

N° 351

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 juin 2004

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'impôt de solidarité sur la fortune,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Tréguët.

Impôts et taxes.

INTRODUCTION

Le barème de l'impôt de solidarité sur la fortune, hormis l'introduction en loi de finances pour 1999 d'une nouvelle tranche, à 1,8 %, pour les patrimoines nets imposables supérieurs à 15 millions d'euros, a été marqué par une remarquable stabilité entre 1997 et 2003. Sur ces six dernières années, votre commission des finances dispose donc de données comparables par nature, permettant un état des lieux complet d'un impôt qui suscite des analyses plus fréquemment fondées sur des préjugés que sur des chiffres.

Les chiffres présentés par votre rapporteur général, tous issus des statistiques officielles du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, n'appellent *a priori* pas des commentaires nourris, tant ils frappent par leur évidence. La mise en perspective de ces chiffres, sur six années, fait néanmoins apparaître des dysfonctionnements tels qu'il a paru utile à votre rapporteur général de proposer une « boîte à outils » pour, à court terme, rendre l'ISF plus supportable aux redevables qui l'acquittent et, à moyen terme, définir un barème simplifié plus compatible avec l'attractivité du territoire.

Les principes de base de la fiscalité, conduisant à préférer des tranches élargies et des taux d'imposition économiquement réalistes, ont permis de dessiner plusieurs hypothèses de travail pour une réforme du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune qui prend tout son sens au moment où le rapatriement des capitaux devient une préoccupation gouvernementale.

CHAPITRE PREMIER :

LES CARACTÈRES STRUCTURELS DE L'ISF

I. UN IMPÔT À RENDEMENT DÉCROISSANT

A. L'ISF DE 1997 À 2003 : UNE CROISSANCE DES ASSUJETTIS DE 67,5 %, UN RENDEMENT MOYEN EN BAISSSE DE 9,1 %

1. La dynamique démographique des assujettis à l'ISF

a) En six ans, le nombre de redevables à l'ISF a augmenté de 67,5 %

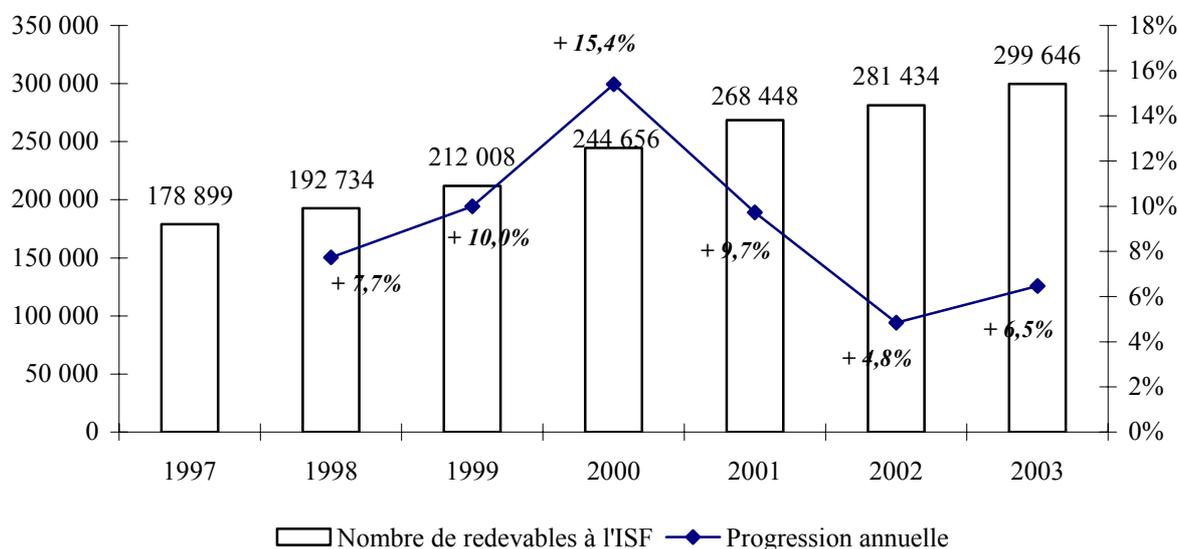
Le nombre de foyers redevables à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) est passé de 178.899 en 1997 à 299.646 en 2003. **L'ISF a ainsi « accueilli » plus de 120.000 nouveaux foyers redevables en six ans.**

Par comparaison, en ce qui concerne l'année 2002, le nombre de foyers fiscaux situés, pour l'impôt sur le revenu, dans les tranches de revenu imposable supérieur à 75.000 euros s'établit à 372.000. Ce nombre est de 191.000 dans les tranches de revenu imposable supérieur à 100.000 euros. Le nombre de foyers fiscaux voyant leur abattement de 20 % plafonné ne s'élevait en 2002 qu'à 105.000.

Sur la période 1997-2003, la progression est continue. La plus forte hausse a été enregistrée en 2000, avec une augmentation du nombre de redevables de plus de 15 %. Depuis, le taux annuel de progression du nombre de redevables à l'ISF s'est sensiblement ralenti. Il s'établit néanmoins encore à des niveaux élevés : + 6,5 % en 2003 par exemple.

Evolution du nombre de redevables à l'ISF depuis 1997

(en valeur absolue et en %)



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

b) La hausse du nombre de redevables concerne toutes les tranches du barème

La hausse enregistrée sur la période est générale, quelle que soit la tranche de barème observée. Les chiffres détaillés de l'année 2003 n'ayant pas encore été communiqués par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, l'analyse suivante, fondée sur une répartition des redevables par tranche de barème, concerne les années 1997 à 2002.

