite rétroactivité** » **fiscale**²⁰⁸ sont, en revanche, conformes à la Constitution sans qu'il soit besoin d'identifier un motif d'intérêt général. Le législateur a ainsi jusqu'au 31 décembre de l'année N pour modifier les règles seront lesquelles seront imposés les revenus perçus depuis le début de cette même année N. Cette conformité est régulièrement réaffirmée par le Conseil constitutionnel et par le Conseil d'État. Le Conseil constitutionnel a par exemple admis la création fin 2011 d'une contribution exceptionnelle sur les hauts revenus applicable aux revenus perçus en 2011²⁰⁹. Dans sa décision sur la loi de finances pour 2025²¹⁰ il demeure silencieux sur l'article 10 qui prévoit la création d'une contribution différentielle applicable à certains contribuables titulaires de hauts revenus.

La jurisprudence sur les situations légalement acquises rejoint celle qui encadre la rétroactivité de la loi fiscale. Dans sa décision du 29 décembre 2005 sur la loi de finances pour 2006, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur ne saurait porter atteinte aux situations légalement acquises sans un motif d'intérêt général suffisant. Cependant la jurisprudence constitutionnelle définit la situation comme

²⁰⁴ Décision n°2017-758 DC du 28 décembre 2017, point 59

²⁰⁵ Décision n°2013-366 QPC du 14 février 2014, point 3

²⁰⁶ Décision n°2013-366 QPC du 14 février 2014, point 6

²⁰⁷ Décision n°2011-166 QPC du 23 septembre 2011, point 5

²⁰⁸ N'est pas rétroactive la création d'un impôt dont l'assiette dépend d'une situation passée, dès lors que le fait générateur n'intervient qu'après l'adoption de la mesure. On peut citer à cet égard la création, en juillet 2012, d'un impôt portant sur le patrimoine détenu par les particuliers au 1er janvier 2012 (la contribution exceptionnelle sur la fortune), dès lors que la qualité de redevable s'appréciait à la date du fait générateur en juillet 2012, date d'entrée en vigueur de la loi. On appelle cette situation « petite rétroactivité » ou encore « rétrospectivité » fiscale.

²⁰⁹ Décision n°2014-435 QPC du 5 décembre 2014, point 8

²¹⁰ Décision n°2025-874 DC du 13 février 2025.

n'étant légalement acquise que lorsque le fait générateur de l'impôt est intervenu. Le Conseil constitutionnel a ainsi admis la suppression, par la loi de finances pour 2006, de l'exonération des intérêts des sommes inscrites sur des plans d'épargne logement ouverts depuis plus de douze ans, dès lors que « *si le taux d'intérêt d'un PEL et la prime d'État dont il bénéficie ont bien un caractère contractuel, il n'en est pas de même de l'exonération fiscale des intérêts* »²¹¹.

Seule la protection des « attentes légitimes », issue de la CEDH, encadre la modification de la loi pour l'avenir. Le Conseil constitutionnel prend acte de la jurisprudence de la CEDH et de la CJUE sur ce point. Il estime désormais que les modifications pour l'avenir ne doivent pas porter atteinte aux attentes légitimes sans motif d'intérêt général suffisant. Par une décision du 15 novembre 2019, il juge ainsi que le législateur ne saurait, sans motif d'intérêt général suffisant, ni porter atteinte aux situations légalement acquises ni remettre en cause « *les effets qui pouvaient légitimement être attendus de situations nées sous l'empire de textes antérieurs* »²¹². Il avait en 2013 censuré le législateur qui avait voulu relever le taux de prélèvements sociaux applicable aux contribuables titulaires d'un contrat d'assurance-vie ayant respecté la durée de conservation de six ou huit ans de leur contrat, au-delà de laquelle les rachats faisaient jusqu'alors l'objet d'un régime fiscal favorable. Le Conseil a jugé que le motif de la mesure, exclusivement financier, ne constituait pas un objectif d'intérêt général suffisant²¹³.

Cette jurisprudence, dans son ensemble, rend ainsi possible la modification de règles applicables au stock de livrets et produits d'épargne déjà ouverts, mais avec des limites strictes : si la règle figure au contrat, elle n'est pas modifiable sans motif d'intérêt général suffisant ; si le fait générateur est antérieur à la mesure, la règle n'est pas modifiable, sauf motif impérieux d'intérêt général ; si le fait générateur est postérieur à la mesure, se pose la question des « attentes légitimes », qui ne sont pas menacées lorsqu'il s'agit de mettre fin à l'exonération des intérêts des sommes inscrites sur des PEL ouverts depuis plus de 12 ans, mais qui s'opposent à l'augmentation des taux de prélèvements sociaux applicables aux produits des contrats d'assurance-vie acquis ou constatés pendant la

²¹¹ Décision n°2005-530 DC du 29 décembre 2005, points 44 à 46

²¹² Décision n°2019-812 QPC du 15 novembre 2019, point 5

²¹³ Décision n°2013-682 DC du 19 décembre 2013, point 17

durée légale nécessaire pour bénéficier du régime particulier d'imposition de ces produits.

2.3. Une nécessaire articulation de la fiscalité des donations et successions avec le droit civil

Concernant la transmission du patrimoine, le principe d'égalité devant les charges publiques, qui exclut un taux d'imposition confiscatoire, est applicable aux DMTG²¹⁴. Alors que le Conseil constitutionnel n'a jamais été amené à se prononcer sur le caractère non confiscatoire des taux marginaux maximaux (de 45 à 60 % selon le degré de parenté), la Cour de cassation a jugé que le taux de 60% applicable aux parents au-delà du 4^{ème} degré et aux tiers ne présentait pas un caractère confiscatoire²¹⁵, et ne constituait pas une distinction discriminatoire contraire à l'article 1^{er} du protocole additionnel n°1 à la convention européenne des droits de l'homme²¹⁶.

Mais c'est le droit civil qui se révèle plus encadrant dans le cadre juridique applicable. Le droit civil encadre en particulier les conséquences des évolutions sociétales, en particulier la part d'enfants vivant dans une famille recomposée²¹⁷, qui suscite des débats sur l'impact fiscal de donations ou de successions en dehors de la ligne directe.

Les droits de succession sont assis sur la part de l'actif successoral net reçue par chaque bénéficiaire. La part due à chaque bénéficiaire est déterminée en faisant application des dispositions testamentaires prises par le défunt, ou lorsqu'il n'a pas rédigé de testament, des règles de la dévolution successorale fixées par le code civil (article 721). Ces règles distinguent selon qu'il existe un conjoint successible ou non et précisent les modalités du partage de la succession entre le conjoint, les enfants du défunt, ses parents, frères et sœurs, autres descendants et collatéraux.

²¹⁴ Décision n°2003-477 DC du 31 juillet 2003, point 2

²¹⁵ Cass. Com. 6 mai 2014, n°s13-13.301 et 13-13.302, Inédit, RJF 10/14 n° 950

²¹⁶ Cass. com. 15 décembre 2009, n° 08-19.406 et n° 08-19.407, RJF 4/10 n° 434

²¹⁷ Passée de 5 % en 1985 à 8 % en 1999 puis 11 % en 2011, chiffre depuis lors stabilisé, avec 1,5 million d'enfants vivant dans ces familles, contre 3,1 M dans les familles monoparentales et 9,5 M dans les familles traditionnelles (INSEE, 21/11/2024, [Ménages, couples et familles – France, portrait social | Insee](https://www.insee.fr/fr/themes/indicateurs/ménages-couples-et-familles))

Lorsque le défunt a rédigé un testament, celui-ci est appliqué dans la mesure compatible avec la **réserve héréditaire** (articles 912 et suivants), qui alloue une quotité minimale de la succession au conjoint et à ses enfants, empêchant ainsi à un défunt de les « déshériter ». La réserve héréditaire, qui date de l'instauration du code civil, varie en fonction de l'existence d'un conjoint survivant et du nombre d'enfants.

Tableau n° 7 : règles relatives à la réserve héréditaire

Nombre d'enfants		Réserve héréditaire	Quotité disponible
Aucun enfant	Existence d'un conjoint successible	1/4 pour le conjoint	$\frac{3}{4}$
	Absence de conjoint successible	Aucune	Totalité
1		$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$
2		$\frac{2}{3}$	$\frac{1}{3}$
3 ou plus		$\frac{3}{4}$	$\frac{1}{4}$

Source : articles 913, 914-1 et 916 du code civil

Par rapport à d'autres législations européennes, la réserve héréditaire contribue à une forte prévisibilité de la succession et à une modération du nombre de contentieux. Si, en présence de plusieurs enfants, la réserve héréditaire se partage à parts égales entre chacun d'eux, cette réserve n'empêche pas cependant de privilégier un enfant au détriment d'un autre, **par le biais de la quotité disponible**, qui pourra être librement attribuée de manière exclusive à l'un des enfants.

Dans le cas particulier de **l'adoption simple**, les adoptés simples bénéficient dans la grande majorité des cas des abattements et taux prévus pour une mutation en ligne directe. Une telle solution peut être adaptée à une famille recomposée : l'adoption par un beau-parent de l'enfant de son conjoint (qu'il soit né d'un précédent mariage ou hors mariage²¹⁸) aura pour

²¹⁸ Dans le cas où l'adoptant ou son conjoint a contracté plusieurs mariages, l'expression « premier mariage » doit s'entendre au sens de « précédent mariage » (BOI-ENR-

conséquence d'intégrer cet enfant à sa réserve héréditaire et de lui assurer le bénéfice de l'abattement de 100 000 euros et du barème favorable applicable aux transmissions aux descendants.

3. Des enjeux d'acceptation et de contrôle forts

L'imposition du patrimoine présente des enjeux très concrets, tant en termes de pratiques chez les épargnants (1) que pour l'administration fiscale, confrontée à de nouvelles formes numériques de patrimoine (2), mais aussi en termes d'acceptation pour les contribuables (3).

3.1. L'évitement fiscal, un enjeu prégnant pour l'imposition du patrimoine dans une économie mondialisée

L'évitement fiscal est un enjeu particulier pour l'imposition du patrimoine dans le cadre d'une économie mondialisée. Des avancées ont été réalisées en matière de contrôle grâce à la coopération internationale, mais des défis nouveaux importants apparaissent avec le développement des crypto-actifs.

3.1.1. Les comportements d'évitement fiscal des particuliers réagissent prioritairement à l'imposition du stock de patrimoine

Les impôts sur le patrimoine peuvent susciter des comportements de fuite devant l'impôt de la part des contribuables, notamment les plus aisés. Les stratégies vont de l'**optimisation** fiscale - à savoir les pratiques légales de planification patrimoniale consistant à organiser ses affaires de manière à réduire le montant de l'impôt dû jusqu'à la décision ultime parfois d'expatriation fiscale-, à la **fraude** pure, qui recouvre un ensemble de mécanismes de dissimulation pouvant passer par la sous-déclaration ou le transfert d'avoirs à l'étranger, en passant par l'évasion fiscale. Il est

DMTG-10-50-80 n° 60, 24-8-2017). Il n'existe pas de jurisprudence sur le cas de l'enfant qui serait né hors mariage mais on peut raisonnablement penser que la disposition s'appliquerait de la même manière (principe d'égalité).

particulièrement intéressant d'examiner ce sujet dans une perspective internationale.

À l'échelle internationale, les comportements d'évitement résultent d'abord des incitations mises en place par le système fiscal, par exemple pour ajuster la composition du patrimoine au profit d'actifs exonérés ou bénéficiant d'un traitement préférentiel (biens professionnels, résidence principale, assurance-vie...). Elles peuvent prendre aussi la forme de **stratégies plus agressives reposant sur l'utilisation de structures d'entreprises**, notamment les *trusts*, mécanismes juridiques issus du droit anglo-saxon qui permet de séparer la propriété des biens de leur gestion, les bénéficiaires du *trust* n'exerçant en général pas de droit sur les actifs, mais pouvant jouir des revenus afférents. Le *trust* peut permettre, en fonction des législations fiscales, de transmettre des actifs sans s'acquitter d'impôt sur les successions ou sur les transactions, de diminuer l'imposition des bénéfices ou d'échapper à l'impôt sur les plus-values²¹⁹. En France, le dispositif permettant d'apporter des titres à une *holding* qui peut ensuite les céder sans qu'il soit mis fin au report peut servir la défiscalisation (voir [ChI.3.3.1.](#)).

La libre circulation des capitaux a facilité **leur exode vers des paradis fiscaux**. Si la détention d'actifs à l'étranger n'est pas illégale en soi, elle ouvre la possibilité d'accumuler du patrimoine et des revenus sans les déclarer au fisc domestique.

Au vu des études disponibles pour les États-Unis ou la Suisse, **l'impact de la fiscalité successorale sur les choix de résidence des contribuables paraît très faible**, hormis peut-être les plus fortunés – et même dans ce cas, dans des proportions bien moindres que d'autres types d'impôts (impôts sur le patrimoine net ou sur le revenu des personnes physiques)²²⁰.

²¹⁹ Le CPO n'a pas étudié les implications fiscales des fiducies introduites par la loi du 19 février 2007 à l'article 2011 du code civil. Il note cependant que l'article 668 ter du CGI dispose que pour l'application des droits d'enregistrement, les droits du constituant résultant du contrat de fiducie sont réputés porter sur les biens formant le patrimoine fiduciaire. Lors de la transmission de ces droits, les droits de mutation sont exigibles selon la nature des biens et droits transmis.

²²⁰ Marie-Apolline Barbara, Jeanne Mazières (2025). « Prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages en comparaison internationale ». CPO.-

L'imposition du stock de patrimoine est, en revanche, un champ très important d'évitement. Les travaux préparatoires du CPO au présent rapport identifient une littérature empirique très riche dans ce domaine, avec une évaluation de l'érosion de la base imposable très variable, du fait des contextes différents dans lesquels ces taxes s'inscrivent. La recomposition du patrimoine est par exemple mise en avant en Espagne, en faveur d'actifs professionnels exonérés²²¹.

Certains contribuables peuvent également choisir de changer de résidence fiscale pour éviter l'impôt sur la fortune. En France, la transformation de l'ISF en IFI semble avoir eu des impacts sur la mobilité des contribuables : le solde migratoire des ménages soumis à l'ISF était en moyenne de – 600 foyers par an entre 2011 et 2016 et le solde migratoire des ménages soumis à l'IFI était de + 120 foyers en moyenne entre 2018 et 2022²²². L'amplitude reste néanmoins modeste, compte tenu du nombre de foyers assujettis à l'ISF et à l'IFI (324 000 foyers fiscaux étaient assujettis à l'ISF en 2017, et 104 000 à l'IFI en 2018)²²³.

Dans les juridictions où l'impôt est décentralisé, comme en Suisse ou en Espagne, on observe des mobilités géographiques d'ampleur plus importante : hausse du nombre de personnes fortunées choisissant de se domicilier dans la région de Madrid qui a choisi d'exonérer totalement ses contribuables d'impôt sur la fortune²²⁴, forte augmentation du nombre de contribuables riches choisissant de s'installer dans la ville de Bø, en Norvège, après que celle-ci a unilatéralement baissé son taux d'imposition sur la fortune²²⁵.

²²¹ Ibid.

²²² Source : Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, Rapport final, Octobre 2023.

²²³ Des études menées dans d'autres pays pourront venir confirmer ce constat. Ainsi, au Royaume-Uni, une réforme de l'assiette de la fiscalité nationale, touchant principalement les ménages à plus hauts revenus, n'a eu que des effets limités en termes d'émigration. Source : Advani, A. & Burgherr, D. & Summers, A. (2023), « *Taxation and Migration by the Super-Rich* », IZA Discussion Paper.

²²⁴ Agrawal, D. R., Foremny, D., & Martínez-Toledano, C. (2020, January). Paraísos fiscales, wealth taxation, and mobility. In *Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association* (Vol. 113, pp. 1-79). National Tax Association.

²²⁵ Iacono, R., & Smedsvik, B. (2024). *Behavioral responses to wealth taxation: evidence from a Norwegian reform*.

Une étude récente du Conseil d'analyse économique ²²⁶ analyse l'évolution des départs et des retours en France durant les « chocs » fiscaux de 2013 (barémisation des revenus du capital) et 2017 (création de l'IFI et du PFU). Il en ressort qu'une augmentation d'un point de pourcentage du taux effectif d'imposition sur les revenus entraînerait à long terme l'expatriation supplémentaire de 0,02 à 0,23% des hauts patrimoines soumis à cette hausse d'impôt (soit entre 90 et 900 foyers environ pour un impôt ciblant le top 1%).

En termes d'impact économique, les effets des départs resteraient faibles, notamment du fait du faible effet de la fiscalité sur les départs en valeur absolue, et des effets de réallocation qui compensent en partie l'effet économique brut des départs. Une évaluation plus large portant sur la fiscalité au Danemark ou en Suède montre que la migration à l'étranger de dirigeants d'entreprises a un effet négatif sur l'emploi, sur l'investissement et sur la valeur ajoutée des entreprises concernées (Jakobsen et al., 2024²²⁷). L'analyse de réformes fiscales successives faite par cette même étude suggère que la hausse du taux d'imposition effectif du patrimoine cause de l'exil fiscal, mais avec des impacts quantitativement faibles : un relèvement d'un point de pourcentage du taux de taxation du patrimoine des 2 % les plus riches aurait eu un effet de 0,03 % sur l'emploi et 0,1 % sur la valeur ajoutée.

3.2.2. L'évitement fiscal peut dériver vers la fraude

La libre circulation des capitaux offre la possibilité de **délocaliser un portefeuille d'investissement** vers une juridiction à faible taux d'imposition, sans toujours le déclarer aux autorités fiscales. Les contribuables peuvent également se livrer à la fraude en **ne déclarant pas leurs revenus ou leurs plus-values**, ce qui est plus facile pour les biens immobiliers qui font moins l'objet de déclarations tierces que les actifs financiers. L'administration fiscale américaine chiffrerait à 30 milliards de

²²⁶ Laurent Bach, Antoine Bozio, Nicolas Grimpel, Arthur Guillouzouic, Camille Landais et Clément Malgouyres, *Fiscalité du capital : quels sont les effets de l'exil fiscal sur l'économie ?* Focus du Conseil d'analyse économique, juillet 2025

²²⁷ Source : Jakobsen et al. (2024), « *Taxing Top Wealth: Migration Responses and their Aggregate Economic Implications* », *National Bureau of Economic Research Working Paper*.

dollars le montant des sous-déclarations des plus-values en 2022 (à rapporter à 370 milliards de dollars de recettes)²²⁸.

D'une manière générale, l'absence de déclaration de donations, la dissimulation d'actifs détenus, la sous-évaluation du patrimoine, l'abus des déductions au titre des charges et des dettes peuvent alimenter la fraude. Un rapport de l'OCDE de 2007²²⁹ qualifie le **secteur de l'immobilier comme l'un des plus touchés par la fraude fiscale** et le blanchiment d'argent. Dans le cas des transactions immobilières, **le contournement le plus classique est la manipulation du prix de vente**, acquéreur et vendeur s'entendant pour déclarer un montant inférieur au prix réel et régler la différence en espèces, permettant de réduire les droits de mutation de l'un et l'éventuelle plus-value imposable de l'autre. Différentes études ont mis en évidence la fréquence de ces comportements portant sur ces comportements en Espagne, en Israël et au Royaume-Uni ²³⁰.

La littérature empirique est relativement silencieuse sur la fraude fiscale directement liée à l'impôt sur les successions, notamment l'impact de la dissimulation d'actifs à l'étranger. Aux États-Unis, Eller et al. (2000)²³¹ estiment un taux global de fraude à hauteur d'environ 15 % de l'impôt total exigible, du fait surtout de la sous-évaluation des entreprises non cotées et de l'immobilier, ainsi que de la non-déclaration des dons de son vivant : la sous-déclaration croît fortement avec l'illiquidité des actifs, le levier et l'usage de trusts. À partir de données sur des contrôles fiscaux effectués aux États-Unis, Kopczuk (2013)²³² obtient des montants de fraude similaires (de l'ordre de 8 à 13 % du montant total d'impôt éligible)

Concernant l'imposition de la détention du patrimoine, une stratégie répandue de fraude consiste à sous-déclarer la valeur des actifs détenus (ou

²²⁸ IRS (2024). Tax Gap Projections for Tax Year 2022.

²²⁹ OECD Centre for Tax Policy and Administration (2007). Report on Tax Fraud and Money Laundering Vulnerabilities Involving the real-estate Sector.

²³⁰ Barbara M.A., Mazières J., (2025). *Prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages en comparaison internationale*. CPO.

²³¹ Eller, M. B., Erard, B., & Ho, C. C. (2000). *The Magnitude and Determinants of Federal Estate Tax Noncompliance*. Office of Tax Policy Research, University of Michigan Business School.

²³² Kopczuk, W. (2013). Taxation of intergenerational transfers and wealth. *Handbook of Public Economics*, Elsevier B.V.

à surestimer les dettes). Garbinti et al (2024)²³³ s'intéressent à une réforme de l'ISF qui a relâché les obligations de déclaration de certains redevables. Avant 2011, tous les résidents fiscaux français devaient détailler l'ensemble de leurs actifs dans leur déclaration d'ISF. Une réforme de 2011 a introduit un « seuil de simplification » : les contribuables dont le patrimoine net déclaré était inférieur à 3 M€ (puis 2,57 M€ à partir de 2013) pouvaient se contenter d'une déclaration agrégée, sans ventilation par catégorie d'actifs. Les auteurs observent des effets significatifs en-dessous de ces nouveaux seuils : le patrimoine déclaré dans ces tranches voit sa croissance annuelle ralentir de 0,5 pts par rapport aux patrimoines des tranches supérieures dans les années suivant la réforme. L'effet est d'autant plus prononcé dans les patrimoines essentiellement composés d'actifs immobiliers (plus faciles à sous-évaluer que des actifs financiers, qui sont plus traçables).

L'évasion dans des paradis fiscaux, à la frontière de la légalité en fonction de la déclaration des montants concernés, est potentiellement l'une des principales réponses à la taxation du patrimoine chez les plus fortunés. Alstadsæter et al. (2019)²³⁴ calculent qu'environ 8 % de la richesse financière mondiale se trouverait dans les paradis fiscaux, échappant ainsi tant à l'impôt sur le revenu que sur le patrimoine. Les variations entre régions sont très marquées : la proportion s'élève à environ 15 % en Europe continentale et à plus de 50 % en Russie, dans certains pays d'Amérique latine et dans les pays du Golfe. À partir de fuites de données d'établissements financiers « offshore » et de fichiers d'amnistie fiscale, croisés avec des registres administratifs, les auteurs constatent qu'en Norvège, en Suède et au Danemark, le top 0,01 % place l'équivalent de la moitié de sa fortune enregistrée à l'étranger, ne s'acquittant qu'à hauteur d'environ 75 % de leurs impôts dus en dissimulant ainsi à l'étranger des actifs et des revenus de placements. Ces résultats reposent toutefois sur des données antérieures à la mise en œuvre de l'échange automatique de renseignements.

²³³ Garbinti, B., Goupille-Lebret, J., Munoz, M., Stantcheva, S., & Zucman, G. (2023). *Tax design, information, and elasticities: evidence from the French wealth tax* (No. w31333). National Bureau of Economic Research.

²³⁴ Alstadsæter, Johannesen & Zucman (2018). *Who Owns the Wealth in Tax Havens?* Journal of Public Economics 162

3.2. Des progrès dans le contrôle mais de nouveaux défis, notamment les actifs numériques

3.2.1. Le progrès majeur de l'échange automatique d'informations

Au plan international, l'adoption généralisée de la norme d'échange automatique d'informations en 2017 a permis d'accomplir d'**importants progrès dans la lutte contre l'évasion fiscale**.

En effet, l'échange international de renseignements permet aux autorités fiscales de recueillir des informations sur les actifs détenus à l'étranger par leurs contribuables afin de les recouper et de procéder éventuellement à des contrôles. On distingue deux grandes normes supervisées par le Forum mondial de l'OCDE : d'une part l'échange de renseignements sur demande (EOIR – *Exchange of Information on Request*), ciblé sur un contribuable préalablement identifié ; l'échange automatique de renseignements (AEOI – *Automatic Exchange of Information*), caractérisé par un envoi annuel en masse par 111 juridictions participantes des données financières relatives aux résidents des autres pays.

Selon les évaluations de l'OCDE²³⁵, l'AEOI a permis de recouvrer 130 milliards d'euros de taxes et de pénalités depuis sa mise en place en 2017. En 2023, les échanges ont porté sur 134 millions de comptes et 12 000 milliards d'euros d'actifs. De nombreuses études attestent que l'échange automatique de renseignements a entraîné une réduction des dépôts bancaires à l'étranger, de l'ordre de 12 % selon Casi et al. (2020)²³⁶ voire jusqu'à 35 % d'après Beer et al. (2019)²³⁷. En tout, Alstadsæter et al. (2024)²³⁸ estiment, dans le dernier *Global Tax Evasion Report*, que l'évasion fiscale *offshore* a été divisée par trois au cours des dix dernières

²³⁵ OCDE (2024), *Peer review of the automatic exchange of financial account information 2024*.

²³⁶ Casi, E., Spengel, C., & Stage, B. M. (2020). *Cross-border tax evasion after the common reporting standard: Game over?*. Journal of Public Economics, 190, 104240.

²³⁷ Beer, S., Coelho, M. D., & Leduc, S. (2019). *Hidden treasure: The impact of automatic exchange of information on cross-border tax evasion*. International Monetary Fund.

²³⁸ Alstadsæter, A., Godar, S., Nicolaides, P., & Zucman, G. (2023). *Global tax evasion report 2024* (Doctoral dissertation, Eu-Tax Observatory).

années. **La détention de patrimoine dans des paradis fiscaux reste massive, mais seulement un quart de cette richesse échapperait désormais à l'impôt, selon les auteurs.**

En 2023, dernière année connue, des informations relatives à 7,7 millions de comptes bancaires détenus à l'étranger ont été transmises à la France par une centaine de pays partenaires.

