

10) Fallait-il supprimer l'ISF et comment fallait-il le remplacer ?

François ECALLE

Le Parlement a voté en 2018 la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et l'a remplacé par un impôt sur la fortune immobilière (IFI) à compter de 2018. Cette note examine l'intérêt de cette réforme.

A) Les principales caractéristiques de l'ISF

L'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) était dû par les ménages résidents dont le « *patrimoine net* », en France ou dans le reste du monde, était supérieur à 1,3 M€ et par les ménages non-résidents qui possédaient en France des biens, hors placements financiers, d'une valeur nette supérieure à ce montant. Il s'agissait du patrimoine au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, net au sens où les dettes du ménage étaient déduites de ses actifs.

Les contribuables dont le patrimoine net était supérieur à 2,57 M€ devaient détailler ses éléments et leur estimation dans une déclaration déposée avant le 15 juin avec le paiement de l'impôt calculé par eux-mêmes. Ceux dont le patrimoine net était compris entre 1,3 et 2,57 M€ indiquaient seulement sa valeur globale sur leur déclaration d'impôt sur le revenu.

Certains biens étaient exonérés d'ISF, en particulier : les biens professionnels, c'est-à-dire les biens nécessaires à l'activité principale des entrepreneurs individuels ainsi que les actions et parts de sociétés (non immobilières) où le contribuable détenait plus de 25 % des droits de vote et exerçait une fonction de dirigeant qui lui assurait sa rémunération principale ; les antiquités (âge supérieur à 100 ans), œuvres d'art et objets de collection ; les titres reçus en contrepartie de la souscription au capital d'une PME. Certains biens faisaient l'objet d'une exonération partielle (bois et forêts, biens ruraux loués à long terme...).

Les biens devaient être évalués à leur « *valeur vénale réelle* », celle à laquelle ils pourraient être vendus, sauf exceptions (valeur nominale pour les liquidités et la plupart des produits d'épargne, forfait de 5 % du patrimoine pour le mobilier à défaut d'une autre estimation...). Un abattement de 30 % était appliqué à la valeur vénale de la résidence principale.

L'ISF était calculé en appliquant un « *barème progressif par tranche* ». Le montant du patrimoine était décomposé en six tranches et le taux appliqué était : nul sur la première (part du patrimoine inférieure à 0,8 M€) ; de 0,5 % sur la deuxième (de 0,8 à 1,3 M€) ; de 0,7 % sur la troisième (de 1,3 à 2,57 M€) ; de 1,0 % sur la quatrième (de 2,57 à 5,0 M€) ; de 1,25 % sur la cinquième (de 5,0 à 10,0 M€) ; de 1,5 % sur la sixième (au-delà de 10,0 M€).

L'application de ce barème conduisait à un montant qui pouvait faire l'objet de deux réductions d'impôt : pour les investissements dans des PME ; pour les dons à certains organismes d'intérêt général.

Le montant de l'ISF était enfin plafonné de sorte que le cumul des impôts sur le revenu et de l'ISF ne dépasse pas 75 % des revenus du ménage.

L'ISF a donné lieu à 358 000 déclarations en 2018. Ce nombre avait régulièrement augmenté de 2004 à 2010 et a connu une forte diminution en 2011 sous l'effet du relèvement du seuil d'imposition (de 0,8 à 1,3 M€). Son rendement s'est élevé à 5,1 Md€ en 2017.

B) Les justifications d'une suppression de l'ISF

1) Des impôts plus élevés en France sur le patrimoine

Les économistes distinguent les [prélèvements obligatoires](#) sur la consommation et sur les deux « *facteurs de production* » que sont le travail et le capital.

Les prélèvements obligatoires sur le capital sont constitués de prélèvements sur ses revenus (impôts sur les bénéficiaires des sociétés et les revenus des personnes physiques, CSG et prélèvements sociaux) et sur son stock, à travers sa détention (ISF, taxes foncières...) et sa transmission (droits de mutation à titre onéreux ou gratuit...). Apprécier l'ampleur de ces prélèvements pose d'importants problèmes méthodologiques (cf. [fiche de l'encyclopédie](#)). La Commission européenne publie néanmoins chaque année une estimation des prélèvements sur le capital dans les pays européens selon une méthodologie harmonisée dans son [rapport annuel sur les prélèvements obligatoires](#).

Les impôts sur le seul patrimoine des ménages se sont élevés en 2017, en comptabilité nationale, à 5,1 Md€ pour l'ISF, à 14,1 Md€ pour les droits de mutation à titre gratuit (DMTG), à 18,9 Md€ pour les taxes foncières (part ménages) et à 14,6 Md€ pour les droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

Les comparaisons entre pays relatives aux seuls prélèvements sur le patrimoine des ménages sont difficiles car les statistiques des organisations internationales ne distinguent pas toujours les impôts sur le patrimoine des ménages et des entreprises.

Eurostat estimait ainsi que les impôts sur le patrimoine représentaient 4,6 % du PIB en France en 2017, contre une moyenne de 2,5 % dans la zone euro ou l'Union européenne. La France était le pays européen où ces impôts étaient les plus importants, suivi par le Royaume-Uni (4,3 % du PIB). En Allemagne, ils se montaient à seulement 1,1 % du PIB. Le remplacement de l'ISF par un impôt sur la fortune immobilière n'a réduit le poids des impôts sur le patrimoine en France que de moins de 0,2 point de PIB.

La France était le seul grand pays de l'Union européenne, avec l'Espagne, à appliquer un impôt sur l'ensemble du patrimoine d'un ménage. L'Italie appliquait un impôt sur la fortune limité aux actifs financiers, à côté des taxes foncières. Les prélèvements sur l'immobilier avaient presque partout un rendement important. En revanche, les droits sur les successions étaient souvent très faibles. Les impôts sur le patrimoine étaient marginaux en Suède.

2) Un impact défavorable au financement de l'économie française

Des travaux de l'OCDE cités par le comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, dans son [rapport d'octobre 2020](#), montrent que les taux marginaux d'imposition des placements financiers des ménages étaient en France nettement au-dessus de la moyenne

internationale, voire au premier rang, en 2017. La réforme mise en œuvre en 2018 les a seulement rapprochés de la moyenne.

Il est très probable, même s'il est difficile de le démontrer empiriquement, que les impôts sur le capital des ménages réduisent leur incitation à épargner et limitent ainsi le financement de l'économie. Or l'épargne de l'ensemble des acteurs économiques (ménages entreprises et administrations) est globalement insuffisante en France par rapport à leurs investissements, pourtant eux-mêmes insuffisants, ce qui se traduit par un déficit, de 0,8 % du PIB en 2019, de nos transactions courantes (dont le solde est comptablement égal à la différence entre l'épargne et l'investissement). Ce déficit des transactions courantes signifie que nous devons nous endetter auprès des non-résidents ou leur céder une partie de notre patrimoine.

L'impact de ces impôts sur l'expatriation des ménages les plus fortunés est difficile à mesurer. En effet, les motifs des départs à l'étranger sont nombreux, souvent de nature professionnelle, et la fiscalité est rarement spontanément avancée par les partants pour les expliquer. Le comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital considère néanmoins, dans son rapport d'octobre 2020, que le passage de l'ISF à l'IFI s'est accompagné d'une diminution du nombre d'expatriations fiscales et d'une augmentation du nombre de retours de contribuables en France.

Une réduction de la taxation du patrimoine ne peut entraîner des comportements plus favorables à la croissance qu'à long terme. Il faut en effet d'abord convaincre les personnes concernées qu'elle n'est pas seulement temporaire. La crise sociale de 2018 et la crise sanitaire et économique de 2020 ayant été accompagnées par de nombreuses demandes de restauration de l'ISF, il est fort probable que les « exilés fiscaux » attendent encore quelques temps avant de se décider à revenir en France.

3) Une assiette difficile à estimer et un impôt difficile à contrôler

Trois méthodes sont utilisées par les services fiscaux pour estimer la valeur vénale réelle : retenir la valeur d'acquisition du bien et lui appliquer un coefficient correspondant à la hausse des prix pour la catégorie de biens en question depuis sa date d'acquisition ; retenir le prix de vente moyen de biens comparables à la date d'estimation ; multiplier les revenus tirés de ce bien par l'inverse d'un taux de rendement moyen correspondant à cette catégorie de biens.

Ces trois méthodes présentent des difficultés de mise en œuvre par le contribuable et de contrôle par les services fiscaux si bien que les valeurs retenues par les contribuables ou l'administration sont souvent très incertaines.

La première est peu fiable si l'acquisition est ancienne car les indices de prix statistiquement robustes qui sont disponibles sont des moyennes qui ne correspondent pas nécessairement à l'évolution du prix d'un bien particulier.

La deuxième suppose l'existence d'un marché transparent et de statistiques des prix de ce marché suffisamment fiables. C'est le cas, par exemple, pour les titres cotés en bourse et l'or. Ce n'est pas le cas pour les titres non cotés, ni pour l'immobilier si on met à part les biens les plus standardisés. Les seules statistiques publiques officielles de prix des transactions, établies par l'Insee et les chambres de notaires, ne donnent que des moyennes sur de larges zones dont le prix d'un bien particulier peut s'éloigner fortement du fait de sa localisation précise, de son état général ou de contraintes particulières (bien occupé, soumis à des servitudes...). Les

données sur les transactions que la DGFIP met désormais à disposition des contribuables pour faciliter leur estimation portent souvent sur des biens non comparables et n'ont pas de valeur statistique.