Les rapatriements de dépôts bancaires depuis l'étranger sont fortement liés au degré de conformité du pays à la norme d'échanges. Les contribuables peuvent également trouver des stratégies de contournement, comme le fractionnement de leur patrimoine au sein de multiples entités détentrices. Le principal écueil est la couverture incomplète de l'AEIO, en particulier s'agissant des actifs immobiliers. Des travaux récents montrent une **augmentation de l'immobilier offshore**, avec un phénomène de report qui suggère qu'il s'agirait en grande partie de **se soustraire à l'échange d'informations bancaires**. Bomare et Le Guern Herry (2022)²³⁹ estiment qu'un quart de la richesse financière précédemment localisée dans des paradis fiscaux pourrait avoir été réinvestie dans le secteur immobilier depuis la mise en place de la norme commune de déclaration (NCD). L'immobilier *offshore* peut concerner des biens recouvrant des situations tout à fait légitimes. Mais la valeur des biens enregistrés dans des paradis fiscaux apparaît disproportionnée par rapport à l'activité économique de ces pays : les propriétés détenues à Londres, Paris, Dubaï, Singapour, Oslo et sur la Côte d'Azur par des résidents de Saint-Kitts-et-Nevis représentent ainsi 78 % du PIB de ces îles.

3.2.2. Des avancées dans les méthodes de contrôle

Les enjeux financiers couverts par la fiscalité du patrimoine imposent de déployer un contrôle efficace, en termes de rendement financier, mais aussi de dissuasion vis-à-vis de comportements de fraude. Les actions de contrôle sont d'autant plus importantes que les impositions assises sur le patrimoine sont des impôts déclaratifs. Elles portent sur un nombre important de déclarations : en 2023, 17,8 millions de foyers fiscaux avaient fait une déclaration à l'IR et l'administration fiscale avait reçu 33,6

²³⁹ Bomare, J., & Herry, S. L. G. (2022). *Will we ever be able to track offshore wealth? Evidence from the offshore real estate market in the UK.*

millions d'avis d'imposition foncières, 1,1 million pour une succession, 86 000 pour une donation et 176 000 au titre de l'IFI²⁴⁰.

La stratégie de contrôle de la DGFIP a évolué, passant d'un examen exhaustif des dossiers à fort enjeux financier, à une approche par les risques de fraude à partir des années 2010. Cela permet de mieux cibler les contrôles ; mais cette stratégie n'a pas intégré de contrôles aléatoires, conduisant parfois à un taux de couverture de l'ensemble du portefeuille de contribuables assez faible : la Cour des comptes relevait en 2024 qu'il était de moins de 2% pour l'IFI²⁴¹. Cette nouvelle approche s'appuie sur de nouvelles technologies (intelligence artificielle par exemple) et le croisement de données en masse détenues par la DGFIP ou communiquées par d'autres administrations ou des tiers, afin de relever les incohérences avec les déclarations déposées par les particuliers.

Le datamining et le textmining permettent d'identifier des atypies ou des ruptures de comportements et de développer des techniques d'analyse prédictive pour établir un « profil de fraude » (contrôles réalisés au cours des années antérieures, détection de comportements d'entreprises ou de particuliers « atypiques », analyse de réseaux). L'administration fiscale identifie ainsi des schémas de fraude potentiels qui peuvent servir au ciblage et à la programmation des contrôles. Les « listes DM » (pour datamining) envoyées au réseau fiscal couvrent ainsi des comportements spécifiques à l'imposition du patrimoine, par exemple la défaillance à l'impôt sur la fortune immobilière.

Les résultats sont encourageants. Le datamining est à l'origine de 45 % des contrôles des particuliers réalisées par les directions départementales, régionales et interrégionales en 2024. Les contrôles sur pièces des particuliers issus des « listes DM » ont permis de mettre en recouvrement 850 M€ de droits et de pénalités en 2024 (+25 % par rapport à 2023). Les résultats financiers en matière de contrôle des plus-values ont été multipliés par 8 entre 2021 et 2024, et portent en particulier selon la DGFIP sur le mécanisme de report d'imposition des plus-values visé à l'article 150-0 B ter du CGI.

Une brigade spécialisée dans le contrôle des successions et des donations sur les dossiers à très forts enjeux a par ailleurs été créée. Des

²⁴⁰ Rapport d'activité DGFIP

²⁴¹ Cour des comptes, L'impôt sur la fortune immobilière, 2024.

campagnes de relance ou de mise en demeure ont obtenu des résultats positifs. La Cour relevait toutefois en 2023 qu'il était « difficile d'apprécier l'impact des nouveaux outils de détection sur l'efficacité du contrôle fiscal, et notamment sur la pertinence de la programmation des vérifications » notamment car les outils informatiques de la DGFIP, construits en silos, ne permettent pas de faire le lien entre les motifs qui ont conduit à programmer ces contrôles et leurs résultats²⁴².

3.2.3. L'*exit tax*, un impôt complexe dont l'efficacité n'est pas prouvée

L'*exit tax* a été instituée pour **prévenir les pratiques d'optimisation en matière de plus-values patrimoniales**. Elle permet depuis 2011 de soumettre à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux les plus-values mobilières latentes des contribuables qui transfèrent leur domicile fiscal hors de France²⁴³. Les contribuables peuvent bénéficier d'un sursis de paiement, accordé dans 95 % des cas, et d'un dégrèvement d'impôt à l'issue d'une période. Plusieurs évolutions ont, depuis 2011, complexifié la lisibilité de l'impôt et sa gestion : elles concernent notamment les seuils de déclenchement du dispositif, les conditions de sursis de paiement et le délai de mise en œuvre du dégrèvement d'impôt.

L'*exit tax* concerne un très faible nombre de redevables et apparaît plus comme une arme de dissuasion qu'un impôt de rendement, mais son impact reste peu évalué. En mai 2025, l'administration gère 3 362 dossiers « vivants », c'est-à-dire concernés par l'*exit tax*, quelle que soit l'année d'entrée dans le dispositif, contre 2 110 en 2017²⁴⁴. L'administration comptabilise les recettes de l'*exit tax* « en cumulé » depuis la création du dispositif : en mars 2025, 162,8 M€ au titre de l'impôt sur le revenu et 182,9 M€ au titre des prélèvements sociaux depuis sa création en 2011, soit une moyenne agrégée d'un peu moins de 25 M€/an.

Le recouvrement des sommes soumises à l'*exit tax*, confié à une cellule dédiée de la direction des impôts des non-résidents (DINR), est complexe. Lors d'un contrôle réalisé en 2022 sur la DINR, la Cour des comptes relevait que la moyenne de traitement d'un dossier d'*exit tax* était

²⁴² Cour des comptes, 2023, op. cit. ; Cour des comptes (2024), *L'impôt sur la fortune immobilière*

²⁴³ L'assiette recouvre les plus-values latentes, les créances trouvant leur origine dans une clause de complément de prix et les plus-values en report d'imposition.

²⁴⁴ 1 000 dossiers seraient d'ores et déjà clos selon la DINR.

de 2 jours par agent, notamment du fait de la difficulté à expertiser le portefeuille de titres²⁴⁵. La complexité est également importante pour les contribuables qui doivent, outre la déclaration au moment de l'expatriation, déclarer annuellement les plus-values latentes de leur portefeuille de titres, ainsi que les événements liés (cession, donation...), le tout en format papier, les démarches n'étant pas encore dématérialisées.

Les opérations de contrôle, peu nombreuses, sont conditionnées à la capacité de l'administration fiscale à recueillir des données en provenance de pays tiers. S'agissant d'un impôt déclaratif, le champ des contribuables soumis à l'*exit tax* qui ne déclareraient pas leur départ de France ni leur portefeuille de titres est très peu investigué. Cela rend difficile l'évaluation de l'efficacité du mécanisme en termes de dissuasion de comportements relevant de l'évasion fiscale.

3.2.4. L'enjeu de la détection des actifs numériques non déclarés

Les actifs numériques aussi appelés « crypto-actifs », pénètrent de plus en plus l'économie française et mondiale. Ils sont échangés grâce à la technologie *blockchain* qui permet d'enregistrer des transactions sous format numérique et de manière sécurisée, au moyen d'algorithmes de cryptographie (l'identité de la personne est notamment cryptée). La Banque de France estime qu'il existe plus de 9 150 actifs numériques en circulation en décembre 2023, ayant une valeur estimée de 1 620 Md€ (vs. une masse monétaire de 16 151 Md€)²⁴⁶. Ces actifs ont été réglementés dès 2019, avec notamment l'obligation pour les prestataires qui proposent des services sur des actifs numériques (achat, vente...), les PSAN, de s'enregistrer auprès de l'autorité des marchés financiers (AMF).

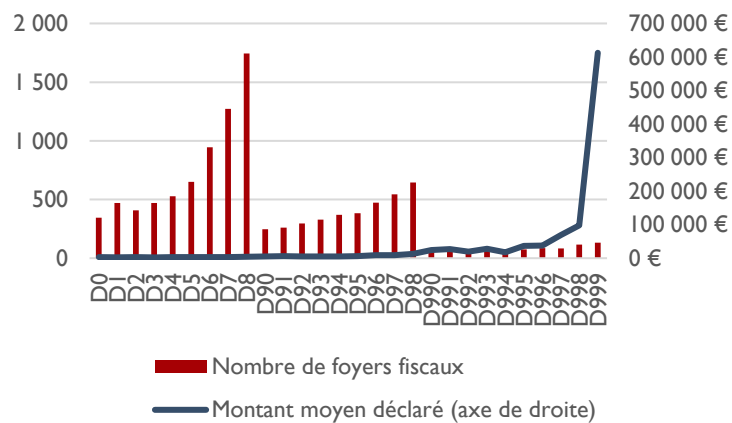
Ces actifs numériques génèrent, sous forme de plus-values, de rémunération, et de dons des revenus imposables, qui peuvent être perçus en monnaie *fiat* ou en actifs numériques. Ils sont donc **imposés dans le cadre du droit commun**. Depuis 2019, les principes habituels du droit fiscal s'appliquent et les plus-values réalisées sont taxées, qu'il s'agisse d'échanges entre actifs numériques ou de cession d'actifs numériques contre des monnaies *fiat*. L'étude des données issues des déclarations reçues par la DGFIP montre que les contribuables concernés sont dans les

²⁴⁵ Cour des comptes, *La direction des impôts des non-résidents*, 2022

²⁴⁶ Banque de France, *Crypto-actifs et stablecoins*, février 2024.

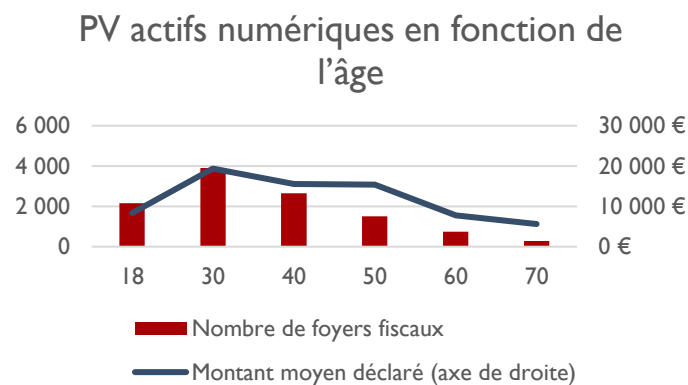
déciles de revenus les plus élevés et sont globalement jeunes, autour de 30 ans.

Graphique n° 33 : plus-values des actifs numériques en fonction du RFR



Source : CPO à partir des données fiscales, base POTE

Graphique n° 34 : plus-values des actifs numériques en fonction de l'âge



Source : CPO à partir des données fiscales, base POTE

L'enjeu fiscal associé à l'utilisation de ces actifs est encore faiblement estimé : les données sur le nombre et la valeur des actifs numériques détenus par les Français restent fragmentaires. Une enquête de *Chainalysis* a estimé la valeur des plus-values réalisées en France par des détenteurs d'actifs numériques à 3,5 Md€ en 2021, en ne prenant en compte que les transactions réalisées *via* les plateformes de services (PSAN)²⁴⁷. Or, la DGFIP indiquait à la Cour des comptes que 20 000 contribuables avaient déclaré 400 M€ de plus-values imposables aux services fiscaux au titre de l'année 2021²⁴⁸. Cet écart significatif semble indiquer, comme la Cour le constatait en 2023, qu'une part non évaluée des plus-values de cessions d'actifs numériques n'est pas déclarée à l'administration fiscale.

Les obligations déclaratives des possesseurs d'actifs numériques et des PSAN ont été progressivement renforcées. Les détenteurs d'actifs numériques « professionnels »²⁴⁹ doivent déclarer leurs revenus et plus-values dans le cadre des obligations déclaratives de droit commun. La loi de finances pour 2025 a par ailleurs renforcé les obligations déclaratives des détenteurs d'actifs hébergés par des PSAN étrangers (obligation déclarative de ces actifs, délai de prescription allongé, taxation d'office possible avec majoration de 80%). Surtout, des progrès sont attendus avec l'entrée en vigueur de la directive « DAC 8 » prévue pour 2026, qui impose à l'ensemble des PSAN européens de déclarer à l'administration de l'État membre dans lequel ils sont agréés un ensemble d'informations relatives aux transactions réalisées par leur intermédiaire (valeur des transactions, identité des personnes...). Ces échanges automatiques d'informations entre États devraient accroître significativement la visibilité de l'administration fiscale sur ces actifs. Paradoxalement, cette obligation déclarative ne s'appliquera pas aux PSAN hébergés en France. **Il conviendrait de prévoir une transmission automatique à l'administration fiscale des données relatives aux comptes d'actifs numériques hébergés par les PSAN français.**

Les particuliers, qui bénéficient d'un régime simplifié, doivent déclarer une fois par an à l'administration fiscale chacune des cessions imposables « à la sortie » et calculer la plus-value générée par ces

²⁴⁷ *Chainalysis Cryptocurrency gains by country : ethereum leads as gains skyrocket around the world*, 2021

²⁴⁸ Cour des comptes, 2023, *Les crypto-actifs : une régulation à renforcer*.

²⁴⁹ Pour qualifier ces situations, l'administration fiscale considère le temps et l'effort déployé pour chercher des cibles d'investissement, l'utilisation de logiciels spécifiques et le développement d'un savoir-faire propre à cette activité.

opérations. Mais en l'absence d'informations automatiques en provenance des PSAN sur l'identité des personnes possédant un compte en actifs numériques, l'administration fiscale ne peut pas alerter les contribuables concernés lors de la campagne de déclaration des revenus.

Il subsiste par ailleurs des angles morts dans la réglementation : les transactions effectuées *via* des comptes auto-hébergés (l'administration fiscale ne dispose alors d'aucun tiers pour confirmer l'existence d'un portefeuille d'actifs numériques non déclaré et appréhender sa valeur) et les transactions effectuées *via* des PSAN extra-européens (hébergés à Singapour ou à Hong-Kong par exemple, et qui ne répondent pas aux sollicitations de l'administration fiscale). Au regard de la faiblesse des informations détenues par l'administration fiscale, il paraît nécessaire, comme la Cour des comptes l'avait formulé dans son rapport en 2023, de créer **une obligation pour les particuliers de déclarer la détention d'actifs numériques dépassant un certain seuil lorsque ces derniers sont détenus sur des comptes auto-hébergés.**

Recommandation n° 1 : compléter les mesures de détection et le contrôle des actifs numériques détenus par les non résidents prévues par la directive DAC 8 par une obligation pour les prestataires de services sur actifs numériques de déclarer les comptes d'actifs numériques détenus par les résidents et une obligation de notification à l'administration fiscale de la détention de portefeuilles de crypto-actifs auto-hébergés à partir d'un seuil défini en valeur.

Les actifs numériques ne constituent pas encore un axe à proprement parler du contrôle fiscal. Seule la DNEF (direction des enquêtes fiscales) est chargée, *via* une brigade spécialisée, de détecter les cas de fraude, le cas échéant en lien avec Tracfin et la DGDDI. Cette direction détient quelques licences pour utiliser un outil lui permettant d'effectuer des recherches sur la blockchain. À la suite de la loi de finances pour 2020, elle mène également une expérimentation lui permettant d'utiliser les données non publiques issues des réseaux sociaux pour détecter les transactions d'actifs numériques qui ne seraient pas déclarées, c'est-à-dire accessibles après identification par un compte personnel. Si ces initiatives semblent aller dans le bon sens, la compétence acquise reste circonscrite à quelques experts de l'administration fiscale, alors que les enjeux financiers sont massifs. Un premier déploiement des outils de détection (licences notamment) dans les DIRCOFI est à l'étude, mais **devrait être accéléré**, notamment en préparation de l'entrée en vigueur de la DAC 8. L'efficacité

de celle-ci ne pourra être garantie que si l'administration réussit à exploiter pleinement les données qui lui seront transférées par les PSAN.

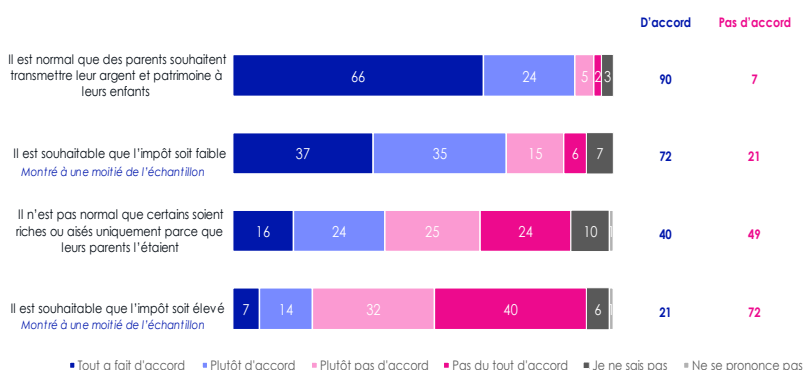
3.3. Un comportement ambivalent des Français vis-à-vis de la fiscalité du patrimoine

Les différentes enquêtes et sondages conduits sur la fiscalité des successions relèvent sa faible popularité parmi les ménages français, quelle que soit leur situation. Ainsi, dans la dernière édition du baromètre des prélèvements obligatoires²⁵⁰, 54 % des Français estiment que les impôts sur la transmission du patrimoine taxent les richesses de manière trop importante, alors que 31 % estiment que cette imposition n'est pas assez importante et 14 % qu'elle est juste. Si les Français sont partagés sur le fait d'être riche uniquement par héritage familial (40 % estiment que ce n'est pas normal, 49 % que ça l'est), 72 % estiment que l'impôt sur les successions doit être faible.

²⁵⁰ CPO, *Baromètre des prélèvements sociaux et fiscaux – troisième édition*, novembre 2025.

Graphique n° 35 : réponses des personnes interrogées par Toluna Harris interactive (2025) sur leurs opinions concernant l'impôt sur les successions

Si les Français sont partagés sur le fait d'être riche uniquement par héritage familial, la plupart estiment normal que les parents souhaitent transmettre leur argent et patrimoine à leurs enfants, et considèrent plutôt que l'impôt sur les successions doit être faible



Q45. Voici différentes opinions concernant l'impôt sur les successions. Pour chacune de ces phrases, dites -vous que... ?
Base : À tous, en %

53

Source : CPO, baromètre des prélèvements fiscaux et sociaux, 3^{ème} édition, novembre 2025

Très peu de personnes souhaitent que leurs enfants se trouvent exposés à des inégalités d'opportunités économiques ou de fortune du fait de leur naissance, mais la majeure partie des parents ne souhaite pas que leurs propres transmissions soient taxées²⁵¹. Cette impopularité est associée à une méconnaissance des niveaux effectifs de taxation du patrimoine. Alors que le taux effectif moyen d'imposition sur les actifs transmis en ligne directe était de l'ordre de 3 % en 2016, plus d'un tiers des sondés par France Stratégie l'estimait supérieur à 20 % et 17 % ne savaient pas se prononcer.

Les enquêtes d'opinion disponibles au niveau international montrent la même ambivalence à l'égard des droits de succession dans les autres pays membres de l'OCDE. 54 % des Italiens estiment que les droits de

²⁵¹ Dherbécourt C., Fack G., Landais C. & Stantcheva S., « Repenser l'héritage », Les notes du CAE, n° 69, décembre 2021.

succession devraient être réduits – mais ils sont 76 % à être favorables à une augmentation ciblée sur les héritages de millionnaires ou multimillionnaires²⁵². En Allemagne, 74 % des sondés en 2024²⁵³ pensent qu'il est important de taxer plus lourdement les successions les plus élevées, afin de lutter contre les inégalités croissantes.

Dans une enquête Ifop²⁵⁴ portant sur les perspectives des Français par rapport aux hausses potentielles d'impôt réalisée en 2024, 64 % estimaient que les hauts revenus sont avantagés au regard de leur niveau d'impôt. Ils sont à 77 % favorables à une surtaxe sur les revenus pour les plus gros contribuables, tout en rejetant une imposition supplémentaire des plans d'épargne type PEA ou PER (à 66 %), de l'assurance-vie (à 63 %) et des revenus issus de donations ou successions (à 61 %). La réticence est moindre pour taxer actions et obligations (35 %) ou crypto monnaies (25 %). Enfin, la taxation récurrente des hauts patrimoines (plus de 100 M€), très présente dans le débat public au cours des dernières semaines, reçoit un assez large soutien (68% des personnes interrogées)²⁵⁵.

Au total, l'information sur l'épargne et sa fiscalité est très inégalement répartie entre les ménages aisés et les autres. En dépit d'un consensus scientifique relativement large sur son apport dans la réduction des inégalités de patrimoine, l'imposition des successions demeure un impôt impopulaire, tandis que l'imposition récurrente sur les très hauts patrimoines dont les conditions de mise en œuvre sont plus complexes et les effets sur la croissance discutés, fait l'objet d'un large soutien. Les besoins d'adaptation de la fiscalité sont donc importants, mais doivent tenir compte de ce contexte complexe.

²⁵² <https://www.ilfattoquotidiano.it/2023/11/21/sondaggio-swg-3-italiani-su-4-vogliono-piu-tasse-di-successione-su-grandi-eredita-per-i-giovani-vanno-alzate-a-partire-da-100mila-euro/7360345/>

²⁵³ <https://www.fes.de/finanzpolitik/finanzpolitische-umfrage-mehr-umverteilung-wage>

²⁵⁴ Étude Ifop pour Yomoni réalisée par questionnaire auto-administré en ligne du 1er au 2 octobre 2024 auprès d'un échantillon de 1 000 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus

²⁵⁵ Sondage Cluster17 pour Le Point, réalisé sur internet du 19 au 21 septembre 2025 auprès d'un échantillon représentatif de 1 331 individus âgés de 18 ans et plus.

Chapitre III – Vers un impôt plus neutre, plus simple et mieux accepté

Comme l'a montré le chapitre I, le patrimoine des ménages croît et se concentre. La fiscalité sur le patrimoine accompagne cette hausse, mais reste très différente selon la nature du patrimoine. Les dispositifs fiscaux en vigueur sont peu utilisés à ce jour pour infléchir la concentration des patrimoines.

Comme l'a montré le chapitre II, la fiscalité du patrimoine a des implications économiques fortes et est soumise à un cadre juridique à la fois contraignant et ouvert. Les enjeux de contrôle sont essentiels en raison de la mobilité des assiettes et impliquent un renforcement de la coopération internationale. Chaque composante de l'imposition du patrimoine fait l'objet de débats vifs.

Une imposition du patrimoine plus efficiente et plus juste doit se structurer autour de trois grandes exigences.

La première est d'assurer une plus grande neutralité et de faire en sorte que les dispositifs fiscaux n'orientent pas artificiellement les flux d'épargne vers tel ou tel produit d'épargne, au détriment de la fluidité du marché de l'immobilier et du financement de l'économie. La fiscalité du patrimoine doit permettre des comportements d'investissement efficients [\(1\)](#).

La deuxième exigence est d'accompagner les évolutions démographiques et sociétales, en recherchant une meilleure équité horizontale, notamment pour la transmission du patrimoine, les transferts entre générations et les transmissions dans un cadre plus large, sans pour autant remettre en cause le primat de la ligne directe [\(2\)](#).

La troisième exigence est de renforcer l'acceptabilité de l'impôt, en particulier par une contribution des plus hauts patrimoines destinée à corriger la régressivité de l'imposition de leurs revenus économiques et par une réforme de l'imposition des successions qui privilégie une logique de taux bas, d'assiette large et de refroidissement des dispositifs d'optimisation [\(3\)](#).

1. Une imposition plus neutre, permettant des investissements efficaces

L'objectif de neutralité fiscale de l'imposition du patrimoine implique plusieurs aménagements visant d'une part à réduire les effets négatifs des modalités particulières de détention ou de transmission de biens immobiliers, qui attirent artificiellement l'épargne dans ce secteur sans en garantir un fonctionnement fluide, d'autre part à limiter les distorsions fiscales portant sur la transmission et les revenus patrimoniaux.

1.1. Rendre l'imposition du patrimoine immobilier plus neutre

Différents obstacles fiscaux à la fluidité du marché de l'immobilier peuvent être identifiés : les abattements pour durée de détention sur les plus-values immobilières, qui incitent à la rétention immobilière ; le niveau des droits de mutation à titre onéreux, qui renchérit l'accès à la propriété, notamment pour les primo-accédants ; l'exonération des plus-values sur la résidence principale, qui crée des distorsions dans l'allocation de l'épargne des ménages ; enfin les divergences demeurant entre location nue et meublée. Plusieurs aménagements permettraient d'apporter plus de neutralité.

1.1.1 Revoir le système des abattements pour durée de détention sur les plus-values immobilières

Les abattements pour durée de détention sur les résidences secondaires, qui permettent une annulation de l'impôt au bout de 30 ans, ont pour objectif d'encourager la détention longue des biens, dans un objectif de stabilité sociale, de lutte contre la spéculation immobilière et de prise en compte de l'inflation.

Dans son rapport sur la fiscalité du logement (2023)²⁵⁶, le CPO observait que ces abattements pouvaient entraîner un phénomène de rétention de biens immobiliers sous-utilisés préjudiciable à la fluidité du

²⁵⁶ *Ibid.*

marché immobilier, parce que motivé par la volonté pour les propriétaires de minimiser l'impôt finalement payé.

Dans son rapport récent sur l'imposition des plus-values immobilières²⁵⁷, la Cour des comptes notait toutefois que, pendant la période d'imposition (jusqu'à la 30^{ème} année d'imposition), les effets de seuil ne concernent que la cinquième année (début des abattements) et à la 22^{ème} année (dernière année d'application de la surtaxe sur les plus-values élevées). Elle constate en revanche que l'exploitation des bases de données notariales sur les transactions fait apparaître une augmentation des plus-values moyennes après la 30^{ème} année de détention qui pourrait refléter une stratégie d'évitement de l'impôt de certains propriétaires mais pourrait aussi correspondre aux répercussions de la baisse des prix immobiliers observée au début des années 1990. La Cour note par ailleurs que l'effacement des plus-values à la succession pourrait être un facteur plus important de rétention que le système des abattements.