La troisième méthode s'applique seulement aux biens qui procurent un revenu et repose sur l'existence de taux de rendement de référence. Or ceux-ci sont aussi peu fiables que les prix des transactions, pour des raisons semblables, et il n'existe d'ailleurs pas de statistiques publiques assez fines sur le rendement locatif de l'immobilier.

La méthode économétrique des « *prix hédoniques* » pourrait être utilisée pour valoriser certaines caractéristiques des biens immobiliers mais il n'est pas sûr qu'elle soit connue des services fiscaux.

Le prix auquel ces biens sont achetés et revendus constitue finalement l'information la plus fiable dont disposent les services fiscaux. Elle leur permet éventuellement de redresser les montants déclarés sur les trois années précédentes.

4) Un barème archaïque

Le barème de l'ISF a changé plusieurs fois mais restait la survivance d'une époque où le rendement du capital dépassait 10 %¹. Si un actif rapportait un revenu de 3 % par an, ce qui était élevé en 2017, l'Etat pouvait en prélever plus de la moitié au titre des impôts sur le revenu (IR, CSG et prélèvements sociaux) et la moitié au titre de l'ISF, son taux marginal supérieur étant de 1,5 %, ce qui conduisait à un prélèvement total « confiscatoire » supérieur à 100 %.

Le total des impôts sur le revenu et de l'ISF était certes plafonné à 75 % du revenu du ménage. Cependant, tant que ce plafond n'était pas atteint, accroître son patrimoine de 100 € pour en tirer un revenu de 3 € pouvait entraîner un prélèvement marginal de plus de 3 €. De plus, si ce plafond était nécessaire pour que l'ISF ne soit pas « confiscatoire », il pouvait conduire à des montages financiers difficilement contrôlables visant à camoufler une partie des revenus.

5) Un impôt qui avantageait indûment les célibataires

Les couples mariés ou liés par un PACS faisaient l'objet d'une imposition commune à l'ISF. En conséquence, un couple dont le patrimoine était de 2 M€ devait payer l'ISF tandis que deux célibataires ayant chacun un patrimoine de 1 M€ en étaient exonérés. Plus généralement un couple payait toujours un ISF plus élevé que deux célibataires dont le patrimoine total était identique, ce qui était une forte incitation à vivre séparément, au moins en apparence. Les personnes en situation de « concubinage notoire » étaient certes soumises en principe à une imposition commune, mais l'administration n'était pas armée pour les détecter et sanctionner.

C) Les impôts qui auraient pu remplacer l'ISF

1) Une redistribution souhaitable des patrimoines

Comme le rappelle une [note de France Stratégie](#) de janvier 2017, la concentration du patrimoine des ménages est très forte en France (les 10 % les plus fortunés en possèdent la

¹ Il a été créé (d'abord l'impôt sur les grandes fortunes puis l'impôt de solidarité sur la fortune) dans les années 1980 pendant lesquelles le rendement des obligations publiques de plus de 1 an a été en moyenne de 11,9 %.

moitié). Elle s'est renforcée de 1997 à 2008 sous l'effet de l'envolée des prix de l'immobilier puis s'est stabilisée. Une redistribution est légitime pour renforcer la cohésion sociale.

L'impact des impôts sur le patrimoine des ménages (ISF, droits de mutation, taxes foncières) sur sa concentration n'est toutefois pas mesuré. En réalité, les impôts comme l'ISF et les taxes foncières réduisent d'abord le revenu disponible des contribuables concernés. Ceux-ci vendent une partie de leurs actifs seulement lorsque leur revenu disponible devient inférieur à leur besoin de consommation. Compte-tenu de leur taux (jusqu'à 60 %), seuls les droits de succession et donation obligent souvent les légataires à céder une partie de leurs biens.

2) Une bonne solution : les droits sur les successions et donations

La redistribution des patrimoines peut prendre deux formes, l'ISF et la taxation des successions et donations. L'ISF a pour inconvénient de pénaliser ceux qui préfèrent l'épargne à la consommation immédiate, alors même que l'épargne est nécessaire pour financer les investissements, et de taxer le capital accumulé grâce au travail et à la prise de risques.

Les droits sur les successions et donations contribuent à une plus grande égalité des chances et à faire en sorte que le niveau de vie dépende plus du talent et des efforts de chacun que de ceux de leurs parents. Certes, pour le testateur, le legs correspond à une épargne accumulée grâce à son talent et à ses efforts qu'il doit pouvoir utiliser librement. La taxation des successions et donations doit donc rester mesurée. Mais, pour le légataire, le legs constitue généralement une « aubaine » au sens économique, c'est-à-dire un gain sans contrepartie.