Compte tenu de la durée souvent longue de la détention, il importe cependant de prendre en compte l'évolution passée de l'inflation. Dès lors se pose la question du coefficient à retenir pour refléter l'érosion monétaire en lieu et place des abattements pour durée de détention²⁵⁸. Il serait possible de s'appuyer sur des indicateurs tels que la cible d'inflation annuelle de la BCE ou l'inflation réelle.

En repartant des données fiscales fournies sur les masses de plus-values immobilières imposables en fonction de la durée de détention des biens immobiliers cédés, les travaux préparatoires au présent rapport²⁵⁹ ont estimé le manque à gagner desdits abattements à un ordre de grandeur compris **entre 3,7 et 4,9 Md€ en 2024**. La Cour des comptes a pour sa part estimé le coût des abattements à 4,8 Md€ en 2022.

L'impact financier du remplacement du système d'abattements par la prise en compte de l'érosion monétaire dépend de l'évolution respective du déflateur du PIB et des prix immobiliers.

²⁵⁷ Cour des comptes (2025). *L'imposition des plus-values immobilières*

²⁵⁸ Belkir F., Garrigue M. (2024). *La progressivité de l'imposition des revenus des personnes physiques* », CPO (2024).

²⁵⁹ Eupherte A., Pfeiffer B. (2025). *Efficacité économique des prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages*, CPO.

Dans le cas où la valorisation des biens augmente à hauteur de l'inflation, les plus-values réelles sont nulles et la réforme aurait un rendement négatif à hauteur des recettes actuelles, soit 2,8 Md€ en 2024. Dans le cas où la valorisation des biens est largement supérieure au coefficient d'érosion monétaire (entre 5 et 10 %), le rendement de la réforme devient positif, entre 1,8 et 4,2 Md€ selon les paramètres retenus. La Cour des comptes a ainsi estimé la différence de rendement entre le dispositif actuel et un dispositif intégrant l'érosion monétaire mesurée par référence à l'indice des prix à la consommation à 1,9 Md€ sur la base des transactions 2022, année précédant le retournement du marché immobilier.

Tableau n° 8 : rendement budgétaire d'un remplacement des abattements par un coefficient d'érosion monétaire de 2% (en Md€)

Scénario d'évolution des plus-values au-delà de 22 ans	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
1/ Hausse de la valeur des biens de 2 %	-2,8	-2,8	-2,8
2/ Hausse de la valeur des biens de 3 %	0,3	-0,1	-0,2
3/ Hausse de la valeur des biens de 5 %	2,7	2,1	1,8
4/ Hausse de la valeur des biens de 10 %	4,2	3,4	3,1

Note de lecture : dans le scénario 1, on suppose que le pic de plus-values brutes est atteint à 21 ans ; dans le scénario 2 à 23 ans et dans le scénario 3 à 24 ans.

Source : données DLF (2022) vieilles sur 2024, calculs CPO.

Avec une valorisation des biens de 3 % par an, ce qui est conforme à l'évolution des prix immobiliers observée sur les 20 dernières années, le coefficient de 2 % serait, en revanche, globalement neutre pour les finances publiques, variant entre -0,2 et +0,3 Md€ selon l'hypothèse de pic du marché.

Il est cependant nécessaire de prendre en compte l'état du marché de l'immobilier avant d'engager une telle mesure, mais **le remplacement des abattements pour durée de détention par un coefficient d'érosion monétaire** demeure un objectif souhaitable, comme l'avait rappelé le CPO

dans son rapport de 2023 sur la fiscalité du logement²⁶⁰. Une mise en œuvre différée d'un an permettrait aux ménages qui le souhaitent d'effectuer la cession de leur bien sous l'ancien régime fiscal.

Recommandation n° 2 : remplacer les abattements pour durée de détention sur les plus-values immobilières par un coefficient destiné à rendre compte de l'érosion monétaire, en prévoyant une application différée d'un an.

1.1.2. Une réforme nécessaire de la fiscalité sur les transactions immobilières

L'imposition des transactions crée des distorsions et se traduit par une **allocation inefficace du capital**. Les taxes sur les transactions immobilières renchérissent le prix de vente des biens, réduisent la liquidité du marché immobilier, en freinant la mobilité résidentielle et professionnelle. Par ailleurs, la volatilité des recettes des DMTO fragilise la prévision des ressources budgétaires des départements et des communes. Ces ressources ont un caractère pro-cyclique, augmentant avec la croissance (+ 120 % entre 2013 et 2022), alors qu'elles servent en partie à financer des dépenses sociales par nature contra-cycliques.

Les DMTO varient en outre fortement selon les départements, en fonction du niveau des prix sur le marché immobilier et du volume de transactions. Le ratio du montant total des DMTO rapporté au nombre d'habitants du département est ainsi, en 2023, de plus de 213 €/habitant (Paris, ouest de l'Ile-de-France, littoraux atlantiques et méditerranéens, départements alpins) à moins de 109 €/habitant dans des départements plus ruraux. La Seine-Saint-Denis, qui héberge 2,5 % de la population, ne touche que 1,5 % des recettes²⁶¹.

Dans son rapport sur la fiscalité du logement (2023)²⁶², le CPO recommandait de moins taxer les transactions sur lesquelles pèsent les DMTO, et de compenser le manque à gagner pour les finances publiques locales par une **hausse de la taxe foncière**.

²⁶⁰ CPO (2023), *Pour une fiscalité du logement plus cohérente*, recommandation n°9

²⁶¹ Cf. DGCL (2024), *op. cit.*

²⁶² CPO (2023), « Pour une fiscalité du logement plus cohérente ».

Une autre possibilité, étant donné le caractère régressif de la taxe foncière sous sa forme actuelle, serait de compenser une diminution des DMTO par un élargissement de l'assiette de la fiscalité sur les plus-values pour y inclure, dans la limite d'un plafond, **les résidences principales**.

La littérature scientifique est partagée sur l'exonération des plus-values immobilières sur la résidence principale²⁶³. Cette mesure préférentielle inciterait à l'accession à la propriété immobilière, et contribuerait à fluidifier le marché en limitant les éventuels effets de blocage des transactions. Elle contribuerait également à une forme d'épargne de précaution, notamment pour préparer la retraite.

Une telle exonération n'en crée pas moins des **distorsions dans l'allocation de l'épargne des ménages**, comme l'a souligné le rapport du CPO sur la fiscalité du logement (2023)²⁶⁴. Elle conduit à préférer la résidence principale à d'autres types d'investissement potentiellement plus productifs pour l'économie et peut conduire à soutenir artificiellement l'achat de biens plus grands et plus coûteux. A cet égard 45 % des ménages en Allemagne sont propriétaires de leur résidence principale contre 54 % en France et surtout au sein des 50 % de ménages les moins riches, seuls 7 % sont propriétaires de leur résidence principale (21 % en France, 54 % en Espagne et 58 % en Italie)²⁶⁵. En outre, une telle exonération ne permet pas de prendre en compte, dans une logique d'efficacité et d'équité, les plus-values provenant de gains exceptionnels ou d'effets d'aubaine liés à des infrastructures publiques ou à l'augmentation des prix immobiliers.

Dans son étude sur la fiscalité immobilière publiée en 2022, l'OCDE²⁶⁶ suggère de mettre en place un plafonnement sur ce type d'exonération, afin de réduire les distorsions, de renforcer l'équité et d'augmenter les recettes, tout en évitant de peser sur les propriétaires plus modestes ou ayant enregistré des plus-values modérées. La mise en œuvre d'un tel plafonnement oblige toutefois à trancher au préalable la question des plus-values passées et celle de l'articulation avec la fiscalité des plus-values latentes au décès.

²⁶³ Eupherte A., Pfeiffer B. (2025). *Efficacité économique des prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages*.

²⁶⁴ *Ibid.*

²⁶⁵ OCDE, La fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE, 2022.

²⁶⁶ OCDE (2022). *La fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE*, Études de politique fiscale de l'OCDE.

Ses conséquences -probablement temporaires mais significatives- sur certains segments du marché immobilier, demanderaient à être étudiées attentivement. Dans ces conditions, le CPO ne recommande pas cette mesure à court terme.

Une troisième option consiste à gager la baisse des DMTO par un **élargissement de l'assiette d'autres prélèvements** sur le patrimoine, solution que privilégie le présent rapport.

Quel que soit son financement, une diminution des DMTO permettrait une plus grande fluidité des transactions sur le marché immobilier, au moins à court terme, ainsi qu'une meilleure taxation des gains exceptionnels liés aux effets d'aubaine résultant de la hausse des prix immobiliers. Elle permettrait ainsi de mieux capter des enrichissements privés liés à des investissements publics (infrastructures de transport par exemple), et de moins pénaliser les ménages dont le bien aurait perdu de la valeur. Elle encouragerait également les primo-accédants, en moyenne plus jeunes, dans la mesure où ils sont concernés par les DMTO mais pas par la fiscalité sur les plus-values.

Si le taux plafond des DMTO des départements baissait de 0,5 point, revenant à son niveau de 2024, les recettes fiscales seraient réduites de 1,35 Md€. Une telle mesure supposerait de mettre en place une compensation pour les départements.

Recommandation n° 3 : diminuer le taux plafond de la part départementale des DMTO en compensant le manque à gagner pour les départements.
--

1.1.4. Les réformes récentes de la fiscalité des revenus locatifs pourraient être complétées pour rapprocher encore location meublée et location nue

Suite à la mise en place du prélèvement forfaitaire unique en 2018, qui a unifié la fiscalité des revenus du capital mobilier, les revenus locatifs constituent le principal pan des revenus du patrimoine des ménages encore soumis à un régime spécifique, partagé entre forfait et barème. Au sein des revenus immobiliers, une différence importante demeure cependant entre

location meublée et location nue, au détriment de cette dernière, comme l'a rappelé la note récente du CPO sur le sujet²⁶⁷.

Deux textes de 2024 ont certes effectué un premier rapprochement entre le régime de la location nue et celui de la location meublée, mais des écarts substantiels demeurent. L'activité des loueurs en meublés non professionnels (LMNP) reste rattachée au régime des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) et permet toujours de déduire l'amortissement du bâti, tandis que l'activité de location nue est rattachée aux revenus fonciers. Enfin, en régime micro-BIC, les meublés ordinaires et de tourisme classés bénéficient encore d'un abattement plus avantageux que le régime micro-foncier (50 % contre 30 %), et les seuils de revenus pour bénéficier du régime micro diffèrent.

La note du CPO recommande **d'aller plus loin dans le rapprochement des deux régimes**. Un rapprochement des locations nues et meublées pourrait passer par deux canaux. D'une part il pourrait être mis fin à la déductibilité de l'amortissement du bâti en charge au régime LMNP réel, qui constitue un avantage fiscal dont le coût est estimé à 450 M€. D'autre part, un abattement forfaitaire unique de 40 %, s'appliquant sur l'ensemble des revenus fonciers déclarés au régime micro pourrait être créé ; il entraînerait des gagnants (loueurs déclarant des revenus fonciers, pour qui le taux passe de 30 % à 40 %), et des perdants (loueurs en meublés non professionnels, pour qui le taux passe de 50 % à 40 %), pour un coût total estimé à 20 M€ pour les finances publiques²⁶⁸. Le rendement global de la mesure est estimé à 0,4 Md€.

Recommandation n° 4 : continuer à rapprocher l'imposition des revenus tirés respectivement de la location meublée et de la location nue en mettant fin à la déductibilité de l'amortissement du bâti en charge au régime LMNP réel et créer un abattement forfaitaire unique de 40 %, s'appliquant sur l'ensemble des revenus immobiliers déclarés aux régimes micro-foncier ou micro-BIC (bénéfices industriels et commerciaux).

²⁶⁷ Note du CPO n°9, Septembre 2024 « Vers un rapprochement des régimes fiscaux de la location meublée et de la location nue »

²⁶⁸ Source : Modèle de micro-simulation de l'impôt sur le revenu de la DG Trésor.

1.2. Limiter les distorsions fiscales

La limitation des distorsions économiques dans l'allocation de l'épargne suppose une réduction des avantages fiscaux orientant artificiellement cette épargne vers les secteurs les moins risqués. En dehors du secteur immobilier abordé ci-dessus, plusieurs dispositifs d'imposition des revenus ou de leur transmission conduisent à des distorsions économiques dans l'orientation de l'épargne. Pour la transmission, c'est le cas de l'assurance-vie et du PER et, pour l'imposition des revenus du patrimoine, ce sont les livrets réglementés et les modalités de calcul du revenu fiscal de référence. Par ailleurs, comme les DMTO, les droits d'enregistrement perçus en cas de reprise d'une entreprise devraient être réduits.

1.2.1. Les droits d'enregistrement pour la reprise d'une entreprise devraient être réduits

Les droits d'enregistrement portant sur la reprise d'une entreprise, d'une valeur variable en fonction de ce prix posent des questions comparables aux DMTO en termes de fluidité du marché et de distorsion potentielle. Ces droits sont, comme dans le domaine immobilier, susceptibles de décourager une vente, avec par exemple 5 % du prix d'achat ou de la valeur vénale pour l'acquisition d'un fonds de commerce d'une valeur supérieure à 200 000 € (dont 2,6 % pour l'État, 1,4 % pour les départements et 1 % pour les communes), ou 3 % du prix d'achat des parts sociales²⁶⁹.

Sur ce sujet particulièrement sensible pour la reprise de petites et moyennes entreprises, une **diminution des taux serait également souhaitable**. Le taux de la part État des droits d'enregistrement sur acquisitions de fonds de commerce et de parts sociales pourrait être aligné sur le droit d'enregistrement des achats d'actions, fixé à 0,1 % par action. Les droits sur les cessions de parts de SCI, aujourd'hui fixés à 5 %, resteraient alignés sur le taux maximal des DMTO et baisseraient de 5 à 4,5 %.

²⁶⁹ Après application sur la valeur de chaque part d'un abattement égale au rapport en 23 000 € et le nombre total de parts sociales de la société. Pour un repreneur acquérant pour 150 000 € 250 parts sociales d'une SARL dont le capital est divisé en 400 parts, le montant des droits est de 4 069 €, soit 2,7 %.

Les recettes sur les droits dus au titre des cessions d'actions, de parts de fondateur et parts sociales sont estimées à 470 M€ pour 2025. La baisse proposée pourrait représenter environ les deux tiers de la recette.

Recommandation n° 5 : diminuer le taux des droits d'enregistrement pour la reprise d'une entreprise individuelle ou d'une société.

1.2.2. Améliorer la neutralité économique de l'épargne dans la perspective de la transmission

a) Un recours plus neutre à l'assurance-vie dans le cadre des transmissions

L'assurance-vie est très répandue en France (41 % des ménages détiennent au moins un contrat d'assurance en 2021), en progression (doublement des montants transmis entre 2006 et 2020 en € constants selon France assureurs). Elle est concentrée (70 % des encours sont détenus par les 10 % des ménages les plus aisés²⁷⁰) et les flux de transmission via des contrats d'assurance-vie auraient représenté, selon les informations transmises par France Assureurs à la Cour des comptes, 40 Md € en 2020, avec une hausse de la collecte nette d'assurance vie²⁷¹ de 22,8 Md€ en 2024, soit le niveau le plus élevé depuis 2011²⁷².

Elle bénéficie d'un régime fiscal avantageux à l'impôt sur le revenu, conçu pour orienter l'épargne des ménages vers le financement de l'économie et de la dette souveraine. Les avantages fiscaux sont aussi et surtout attachés à la succession grâce à l'abattement de 152 500 €, au barème lui-même (20 % sur la fraction imposable jusqu'à 700 000 €, et 31,25 % au-delà), aux dispositions dérogatoires aux règles de la réserve héréditaire (puisque les sommes transmises *via* une assurance-vie sont

²⁷⁰ Aurélien Mesnard, *De nouvelles statistiques sur la distribution du patrimoine des ménages dans la comptabilité nationale*, Banque de France, bulletin n°250, février 2023.

²⁷¹ Calculée par la différence entre, d'une part, les primes versées durant l'année et, d'autre part, les prestations (rachats et sinistres) retirées durant l'année, hors épargne retraite.

²⁷² Source : ACPR, *Le marché de l'assurance-vie en 2024*, Analyses et synthèses n° 170, 2025.

exclues de la transmission²⁷³) et à la capacité à transmettre à n'importe quel bénéficiaire, sans différenciation selon le lien de parenté. En effet, comme le prévoit le droit civil, les sommes stipulées payables lors du décès de l'assuré ne font pas partie de sa succession, quel que soit le degré de parenté avec le bénéficiaire du contrat.

Pour **assurer plus de neutralité dans l'orientation vers les produits d'épargne**, plusieurs rapports récents ont proposé, soit de taxer provisoirement l'assurance-vie en s'appuyant sur le constat d'un niveau élevé d'épargne²⁷⁴, soit de soumettre l'assurance-vie au droit commun des successions et libéralités (rapport du groupe de travail sur la réserve héréditaire de 2019), ou encore de déterminer la fiscalité applicable aux revenus d'assurance-vie en fonction de l'ancienneté réelle des versements et non de la date d'ouverture du contrat et d'aligner le taux marginal supérieur sur celui des DMTG en ligne directe (rapport parlementaire²⁷⁵ de 2023, reprenant une recommandation formulée par le CPO en 2018).

Le recours à l'assurance-vie, s'il est anticipé de manière à bénéficier du régime fiscal applicable avant le 70^e anniversaire du bénéficiaire, peut permettre une optimisation conséquente pour l'assuré et ses bénéficiaires²⁷⁶, en particulier si les sommes transmises sont importantes et si le bénéficiaire est un parent éloigné de l'assuré. Pour la transmission d'un capital de 2 M€ à un héritier en ligne directe, le gain fiscal permet de diviser le taux d'impôt effectif par un ratio d'environ 3,3 ; ce gain est encore plus important en cas de transmission à un héritier en ligne indirecte : au-delà du 4^e degré, le taux d'impôt effectif peut être divisé par un ratio d'environ 6,2.

Le barème spécifique combiné à l'abattement par bénéficiaire contribue à concentrer l'avantage fiscal sur les patrimoines les plus élevés.

²⁷³ Hors cas particulier des versements réalisés après les 70 ans de l'épargnant sur les contrats souscrits après le 20/11/1991.

²⁷⁴ Rapport conjoint du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM), du Haut conseil de la famille, de l'enfance et l'âge (HCFEA) et du Haut conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS)

²⁷⁵ Rapport d'information n° 1678 relatif à la fiscalité du patrimoine, Jean-Paul Mattei, Nicolas Sansu, 27 septembre 2023.

²⁷⁶ Callec, P., Jehan A (2025). *Prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages et inégalités de patrimoine*

Le maintien d'un tel avantage lors de la transmission de contrats d'assurance-vie semble peu justifié d'un point de vue économique.

Resserrer le régime successoral de l'assurance-vie pourrait être envisagé en renforçant le barème applicable. En effet, le barème de l'assurance-vie ne comporte actuellement que deux tranches, avec un taux marginal supérieur à 31,25 %, tandis que le taux marginal supérieur du barème de droit commun des DMTG oscille entre 45 % et 60 % selon le lien de parenté. L'application, au-delà de la tranche à 20 %, du barème en ligne directe aux contrats d'assurance-vie après abattement permettrait de rationaliser ce régime dérogatoire.

Cette réforme paramétrique ne s'appliquerait qu'aux transmissions d'assurance-vie supérieures à 552 324 € après abattement par bénéficiaire. En effet, en dessous de ce seuil, les transmissions resteraient imposées au taux de 20 %. Le taux d'imposition augmenterait ensuite progressivement jusqu'à atteindre 45 % (avant un éventuel ajustement du barème, [Ch.III, 3.1](#)), comme l'esquisse le tableau ci-dessous.

Tableau n° 9 : barème après abattement applicable à l'assurance-vie à la succession, avant et après réforme

Barème actuel après abattement		Barème microsimulé	
Tranche d'imposition	Taux	Tranche d'imposition	Taux
Jusqu'à 700 000 €	20%	Jusqu'à 552 324 €	20%
Au-delà de 700 000 €	31,25%	De 552 325 € à 902 838 €	30%
		De 902 839 € à 1 805 677 €	40%
		Au-delà de 1 805 677 €	45%

Source : Eupherte A., Pfeiffer B.. (2025). *L'efficacité économique de l'imposition du patrimoine des ménages*.

À partir du modèle de micro-simulation de la DG Trésor, il est possible d'appréhender le coût du régime fiscal actuel, en supposant que tous les versements sur les contrats d'assurance-vie ont été effectués après 1998 et avant les 70 ans de l'épargnant, avec donc un abattement de 152 500 € dans la situation de référence. **Le coût statique du régime de**

l'assurance-vie est estimé à environ 5 Md€ en 2024. Ce chiffrage est cohérent avec celui du CAE compris entre 4 et 5 Md€ en 2021²⁷⁷.

Le rendement théorique à terme, à comportement inchangé, de la réforme proposée du barème est estimé à 1,25 Md€. La mesure serait concentrée sur environ 2 000 défunts dont l'encours moyen d'assurance-vie transmis s'élève à 7 M€. Cela impacterait ainsi environ 3 500 héritiers, qui verraient leur taux moyen d'imposition augmenter de 3 points, passant de 22 % à 25 %.

Du point de vue de la **faisabilité juridique**, il n'existe pas d'obstacle à une modification du régime fiscal applicable à la transmission des contrats d'assurance-vie, y compris pour les contrats déjà ouverts, dès lors que la réforme ne s'applique qu'aux décès postérieurs à son entrée en vigueur. En effet, s'agissant de la transmission d'assurance-vie, le fait générateur des DMTG est le décès de l'assuré et non la date de signature du contrat ou des versements.

Du point de vue de l'**efficacité économique**, l'impact du resserrement du régime sur le financement de l'économie et sur la stabilité financière devrait être mesuré. Une telle mesure pourrait rendre l'assurance-vie moins attractive au bénéfice de produits d'épargne plus à même de contribuer au financement de l'économie (PER, PEA), avec toutefois des effets décalés dans le temps et difficiles à calibrer, qui pourraient en outre impacter l'équilibre des assureurs. Il convient cependant de ne pas en surestimer les effets.

Recommandation n°6 : rapprocher le traitement fiscal des sommes transmises au titre de l'assurance-vie de celui de l'ensemble des transmissions en appliquant le barème des DMTG en ligne directe à partir de la tranche marginale à 20 %.

b) Clarifier la transmission du plan épargne-retraite

Un autre produit particulièrement utilisé lors de la transmission est le plan d'épargne-retraite (PER). En effet, dans le cas où un PER n'a pas été liquidé par son titulaire avant son décès, la totalité des sommes disponibles sur le plan, incluant les plus-values réalisées, sont transmises à

²⁷⁷ Source : Repenser l'héritage, CAE, décembre 2021.

ses héritiers et se trouvent totalement exonérées d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux.

Il est ainsi possible de cumuler, à la fois, le bénéfice de la déduction des versements du revenu imposable à l'entrée et l'exonération totale d'impôt sur le revenu sur le capital du PER à la sortie en cas de décès. Les travaux préparatoires au présent rapport évaluent, pour un contribuable ayant versé 300 000 € sur un PER au cours de sa vie, et qui réalise au total une plus-value de 200 000 € sur ce capital, une économie d'impôt de 183 000 € en cas de non-liquidation préalablement à la transmission (ou de 60 000 € s'il n'a pas choisi la déduction des versements de son revenu imposable à l'entrée).

Ainsi, au-delà de son effet incitatif à la rétention du capital, le régime fiscal particulièrement favorable des PER ouvre la voie à des stratégies d'optimisation importantes qui sont critiquables. Pour corriger cette situation de double avantage, une solution pourrait être de restreindre l'avantage lié à la déduction des versements à l'entrée : les héritiers d'un PER non liquidé devraient s'acquitter de l'IR sur la part du capital ayant bénéficié d'une déduction à l'entrée. Cette solution remettrait cependant en cause la stabilité fiscale du produit, tout en compliquant un régime déjà peu lisible.

Il peut paraître plus pertinent de fixer un âge limite au-delà duquel la liquidation du PER deviendrait obligatoire, comme l'a déjà proposé un rapport de l'Assemblée nationale sur la fiscalité de l'épargne retraite par capitalisation²⁷⁸. Celui-ci recommande une double borne d'âge : impossibilité d'ouvrir de nouveaux plans au-delà de 67 ans et liquidation automatique des plans à 70 ans. Cette solution, fidèle à la finalité du PER, qui demeure un outil de constitution d'un complément de retraite, permet de réaliser les plus-values de cession et leur imposition effective, plutôt que de conduire à leur transmission en franchise d'impôt.

Une autre option pourrait être de placer la borne d'âge à 75 ans afin de tenir compte de l'allongement de l'espérance de vie et de certaines

²⁷⁸ Gerard F. et De Courson C. (2024), « Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la fiscalité de l'épargne retraite par capitalisation », Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale.

situations particulières comme celles des individus exerçant des professions libérales ou en situation de cumul emploi-retraite.

Le CPO avait déjà recommandé, dans son rapport d'octobre 2024 sur l'imposition des revenus, de recentrer le plan d'épargne retraite sur sa fonction d'épargne retraite en encadrant son âge de liquidation²⁷⁹.

1.2.3. Une épargne de précaution à recentrer en fonction d'objectifs de politique publique préalablement clarifiés

L'épargne réglementée a pour objectif d'offrir aux ménages des supports d'épargne sans risque, tout en orientant leur épargne vers le financement de certains secteurs de l'économie. Les revenus issus de cette épargne sont entièrement exonérés de l'imposition sur le revenu et des prélèvements sociaux.

Depuis 10 ans, l'épargne réglementée a perdu des parts de marché. Mais l'encours de cette épargne progresse en valeur absolue, du fait d'un taux d'épargne des ménages qui reste élevé²⁸⁰ et de l'attractivité liée à la remontée des taux d'intérêt à compter de 2021 - même si, en 2024, à la faveur d'une baisse des taux, le flux net annuel des ménages vers l'épargne réglementée a reculé à 20 Md€.

La comparaison du rendement de l'épargne réglementée par rapport à d'autres types de placements financiers dépend de l'horizon temporel considéré. L'épargne réglementée offre des rendements plus élevés que la moyenne des dépôts bancaires sur le temps long²⁸¹. En revanche, la comparaison des performances des rendements sur 40 ans (1983-2023), réalisée par l'Institut de l'épargne immobilière et foncière (IEIF), suggère que si le rendement du livret A est près de deux fois supérieur à l'inflation, il reste près de deux fois inférieur à l'assurance-vie et près de quatre fois inférieur aux actions²⁸².

²⁷⁹ CPO, *Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus*, 2024, recommandation n°7

²⁸⁰ Le taux d'épargne financière des ménages est de 9,0 % du revenu disponible brut en 2024, contre 4,1 % en moyenne sur la période 2015-2019. Source : Insee, comptes nationaux, base 2020.

²⁸¹ RP 3 « Efficacité économique des prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages »- Agathe Eupherte, Basile Pfeiffer (2025)

²⁸² Source : IEIF (2024), « 40 ans de performances comparées – 1983-2023 ».

a) Les besoins de financement des politiques publiques concernées ne sont pas détachables du coût du dispositif de l'épargne réglementée

L'utilisation des ressources issues de l'épargne réglementée répond à des objectifs de politiques publiques qui visent à corriger les défaillances de marché, *via* le financement aidé de projets qui seraient exclus du financement bancaire privé du fait d'une maturité trop longue, de rendements trop faibles ou d'un risque élevé. Par ailleurs, le fait d'offrir des crédits à des taux préférentiels aux PME permet de soutenir l'innovation : les PME tendent à être plus innovantes, mais connaissent des difficultés structurelles de financement.

L'utilisation de l'épargne réglementée doit néanmoins faire l'objet d'une évaluation de type « coût-avantage ». En effet, il convient, dans toute réforme se traduisant par un durcissement, d'en mesurer les effets : manque à gagner lié aux exonérations fiscales et sociales, plus important dans le cas de taux élevés ; rémunération des réseaux collecteurs de l'épargne réglementée ; coût de la garantie apportée par l'État au passif du fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations ; enfin coût lié à la distorsion par rapport à une allocation « naturelle » de l'épargne, permettant de prendre en compte l'effet d'éviction sur d'autres utilisations de l'épargne.

Ce coût gagnerait à être comparé à celui d'autres options de financement, et à être mis en parallèle avec l'évaluation des besoins de financement. Sur le logement social par exemple, la Banque des Territoires publie chaque année une projection à 40 ans, qui permet d'illustrer « à politiques publiques constantes » les enjeux de financement du secteur et montre que le fait de disposer de financements très longs constitue un atout majeur pour ce type de politique²⁸³. Pour la transition écologique, le rapport de J. Pisani-Ferry et S. Mahfouz a permis d'estimer des montants de financement nécessaires à la transition écologique²⁸⁴.

L'évaluation des besoins et une analyse en termes de coût social et d'existence ou non de failles de marché sont préalables à toute évolution des critères de l'épargne réglementée, pour financer de nouveaux objectifs. Elles peuvent être conduites dans le cadre d'une stratégie globale des

²⁸³ Banque des territoires (2024), « Perspectives - L'étude sur le logement social ».

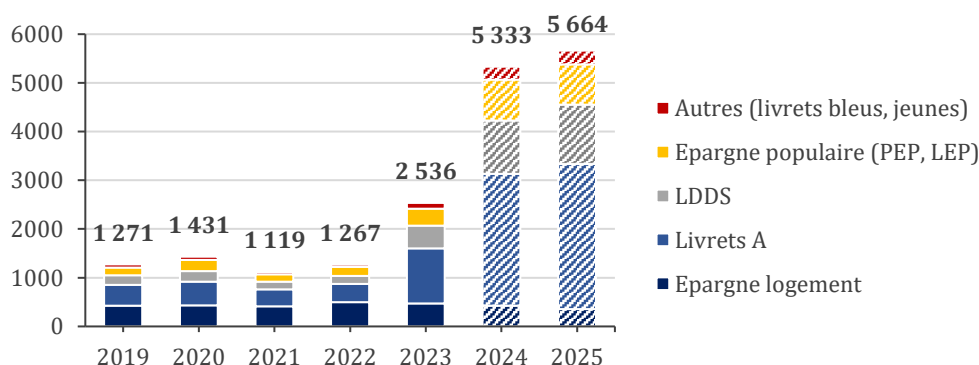
²⁸⁴ Pisani-Ferry, J., & Mahfouz, S. (2023). « Les incidences économiques de l'action pour le climat. » Rapport à la Première ministre.

investissements au niveau national : dans son rapport de 2022, la Cour des comptes recommandait d'« *actualiser la doctrine d'utilisation du fonds d'épargne au regard de la stratégie globale d'investissement de l'État et de celle de l'Union européenne* ». L'évaluation des besoins d'investissement dépasse le cadre du présent rapport, mais est essentielle compte tenu de la trop faible orientation des incitations fiscales vers des investissements plus risqués et innovants.

b) Une exonération qui favorise l'épargne de précaution, mais qui conduit également à faire de cette épargne un produit de placement

Le coût des dépenses fiscales associées aux exonérations sur l'épargne réglementée a crû en 2024 et 2025, du fait de la hausse de l'encours mais surtout de la hausse des taux. Il atteint 5,6 Md€ en 2025.

Graphique n° 36 : estimation des dépenses fiscales et sociales associées à l'épargne réglementée (en M€)



Source : Voies et Moyens Tome 2 annexé au PLF 2025, calculs RP3 d'après les données Banque de France sur les encours des livrets réglementés

Au vu du caractère préjudiciable pour les petits épargnants, la Cour des comptes, dans son rapport de 2022²⁸⁵, avait écarté l'option d'une suppression de l'exonération fiscale sur les livrets.

²⁸⁵ Cour des Comptes (2022), « L'épargne réglementée (2016 2021) ». Rapport d'observations définitives.

L'exonération fiscale des livrets réglementés, qui permet de constituer une épargne de précaution de premier niveau, tout en la faisant fructifier, est justifiée au vu du profil des épargnants et des fréquents mouvements qui affectent ces livrets. Cela vaut notamment pour le livret A, certes détenu par 83 % de la population, mais qui ne représente que 7 % du montant du patrimoine financier des ménages, car son encours moyen est faible (7 482 € en 2024). Cela vaut également pour le LDDS (24 % des livrets ont un encours inférieur à 150 €) ou pour le livret d'épargne populaire, avec un taux de rémunération supérieur à celui du livret A²⁸⁶ qui offre un meilleur rendement pour les ménages sous plafonds de revenus.

Le cumul possible des livrets au sein d'un foyer fiscal permet d'atteindre **des plafonds de dépôts s'éloignant des besoins pour une épargne de précaution**²⁸⁷ : l'utilisation de ces livrets s'étend alors et fonctionne comme un produit de placement, y compris pour des ménages aisés. Ainsi, pour un couple avec trois enfants, le cumul des livrets A, LDDS et livrets jeunes permet de déposer sur des livrets jusqu'à 143 550 €, soit une épargne correspondant à plus de deux ans de revenus par rapport à la moyenne pour cette catégorie de ménages.

²⁸⁶ 2,7 % à compter du 1er août 2025 (auparavant 3,5 % depuis le 1er février 2025) contre 1,7% et 2,4 % pour le livret A.

²⁸⁷ Pauline Callec, Alexandre Jehan (2025). « Prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages et inégalités de patrimoine », CPO.-

Tableau n° 10 : plafonds de dépôts du livret A, LDDS et livrets jeunes pour le foyer selon la configuration familiale

	Personne seule	Couple avec un enfant de plus de 12 ans	Couple avec deux enfants de plus de 12 ans	Couple avec trois enfants de plus de 12 ans
Livret A	22 950 €	68 850 €	91 800 €	114 750 €
LDDS	12 000 €	12 000 €	24 000 €	24 000 €
Livret jeune	-	1 600 €	3 200 €	4 800 €
Total	34 950 €	82 450 €	119 000 €	143 550 €
<i>Revenu disponible moyen</i>	<i>24 160 €</i>	<i>56 790 €</i>	<i>64 500 €</i>	<i>61 330 €</i>
<i>Plafond exprimé en nombre</i>	<i>1,4</i>	<i>1,5</i>	<i>1,8</i>	<i>2,3</i>

Source : Eupherte A., Pfeiffer B. (2025). *Les effets économiques de l'imposition du patrimoine des ménages*, CPO. Données de revenus extraites de Insee (2024), « Revenus et patrimoine des ménages ».

Le niveau des plafonds a un effet sur les flux vers l'épargne réglementée. En 2024, 15 % des livrets A ont des encours supérieurs au plafond de dépôts, représentant 47 % de l'encours total sur ces livrets. Cette proportion est plus importante pour le LDDS (63 %) ou le LEP (62 %). Cet effet de placement est attesté par les réactions aux relèvements des plafonds de ces trois livrets, qui ont conduit à des flux positifs trimestriels élevés, en particulier en 2013 et 2023.

Dans son rapport de 2022²⁸⁸ sur l'épargne réglementée, la Cour des comptes présente plusieurs options de révision des plafonds du livret A et du LDDS, notamment la fusion des deux livrets et la mise en œuvre d'un plafonnement global, tout en soulignant les potentielles difficultés de mise en œuvre. Le CPO préconise d'harmoniser les plafonds du livret A et du LDDS à 19 125 € et de soumettre à l'imposition de droit commun les dépôts excédant ce plafond. La direction générale du Trésor estime à 150 M€, hors effet de comportement, une harmonisation des plafonds à 19 125 € et la soumission à l'imposition de droit commun, et à 80 M€ une simple fiscalisation au-delà des plafonds actuels.

Recommandation n° 7 : rationaliser les plafonds des livrets d'épargne réglementée et soumettre les dépôts excédant ces montants à l'imposition de droit commun

1.2.4. Élargir les revenus patrimoniaux rentrant dans le cadre du revenu fiscal de référence pour mieux prendre en compte les capacités contributives réelles

Comme le rappellent les travaux préparatoires au rapport du CPO sur l'imposition des revenus qui étaient consacrés aux dépenses fiscales²⁸⁹, le « revenu fiscal de référence » (RFR) a été introduit par la loi de finances pour 1997 comme une mesure de circonstance, visant à neutraliser les effets attendus d'une révision de l'impôt sur le revenu qui rendait 1,5 million de foyers fiscaux non imposables. Sans correction, la réforme aurait conduit une partie de ces foyers fiscaux à bénéficier également d'exonérations d'impôts locaux. Pour estimer les allègements relatifs aux impôts locaux, le législateur a donc remplacé la référence aux montants de cotisations à l'impôt sur le revenu par la référence au montant du revenu du redevable : le revenu fiscal de référence.

Depuis lors l'utilisation du RFR s'est élargie. Il sert désormais à appréhender les ressources des foyers fiscaux, afin de calculer d'autres prélèvements obligatoires (application des taux réduits de CSG par exemple), d'établir des barèmes de services publics locaux comme les crèches, l'éligibilité à des prestations sociales comme la couverture

²⁸⁸ Cour des comptes (2022), *op. cit.*

²⁸⁹ Mazeau V. & Suard E. (2024), *Les dépenses fiscales et autres avantages fiscaux*, CPO.

maladie universelle, ou les conditions d'accès à des aides (bourses universitaires, MaPrimeRénov...).

Le RFR ne retranscrit pourtant pas l'ensemble des revenus effectivement perçus²⁹⁰ : 222 dispositifs exonérés d'impôt sur le revenu n'étaient ainsi pas réintégrés en 2023 dans le revenu fiscal de référence, dont 31 dispositifs relatifs aux revenus sur le patrimoine²⁹¹. Ces lacunes peuvent amener à traiter de manière différente deux contribuables ayant pourtant un même revenu global pour l'accès aux aides ou prestations. L'accès au livret d'épargne populaire (LEP) nécessite un RFR inférieur à 22 823 € pour un célibataire : celui qui touchera une partie de son revenu en intérêts d'un LDDS et en cession de crypto-actifs, qui ne rentrent pas dans le RFR, pourra avoir accès au LEP, alors que celui qui touche le même revenu en salaires n'y aura pas accès.

Il est **nécessaire que le RFR appréhende le plus fidèlement possible l'ensemble des revenus** perçus par un ménage fiscal. Cela passe par la réintégration dans le RFR de l'ensemble des revenus exonérés, sauf exception expressément prévue par la loi, en inversant la logique actuelle d'exclusion par défaut des revenus exonérés du périmètre du RFR. Cette réforme implique de nouvelles obligations déclaratives, car la plupart des revenus exclus du RFR ne sont pas connus de l'administration fiscale. Une voie possible serait d'intégrer en priorité les revenus déclarés par des tiers (par exemple les intérêts des livrets réglementés). Il est également important de réaliser en amont les études nécessaires à la modification des règles d'attribution des différents impôts et aides calculés à partir du RFR, pour s'assurer que la réforme se fasse à niveau globalement constant de prestations et d'impôts et que la réforme soit neutre pour les finances publiques.

Le CPO avait recommandé, dans son rapport d'octobre 2024 sur l'imposition des revenus, de réintégrer au revenu fiscal de référence, sauf exceptions prévues par la loi, l'ensemble des revenus nets de charges²⁹². L'examen de l'imposition des revenus patrimoniaux ne peut que conforter cette recommandation.

²⁹⁰ Callec P, Jehan A. (2025). « Prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages et inégalités de patrimoine », CPO.

²⁹¹ *Ibid*

²⁹² CPO, *Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus*, 2024, recommandation n°9

Recommandation n° 8 : réintégrer l'ensemble des revenus du patrimoine dans le revenu fiscal de référence afin de mieux refléter les revenus patrimoniaux réels des ménages.

2. Adapter l'impôt aux changements démographiques et sociétaux

La France se caractérise par un vieillissement de la population, une baisse de la natalité et une concentration de plus en plus forte des patrimoines sur les plus âgés. Les transmissions patrimoniales s'accroissent au profit de bénéficiaires de plus en plus âgés. Avec le renchérissement de l'immobilier, mais aussi des héritages reçus plus tardivement, l'âge du pic de détention du patrimoine recule : le patrimoine se stabilise désormais à partir de 50 ans, mais ne décline qu'après 75 ans.

La fluidité de la réallocation du patrimoine, notamment sa réallocation intergénérationnelle, a peu progressé : certaines dispositions du système fiscal semblent créer des distorsions qui contribuent à renforcer les effets de la démographie, et il serait utile de lever ces obstacles pour accélérer ces mutations. La réduction du nombre de foyers avec enfants, et le besoin de transmettre à la famille élargie posent des défis sociétaux tout aussi importants qui appellent une réponse fiscale adaptée, pour assurer une véritable égalité horizontale, entre les générations et dans les familles élargies.

2.1. Inciter à une transmission précoce, répondant au vieillissement démographique et à l'accumulation du patrimoine

Après 65 ans, les ménages français détiennent près de 42 % du patrimoine immobilier²⁹³, et continuent d'épargner. Le taux d'épargne nette (8 % pour les ménages dont la personne de référence a plus de 65 ans) est peu inférieur à celui des 30-49 ans (10/11 %). La sur-représentation des

²⁹³ Insee, Enquête Histoire de vie et Patrimoine 2020-2021.

personnes âgées dans la distribution du patrimoine et leur propension à continuer d'épargner relèvent de plusieurs facteurs non-fiscaux : moindre consommation, volonté de transmettre son patrimoine, épargne de précaution pour pallier la hausse de l'espérance de vie et financer la dépendance, etc. Mais le cadre fiscal a un impact potentiel, notamment pour faciliter des donations anticipées.

Le Conseil d'analyse économique a proposé dans sa note sur la réforme des donations et successions²⁹⁴, la mise en place d'une politique de taxation sur le flux successoral total perçu par l'individu tout au long de sa vie. Cela se traduirait par le rappel fiscal illimité et élargi des donations pour le calcul de l'imposition des suivantes, que le donateur soit ou non le même. Le CAE s'inspirait de l'Irlande qui met en œuvre un impôt sur l'ensemble des donations et héritages reçus à l'échelle d'une vie (la *Capital Acquisitions Tax*) que l'OCDE avait distingué dans un rapport de 2021²⁹⁵. Cette réforme systémique présente l'intérêt de mieux prendre en compte, dans une perspective d'équité verticale, l'ensemble des transmissions reçues. Mais elle supposerait la mise en place d'un suivi administratif complexe des transmissions patrimoniales, compliqué dans le cas de la France par la progressivité de l'imposition et des abattements plus bas qu'en Irlande²⁹⁶. Même avec un barème favorable aux donataires et héritiers les plus jeunes, cette réforme ne favoriserait pas la transmission anticipée puisque les abattements ne seraient plus « régénérés » au bout d'un certain temps.

Face à l'accélération des transmissions à venir, et pour fluidifier les transmissions intergénérationnelles, des aménagements produisant des effets inverses sont préférables, permettant d'une part d'assouplir la gestion des droits de succession, et d'autre part de contribuer à accélérer les mutations.

2.1.1. Assouplir la gestion des droits de succession

Face à des obstacles administratifs non négligeables, il serait utile de fluidifier les dépôts des déclarations de succession au moment du décès. Il est possible, par ailleurs, d'inciter plus encore aux donations anticipées,

²⁹⁴ Conseil d'analyse économique, Repenser l'héritage, notes du CAE n°69, décembre 2021

²⁹⁵ OCDE (2021), *L'impôt sur les successions dans les pays de l'OCDE*.

²⁹⁶ L'Irlande applique un taux proportionnel de 33%, avec un abattement en ligne directe de 400 000 €.

susceptibles de répondre à l'évolution démographique et au recul de l'âge de pic de patrimoine.

a) Fluidifier les mutations et en améliorer l'acceptabilité

Les successions donnant lieu au paiement de droits sont en principe soumis à une déclaration obligatoire - en pratique, comme le relève la Cour des comptes²⁹⁷, 53 % de ces déclarations, déposées en quasi-totalité par des notaires, sont sans droits ou « non payantes ». Les droits de succession doivent nécessairement être acquittés avant l'exécution de l'enregistrement, sans quoi le dépôt de la déclaration est refusé : ce lien entre versement des droits et dépôt facilite le recouvrement. Le dépôt des déclarations doit être effectué dans un délai de 6 mois. Le non-respect de ce délai entraîne une majoration pouvant aller de 10 à 80 % selon la situation. Mais ce délai de six mois est mal respecté : seules 33,7 % des déclarations de succession ont été déposées dans un délai de 6 mois en 2023²⁹⁸. Comme le relèvent les travaux préparatoires d'une proposition de loi de l'Assemblée nationale déposée en juin 2025²⁹⁹, 27,5 % de l'ensemble des déclarations de successions déposées en 2022 l'ont été au-delà d'un an.

Ces dépôts tardifs des déclarations de succession au moment du décès sont sources d'insécurité juridique pour les héritiers. À l'étranger, la déclaration de succession est enregistrée de manière indépendante du paiement des droits. Les notaires expliquent cette durée plus longue par les difficultés liées au calcul des droits de succession : interprétation des dispositions testamentaires, mésententes entre les ayants droit, évaluation de la valeur de l'actif successoral, absence de liquidité, etc. Une telle situation peut conduire à des majorations de droit.

Une proposition de loi déposée par l'Assemblée nationale en juin 2025 vise à rallonger à 1 an au minimum le délai de dépôt des déclarations de successions. Mais une telle mesure ne devrait pas avoir d'effet utile sur les redressements : en pratique, les majorations de 40 % et de 80 % ne sanctionnent un retard que d'au moins 15 mois. Et allonger au-delà de

²⁹⁷ Cour des comptes, *Les droits de succession*, septembre 2024.

²⁹⁸ *Ibid.*.

²⁹⁹ Assemblée nationale, *Proposition de loi visant à unifier les délais de dépôt des déclarations fiscales de succession*, n°1622 enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 juin 2025.

douze mois le délai pourrait induire un rallongement des durées moyennes de finalisation de la succession, au détriment des héritiers.

D'autres leviers existent.

Le premier est de **fluidifier l'accès à certaines informations** pour faciliter le calcul des droits. Les notaires ont en effet une faible visibilité sur les montants détenus sur des comptes courants ou le capital transmis au titre de l'assurance-vie. Ce dernier cas fait l'objet d'une déclaration de succession « partielle », distincte de la déclaration principale, qui débouche sur un certificat de l'administration fiscale permettant la libération des fonds détenus. Cette déclaration suppose la communication préalable des informations nécessaires par les assureurs, délicates à réunir, par exemple sur l'abattement de 30 500 € sur les primes versées après 70 ans, qui doit être réparti entre tous les bénéficiaires qui ne se connaissent pas nécessairement, alors que les assureurs ne connaissent pas les contrats souscrits par l'assuré auprès d'autres organismes. L'administration fiscale ne connaît ni les bénéficiaires désignés, ni le capital accumulé au titre du produit d'assurance-vie : ses bases de données FICоба (sur les comptes bancaires) et FICOVIE (sur l'assurance-vie) sont avant tout orientées sur le contrôle, et non sur le recouvrement.

Une solution pourrait être de prévoir une transmission systématique du volet administratif du certificat de décès aux établissements bancaires et compagnies d'assurances de l'assuré par le notaire, dès que celui-ci est contacté par la famille du défunt. Les organismes concernés auraient ensuite l'obligation de déclarer les éléments utiles, permettant ensuite à l'administration fiscale de fournir à l'assuré le certificat adapté à sa situation. Cette centralisation pourrait être faite, comme le propose la Cour des comptes³⁰⁰, au travers de la future plateforme numérique e-enregistrement. Une telle évolution, s'appuyant sur un dispositif informatique appelé à se développer, ne devrait pas conduire à renchérir les frais encourus par un héritier au moment du décès.

Une autre mesure viserait à **mieux accompagner les successions où l'actif successoral est peu liquide**, en étendant les possibilités de paiements fractionnés. Le délai de paiement fractionné est aujourd'hui limité à 1 an – 3 ans en cas d'actif successoral majoritairement composé de biens illiquides – pour les mutations par décès en pleine propriété. Des

³⁰⁰ Cour des comptes (2024), *Les droits de succession*

crédits de paiement différé peuvent aussi être demandés dans des hypothèses précises, par exemple en cas de bien transmis en nue-propiété, ou de bien grevé d'un droit d'habitation au profit du conjoint survivant.

Les demandes de paiements fractionnés et/ou différés acceptées par l'administration fiscale ne représentent cependant qu'une proportion très faible du nombre total de successions : de 3 000 à 4 000 pour les mutations par décès et de 20 à 40 pour les transmissions d'entreprises entre 2015 et 2024. Les données de l'enquête du Conseil supérieur du notariat menée pour le CPO montrent que les offices, majoritairement, ne mettent en œuvre qu'« assez rarement » le paiement fractionné, à l'exception des offices majoritairement situés en région parisienne et ayant la clientèle la plus aisée. Ce recours aux solutions de paiements fractionnés et/ou différés n'est pas accessible aux ménages ne disposant d'aucune garantie à fournir à l'administration, la priorité étant de garantir le recouvrement. Pour les transmissions d'entreprises, ces solutions sont peu attractives face à l'avantage proposé notamment pas le « pacte Dutreil ».

Allonger de 1 à 3 ans le délai de fractionnement ne serait pas assez ciblé sur les ménages les plus concernés par les problèmes de liquidités et pourrait induire des difficultés de trésorerie pour le Trésor public. Dès lors que le faible recours au fractionnement participe de la faible acceptabilité des DMTG, une possibilité intermédiaire pourrait être de prévoir un régime plus favorable pour les ménages qui ont les biens les plus illiquides, en étendant à 5 ans le délai de fractionnement pour les successions dont l'actif successoral comprend au moins 75 % de biens non liquides.

Recommandation n° 9 : étendre à 5 ans les possibilités de paiements fractionnés pour les actifs successoraux illiquides à plus de 75 %.
--

b) Alléger le cadre fiscal des partages pour faciliter les transmissions anticipées bénéficiant à plusieurs héritiers à la fois

La donation-partage permet de répartir tout ou partie de son patrimoine de son vivant et de fluidifier les transmissions précoces. Ce cadre comporte cependant deux limites importantes. La première est un droit de partage dû en cas de donation-partage, à un taux relevé à 1,1 % puis à 2,5 %, en 2006 et 2012, pour compenser la suppression du droit de timbre à dimension, puis le lissage du relèvement à 10 ans du délai de rappel fiscal des donations antérieures. Alors même que ce relèvement a été abrogé dès 2012 pour revenir à 15 ans, ce taux élevé renchérit le coût de l'ensemble des opérations assujetties au droit de partage (biens indivis,

réincorporation de donations antérieures, etc.). Alors que ce droit de partage concerne également les donations-partages consécutives à un divorce ou à une rupture de PACS, le législateur a fait un pas lors de la discussion du PLF 2018 en ramenant le droit à 1,1 % dans ce seul cas des séparations.

Étendre cette décision aux autres opérations assujetties au droit de partage permettrait de les fluidifier. **Le coût de l'application d'un droit de 1,1 % à tous les partages est évalué à 0,3 Md€³⁰¹.**

Un autre dispositif facilitant les donations précoces est l'exonération supplémentaire de 31 865 € cumulable avec les abattements et réductions de droit commun et renouvelable tous les 15 ans. Cette exonération de donations de sommes d'argent s'exerce à condition que le donateur soit âgé de moins de 80 ans et que le donataire soit âgé de 18 ans révolus ou ait fait l'objet d'une mesure d'émancipation. Mais cela se révèle souvent complexe car les donateurs souhaitant y inclure leurs petits-enfants attendent souvent, pour éviter des inégalités, de connaître l'ensemble d'entre eux. Porter la limite d'âge de 80 à 85 ans permettrait de prendre en compte les évolutions démographiques intervenues durant ces 15 dernières années, 85 ans correspondant à peu près à l'espérance de vie moyenne des Françaises à la naissance en 2024 (85,6 ans pour les femmes, 80 ans pour les hommes selon des données provisoires de l'Insee arrêtées à la fin de 2024). En revanche, le maintien de la condition de majorité semble nécessaire, certaines donations à des mineurs par leurs grands-parents pouvant être détournées au bénéfice de leurs parents.

Recommandation n° 10 : Abaisser de 2,5 à 1,1 % le droit de partage. Relever de 80 à 85 ans la limite d'âge prévue pour les donations de sommes d'argent exonérées.