L'ISF, dont le rendement budgétaire est de 5 Md€ en 2017, aurait pu être en partie remplacé par une hausse des droits sur les successions et donations, dont le rendement était de 12 Md€, en ciblant cette hausse sur les plus importantes. Cette compensation aurait dû être seulement partielle de sorte de réduire le montant global des impôts sur le patrimoine. L'architecture des droits de donation et succession pourrait en outre être revue en s'inspirant des analyses et propositions présentées par France Stratégie dans une note de janvier 2017, notamment celles visant à favoriser les donations compte-tenu de l'augmentation de l'espérance de vie.

Les droits de succession et donations sont estimés en appliquant les mêmes méthodes que pour asseoir l'ISF et présentent donc les mêmes difficultés d'application. Les contribuables et les services fiscaux peuvent toutefois prendre plus de temps pour les mettre en œuvre si ces estimations sont réalisées une fois par génération et non une fois par an. En outre, l'estimation des biens hérités est souvent une nécessité pour les héritiers qui veulent sortir de l'indivision.

Les redevables des droits de succession et donation sont enfin des personnes et non des ménages. Ces impôts ne défavorisent donc pas les couples au profit des concubins fiscaux.

3) Une mauvaise solution : l'imposition des signes extérieurs de richesse

L'idée d'une imposition des signes extérieurs de richesse est réapparue à l'occasion du débat parlementaire sur la suppression de l'ISF. Les voitures et les bateaux luxueux ainsi que l'or semblent être considérés comme des signes qui devraient être plus particulièrement taxés. Il n'existe aucune définition satisfaisante des signes extérieurs de richesse. A la liste précédente, on peut par exemple ajouter les avions, les bijoux, les œuvres d'art, les robes de collection, les montres de luxe, les chevaux de course, les séjours dans les palaces, les repas dans les restaurants à trois étoiles, les caves remplies de grands vins etc. L'imposition des signes extérieurs de richesse risque de se traduire par une forte complexification du système fiscal.

La fiscalité n'a pas à déterminer ce qu'il convient ou non de posséder. L'impôt sur les revenus doit permettre de les redistribuer, en étant complété par un impôt sur le patrimoine comme les droits de succession, et le revenu disponible après imposition doit pouvoir être utilisé par chacun selon ses propres choix, sous réserve des externalités négatives associées à la consommation de certains biens (tabac, alcools...).

D) La solution retenue : l'impôt sur la fortune immobilière

La loi de finances pour 2018 a remplacé l'ISF par un impôt sur la fortune immobilière (IFI) qui a fait l'objet de 139 000 déclarations et qui a rapporté 2,1 Md€ en 2019.

Les biens immobiliers sont soumis à un barème identique à celui de l'ISF, avec notamment un taux marginal supérieur de 1,5 % qui correspond au rendement net de certains investissements locatifs.

L'assiette est la même que celle déjà retenue dans le cadre de l'ISF, excluant notamment les biens utilisés à titre professionnel, avec le même abattement de 30 % sur la valeur de la résidence principale. Les difficultés d'estimation de cette assiette restent les mêmes.

Des dispositions nouvelles sont toutefois prises pour que les ménages ne placent pas leur patrimoine immobilier personnel dans des sociétés dont les parts sont exonérées d'IFI mais dont ils ont le contrôle. Ces dispositions sont inévitablement complexes.

Ce nouvel impôt présente donc les mêmes défauts que l'ISF mais il ne porte que sur l'immobilier. Les économistes considèrent certes que les impôts fonciers ont des propriétés satisfaisantes, notamment parce que l'offre foncière est fixe et ne peut donc pas être affectée par sa taxation, qui ne touche que la « rente foncière ». Cependant, ces analyses ne valent que pour le foncier au sens strict et non pour le bâti dont l'offre est fortement dépendante de sa rentabilité et donc de la fiscalité qui s'y applique. Or il est en pratique très difficile de distinguer les parts respectives du foncier et du bâti dans le prix d'un bien immobilier et l'IFI n'opère donc pas cette distinction.

Les biens immobiliers sont déjà soumis à des taxes foncières (TF) qui ne distinguent pas plus le foncier au sens strict du bâti, sauf quand le terrain est non-bâti. Ils sont donc soumis à deux impôts (IFI et TF) portant sur la même assiette dont la valeur est estimée selon des méthodes différentes, par les contribuables eux-mêmes (IFI) et par l'administration (TF).

En conséquence, si on peut comprendre que l'ISF n'ait pas été totalement supprimé pour des raisons politiques et sociales, il est souhaitable que l'IFI disparaisse lui aussi à un horizon plus ou moins lointain, en même temps que sera transformée la législation sur les taxes foncières elles-mêmes, en abandonnant le principe d'une assiette sur les bases cadastrales pour une assiette sur les valeurs vénales (voir la note sur la rénovation des [bases cadastrales](#)).