2.1.2. Mieux mesurer l'impact des donations sautant une génération

La diminution continue de l'indice de fécondité (l'indicateur conjoncturel de fécondité passant de 2,5 en 1971 à 1,62 en 2024) et l'augmentation de l'espérance de vie (85,6 ans pour les femmes et 80 ans pour les hommes) concourent à un vieillissement accéléré de la population.

³⁰¹ Callec P, Jehan A. (2025) « Prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages et inégalités de patrimoine », CPO.

Cette évolution contribue à une augmentation du montant moyen de patrimoine hérité, car les *baby-boomers* ont eu moins d'enfants que la génération de leurs parents. À l'horizon 2050, selon l'Insee, plus du tiers de la population sera âgée de plus de 60 ans, contre une sur cinq en 2000. La part des plus de 60 ans dans la population totale sera plus élevée que celle des moins de 20 ans dans tous les cas.

Les décès progressifs de la génération des *baby-boomers* se traduiront par une transmission massive de patrimoine, envers des fratries de moins en moins nombreuses.

Par ailleurs, l'allongement de la durée de vie entraîne un report des transmissions patrimoniales. L'âge moyen de l'héritage passera de 50 à 55 ans en 2035 et 60 ans en 2070³⁰². Ainsi, l'héritage survient désormais au moment où les enfants sont en fin de vie active, voire retraités, à un âge où le patrimoine des ménages est déjà largement constitué, alors que les travaux de la DREES démontrent que bénéficier d'un don ou d'un héritage augmente par exemple de 15 points la probabilité de devenir propriétaire.

La coexistence de quatre générations est passée de 26 % pour les femmes nées en 1920 à 44 % pour celles nées en 1950³⁰³, alimentant une volonté de transmission aux petits-enfants, voir aux arrière-petits-enfants. Mais les renoncations d'enfants en moyenne âgés, au profit des petits-enfants, dans le cadre d'une transmission réalisée par les grands-parents, restent rares. Les transmissions transgénérationnelles d'une façon générale n'ont pas prospéré autant qu'attendu malgré la mise en place des donations-partages et les abattements supplémentaires. Outre la tradition culturelle de réserver son patrimoine en premier lieu à ses enfants, le besoin de disposer d'un patrimoine relativement important pour faire face au risque de dépendance est évoqué comme un facteur important dans le choix d'effectuer des donations à ses descendants. 22 % des offices estiment qu'il s'agit même du facteur principal (enquête CSN pour le CPO³⁰⁴).

Plusieurs intervenants, et en particulier le CSN, proposent pour répondre à ces défis des aménagements de barème : un barème allégé pour

³⁰² Conseil des prélèvements obligatoires. (2018). Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages.

³⁰³ Pennec, *La place des familles à quatre générations en France*, Population, 1996.

³⁰⁴ Callec P. , Jehan A. (2025). « Prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages et inégalités de patrimoine », CPO. – Annexe 2 : méthodologie de l'enquête conduite avec les notaires.

les donations par rapport aux successions³⁰⁵ ; une réduction d'impôt de 50 % lorsque le donataire est âgé de moins de 70 ans³⁰⁶ et de 30 % lorsqu'il est âgé de moins de 80 ans.

Ces propositions renforceraient les transmissions intergénérationnelles. Elles ont un coût potentiellement important, croissant avec les perspectives liées à la démographie de transmissions massives dans les décennies à venir. Elles bénéficieraient à des ménages aisés, plus enclins que les donataires à avoir **un comportement d'épargnant plus orienté vers le risque, et le financement d'investissements plus risqués et innovants**. Le bénéfice d'une mesure portant sur les abattements serait par ailleurs moins concentré sur les très hauts patrimoines. Mais elles auraient pour effet immédiat de **renforcer les inégalités verticales dans les jeunes générations** de donataires, en bénéficiant majoritairement aux ménages les mieux dotés en patrimoine.

L'absence de données suffisantes sur les donations ne permet aujourd'hui ni de mesurer les risques de renforcement des inégalités verticales chez les donataires, ni d'en évaluer l'impact sur les finances publiques en fonction du montant de l'abattement. Une réflexion pourrait cependant être engagée sur le relèvement de l'abattement sur les donations aux petits-enfants lorsque ces données seront disponibles.

2.2. Répondre à la mutation des structures familiales

Plusieurs évolutions des modèles familiaux amènent à reconsidérer le dispositif fiscal actuel. En effet, de nouveaux liens familiaux émergent, en dehors de la filiation traditionnelle. Le nombre de divorces et de séparations augmente au fil des générations, y compris chez les seniors³⁰⁷. Le nombre de remises en couple et de remariages s'accroît.

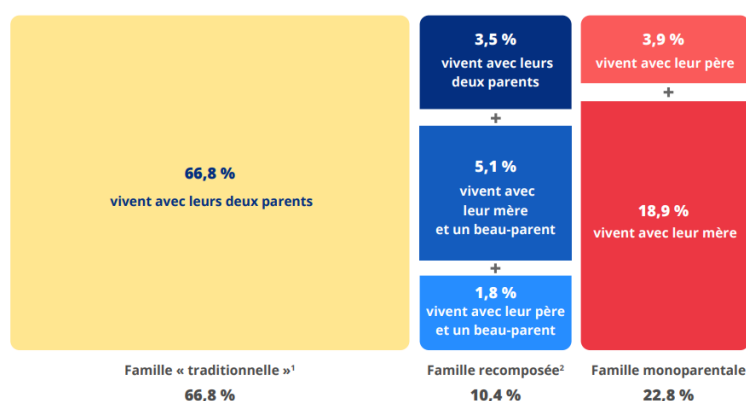
³⁰⁵ Il est à noter que cette proposition figure également parmi celles d'André Masson (André Masson, *L'héritage au XXI^e siècle*, 2025).

³⁰⁶ Cette réduction d'impôt a été restreint aux transmissions d'entreprises (article 790 du code général des impôts).

³⁰⁷ En 1996, les divorces impliquant un homme de plus de 50 ans représentaient 17 % du total. Cette part s'élevait à 38 % en 2016. La part de divorces impliquant un époux de plus de 60 ans a triplé (3 %).

En conséquence, en 2023, 10 % des enfants vivent en famille recomposée (dans laquelle au moins un enfant n'est pas issu du couple).

Graphique n° 37 : répartition des enfants par type de famille en 2023



Source : Insee, En 2023, trois enfants sur dix vivent avec un seul de leurs parent, Insee Première, n° 2032, janvier 2025.

La baisse de la fécondité et les incertitudes face à l'avenir ont par ailleurs un impact sur le nombre d'enfants par ménage et sur le nombre d'individus n'ayant pas d'enfant. Une récente enquête de l'Ined³⁰⁸ traduit le moindre attrait pour les familles nombreuses : le nombre idéal d'enfants dans une famille a diminué de façon importante en 25 ans : de 2,7 en 1998 à 2,3 enfants en moyenne en 2024. Ces nouvelles structures familiales nourrissent des demandes sociétales relatives, notamment, à la réserve héréditaire et aux règles d'imposition des mutations de patrimoine.

2.2.1. Adapter le dispositif français de réserve héréditaire

La réserve héréditaire réserve une partie de la succession d'un défunt à ses enfants et à défaut, au conjoint survivant. Le montant de la succession se trouve ainsi divisé entre la quotité réservée³⁰⁹ et la quotité disponible, qui peut faire l'objet des libéralités du défunt, de 50 à 25 % en fonction du nombre d'enfants. En matière de droit des successions, les

³⁰⁸ Ined, Population et Sociétés n°635, *Les Français-es veulent moins d'enfants*, juillet-août 2025.

³⁰⁹ Voir ChII.2.3.

beaux-enfants ne sont pas héritiers légaux et l'impôt sur le patrimoine peut être particulièrement mal accepté. La réserve héréditaire peut ainsi contraindre les familles à procéder à une transmission qui ne reflète pas les liens familiaux vécus par leurs membres, ce qui a pour conséquence d'inciter un nombre croissant de familles à « *opérer de manière volontaire des donations vers des beaux-enfants ou des parents collatéraux.* »³¹⁰

La réserve héréditaire limite en France, davantage que dans d'autres pays, les marges de manœuvre des familles souhaitant transmettre leurs biens à d'autres personnes : la réserve est de la moitié du patrimoine en Suède, d'un tiers en Espagne et n'existe pas aux États-Unis ou au Danemark, ce qui permet de léguer l'intégralité de ses biens à des fondations. L'attachement à la réserve héréditaire semble décliner. Selon une enquête Odoxa de 2024³¹¹, 45 % des français sont favorables à ce que l'on puisse déshériter ses enfants, plus 14 pts depuis 2012. Dans un cadre marqué par une baisse constante de la part des fondations créées par legs³¹², ce mécanisme de réserve héréditaire, qui, comme le rappelle le [ChII.2.3](#), ne bénéficie pas d'une protection constitutionnelle ou conventionnelle, a fait l'objet de plusieurs propositions de réforme, notamment dans un rapport de l'IGF de 2017 et dans un rapport remis à la Garde des sceaux, Mme Beloubet, en 2019³¹³.

Ce dernier rapport rappelle plusieurs vertus protectrices de la réserve. Celle-ci protège les héritiers réservataires présomptifs d'éventuelles menaces d'exhérédation³¹⁴ de leurs parents, notamment par des pressions quant à leur mode de vie ou leurs opinions. Dans un souci de protection des enfants dont les parents sont séparés, la réserve héréditaire

³¹⁰ Dherbécourt, C., Fack, G., Landais, C., & Stantcheva, S. (2021). Repenser l'héritage. *Notes du conseil d'analyse économique*, 2021/9(69), 1–12. Ces estimations ont été réalisées sur la base de l'enquête DMTG de 2006, p. 2.

³¹¹ *Les Français, l'héritage et les droits de succession*, Odoxa, avril 2024, Enquête réalisée auprès d'un échantillon de 1005 Français, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus, interrogés par Internet les 11 et 12 avril 2024

³¹² 5 % de 2010 à 2017 contre 9 % de 2000 à 2009, 16 % de 1980 à 1999 et 19 % de 1960 à 1979.

³¹³ Direction des affaires civiles et du sceau, rapport du groupe de travail sur la réserve héréditaire, 13 décembre 2019 : https://www.justice.gouv.fr/sites/default/files/2023-03/Rapport_reserve_hereditaire.pdf.

³¹⁴ L'exhérédation consiste, pour un testateur, à exclure de sa succession tout ou partie des personnes qui seraient normalement appelées à la recueillir en raison d'un lien de parenté ou d'alliance. Celle-ci ne peut résulter que d'une disposition testamentaire et doit être constatée expressément.

contraint un parent biologique souhaitant exhériter son enfant d'une précédente union au profit des enfants d'une union plus récente. C'est une source de sécurité juridique, empêchant une judiciarisation excessive des successions, coûteuse pour l'État et les justiciables. Dans un contexte de vieillissement et de dépendance croissants, la réserve contribue enfin à protéger le futur défunt contre les tentatives de captation d'héritage.

Ces éléments conduisent à privilégier le maintien de la réserve héréditaire pour son caractère protecteur. La part des libéralités pourrait cependant être augmentée pour limiter la concentration de patrimoine hérité et favoriser les legs aux fondations, sans garantie toutefois qu'une suppression de la réserve héréditaire se traduise nécessairement par des vocations philanthropiques. Le rapport de 2019 proposait ainsi « *d'envisager l'éventualité d'une limitation à deux branches du montant de la réserve héréditaire de manière à ce qu'elle soit de la moitié de la succession en présence d'un enfant et des deux tiers en présence de deux enfants ou plus* ». Il résulterait d'une telle modification un renforcement de la liberté de disposer pour ceux qui ont trois enfants et plus, puisque la réserve ne pourrait représenter plus des deux tiers de la succession³¹⁵.

Recommandation n° 11 : Pour renforcer la liberté de tester tout en préservant les droits des héritiers, limiter le montant de la réserve héréditaire de manière à ce qu'elle soit de la moitié de la succession en présence d'un enfant et des deux tiers en présence de deux enfants ou plus.

2.2.2. Faciliter les transmissions vers les beaux-enfants

Les évolutions sociétales évoquées plus haut amènent à examiner le cas des transmissions des personnes sans enfants, qui peuvent vouloir transmettre davantage à leurs frères et sœurs ou neveux et nièces dans leur cadre familial³¹⁶, et celui des transmissions dans le cadre de familles recomposées, vers les beaux enfants.

³¹⁵ Le rapport propose également un régime fiscal spécifique pour les familles recomposées, ainsi qu'une inclusion des donations entre vifs dans le calcul de la réserve héréditaire, afin de tenir compte des donations reçues au long de la vie de l'héritier.

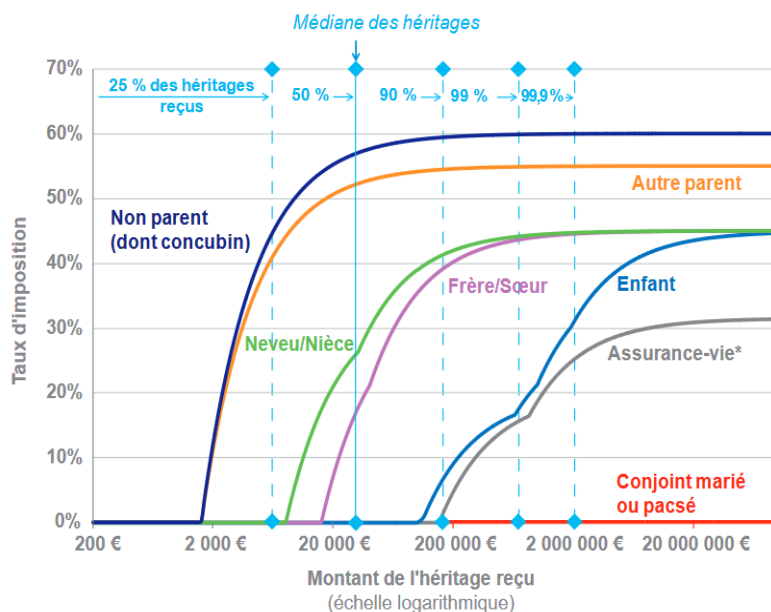
³¹⁶ Le taux pour les transmissions aux frères et sœurs est de 35 % pour les sommes en-dessous de 24 430 € et 45 % au-delà, et un taux unique de 55 % s'applique aujourd'hui pour les neveux et nièces. En comparaison internationale, ces taux sont en moyenne bien plus élevés que dans les autres pays de l'OCDE, à l'exception de la Belgique

En droit civil, le ministère de la justice ne paraît pas favorable à un statut spécifique des beaux-parents, qui pourrait emporter des risques d'exacerbation de conflits entre parents ou amplifier le désintérêt d'un parent pour son enfant issu d'une précédente union. En droit fiscal, les familles recomposées ne se voient pas appliquer de régime spécifique : le barème des DMTG prévoit une imposition à 60 % sur le patrimoine transmis au-delà du 4e degré de parenté. Près de 69 % des offices notariaux ayant répondu à l'enquête transmise par le CSN pour le CPO ont ainsi indiqué que ce barème a déjà conduit certaines familles de leur clientèle à renoncer ou à revoir à la baisse des transmissions au profit de leurs beaux-enfants.

Le dispositif de l'adoption simple offre certes la possibilité de conférer des droits successoraux à l'enfant de son conjoint. L'enfant ainsi adopté bénéficie du statut d'héritier réservataire, mais ne bénéficie pas pour la perception des DMTG des abattements en ligne directe. Le fait que près de 90 % des adoptions simples concernaient en 2018 des personnes majeures³¹⁷ laisse entendre que ce dispositif est utilisé avant tout à des fins successorales, comme l'assurance-vie. Le recours à l'ouverture d'une assurance-vie confère en effet un régime fiscal plus favorable que celui de la ligne directe, comme le montre le graphique ci-dessous.

³¹⁷ Ministère de la justice, *L'adoption et le délaissement parental en 2018*, novembre 2020.

Graphique n° 38 : taux d'imposition des héritages reçus, par montant reçu et selon le degré de parenté



Lecture : Un héritage de 2 M€ est taxé à 60 % pour un non-parent, à 30,8 % pour un enfant et à 0 % pour un conjoint marié. Environ 0,1 % des héritages sont supérieurs à 2 M€.

Note : les héritages ne sont pas taxés s'ils sont inférieurs à 1 594 euros pour les non-parents et autres parents, à 7 967 euros pour les neveux et nièces, à 15 932 euros pour les frères et sœurs, à 100 000 euros pour les enfants et à 152 500 euros pour les primes d'assurances-vie déposées avant 70 ans.

Source : Dherbécourt C., Peut-on éviter une société d'héritiers ?, note de France Stratégie n° 51, janvier 2017.

La volonté de transmettre du patrimoine à ses beaux-enfants semble trouver aujourd'hui une réponse en droit civil par la mobilisation de l'adoption simple, des donations, de la quotité disponible et de la souscription de contrats d'assurance-vie. Mais une modification du cadre fiscal applicable aux familles recomposées semble envisageable, à droit civil constant. La prise en compte des familles recomposées peut notamment s'envisager via la création d'un abattement spécifique en faveur de l'enfant du conjoint non adopté.

Certaines hypothèses portent sur une révision profonde du barème des DMTG. L'association Oxfam propose en ce sens un barème unique sans différenciation en fonction des liens de parenté : les enfants resteraient, dans ce contexte, protégés par l'existence de la réserve

héréditaire mais ne seraient plus favorisés par le barème fiscal. La fin des différences de traitement fiscal selon le lien de parenté aurait alors pour contrepartie la disparition des bénéfices pour les transmissions en ligne directe.

Compte tenu de la tradition juridique française plus favorable à la transmission directe, il peut paraître préférable, s'agissant du poids croissant des recompositions familiales, de privilégier la création d'un **abattement spécifique pour l'enfant du conjoint, placé au même niveau que celui des neveux et nièces.**

Recommandation n°12 : créer un abattement spécifique pour l'enfant du conjoint, au niveau de celui des neveux et nièces.

Par ailleurs, la diminution des taux en ligne indirecte (frères et sœurs, neveux et nièces, non parents) pourrait permettre de répondre au besoin croissant, compte tenu des évolutions démographiques précisées plus haut, de transmettre hors de la ligne directe. La partie suivante précise les pistes de réduction du barème envisageable et les modalités d'équilibre du coût de cette mesure.

3. Améliorer simultanément l'acceptabilité et l'équité par une imposition à taux faible et assiette large

Le plus grand défi posé à l'imposition du patrimoine est d'améliorer son acceptabilité. Ceci implique un travail sur l'information des épargnants, mais aussi une modification de sa structure par l'élargissement de son assiette et la modération des taux effectifs appliqués, tant pour la détention que pour la transmission.

Le recours systématique aux régimes dérogatoires, qu'il s'agisse de la détention ou de la transmission du patrimoine, pose en outre de délicates questions d'égalité verticale, face à l'accumulation du patrimoine chez les personnes déjà particulièrement aisées. Resserrer significativement le cadre des principaux dispositifs d'optimisation (apport-cession, pacte Dutreil), tout en baissant les taux de droit commun, permettrait ainsi à la fois de renforcer l'équité de l'imposition et d'améliorer son acceptation.

La fiscalité des revenus et des mutations de patrimoine ne permet pas d'imposer les revenus latents, qui constituent un facteur déterminant de la concentration croissante du patrimoine. Un impôt minimum effectif sur le stock de patrimoine peut alors contribuer à capter ces revenus non distribués. La littérature économique n'est pas univoque pour conclure sur l'opportunité d'appliquer une fiscalité sur l'ensemble du patrimoine des plus riches. Mais elle s'accorde pour relever le potentiel d'un tel impôt pour limiter les inégalités en matière d'imposition du patrimoine des plus fortunés.

Une taxation minimale de la détention du patrimoine n'a cependant de chances de se concrétiser qu'à la condition de concilier constitutionnalité et progressivité réelle, en excluant le plafonnement et en retenant un taux bas. L'intégration des biens professionnels dans l'assiette des plus hauts patrimoines, quant à elle, paraît souhaitable au regard des exigences d'équité, mais pénalisante au plan économique dans le cadre d'un impôt sur la détention et plus réaliste au moment de la succession, sous réserve que le taux reste mesuré.

3.1. Renforcer l'acceptabilité d'une imposition contestée

À l'exception de la taxation récurrente des très hauts patrimoines, l'imposition du patrimoine, notamment lors des successions, est contestée. Améliorer son acceptabilité peut suivre différentes voies : la première est l'information des épargnants, la deuxième la modernisation toujours en attente de la taxe foncière et la troisième une adaptation des taux des droits sur les successions et les donations.

3.1.1. Par une meilleure information des épargnants

Le niveau d'information des épargnants reste aujourd'hui limité. L'enquête faite par le Conseil supérieur du notariat (CSN) à la demande du CPO confirme que le degré de préparation de la succession, le caractère réactif de la gestion du patrimoine et notamment de recours aux outils d'optimisation, la clarté des objectifs dans cette gestion reste étroitement dépendants du niveau de revenu et de patrimoine des épargnants.

L'amélioration de l'information de ces derniers, quels que soient leur formation ou leur niveau de richesse, est donc un premier préalable à l'application optimale d'une fiscalité du patrimoine. Au-delà des campagnes régulières d'information effectuées par les professionnels (banques, sociétés d'assurance, notaires, sociétés de conseil en

patrimoine), dont l'action n'est pas toujours exempte de biais de promotion de tel ou tel produit d'épargne, la puissance publique porte une double responsabilité.

La première est de ne pas négliger l'épargne dans les apprentissages scolaires. La notion d'épargne n'est présente qu'en une occurrence dans le programme du lycée général et technologique (seconde, première, terminale), pour les élèves de première ayant choisi la spécialité de sciences économiques et sociales³¹⁸, mais reste absente en seconde, où cette matière est proposée à tous. À titre de comparaison, la notion de salaire est présente à sept reprises dans les programmes de ces trois années.

La seconde est de veiller, dans l'accès aux informations, notamment lorsqu'il s'agit de dispositifs fiscaux dérogatoires, à ne pas les réserver de fait à des ménages disposant de conseils. L'information doit porter à la fois sur la fiscalité et sur les mécanismes civils qui sont souvent très liés : avantage d'une donation-partage, intérêt et précautions à prendre pour renoncer à une succession, possibilité de procéder à des dons et legs, etc. Il convient que ces dérogations soient expliquées de la manière la plus accessible possible lors de l'établissement des déclarations fiscales ou d'une manière générale sur les différents sites publics. De ce point de vue, l'information sur le site du ministère des finances proposée sur l'épargne est très complète³¹⁹ et apparaît comme une voie à développer encore au vu des pratiques très évolutives des réseaux sociaux.

Un cadre d'information accru doit également s'accompagner d'un principe, particulièrement important pour la bonne gestion du patrimoine, de prévisibilité des règles, notamment pour que les épargnants puissent bénéficier d'une période d'adaptation suffisante pour s'adapter aux réformes proposées. Ce point essentiel avait été mis en avant dans le précédent rapport proposé par le CPO sur le patrimoine, en 2018³²⁰.

³¹⁸ Dans l'item « Comment les agents économiques se financent-ils ? (...) Savoir que le revenu disponible des ménages se répartit entre consommation et épargne et qu'ils peuvent dégager des besoins ou des capacités de financement » in [Programmes et ressources en sciences économiques et sociales - voie GT | éduscol | Ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche | Dgesco](#)

³¹⁹ [Gérer mon budget et mon épargne | Ministère de l'Économie des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique](#)

³²⁰ *Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages*, CPO, 2018

L'orientation proposée alors n'a en rien perdu de sa validité. Il est toujours pertinent de renforcer la prévisibilité des prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages, notamment par le recours aux clauses dites « de grand-père » permettant de maintenir, de manière définitive ou pour une durée déterminée suffisante, le régime fiscal existant pour les situations en cours. Les modifications de régime doivent être limitées aux opérations effectivement nouvelles. Enfin leur mise en œuvre doit se faire avec une période de transition suffisante afin de permettre aux ménages de s'adapter.

3.1.2. Par une réforme de l'impôt qui concerne désormais le plus de contribuables, à savoir la taxe foncière

La taxe foncière est payée par 33 millions de contribuables³²¹, ce qui en fait l'impôt sur le patrimoine le plus répandu.

La question de son rendement est débattue : entre 1995 et 2023, la valeur des terrains bâtis détenus par les ménages a été multiplié par 9,7, tandis que le montant de la taxe foncière payée par les ménages a été multiplié par 3,7. À taux constant et relativement à la fiscalité sur les revenus des ménages, il semble exister un rendement potentiel de la fiscalité portant sur le patrimoine foncier plus important du fait de cette augmentation de la valeur des terrains. Mais même à rendement égal, la taxe foncière fait face à des limites importantes³²² :

- son hétérogénéité au regard du logement et de sa localisation : les ménages aux revenus aisés et aux patrimoines les plus élevés possèdent des biens dans les communes où l'immobilier est le plus cher et où les taux et les assiettes sont en moyenne plus faibles ;
- la nécessité de mettre à jour les valeurs cadastrales a été soulignée à de nombreuses reprises, notamment dans le rapport du CPO de 2023 sur la fiscalité du logement³²³ ;

³²¹ DGFIP Statistiques | Les taxes foncières en 2023 | impots.gouv.fr

³²² Eupherte A., Pfeiffer B. (2025). « Efficacité économique des prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages », CPO

³²³ CPO (2023), « Pour une fiscalité du logement plus cohérente ».

- de nombreux dispositifs de réduction contribuent à diminuer les recettes fiscales³²⁴ ou à en transférer la charge à l'État.

Face à ces inégalités qui fragilisent l'impôt sur le patrimoine le plus répandu en France, la nécessité de réformer le calcul de l'assiette de la taxe foncière est bien identifiée par les pouvoirs publics³²⁵, et a déjà été mise en œuvre partiellement pour les locaux professionnels et commerciaux. Mais les modalités de cette réforme restent à clarifier, avec trois options possibles.

Une première option, en continuité de la réforme déjà mise en œuvre sur les locaux professionnels, serait de maintenir l'utilisation des valeurs locatives comme assiette fiscale, tout en les actualisant régulièrement à partir des informations collectées *via* le portail « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI). Mais cette modalité ne permettrait *a priori* pas de remédier aux enjeux d'équité, l'assiette restant déconnectée des valeurs de marché réelles. Par ailleurs, la mise en œuvre opérationnelle de cette réforme suppose une mobilisation importante des commissions locales d'évaluation, ainsi qu'une qualité dans la collecte des données que le dispositif GMBI est encore loin de garantir³²⁶.

Une deuxième option de valorisation de l'assiette consisterait à substituer à la valeur locative cadastrale la valeur vénale du bien³²⁷. Cette approche pourrait s'appuyer, d'une part, sur le prix de la dernière mutation à titre onéreux lorsque celui-ci est disponible et suffisamment récent, et d'autre part, sur une méthode statistique d'estimation des prix hédoniques³²⁸. Plus lisible pour les usagers, la valeur de marché constitue un indicateur plus directement corrélé à la situation patrimoniale du contribuable. Toutefois, le recours aux valeurs de marché pourrait rendre plus incertaine la prévision des recettes pour les collectivités et de l'impôt dû pour chaque contribuable, du fait de la volatilité du marché immobilier.

³²⁴ Ibid.

³²⁵ La loi de finances pour 2023 a reporté à 2028 la réforme des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation.

³²⁶ Cour des comptes, « Gérer mes biens immobiliers, une campagne 2023 chaotique aux très lourdes conséquences financières pour l'État » (2025).

³²⁷ Cette réforme est notamment suggérée dans le rapport du CPO sur les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages (2018).

³²⁸ La méthode des prix hédoniques qui est très utilisée en matière immobilière part du principe simple que le prix d'un bien ou d'un service dépend de ses caractéristiques.

En outre, dans les zones où le marché immobilier est peu dynamique, la rareté des transactions nécessiterait une estimation adaptée.

Une troisième option, notamment proposée par Etienne Wasmer et Alain Trannoy, vise à transformer de façon plus structurelle la fiscalité foncière³²⁹. Elle consisterait à substituer aux impôts existants (notamment la taxe foncière sur le bâti et les DMTO) une taxe annuelle assise sur la seule valeur du foncier nu, afin de garantir une neutralité économique. En ciblant un actif inélastique, cette assiette limiterait les effets de distorsion induits par l'imposition, contrairement à la fiscalité actuelle qui peut pénaliser l'investissement dans le bâti ou inciter à la rétention foncière. Elle encouragerait également la densification et la mise en valeur des logements existants. Les contraintes opérationnelles d'une telle option sont fortes, notamment pour dissocier la valeur du foncier nu de celle du bâti (copropriétés). La valeur du foncier étant par ailleurs nettement inférieure à celle du bâti, une telle réforme supposerait, soit une diminution des recettes, soit une forte augmentation des taux appliqués.

La réforme des valeurs locatives cadastrales utilisées pour le calcul de l'assiette de la taxe foncière est indispensable. Le choix de l'option à retenir ne peut se faire sans une évaluation approfondie de leurs effets respectifs sur le marché immobilier, les équilibres fiscaux territoriaux et les effets redistributifs sur les contribuables et sans prendre en compte les contraintes de faisabilité administrative. Le rapport du CPO à venir en 2026 et portant sur la fiscalité des collectivités locales reviendra sur ce sujet.

3.1.3. Par une réduction des taux des DMTG

Cette réforme permettrait de répondre à des évolutions démographiques et sociétales importantes, mais aussi d'accroître l'acceptabilité d'un impôt traditionnellement contesté. Elle aurait cependant, selon les modèles de micro-simulation de la direction générale du Trésor, un coût conséquent au regard du rendement actuel des DMTG (21 Md€ en 2023). Les tableaux ci-dessous présentent les évolutions possibles en ligne indirecte et en ligne directe selon plusieurs hypothèses.

³²⁹ Wasmer, E. & Trannoy, A. (2023), "La grande réforme fiscale foncière", Institut des politiques publiques.

En ligne indirecte la première hypothèse aboutit à un coût de 0,2 Md€, la seconde, plus ambitieuse, à un coût de 0,5 Md€.

Tableau n° 11 : tarif des droits applicables en ligne collatérale et entre non-parents

Fraction de part nette taxable	Tarif 2025 (en %)	Tarif proposé (en %, scén 1)	Coût estimé (en M€)	Tarif proposé (en %, scén 2)	Coût estimé (en M€)
Entre frères et sœurs vivants ou représentés					
N'excédant pas 24 430 €	35	25	0,1	25	0,1
Supérieure à 24 430 €	45	45	0,0	40	0,3
TOTAL frères et sœurs			0,1		0,1
Entre parents jusqu'au 4 ^e degré inclusivement	55	50	0,1	50	0,1
Entre parents au-delà du 4 ^e degré et entre personnes non-parentes	60	55	0,03	55	0,03
TOTAL autres			0,1		0,1
TOTAL ligne indirecte			0,2		0,5

Source : microsimulation, direction générale du Trésor

En ligne directe, la première hypothèse propose une diminution répartie sur l'ensemble du barème, pour un coût de 1,3Md€. La deuxième, plus ambitieuse, propose une réduction de 5 à 10 points en fonction des tranches, pour un coût de 2 Md€.

Tableau n° 12 : tarif des droits applicables en ligne directe

Fraction de part nette taxable	Tarif 2025 (en %)	Tarif proposé 1 (en %)	Coût estimé 1 (Md€)	Tarif proposé 2 (en %)	Coût estimé 2 (Md€)
N'excédant pas 8 072 €	5	5	0,1	5	0,1
Comprise entre 8 072 € et 12 109 €	10				
Comprise entre 12 109 € et 15 932 €	15				
Comprise entre 15 932 € et 552 324 €	20	19	0,2	15	1,2
Comprise entre 552 324 € et 902 838 €	30	25	0,2	25	0,2
Comprise entre 902 838 € et 1 805 677 €	40	35	0,2	30	0,4
Au-delà de 1 805 677 €	45	40	0,1	35	0,2
TOTAL			0,8		2,0

Source : micro-simulation, direction générale du Trésor

L'allègement du barème et des abattements des DMTG en ligne directe et indirecte, selon les modèles de micro-simulation de la direction générale du Trésor, entraînerait, si tous ces éléments étaient réunis, un coût global de l'ordre de 1 à 2,5 Md€ en fonction des hypothèses de barème retenues.

Ce coût global serait financé par un élargissement de l'assiette, réalisé au titre de l'assurance-vie et, comme indiqué ci-après, par la réduction des dispositifs dérogatoires, notamment le pacte Dutreil.

Recommandation n° 13 : Alléger les taux des DMTG en révisant les barèmes pour les transmissions en ligne directe et indirecte dans le cadre d'une réforme équilibrée pour les finances publiques.

3.2. Limiter les effets fiscaux des régimes dérogatoires

Le système socio-fiscal offre aux plus hauts patrimoines des facilités de réduire leur imposition sur les revenus du patrimoine mais aussi sur sa détention et sa transmission.

Plusieurs dispositifs d'optimisation posent question, mais leur encadrement demeure très complexe. L'imposition des plus-values latentes au moment de la transmission repose dans le système français sur les seuls DMTG. L'utilisation du mécanisme ancien du démembrement de propriété à des fins d'optimisation fiscale prend des dimensions excessives, mais y répondre reste complexe.

En revanche, l'optimisation des revenus stockés dans des entreprises *ad hoc*, représente une modalité d'évitement de l'imposition pour les ménages situés dans les tranches les plus hautes du patrimoine dont le développement pourrait être freiné par un durcissement des conditions de report d'imposition en cas d'apport-cession et par l'interruption de ce report en cas de mutation des titres à titre gratuit ou onéreux.

3.2.1. L'imposition des plus-values latentes lors des transmissions repose exclusivement sur les DMTG

En droit français, lors des transmissions de patrimoine, si le bien est revendu ultérieurement par le légataire, seules sont imposées à l'impôt sur le revenu les plus-values réalisées entre la date de la succession et la date de la vente : c'est « l'effacement des plus-values latentes ». L'économie d'impôt est significative. Dans le cas d'un contribuable achetant des titres d'une valeur de 1 M€, les cédant à son décès à son seul héritier, la valeur de marché étant à cette date de 1,25 M€, les DMTG payés sur la valeur des titres à date, seront d'environ 350 000 €. Si le contribuable vend ses titres avant son décès, il est alors imposé au PFU (75 000 €) puis son héritier aux

DMTG sur le numéraire reçu en contrepartie de la vente (350 000 €) : les prélèvements totaux sont alors de 425 000 €. Cette économie d'impôts est d'autant plus importante que les actifs ont enregistré une forte appréciation préalablement à la transmission, et peut ainsi inciter à la rétention au détriment de la fluidité du capital.

Avec l'augmentation de la valeur des actifs immobiliers, les plus-values latentes constituent une composante majeure de l'augmentation du patrimoine transmis, et de l'augmentation des inégalités de patrimoine. La rentabilité du capital financier augmentant avec les montants investis, l'effacement des plus-values mobilières avantage également les ménages ayant un capital financier important. Les gains latents représentent enfin une part importante des transmissions patrimoniales des ménages les plus aisés, où la nécessité de liquider le patrimoine est moins impérieuse. Le mécanisme tend en outre à avantager le revenu tiré de la valorisation du capital – lorsqu'il n'a pas besoin d'être réalisé jusqu'à la succession – par rapport au revenu lié au travail, qui aura dans tous les cas été imposé à l'impôt sur le revenu en amont.

L'absence d'imposition à l'impôt sur le revenu des plus-values latentes a conduit au développement de stratégies d'optimisation, fondées sur des schémas de donation-cession : le donataire n'aura rien à payer en cas de cession suivant immédiatement la donation, puisqu'il aura reçu le bien, juste avant de le vendre, pour une valeur de donation égale au prix de vente. Ce type de schéma a été jugé par le juge administratif comme ne constituant pas un abus de droit³³⁰, puisque la donation est ici véritable. Aucune estimation précise n'a été réalisée pour ce mécanisme, mis à part un article universitaire de 2022 qui a conclu à une estimation de 2 Md€³³¹.

Une imposition des plus-values latentes à l'impôt sur le revenu aurait plusieurs avantages économiques : éliminer la rétention non optimale des actifs, accentuer l'effet redistributif, augmenter l'effet stabilisateur sur l'économie (en période de hausse boursière, une bulle augmente la valeur des plus-values latentes, dont la taxation a un effet modérateur sur l'économie). Mais peu de pays appliquent aujourd'hui une telle imposition, rendue complexe par le potentiel manque de liquidités des

³³⁰ CE, 8^e et 3^e ss-section, 20 déc. 2011, n° 330940, Motte-Sauvaigne ; CE, 9^e et 10^e ss-section, 9 avr. 2014 n° 35822, Pérès.

³³¹ Hannezo G., « Mettons fin à l'effacement des plus-values au moment de la transmission ! », 9 février 2022.

contribuables. Dans une étude menée en 2021, l'OCDE³³² identifie trois approches distinctes : imposition au moment du transfert (Hongrie et Danemark) ; transfert de la plus-value latente au bénéficiaire sans imposition immédiate, cette plus-value étant taxée lors de la revente de l'actif (Allemagne, Italie, Suisse, Japon) ; « purge » des plus-values latentes au moment de la transmission avec la réévaluation de l'actif au prix du marché lors de la succession, annulant ainsi la plus-value accumulée (France, Espagne, Royaume-Uni, États-Unis). Aux Pays-Bas³³³, un dispositif de plus-values présumées, allégé par des systèmes de reports de paiement, a été abandonné pour des raisons constitutionnelles.

En France, taxer les plus-values latentes à l'impôt sur le revenu au décès, comme dans le cas danois, irait à l'encontre du principe de prise en compte des capacités contributives auquel le Conseil constitutionnel est très attentif³³⁴. Ce dernier a par ailleurs écarté l'option de calculer différemment les DMTG dus pour les transmissions à titre gratuit qui sont rapidement suivies par les cessions à titre onéreux. Le critère de la durée entre donation et cession à titre onéreux est insuffisant pour présumer d'une opération s'apparentant à une simple optimisation fiscale³³⁵. Certes, 15 pays membres de l'OCDE³³⁶ pratiquent une réévaluation du montant imposé à la succession lorsque la cession à titre onéreux suit la transmission à titre gratuit dans un délai court (18 mois ou moins, en général). Une telle solution pourrait être compatible avec la jurisprudence constitutionnelle.

En tout état de cause, la taxation des plus-values latentes alourdirait les prélèvements obligatoires et impliquerait d'adapter en conséquence les autres formes d'imposition du capital, par exemple l'imposition des plus-values réalisées. En effet, les pays à taux important de DMTG ne pratiquent pas l'imposition des plus-values latentes : ce sont justement les DMTG qui font office de filet de sécurité permettant de garantir une taxation minimale sur le cycle de vie. Plutôt que d'imposer les plus-values latentes, il paraît

³³² OECD (2021), Tax Policy Studies, *Inheritance Taxation in OECD countries*.

³³³ RP 2 « Prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages en comparaison internationale »- Marie-Apolline Barbara, Jeanne Mazières

³³⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 2012-661 DC du 29 décembre 2012, cons n° 24.

³³⁵ Conseil constitutionnel, décision n° 2012-661 DC du 29 décembre 2012, cons. 24.

³³⁶ Ce chiffrage a été réalisé en 2021. La liste des 15 pays est la suivante : Allemagne, Australie, Autriche, Danemark, Estonie, Finlande, Irlande, Israël, Italie, Japon, Luxembourg, Mexique, Norvège, Suède et Suisse.

donc préférable, en l'état de notre droit, de restaurer une assiette plus large des DMTG en limitant les avantages consentis aux biens professionnels.

3.2.2. Le défi de la révision du régime fiscal du démembrement de propriété

Le code civil prévoit depuis 1804 la possibilité de démembrement la propriété entre un usufruitier et un nu-propiétaire. Ce démembrement scinde la propriété d'un bien entre deux droits distincts : l'usufruit, qui confère le droit d'utiliser le bien et d'en percevoir les revenus (comme les loyers), et la nue-propriété, qui confère le droit de disposer du bien, notamment en le vendant. Sur un plan fiscal, les droits de donation au moment du démembrement sont calculés en déduisant de l'assiette la valeur de l'usufruit calculée sur la base de l'espérance de vie de l'usufruitier donateur : plus l'âge de l'usufruitier est élevé, plus l'usufruit perd de sa valeur. Le barème a été revu en 2003 pour tenir compte de l'allongement de l'espérance de vie. Au décès du donateur usufruitier, le donataire récupère la pleine propriété du bien sans que le calcul de la valeur de l'usufruit effectué au moment de la donation soit modifié pour tenir compte de sa durée réelle et de la variation du prix du bien entre la donation et le décès.

Tableau n° 13 : barème de la valeur de la nue-propriété en fonction de l'âge de l'usufruitier

Age usufruitier	Valeur de la nue-propriété – loi 1901	Valeur de la nue-propriété – depuis 2003
<20 ans	30%	10%
21-30	40%	20%
31-40	50%	30%
41-50	60%	40%
51-60	70%	50%
61-70	80%	60%
71-80	90%	70%
81-90	id.	80%
>90	id.	90%

Source : article 669 du CGI et article 13 de la loi du 25 février 1901 sur les successions

Le démembrement permet ainsi d'anticiper la transmission, tout en conservant le droit de disposer de son bien, et donne la possibilité de protéger un conjoint survivant. Il est largement répandu : à 55 ans, près d'un quart des ménages sont nus-propriétaires d'un logement occupé à titre de résidence principale par un autre ménage en ayant l'usufruit.

Les travaux préparatoires au présent rapport illustrent l'avantage fiscal de ce dispositif par différents cas-types.

Tableau n° 14 : taux moyen implicite d'imposition selon la valeur du bien immobilier et le type de transmission (en %)

	Donation en démembrement à 55	Donation en démembrement à 75	Succession à 90 ans
Cas-type 1 : 200 000 €	0%	0%	7%
Cas-type 2 : 500 000 €	1%	10%	15%
Cas-type 3 : 1 000 000€	6%	13%	19%

Note de lecture : En cas de donation de la nue-propriété d'un bien de 1 M€ à 55 ans (Cas-type 3), le taux moyen implicite d'imposition, soit les droits de mutation rapportés à la valeur du bien au décès, s'élève à 6 %. En cas de transmission du bien au décès, le taux moyen implicite d'imposition s'élève à 19 %.

Source : Eupherte A., Pfeiffer B., (2025).

Plus la donation avec réserve d'usufruit sera précoce, plus les DMTG seront faibles ; l'avantage fiscal lié à la donation anticipée est renforcé par l'augmentation du prix du bien immobilier transmis, cette revalorisation de l'usufruit n'étant pas imposée. Entre une transmission intégrale à 90 ans et une donation en démembrement à 55 ans, le taux moyen implicite d'imposition (droits de mutation rapportés à la valeur du bien au décès, en euros constants) est réduit de 15 à 1 % pour un bien valant 500 000 €, et de 19 à 6 % pour un bien valant 1 M€.

Les résultats préliminaires de Lei et Planterose (2024)³³⁷ montrent que le flux de transmission en démembrement de propriété a été particulièrement élevé (près de six fois son rythme moyen) suite à l'annonce en 2012 d'un durcissement des droits de donations et succession, ce qui accrédite l'idée de l'utilisation du dispositif en tant qu'outil d'optimisation³³⁸. Les travaux préparatoires au présent rapport³³⁹ estiment, à partir du croisement des bases sur les transactions immobilières et des fichiers fonciers réalisé par Lei et Planterose (2025)³⁴⁰, le coût du démembrement de propriété immobilière : il varie entre 2013 et 2020 en moyenne de 0,9 à 3,2 Md€, en fonction des hypothèses contrefactuelles³⁴¹. Ces chiffres portent exclusivement sur le démembrement de propriété appliqué à des biens immobiliers : le coût total du dispositif est certainement supérieur.

Le barème est considéré par certains comme trop éloigné de la réalité économique³⁴², un bien en nue-propriété ayant en réalité une valeur bien moindre que celle prévue par l'article 669 du CGI. Une révision de ce barème visant à diminuer la valeur de la nue-propriété, tout en conservant l'absence d'actualisation de la taxation initiale au moment du décès, amplifierait cependant encore davantage l'avantage fiscal consenti aux familles les mieux conseillées.

Compte tenu de l'absence de justification économique probante du démembrement de propriété et de sa concentration sur les patrimoines les plus élevés, il pourrait être envisagé de resserrer ce dispositif. Une telle

³³⁷ Lei, R. & Planterose, B. (2024), "*Homeowners responses to inheritance tax reform: Evidence from France*". Présentation lors de la 10^{ème} Conférence sur l'évaluation des politiques publiques le 11 décembre 2024.

³³⁸ Contre 159 325 € avant l'entrée en vigueur de la réforme en loi de finances rectificative de 2012. La réforme a également mis fin à la revalorisation des abattements et des tranches du barème sur l'inflation.

³³⁹ Eupherte A., Pfeiffer B. (2025). « Efficacité économique des prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages », CPO

³⁴⁰ Travaux en cours, données fournies dans le cadre des entretiens réalisés pour le présent rapport.

³⁴¹ Comparaison avec une donation en pleine propriété du bien immobilier, une succession portant sur ce bien, une succession sur l'ensemble du patrimoine immobilier, enfin une succession sur l'ensemble du patrimoine immobilier et financier.

³⁴² Cf par exemple la question écrite n°09524 du sénateur Claude Malhuret du 21 mars 2019, page 1497

réforme serait cependant particulièrement complexe à élaborer et à mettre en œuvre.

L'article 1133 du CGI, qui prévoit cette exonération de droits au moment de la récupération de la pleine propriété, est issu de l'article 13 de la loi du 25 février 1901 relative aux successions. Le droit fiscal mentionne, depuis la loi de 1901, la « réunion de l'usufruit à la nue-propriété ». Le droit civil considère cependant que l'usufruit s'éteint par la mort de l'usufruitier (article 617 du code civil). C'est probablement pour s'aligner sur cette construction juridique que le droit fiscal a prévu une non taxation de l'usufruit lors de sa « réunion » à la nue-propriété : il n'y a rien à taxer au décès, dès lors que l'usufruit n'est pas un bien qui se transmet.

L'imposition conjointe de la nue-propriété et de l'usufruit lors de la donation reviendrait à taxer le bien sur une valeur supérieure à celle réellement transmise lors de la donation, ce qui créerait une iniquité par rapport à la situation de donation en pleine-propriété.

Une taxation lors de la réunion de l'usufruit et de la nue-propriété, calculée en rapportant la valeur de l'usufruit au moment du décès de l'usufruitier à la valeur estimée du bien lors de la succession³⁴³ permettrait de ne pas supprimer complètement l'avantage fiscal, tout en conservant une incitation à procéder aux donations anticipées. Mais elle se heurterait à la logique même du démembrement : l'usufruit, en droit civil, n'a plus de valeur, la seule valeur existante étant celle de la nue-propriété réunie à l'usufruit au moment de la donation, et dont le montant dépend du barème.

Une option pourrait être de mettre fin au délai de répétition de 15 ans pour les seules donations avec réserve d'usufruit, pour recentrer les donations avec réserve d'usufruit sur l'objectif de préparation de la succession, tout en encourageant les donateurs souhaitant maximiser sur un plan fiscal leur stratégie successorale à réaliser plus tôt des donations en pleine propriété. Une piste complémentaire serait d'exclure les transmissions en nue-propriété du bénéfice de l'abattement de 100 000 € sur les donations. Ces deux propositions ne posent pas de problème juridique majeur, mais affecteraient cependant en proportion moindre les très hauts patrimoines.

Enfin, réintégrer l'usufruit dans le calcul des droits de succession lors du décès, en s'inspirant du traitement désormais prévu pour les quasi-usufruits sur sommes d'argent, réduirait l'intérêt fiscal du démembrement. Les droits de mutation s'appliqueraient sur la pleine propriété : d'abord *via* les droits de donation sur la nue-propriété lors du démembrement, puis *via* les droits de succession sur la valeur de la créance diminuée des droits déjà acquittés.

Comme le rappellent les travaux préparatoires au présent rapport³⁴⁴, cette solution permettrait de corriger ainsi l'avantage fiscal lié au démembrement mais risquerait de décourager les donations précoces, notamment pour des mutations de biens professionnels, et poserait la question de la valeur de l'usufruit à retenir pour définir l'assiette taxable. Il faudrait pour en arriver là que le législateur, contrairement à un usage bien établi depuis 1901, puisse assimiler la réunion de l'usufruit et de la nue-propriété à une mutation entraînant une imposition aux droits de succession.

Le poids très important du démembrement dans l'optimisation fiscale justifie d'engager une réflexion sur les possibilités de réforme du traitement fiscal des donations en nue-propriété. Une telle mesure paraît dans l'immédiat plus complexe à mettre en œuvre que les modifications relatives au mécanisme de l'apport-cession (voir Ch.III.3.2.3. *infra*) ou au pacte Dutreil ([Ch.III.3.3](#)).

Recommandation n° 14 : Engager une réflexion sur le traitement fiscal des donations en nue-propriété.

3.2.3. Le renforcement de l'encadrement du report d'imposition dans le cadre du régime de l'apport-cession

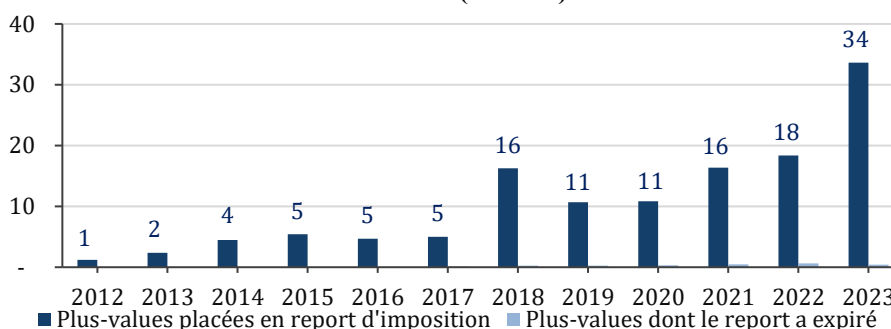
La réforme de 2018 et la création du PFU conduisent à appliquer un taux uniforme sur l'ensemble des revenus du patrimoine mobilier, permettant de limiter les distorsions. Des dispositifs d'optimisation fiscale dérogent à ce principe. Le dispositif de l'apport-cession décrit au CHI.3.3.1 permet aux contribuables de bénéficier d'un report d'imposition de la plus-value (impôt sur le revenu et prélèvements sociaux) résultant de la cession

³⁴⁴ Sur ce point, cf. Hodille P., Descours A. & Livet P., *Panorama général des prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages et évaluation de la transformation de l'ISF en IFI*, rapport particulier n° 1 du CPO, 2025.

de titres de participation dans des sociétés : le dispositif anti-abus défini à l'article 150-0 B ter du CGI n'empêche pas l'optimisation, comme l'ont montré les travaux du CPO³⁴⁵.

Plus de 16 Md€ de plus-values ont ainsi été placées en report d'imposition en 2021 au titre de l'article 150-0 B ter (dont 13 Md€ pour le dernier dix-millième de revenus), alors que seuls 0,5 Md€ de plus-values ont vu leur report d'imposition expirer cette même année. La dérive s'est depuis lors accentuée : les données POTE suggèrent un quasi-doublement des montants entre 2022 et 2023, avec 34 Md€ en 2023. Les plus-values dont le report a expiré (« sortant » du dispositif) restent marginales. **Au total, le stock de plus-values dont l'imposition est reportée- soit le montant total de plus-values toujours placées en report d'imposition depuis 2012³⁴⁶ - représente 127 Md€ en 2023.**

Graphique n° 39 : plus-values placées en report d'imposition au titre de l'article 150-0 B ter (en Md€)



Note de lecture : les plus-values réalisées en 2023 bénéficiant d'un report d'imposition prévu à l'article 150-0 B ter du CGI se sont élevées à 34 Md€.
Source : données fiscales (POTE 2012 à 2023), DGFîP.

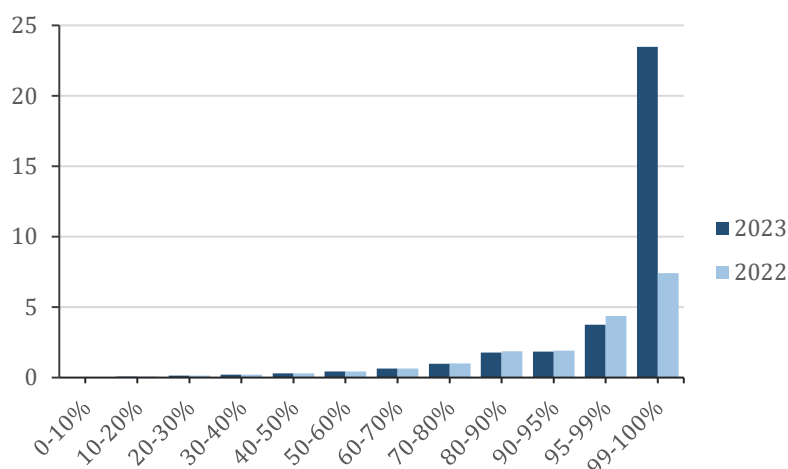
D'autre part, les plus-values déclarées sont de plus en plus concentrées dans le haut de la distribution. La hausse des montants concernés en 2023 semble notamment s'expliquer par des plus-values

³⁴⁵ CPO, *Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus*, octobre 2024, p. 86 et suivantes.

³⁴⁶ Pour estimer le stock total entre 2012 et 2023, nous avons déduit des plus-values placées en report les plus-values dont le report a pris fin sur la période.

exceptionnellement importantes, avec 23,5 Md€ dans le dernier centile de la distribution des plus-values déclarées contre 7,4 Md€ en 2022.

Graphique n° 40 : distribution des plus-values placées en report d'imposition au titre du 150-0-B-ter par centile du montant des plus-values déclarées, en 2022 et 2023 (en Md€)



Note de lecture : les plus-values déclarées en 2023 bénéficiant d'un report d'imposition prévu à l'article 150-0 B ter du CGI se sont élevées à 34 Md€, dont 23 Md€ situés dans le dernier centile de la distribution des plus-values. Source : données fiscales (POTE 2022 et 2023), DGFIP.

D'autres leviers pourraient être actionnés, en renforçant les critères d'éligibilité au report d'imposition prévu par l'article 150-0 B ter du CGI. Le CPO a recommandé, dans un rapport publié récemment³⁴⁷, d'élargir les cas de fin automatique du report, en allongeant significativement le délai de 3 ans ou en relevant de 60 à 100 % le montant des sommes à réinvestir pour obtenir le report. Un amendement voté au PLF 2026 a étendu ces niveaux à 80 % sur 5 ans.

Le doublement du montant des plus-values placées en report d'imposition en 2023 par rapport aux deux années précédentes pourrait

³⁴⁷ CPO, *Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus*, octobre 2024

conduire à envisager, au-delà du durcissement prévu par le PLF 2026, un resserrement de la nature des investissements éligibles au réemploi afin de garantir que l'opération soit réalisée dans une perspective principalement économique.

Sur un plan économique, un tel durcissement pourrait pénaliser la France par rapport à ses partenaires européens, les sociétés holdings contribuant à soutenir la compétitivité des groupes d'entreprises. Afin de faciliter une meilleure coordination européenne sur ce sujet, une piste pourrait être de clarifier les dispositions de la directive « Fusions » pour préciser qu'elles ne s'opposent pas à un mécanisme d'imposition, avec report, de la cession ultérieure des titres apportés dans le cadre de l'opération d'apport-cession, en s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne³⁴⁸, qui « *n'empêche pas les États membres d'imposer le profit résultant de la cession ultérieure des titres reçus de la même manière que le profit qui résulte de la cession des titres existant avant l'acquisition* »³⁴⁹.

À tout le moins, le régime d'imposition des plus-values mises en report d'imposition au moment de la transmission pourrait être révisé, afin d'éviter un effacement systématique de la plus-value en cas de succession ou après 5 à 10 ans de conservation en cas de donation (cf. supra).

Plusieurs options sont également possibles : soit renforcer les conditions actuelles pour bénéficier de l'effacement de la plus-value (en allongeant la durée de 5 à 10 ans par exemple et en l'étendant aux successions), soit prévoir une expiration systématique du report d'imposition sur la plus-value d'apport en cas de transmission (par donation ou par décès). Une telle évolution législative serait possible au regard de la décision du Conseil constitutionnel n°2019-775 QPC du 15 avril 2019, dans la mesure où la plus-value qui serait alors soumise à l'IR ne serait plus « latente », mais bien cristallisée dès son placement en report d'imposition, et que le donataire aurait « une connaissance exacte du montant et des modalités de l'imposition [de ces PV] » (cf. considérant n° 7). Cette piste reviendrait à renouer avec l'esprit initial du dispositif, tel

³⁴⁸ RP 4 « Prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages et inégalités de patrimoine »- Pauline Callac, Alexandre Jehan

³⁴⁹ Affaires liées « Jacob » et « Lassus », CJUE, aff. C-327/16 et C-421/16, 22 mars 2018

que présenté en 2012 par le Gouvernement au Parlement (article 13 du troisième PLFR pour 2012).

Cette seconde solution apparaît préférable pour encadrer les stratégies d'optimisation en matière de fiscalité patrimoniale, car elle mettrait un terme aux possibilités d'effacer définitivement la plus-value mise en report après la transmission.

En pratique, au moment de la donation, le donateur serait systématiquement imposé à l'impôt sur le revenu sur la plus-value dont le report d'imposition tomberait, le donataire restant quant à lui redevable des DMTG dus sur la valeur des titres transmis (titres reçus en contrepartie de l'apport initial à la *holding*). En cas de transmission par décès, la dette fiscale correspondant à l'impôt sur le revenu dû par le donateur intégrerait le passif successoral.

Recommandation n° 15 : encadrer de manière plus contraignante le bénéfice du report d'imposition dans le cadre du régime de l'apport-cession et prévoir une expiration systématique de ce report au moment de la transmission, que cette dernière prenne la forme d'une donation ou d'une succession.

3.3. Mettre fin à la dégressivité de l'imposition des plus hauts patrimoines

L'optimisation de la détention et de la transmission des très hauts patrimoines professionnels dont le coût fiscal est croissant nourrit le débat sur le principe d'une imposition plus équitable de ces très hauts patrimoines. Il se concentre aujourd'hui sur la question de la détention, même si au sein de l'OCDE l'imposition récurrente sur le patrimoine fait figure d'exception. Ce type d'impôt s'est heurté, dans ses versions précédentes, à un encadrement constitutionnel strict et à l'enjeu économique de la définition d'un niveau de prise en compte des biens professionnels conciliable avec une économie ouverte et attractive.

Les débats autour du PLF 2026 ont abordé à la fois la question d'une taxe différentielle sur la détention portant pour partie sur les biens professionnels, une taxe sur les holdings, un élargissement de l'assiette de l'IFI et une modification de son taux. Au moment de l'approbation du présent rapport, l'état définitif de ces discussions n'est pas connu. Pour la

détention, mais aussi pour la transmission, des pistes de nature à assurer une équité plus forte du système fiscal sans être disruptives économiquement existant. Elles peuvent, en fonction des choix politiques, porter sur un élargissement de l'assiette, faiblesse traditionnelle des dispositifs français, mais aussi sur des dispositifs d'impôt minimal.

3.3.1. L'enjeu de l'imposition de la détention des très hauts patrimoines

Le précédent rapport du CPO sur l'imposition du patrimoine en 2018 avait exposé les faiblesses de l'ISF, impôt caractérisé par des taux nominaux significatifs appliqués à une assiette amputée d'une part importante du patrimoine et par le dispositif du plafonnement destiné à empêcher une dimension confiscatoire, dans le respect du cadre posé par le Conseil constitutionnel.

Après la transformation de l'ISF en IFI en 2018, le débat s'est concentré sur les modalités de contribution des plus hauts patrimoines, principaux bénéficiaires de la hausse accélérée des patrimoines détenus, un cercle plus restreint que les ménages assujettis à l'ISF avant 2018 (voir ChI.1.3.2).

La deuxième évolution porte sur les caractéristiques du patrimoine détenu. Depuis la réforme de 2018, la taxation du stock de patrimoine en France ne porte plus que sur l'IFI. Cela induit un différentiel d'imposition entre les patrimoines immobiliers et mobiliers. Le comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital n'a pas identifié d'impact sur l'investissement et la gouvernance des entreprises détenues par les bénéficiaires de la réforme³⁵⁰.

a) Un débat international fragilisé par le recul du multilatéralisme

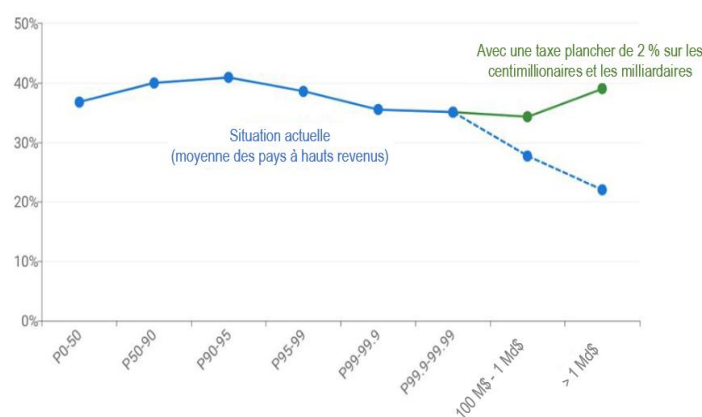
La **taxation des très grandes fortunes** a été mise à l'ordre du jour du sommet du G20 de Rio de Janeiro en novembre 2024, à l'initiative de la présidence brésilienne. Elle a été proposée sur la base d'un rapport commandé en février 2024 à l'économiste Gabriel Zucman. Publié en juin

³⁵⁰ Source : Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, Rapport final, octobre 2023.

2024³⁵¹, le rapport propose d'établir une taxe différentielle sur les particuliers ayant un patrimoine supérieur à 1 Md\$ qui ne serait payée que si l'ensemble des impôts qu'ils versent à titre individuel est inférieur à 2 % de leur patrimoine total. Les impôts pris en compte dans l'assiette de cette taxe de 2 % incluraient les impositions sur le revenu (y compris les prélèvements sociaux) et celles sur la fortune, mais excluraient les impôts sur les salaires et sur les sociétés et les impositions indirectes. De même, le patrimoine pris en compte correspondrait à l'intégralité des actifs détenus par ces particuliers fortunés, y compris les plus-values latentes. Cette taxe permettrait selon les calculs de l'économiste de corriger la baisse observée du taux effectif d'imposition sur les plus fortunés, selon le graphique suivant.

³⁵¹ Zucman G., *A blueprint for a coordinated minimum effective taxation standard for ultra-high-net-worth individuals*, rapport à la présidence brésilienne du G20, juin 2024.

Graphique n° 31 : taux moyen d'imposition par groupes de revenus, avec la création d'un impôt minimum de 2 % sur les milliardaires et les centmillionnaires (% du revenu avant impôt)



Source : Zucman G., rapport à la présidence brésilienne du G30, 2024.

Lecture : La courbe verte décrit les effets attendus de la taxe de 2 % proposé par M. Gabriel Zucman sur le taux moyen d'imposition payé par les centmillionnaires et les milliardaires ; la courbe bleue décrit la situation actuelle.

Note : Ce graphique reporte les estimations des taux effectifs d'imposition par groupe de revenu avant impôt et pour les centmillionnaires et milliardaires en dollars, et la simulation des effets d'une imposition à 2 % sur l'ensemble du patrimoine que détiennent ces derniers. Ces estimations se fondent sur l'ensemble des prélèvements, payés à l'ensemble des niveaux de gouvernements, exprimés en pourcentage du revenu avant impôts. Ce dernier regroupe l'ensemble du revenu reçu avant prélèvements et prestations et après prise en compte des pensions. P0-50 désigne les 50 % des adultes situés en bas de la distribution du revenu avant imposition, P50-90 les 40 % suivants, etc.

Cette proposition a rencontré un fort soutien de plusieurs organisations non gouvernementales (Oxfam, Tax Justice Network, Climate Action Network) et de plusieurs pays d'Amérique du Sud, mais la déclaration conjointe des chefs d'État du G20 est restée prudente, parlant « d'engager une coopération pour s'assurer que les individus à ultra-haut patrimoine soient effectivement imposés », tout en préservant « la souveraineté fiscale » des États.

Ce projet s'inscrit dans un **débat économique très vif**. L'imposition du patrimoine s'appuie sur des considérations d'équité mais aussi d'efficacité d'allocation du capital, portées par la littérature économique : réduire les inégalités de situation économique liées à l'héritage, encourager

les entrepreneurs à investir dans le capital productif plutôt que dans la rente, contrer les stratégies d'optimisation fondées sur la mise en réserve des plus-values. Mais les critiques portent sur une potentielle double taxation : le patrimoine taxé est issu d'une accumulation d'épargne, qui est en théorie déjà taxée. Cet argument est cependant contesté pour le patrimoine issu d'un héritage, ou si la valeur de l'actif ne provient pas d'un revenu taxable comme dans le cas des plus-values latentes. La critique porte également, en cas de mise en œuvre unilatérale, sur les risques d'exil fiscal des plus fortunés, avec une réduction de l'assiette taxable, mais également des effets négatifs sur l'emploi ou l'investissement, dont l'ampleur fait elle-même l'objet de débats récurrents.

Seuls quatre pays membres de l'OCDE disposent encore d'un impôt récurrent sur le patrimoine net global, pour un rendement faible, Suisse exceptée. Plusieurs travaux théoriques et empiriques ont porté sur ces exemples : la transposition des résultats obtenus pour inférer les effets futurs d'une taxe sur les patrimoines reste cependant délicate, tant ces effets sont dépendants des modalités d'application de cette taxe ou encore de la composition du patrimoine des ménages imposés. Ces résultats suggèrent néanmoins que les effets de la mobilité internationale sont quantitativement plus limités que les comportements d'optimisation et de restructuration de l'assiette, en réponse à la fiscalité du patrimoine. Dans les différents pays concernés, le recouvrement de ces impôts présente enfin des enjeux importants : liquidité du patrimoine disponible, modalités de valorisation des actifs détenus (titres non cotés par exemple).

L'évolution de la situation géopolitique, en particulier la politique menée par la nouvelle administration américaine, laisse peu de place au développement de la coopération fiscale multilatérale. À défaut d'une harmonisation au niveau international, d'autres mesures ont été avancées pour limiter les risques d'exil fiscal, notamment des dispositions spécifiques maintenant une forme d'imposition pendant une période transitoire après un transfert du domicile fiscal hors de France³⁵².

³⁵² Ainsi, la proposition de loi instaurant un « impôt plancher de 2 % sur le patrimoine des ultrariches », déposée le 12 juin 2025 à l'Assemblée nationale, finalement rejetée par le Sénat, prévoyait que soient imposées y compris « les personnes physiques domiciliées en France depuis plus de dix ans et pendant au moins l'une des cinq dernières années, sur leurs biens situés en France ou hors de France ». Le Conseil constitutionnel considère en ce sens « qu'il est loisible au législateur de modifier les règles de territorialité en matière de droits de mutation à titre gratuit, d'impôt sur la

b) Un impôt confronté à la prise en compte de l'assiette professionnelle

La mise en place d'une imposition minimale du patrimoine nécessite la réunion de plusieurs conditions préalables : une assiette couvrant l'ensemble du patrimoine des ménages, sans créer de « niches » permettant l'optimisation fiscale³⁵³ ; la définition d'une méthode consensuelle permettant d'évaluer la valeur des actifs, en particulier pour les actifs professionnels si ces derniers étaient intégrés à l'assiette ; enfin un taux suffisamment bas pour pouvoir éviter à cette imposition d'être considérée comme confiscatoire, et de voir sa progressivité remise en cause par le dispositif de plafonnement³⁵⁴.

Si les biens professionnels ont toujours été exonérés d'ISF/IFI, le Conseil constitutionnel a jugé, dans le cadre de l'examen de la loi de finances pour 1984, **qu'« il appartient au législateur de décider si les biens nécessaires à l'exercice d'une profession doivent ou non être pris en compte pour l'assiette de l'impôt sur les grandes fortunes »**³⁵⁵. Il a par ailleurs rappelé, dans sa jurisprudence de 2012³⁵⁶, « que l'impôt de solidarité sur la fortune ne figure pas au nombre des impositions sur le revenu ; qu'en instituant un tel impôt, le législateur a entendu frapper la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et de droits ; que la prise en compte de cette capacité contributive n'implique ni que seuls les biens productifs de revenus entrent dans l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune **ni que cet impôt ne doive être acquitté qu'au moyen des revenus des biens imposables.** ».

fortune et d'imposition de certaines plus-values, afin d'éviter que certains biens ou revenus n'échappent à l'impôt » (Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998).

³⁵³ Voir par exemple : « 'Avec l'impôt sur les ultrariches, la France peut montrer la voie au reste du monde' : le plaidoyer de sept Prix Nobel d'économie pour la taxe Zucman », Le Monde, tribune collective, publiée le 7 juillet 2025.

³⁵⁴ Dans le cas de l'ISF, le rapport d'évaluation des réformes de la fiscalité montre que, du fait du plafonnement, le taux d'imposition du patrimoine soumis à l'ISF était divisé par plus de deux pour les 1 % des ménages avec les plus hauts patrimoines. Source : Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, Rapport final, octobre 2023.

³⁵⁵ Décision n°83-164 DC du 29 décembre 1983, point 7, voir également RP 1 « Panorama général des prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages et évaluation de la transformation de l'ISF en IFI »- Pauline Hodille, Alianore Descours, Pierre Livet

³⁵⁶ Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, point 90

Néanmoins, le Conseil constitutionnel s'assure que les biens inclus dans l'assiette de l'impôt sont, dans les faits, à la disposition du contribuable et que l'imposition sur le stock de patrimoine n'est pas confiscatoire au regard des revenus réellement perçus par le contribuable, afin de garantir le respect du principe d'égalité devant les charges publiques. Il a ainsi porté une attention constante au rapport entre taux marginal, composition de l'assiette, existence d'un plafonnement et poids sur les revenus (voir [ChII.2.1.](#)).

Il reviendrait dans ces conditions au Conseil constitutionnel d'apprécier l'inclusion de l'ensemble du patrimoine dans l'assiette, y compris des biens, notamment professionnels, qui ne sont pas « *dans les faits* » à la disposition du contribuable³⁵⁷, ainsi que le montant du taux marginal maximum des revenus du patrimoine, et les conséquences de ce taux sur la pression fiscale portant sur les revenus du contribuable. On rappellera à cet égard qu'il a validé un taux moyen non plafonné de 0,5% applicable à un patrimoine supérieur à 1,3 M€ mais invalidé un taux marginal de 1,8% pour un patrimoine supérieur à 17 M€.

Au-delà du cadre constitutionnel, les effets de la taxe sur le départ possible des contribuables sont également discutés. Aucune expérience fiscale récente n'a jamais appréhendé l'ampleur du ressaut fiscal envisagé (plusieurs centaines de millions d'euros pour certains redevables). Les études disponibles, comme celle du CAE sur les effets finalement mesurés des évolutions fiscales sur la mobilité des contribuables³⁵⁸, ne portent pas spécifiquement sur ces très hauts patrimoines et leur application à une évolution d'une telle ampleur sur cette population particulière peut prêter à débat. Une autre étude récente souligne que la hausse du taux de la taxe sur la fortune en Norvège a accru l'émigration des ménages affectés, dont 40 % étaient détenteurs de biens professionnels³⁵⁹.

³⁵⁷ Conseil constitutionnel, décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, cons. 95. : intégrer des revenus latents dans l'assiette de l'ancien ISF revient à imposer des gains non-réalisés, l'exigence constitutionnelle de prise en compte des facultés contributives n'est alors pas respectée en l'absence de revenu

³⁵⁸ Bach L., Bozio A., Grimpel N., Guillouzouic A., Landais C. & Malgouyres C. (2025), *Fiscalité du capital : quels sont les effets de l'exil fiscal sur l'économie ?*, focus du CAE n°118

³⁵⁹ Cf. Ch. Blandhol – November 11, 2025 *Curbing Tax Flight ? Aggregate Effects of Taxing Entrepreneur Migration*.

D'autres pistes peuvent être explorées pour augmenter la contribution fiscale des plus hauts patrimoines, dans un cadre constitutionnellement et économiquement moins risqué.

3.3.2. Des alternatives permettant une imposition de la détention des très hauts patrimoines

a) Les leçons à tirer de la CDHR

La contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR) a été créée dans le cadre de la loi de finances pour 2025 sur le modèle de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR). Applicable à l'imposition des revenus de 2025 (elle est également proposée dans le PLF 2026), elle est due lorsque le taux d'imposition effectif des contribuables assujettis n'atteint pas un minimum de 20 %, avec un seuil d'entrée fixé à 250 000 € de revenu fiscal de référence pour une personne seule et 500 000 € pour les contribuables soumis à imposition commune. Selon les estimations initiales du Gouvernement, 24 300 contribuables seraient redevables en 2025. Le rendement initialement attendu en 2025 (2 Md€) a été révisé à la baisse (1,4 Md€ en PLF 2026). Cette contribution était, dans le dernier état connu des discussions du PLF 2026, prolongée en 2026.

Le montant relativement faible de la CDHR a suscité des critiques, portant notamment sur les dispositifs dérogatoires : mécanisme de décote visant à atténuer l'effet de seuil lié à l'entrée dans le champ de la contribution ; majorations diverses du montant d'impôts à prendre en compte pour le calcul de la contribution (par exemple du montant de divers crédits d'impôt destinés aux entreprises) ; modalités spécifiques de prise en compte des revenus exceptionnels. Ces mécanismes assurent la compatibilité avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel, en prenant en compte la situation effective du contribuable, et visent pour nombre d'entre eux à intégrer les espérances légitimes que la norme fiscale est susceptible de faire naître. La critique a également porté sur l'absence de réponse apportée par cette taxe aux stratégies d'optimisation portant sur les revenus mis en réserve dans les holding patrimoniales.

b) Scénario 1 : la piste d'une imposition des revenus logés au sein des holdings

Le débat sur l'appréhension fiscale des très hauts patrimoines, destinée à corriger la dégressivité constatée pour ces catégories de contribuables, porte, s'agissant de la détention du patrimoine, sur l'outil permettant de concilier efficacité économique et prise en compte effective

des très hauts patrimoines. Deux pistes peuvent apporter une réponse utile, s'agissant de la détention du patrimoine.

La première est d'intégrer les modalités d'appréhension du patrimoine professionnel, stocké sous forme de revenus non distribués, qui caractérise ces plus hauts patrimoines. Ce débat se décline au niveau international comme en France, mais sa concrétisation suppose un cadre extrêmement précis.

Deux dispositifs européens pourraient être mobilisés pour concevoir une taxation des liquidités logées dans des *holdings* sur une longue durée, en évitant leur usage principalement à des fins d'optimisation fiscales. Ainsi l'impôt sur la fortune nette des entreprises frappe, au Luxembourg la valeur nette globale des actifs, y compris la trésorerie, afin de limiter la constitution de réserves excessives de trésorerie. En Irlande, la *close company surcharge* (CCS) est un impôt complémentaire de 20 % sur les revenus et plus-values logés sur une longue période au sein de la *holding*, sans être réinvesties.

Un projet de taxe sur les actifs « non affectés à une activité opérationnelle » des holdings patrimoniales est proposé dans le PLF 2026. Le cadre juridique forcément complexe de la définition des fonds non affectés à une activité opérationnelle limite cependant les perspectives en termes de rendement, estimé à 1 Md€ dans la version initiale du projet.

Recommandation n° 16.1 : Imposer les revenus logés sur une longue durée au sein de holdings contrôlées par un nombre limité de personnes physiques.

c) Scénario 2 : l'hypothèse d'un impôt différentiel à taux réduit sur la détention

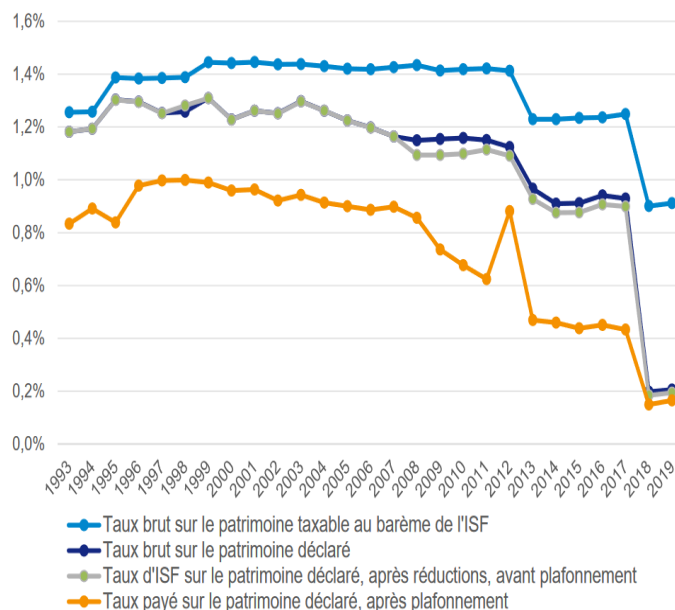
Une alternative à une taxe sur les holdings permettant d'appréhender les actifs non affectés à l'activité professionnelle serait la création d'un impôt différentiel sur la fortune personnelle, n'incluant pas les biens professionnels dans son assiette et à un taux suffisamment faible pour garantir sa conformité à la Constitution, mais qui ne serait pas amoindri par un mécanisme de plafonnement, lui permettant ainsi d'appréhender les hauts patrimoines non professionnels. L'IFI serait déductible de l'impôt dû.

La suppression de l'ISF en 2017 a en effet participé à la baisse des taux effectifs d'imposition des patrimoines supérieurs à 10 millions d'euros, selon des travaux de l'IPP³⁶⁰. La réintégration des placements mobiliers et des liquidités des holdings dans un tel impôt différentiel permettrait de limiter en partie la dégressivité de la fiscalité sur les hauts patrimoines. L'absence de plafonnement permettrait de prolonger ses effets sur les très hauts patrimoines malgré l'exclusion des biens professionnels.

Le patrimoine déclaré qui est l'objet du graphique n°36 correspond à la valeur des actifs déclarés à l'ISF, avant application d'éventuels abattements. L'échantillon est composé des patrimoines avant abattements supérieurs à 10 millions d'euros constants de décembre 2019, pondéré par la taille du patrimoine avant abattements. Le patrimoine taxable au barème est égal au patrimoine déclaré moins les abattements. Pour 2018 et 2019, le taux d'imposition est calculé sur l'ensemble du patrimoine au sens de l'ISF, en rapportant l'IFI dû par les contribuables à la valeur de leur patrimoine déclaré en 2017. Le pic constaté en 2012 correspond à la mise en place de la Contribution exceptionnelle sur la fortune (CEF), dont le taux d'imposition effectif n'était pas plafonné par rapport aux revenus des contribuables.

³⁶⁰ Bach L., Bozio A., Guillouzouic A. & Malgouyres C., *Quels impôts les milliardaires paient-ils ?*, note de l'Institut des politiques publiques n° 92, juin 2023.

Graphique n° 41 : taux effectifs d'imposition du patrimoine déclaré parmi les contribuables déclarant plus de 10 millions d'euros de patrimoine à l'ISF



Lecture : en 2016, le taux payé sur le patrimoine taxable, après plafonnement était en moyenne de 0,45 % (courbe orange). Si le plafonnement et les réductions n'étaient pas pris en compte dans le calcul du taux d'imposition, le taux brut d'ISF sur le patrimoine taxable aurait été de 1,24 % (courbe bleu clair). Ce taux aurait été de 0,94 % si le plafonnement et les réductions étaient pris en compte dans le calcul mais pas les abattements sur le patrimoine (courbe bleu foncé). En revanche, si seules les réductions étaient prises en compte dans le calcul mais pas le plafonnement, alors ce taux aurait été de 0,9 % (courbe grise).

Source : Bach L., à partir du panel ISF long de la DGFIP.

Le taux de cet impôt devrait être déterminé de manière à ce qu'un plafonnement, qui limite fortement la progressivité d'un tel impôt, ne soit pas nécessaire au sens du droit constitutionnel. Le taux marginal maximal admissible sans mécanisme de plafonnement se situe entre 0,5 et 1,8 %³⁶¹,

³⁶¹ Cf. décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, Loi de finances rectificative pour 2012 (II), cons. 33 et, pour l'interprétation de cette décision, Hodille P., Descours A. & Livet

en fonction du seuil de patrimoine déterminant l'imposition. En 2011, le taux moyen maximal du barème de l'ISF avait été fixé à 0,5 %. Un taux de 0,7 % correspondait au niveau maximum effectivement payé par les assujettis après application du plafonnement en 2017, selon les calculs de France Stratégie.

Un dispositif différentiel permettrait de limiter le caractère dégressif pour les plus hauts patrimoines, en l'absence de plafonnement, tout en restant dans des taux très limités et en n'appliquant pas d'impôt sur la détention sur les biens professionnels.

À titre illustratif, un tel impôt différentiel, appliqué aux patrimoines non professionnels supérieurs à 5 M€ avec un taux de 0,5 % permettant d'éviter le plafonnement, pourrait avoir un rendement de 1,4 Md€, avant prise en compte des effets comportementaux. Il pourrait, s'agissant de la détention du patrimoine, constituer une alternative à une taxe sur les holdings.

Les effets économiques de cet impôt sur la fortune personnelle sur les entreprises devraient être limités. Le comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital n'avait relevé aucun effet de l'ISF sur la dynamique des ETI avant 2018.

Recommandation n° 16.2 : créer un impôt différentiel sur la fortune personnelle, non plafonné, à un taux modéré et portant sur l'ensemble du patrimoine détenu hors biens professionnels.

Reste que, comme le montrent les travaux de l'IPP mentionnés ci-dessus, le retrait du plafonnement ne suffit pas à assurer une imposition réellement progressive du patrimoine des plus fortunés, du fait de l'exclusion des biens professionnels de l'assiette. Pour les 0,01 % des plus hauts patrimoines, le taux d'imposition effectif sans assiette professionnelle mais sans plafonnement était de 0,7 % en 2016, très proche du taux effectif avec biens professionnels intégrés et avec plafonnement (0,5 %), tandis que le taux en cas d'intégration des biens professionnels et de non plafonnement serait de 1,1 %. La prise en compte, nécessaire, des

P., *Panorama général des prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages et évaluation de la transformation de l'ISF en IFI*, rapport particulier n° 1 du CPO, 2025.

biens professionnels, est cependant plus réaliste au moment de la transmission.

3.3.3. Mieux imposer la transmission des très hauts patrimoines

Les développements ci-dessus montrent toute la difficulté de prendre en compte les biens professionnels pour l'imposition de la détention du patrimoine. Ces biens constituent pourtant une clé de la participation des très hauts patrimoines à l'équité verticale du système fiscal. Il paraît plus efficace de mieux les prendre en compte dans l'assiette des DMTG, dont le présent rapport propose par ailleurs une réduction du barème. Dans cette perspective, la piste d'un impôt différentiel sur les transmissions pourrait constituer un complément pertinent à la taxe sur les holdings. Une approche plus ambitieuse combinerait une imposition différentielle sur la fortune personnelle avec une adaptation du pacte Dutreil, principal outil utilisé pour la transmission d'entreprise, mais dont l'ampleur pose aujourd'hui question. Cette combinaison peut apporter une réponse déterminante à la dégressivité de l'imposition des très hauts patrimoines.

a) Scénario 1 : établir une contribution différentielle sur les très hautes transmissions

Pour sortir de l'angle mort de l'appréhension des biens professionnels, déterminante pour les plus hauts patrimoines, une solution alternative aux démarches de réduction des dispositifs d'optimisation fiscale pourrait prendre la forme d'un impôt différentiel sur les transmissions de patrimoine. Le patrimoine professionnel continuerait ainsi de bénéficier d'un régime avantageux en cours de vie de son détenteur, mais une taxation minimale serait prévue lors de sa transmission, pour éviter les cas de suroptimisation fiscale, garantissant à la fois davantage d'équité verticale et, au moins à un moment, une imposition de la création de richesse qu'il engendre pour ses propriétaires.

Le risque de voir censurer un impôt différentiel sur le patrimoine transmis au titre d'un taux considéré comme confiscatoire apparaît plus limité que pour les impôts sur le patrimoine détenu. La Cour de cassation considère en effet que le caractère confiscatoire du taux de 60 % n'est pas établi dans le cas d'une transmission à un enfant sans lien de parenté avec les donateurs (*« les demandeurs ne justifiaient pas s'être trouvés dans l'obligation de céder une partie de leur patrimoine pour s'acquitter de l'imposition litigieuse et que leur seule affirmation de la perte quasi-totale*

de leur héritage et de leur impossibilité de payer ne saurait suffire »³⁶²). De même, le risque d'une censure constitutionnelle au titre de l'intégration dans l'assiette d'un tel impôt différentiel de biens n'étant pas, dans les faits, à la disposition du contribuable (à l'exemple des biens professionnels), semble faible³⁶³.

Il serait cependant logique que cet impôt différentiel qui vise à limiter les effets des dispositifs d'optimisation sur la concentration du patrimoine (plus-values latentes, démembrement), concerne seulement les plus hauts patrimoines, au-dessus de 2,667 M€, seuil des foyers à très hauts patrimoines immobiliers au sens de la DGFIP.

L'impôt différentiel sur les grandes transmissions serait calculé en appliquant un taux proportionnel au moment de la transmission dans lequel serait réintégrées les donations effectuées dans les quinze années précédentes puis en imputant les DMTG acquittés au titre de cette transmission et des précédentes sur la même période.

La question du taux de cet impôt différentiel est évidemment centrale. Le modèle de micro-simulation de la direction générale du Trésor évoque un taux moyen effectif sur les successions en 2018 (dernière année connue à ce jour) de 9,8 % pour l'ensemble des successions. Il serait extrêmement complexe de différencier ce taux en fonction du lien de parenté avec le défunt³⁶⁴ : un taux unique est largement préférable. Eu égard aux enjeux de liquidité que pourraient induire un tel impôt, un taux de 7,5 % pourrait être fixé, une fois les abattements décomptés.

Pour éviter de porter atteinte aux situations légalement acquises, cet impôt n'aurait pas vocation à s'appliquer aux donations et aux legs réalisés avant son adoption. Les transmissions au conjoint survivant seraient également exclues de l'assiette. .

³⁶² Cass. Com. 6 mai 2014, nos13-13.301 et 13-13.302, Inédit, RJF 10/14 n° 950.

³⁶³ Décision n° 2023-1051 QPC du 1er juin 2023, Mme Catherine R et autres, cons. 14.

³⁶⁴ Callec P. Jehan A.,(2025). « Prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages et inégalités de patrimoine », CPO.

Recommandation n° 17.1 : Plafonner les possibilités d’optimisation de l’imposition des transmissions de patrimoine en établissant une contribution différentielle sur les hauts patrimoines pour les successions et les donations, hors transmissions au conjoint survivant

b) Scénario 2 : réduire le champ et le taux du dispositif Dutreil

Si un impôt différentiel sur les transmissions permet d’assurer une taxation minimale des actifs professionnels avec des effets économiques limités, cet objectif pourrait être atteint plus directement en réformant le régime fiscal dérogatoire des transmissions de patrimoine professionnel.

Le dispositif Dutreil, codifié à l’article 787B du code général des impôts, exonère des DMTG, à concurrence de 75 % de leur valeur, les parts ou actions d’une société dont l’activité principale est industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale³⁶⁵. En allégeant les prélèvements fiscaux, l’objectif recherché est de stabiliser l’actionnariat des entreprises et d’éviter en particulier la fragilisation des entreprises lors de leur transmission. L’exonération est cumulable avec l’abattement de droit commun de 100 000€ en ligne directe et la réduction de DMTG permise par le démembrement de propriété. Elle est applicable également aux donations, qui constituaient 95 % des pactes souscrits en 2022. Si le donateur a moins de 70 ans au moment de la transmission et si la donation est en pleine propriété, une réduction supplémentaire de 50 % est appliquée au montant du droit de donation déjà réduit par le pacte Dutreil.

Plusieurs conditions sont posées à l’application du dispositif Dutreil : détention de l’entreprise par le donateur pendant une durée minimale de deux ans ; engagement de conservation par les bénéficiaires de l’entreprise pendant quatre ans et de poursuite de l’activité pendant trois ans.

³⁶⁵ Cela exclut les activités de gestion de son propre patrimoine mobilier ou immobilier, par exemple les sociétés civiles immobilières.

La Cour des comptes³⁶⁶ a estimé la dépense fiscale à 5,3 Md€ en 2024. Le PLF 2026 retient une estimation de 4 Md€.

L'utilisation du pacte, limitée aux détenteurs de patrimoine professionnel, concerne une population relativement réduite et concentrée dans le haut de la distribution (environ 5 000 pactes signés en 2024, pour une valeur ajoutée moyenne des entreprises concernées entre 2018 et 2024 de 46 M€).

Selon l'évaluation de politique publique de la Cour des comptes³⁶⁷, la part de l'avantage fiscal associée à des PME-ETI industrielles est limitée, autour de 15 %, avec une concentration pour l'ensemble des secteurs sur les plus grandes entreprises (54 % de l'avantage va aux entreprises de plus de 500 salariés). L'essentiel de l'avantage fiscal est lié à l'exonération de droits sur 75 % de l'actif transmis³⁶⁸, et la dépense fiscale est très concentrée : 65% de son montant est imputable à 1 % des donataires et héritiers (soit 110 personnes en 2024), avec un avantage fiscal moyen pour ces 110 personnes de 30 M€ en 2023.

Le pacte Dutreil renforce aussi les incitations au management familial. Plusieurs études théoriques mettent en évidence les avantages propres à la gouvernance héréditaire (réduction des coûts d'agence résultant de la séparation du pouvoir managérial et du pouvoir actionnarial, avantage réputationnel). Mais la littérature économique montre également des inconvénients : réduction des incitations à se former ou à recruter les profils les plus adaptés, obstacle à une restructuration parfois souhaitable pour l'entreprise. Des études empiriques françaises concluent à un impact causal négatif de la succession familiale sur la performance économique des entreprises (Bach 2009³⁶⁹, Ferrero et de Loubens 2013³⁷⁰).

Dans son évaluation avec le soutien de l'IPP, la Cour compare les trajectoires des entreprises transmises ou non avec un pacte. Le pacte s'avère favorable à la pérennité du contrôle familial et à la stabilité de l'actionnariat, avec une probabilité de faillite ou de dissolution dans les

³⁶⁶ Ibid

³⁶⁷ *Le pacte Dutreil*, Cour des comptes, novembre 2025

³⁶⁸ Selon la Cour des comptes, le coût de la réduction additionnelle de 50 % pour donation en pleine propriété avant 70 ans ne représentant qu'environ 100 M€ au sein de ce montant.

neuf années qui suivent la transmission légèrement plus forte sans pacte. En revanche, aucune différence notable n'est observée en termes d'emplois ou d'investissements.

Une partie des critiques portant sur le pacte tient à son approche très large : il permet la transmission d'actifs familiaux, d'immobilier ou d'œuvres d'art. La totalité de la valeur de la société est en effet éligible à l'abattement, dès lors que l'activité qu'elle exerce est éligible, y compris si cette société exerce également, de manière accessoire, des activités non professionnelles. La doctrine fiscale³⁷¹ s'est d'ailleurs assouplie en 2021 pour les bénéficiaires, l'administration fiscale devant désormais démontrer pour remettre en cause l'application du pacte que les actifs patrimoniaux non professionnels sont d'une importance telle qu'ils changent la nature de l'activité, alors qu'auparavant, un seuil de 50 % de l'actif concerné était applicable.

Ainsi, grâce à la constitution de *holdings*, l'objectif initial du pacte paraît dépassé. Si les taux effectifs d'imposition tendent à augmenter avec la valeur de l'entreprise transmise, le gain fiscal retiré de l'usage du pacte Dutreil, pour une donation de titres d'entreprises d'une valeur de 50 M€ est très important : pour un donateur âgé de 60 ans avec un enfant, le taux effectif d'imposition avec le pacte Dutreil, associé à un démembrement, passe ainsi de 44,4 % à 5,1 % pour une donation en pleine propriété.

Il semble ainsi difficile de conclure à des retombées économiques du pacte à la hauteur du coût très important qu'il entraîne pour les finances publiques. Un resserrement des conditions d'éligibilité mériterait d'être envisagé afin de mieux cibler les transmissions créatrices de valeur économique et de réduire les effets d'aubaine. Un groupe de travail a été lancé par la DLF afin de cibler le bénéfice de l'exonération du pacte Dutreil aux seuls actifs affectés à l'activité opérationnelle des sociétés, c'est-à-dire à la valeur vénale des parts et actions correspondant à des actifs détenus par la société ou par des sociétés contrôlées par cette dernière et affectées à leurs activités opérationnelles. La Cour recommande la diminution du taux de l'abattement au-delà d'un certain montant d'actif transmis, et une diminution, soit pour toutes les entreprises, soit pour celles qui ne sont pas exposées à la concurrence internationale, cette diminution étant accompagnée d'un recours facilité au paiement différé. Elle recommande

³⁷¹ Callec P., Jehan A. (2025). « Prélèvements obligatoires sur le patrimoine des ménages et inégalités de patrimoine ».

également une suppression ou une réduction de l'abattement pour les activités réglementées, et ainsi qu'une augmentation de la durée d'engagement individuel de conservation, ou une possibilité de réduction a posteriori des effets du pacte en cas de revente rapide.

L'abaissement du taux d'exonération partielle prévu par le pacte Dutreil de 75 % à 50 % (taux applicable à la création du dispositif en 2003) réduirait la dépense fiscale d'un montant estimé à 1,3 Md€.

Le tableau ci-dessous récapitule différents cas-types de transmission de biens professionnels pour un enfant, en prenant en compte une réduction des barèmes des DMTG, et un impôt différentiel ou un Dutreil réduit. L'abaissement du taux conduirait, pour un patrimoine professionnel de 50 M€ transmis avant 60 ans dans le cadre d'un pacte Dutreil avec démembrement à un enfant à augmenter le taux d'imposition effectif de 5,1 à 8,3 %, dans le scénario 2 de réduction du barème présenté plus haut. À 5 M€, le taux d'imposition effectif, aujourd'hui proche de 2,1%, s'établirait à 4,9 %. À 500 000 €, l'imposition, aujourd'hui nulle, représenterait 2 157 €.

Tableau n° 15 : taux effectif d'imposition (donateur âgé de moins de 60 ans, avec démembrement)

	Sans Dutreil et démembrement, barème actuel	Avec Dutreil, démembrement et barème actuel	Avec Dutreil, démembrement, taux DMTG réduits, hypothèse 1, et impôt différentiel (7,5 % au-dessus de 5 M€)	Avec Dutreil à 50 %, démembrement et taux DMTG réduits, hypothèse 2
<i>Montant transmis</i>	500 000 €	500 000 €	500 000 €	500 000 €
Droits de donation	78 194 €	0 €	0 €	2 157 €
Taux d'imposition	15,6 %	0 %	0 %	0,4 %

Montant transmis	5 000 000 €	5 000 000 €	5 000 000 €	5 000 000 €
Droits de donation	1 967 394 €	103 194 €	97 520 €	243 032€
Taux d'imposition	39,3 %	2,1 %	2,0%	4,9 %
Montant transmis	50 000 000 €	50 000 000 €	50 000 000 €	50 000 000 €
Droits de donation	22 217 394 €	2 529 894 €	3 750 000 €	4 147 749 9 €
Taux d'imposition	44,4%	5,1 %	7,5 %	8,3 %

Source : CPO.

Recommandation n° 17.2 : restreindre le champ du pacte Dutreil aux seuls actifs professionnels et allonger de deux ans la durée d'engagement nécessaire pour bénéficier de l'exonération partielle ; rabaisser le taux d'exonération partielle du Dutreil de 75 % à 50 %.

Conclusion

Bien que partiellement simplifiée par la réforme de 2018, l'imposition du patrimoine est un objet de larges dissensus.

Elle est critiquée en raison des distorsions qu'elle entraîne dans l'orientation de l'épargne et connaît des problèmes d'acceptabilité, notamment sur le sujet de l'imposition des successions, paradoxalement saluée par la littérature économique sans pour autant emporter l'adhésion des contribuables.

Elle apparaît inadaptée aux évolutions démographiques et sociétales. Face au mouvement extrêmement marqué de concentration des hauts et très hauts patrimoines, elle est évoquée comme un instrument d'atténuation de ces inégalités, la place des revenus et plus-values latentes et des biens professionnels jouant un rôle central dans ce débat.

Le débat économique rappelle les risques induits par une imposition trop marquée de la détention du patrimoine, par ailleurs clairement encadrée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Les perspectives d'une approche multilatérale du sujet s'éloignent, et l'attention doit demeurer sur les possibilités de mobilité fiscale.

Mais des pistes que le présent rapport s'attache à éclairer sont possibles pour améliorer cette imposition, à rendement constant.

Elles visent d'abord à diminuer les distorsions économiques en limitant les dispositifs qui orientent l'épargnant vers l'immobilier et l'assurance-vie, au détriment d'autres actifs. Elles portent également, au sein de l'imposition du patrimoine immobilier, sur des mesures destinées à fluidifier le marché de l'achat et de la location.

Les défis posés par les évolutions démographiques et sociétales posent des questions relevant de l'égalité horizontale entre les générations, ou entre bénéficiaires des transmissions. Des propositions permettant de faciliter les donations anticipées dans les familles, y compris élargies, sont formulées.

Une réforme de l'imposition du patrimoine devrait avoir comme souci premier de rétablir l'acceptabilité de cette dernière, ce qui implique d'agir pour améliorer l'information d'épargnants en moyenne très peu formés sur le sujet, mais aussi de faire évoluer le seul impôt qu'ils paient pour le grand nombre d'entre eux, la taxe foncière.

Au-delà, l'imposition de la transmission du patrimoine serait mieux comprise si ses taux apparents, les plus élevés de l'OCDE, se rapprochaient de ses taux effectifs, ce qui implique une diminution du barème mais aussi, de manière concomitante et équilibrée pour les finances publiques, un élargissement des assiettes, mitées par des dispositifs dérogatoires comme l'assurance-vie déjà évoquée, mais aussi les différentes modalités de transmission des biens professionnels.

Pour améliorer une égalité verticale de plus en plus fragilisée par la progression rapide de la concentration des patrimoines et l'accumulation des transmissions à venir, cette réforme de l'imposition de la transmission pourrait être complétée par des mesures portant sur l'imposition récurrente des très hauts patrimoines qui pourraient prendre la forme soit d'un impôt différentiel sur la fortune personnelle (hors biens professionnels) à un taux modéré mais non plafonné, soit d'une taxe sur les holdings.

Le tableau ci-dessous rappelle les enjeux financiers des principales recommandations. Celles-ci s'appuient, d'une part, sur des recommandations visant une imposition plus neutre, permettant des investissements efficaces, mieux adaptée aux changements démographiques et sociétaux, ainsi qu'une amélioration simultanée de l'acceptabilité et de l'équité par une imposition à taux faible et assiette large, avec deux scénarios possibles.

Le premier scénario associe la taxation des liquidités logées dans les *holdings* sur une longue durée, pour éviter leur utilisation à des fins d'optimisation fiscale, à un impôt différentiel portant sur les plus hautes transmissions et prenant en compte les actifs professionnels.

Le second, plus ambitieux et permettant une réduction plus marquée des barèmes des DMTG, conjuguerait un impôt différentiel sur le patrimoine non professionnel qui éviterait le plafonnement en usage pour l'ancien ISF grâce à un taux modéré et une réduction des dérogations portées par le pacte Dutreil, dont l'utilité – maintien effectif de l'actionnariat, mais sans effets avérés sur l'emploi et l'investissement – ne paraît pas à la hauteur du coût actuel.

Ces deux scénarios chiffrés diffèrent en termes d'ambition des mesures d'élargissement de l'assiette et d'accroissement de l'imposition des très hauts patrimoines, mais aussi de diminution du barème pour la majorité des contribuables. Tous deux permettent de réduire les distorsions liées à la fiscalité du patrimoine, tout en assurant une répartition plus équilibrée de la charge fiscale au sein de la population.

	Scénario 1	Scénario 2
1- Une imposition plus neutre, permettant des investissements efficaces		
1. Compléter les mesures de détection et le contrôle des actifs numériques détenus par les non-résidents prévues par la directive DAC 8 par une obligation pour les prestataires de services sur actifs numériques de déclarer les comptes d'actifs numériques détenus par les résidents et une obligation de notification à l'administration fiscale de la détention de portefeuilles de crypto-actifs auto-hébergés à partir d'un seuil défini en valeur	-	
2. Remplacer les abattements pour durée de détention sur les plus-values immobilières par un coefficient destiné à rendre compte de l'érosion monétaire en prévoyant une application différée d'un an	- 0,2 Md€ / + 0,3 Md€	
3. Diminuer le taux plafond de la part départementale des DMTO en compensant le manque à gagner pour les départements.	-1,35 Md€	
4. Continuer à rapprocher l'imposition des revenus tirés respectivement de la location meublée et de la location nue en mettant fin à la déductibilité de l'amortissement du bâti en charge au régime LMNP réel et créer un abattement forfaitaire unique de 40 %, s'appliquant sur l'ensemble des revenus immobiliers déclarés aux régimes micro-foncier ou micro-BIC (bénéfices industriels et commerciaux).	+ 0,4 Md€	
5. Diminuer le taux des droits d'enregistrement pour la reprise d'une entreprise individuelle ou d'une société	-0,3 Md€	
6. Rapprocher le traitement fiscal des sommes transmises au titre de l'assurance-vie de celui de l'ensemble des transmissions en appliquant le barème des DMTG en ligne directe à partir de la tranche marginale à 20 %.	+ 1,25 Md€	
7. Rationaliser les plafonds de dépôts des livrets d'épargne réglementée et soumettre à l'imposition de droit commun les dépôts excédant ces montants.	+ 0,2 Md€	
8. Réintégrer l'ensemble des revenus du patrimoine dans le revenu fiscal de référence afin de mieux refléter les revenus patrimoniaux réels des ménages.	-	
Total – orientation 1	Entre 0 et + 0,5 Md€	

	Scénario 1	Scénario 2
2- Adapter l'impôt aux changements démographiques et sociétaux		
9.Étendre à 5 ans les possibilités de paiements fractionnés pour les actifs successoraux illiquides à plus de 75 %.	-	
10. Abaisser de 2,5 à 1,1 % le droit de partage et relever de 80 à 85 ans la limite d'âge prévue pour les donations de sommes d'argent exonérées.	- 0,3 Md€	
11. Pour renforcer la liberté de tester tout en préservant les droits des héritiers, limiter le montant de la réserve héréditaire de manière à ce qu'elle soit de la moitié de la succession en présence d'un enfant et des deux tiers en présence de deux enfants ou plus	-	
12. Créer un abattement spécifique pour l'enfant du conjoint, au niveau de celui des neveux et nièces	Ns	
Total – orientation 2	-0,3 Md€	
3- Améliorer l'acceptabilité et l'équité par une imposition à taux faible et assiette large		
13. Alléger les taux des DMTG en révisant les barèmes pour les transmissions en ligne directe et indirecte dans le cadre d'une réforme équilibrée pour les finances publiques	- 1,0 Md€	-2,5 Md€
14.Engager une réflexion sur le traitement fiscal des donations en nue-propriété	-	
15. Encadrer de manière plus contraignante le bénéfice du report d'imposition dans le cadre du régime de l'apport-cession et prévoir une expiration systématique de ce report au moment de la transmission, que cette dernière prenne la forme d'une donation ou d'une succession.	Nc	
16.1 Imposer les revenus logés sur une longue durée au sein de holdings contrôlées par un nombre limité de personnes physiques	+ 1,0 Md€	-
16.2 Créer un impôt différentiel sur la fortune personnelle non plafonné à un taux modéré portant sur l'ensemble du patrimoine détenu hors biens professionnels.	-	+ 1,4 Md€
17.1 .Plafonner les possibilités d'optimisation de l'imposition des transmissions de patrimoine en établissant une contribution différentielle sur les hauts patrimoines pour les successions et les donations, hors transmissions au conjoint survivant	Nc	-
17.2 . restreindre le champ du pacte Dutreil aux seuls actifs professionnels et allonger de deux ans la durée d'engagement nécessaire pour bénéficier de l'exonération partielle. Rabaisser le taux d'exonération partielle de 75 % à 50 %	-	+1,3 Md€
Total – orientation 3	+ 0,0 Md€	+ 0,2 Md€