Le barème de l'impôt de solidarité sur la fortune n'a pas été modifié depuis la loi de finances pour 1999¹ qui a, d'une part, intégré la majoration spéciale de 10 % votée en loi de finances rectificative pour 1995 dans le barème de l'ISF, et, d'autre part, introduit une nouvelle tranche, à 1,8 %, pour les patrimoines nets imposables supérieurs à 15 millions d'euros. Il est donc possible de faire des comparaisons sur les dernières années sans biais statistique.

¹ Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998.

Barème de l'impôt de solidarité sur la fortune

0,72 à 1,16 million d'euros	0,55 %
de 1,16 à 2,3 millions d'euros	0,75 %
de 2,3 à 3,6 millions d'euros	1 %
de 3,6 à 6,9 millions d'euros	1,3 %
de 6,9 à 15 millions d'euros	1,65 %
>15 millions d'euros ¹	1,8 %

Source : article 885 U du code général des impôts

Le tableau ci-après montre que toutes les tranches du barème ont été concernées par une augmentation, année après année, du nombre de redevables à l'ISF. Néanmoins, depuis 2001, les trois tranches supérieures du barème marquent un léger repli.

Evolution du nombre de redevables par tranche d'actifs net imposable (période 1997-2002)

(en valeur absolue)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
0,72 à 1,16 million d'euros	92.072	96.357	103.055	113.209	125.594	134.083
de 1,16 à 2,3 millions d'euros	64.511	71.424	80.586	96.121	105.474	109.547
de 2,3 à 3,6 millions d'euros	12.927	14.557	16.460	20.204	22.148	22.485
de 3,6 à 6,9 millions d'euros	6.562	7.265	8.394	10.629	11.401	10.756
de 6,9 à 15 millions d'euros	2.827	3.131	2.548	3.261	3.530	3.361
>15 millions d'euros ²			965	1.232	1.301	1.202
2 dernières tranches cumulées	2.827	3.131	3.513	4.493	4.831	4.563
Total	178.899	192.734	212.008	244.656	269.448	281.434

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

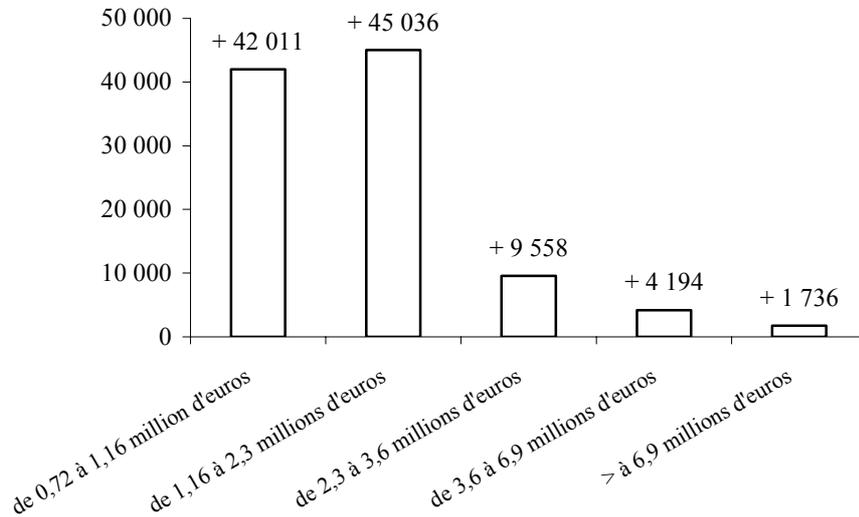
En valeur absolue, la hausse est naturellement très marquée pour les deux premières tranches du barème qui ont vu arriver 87.000 nouveaux contribuables entre 1997 et 2002.

¹ Nouvelle tranche de barème créée

² Nouvelle tranche de barème créée par la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998.

**Progression du nombre de redevables, par tranche de barème
(période 1997-2002)**

(en valeur absolue)

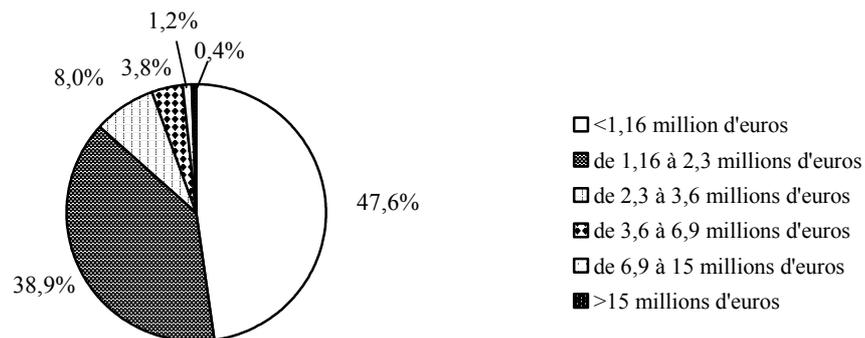


Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

L'afflux très important de nouveaux contribuables dans les deux premières tranches s'explique aisément. **Les deux premières tranches du barème concentrent en effet 86,5 % des redevables à l'ISF.**

Répartition des assujettis à l'ISF par tranche de barème en 2002

(en %)

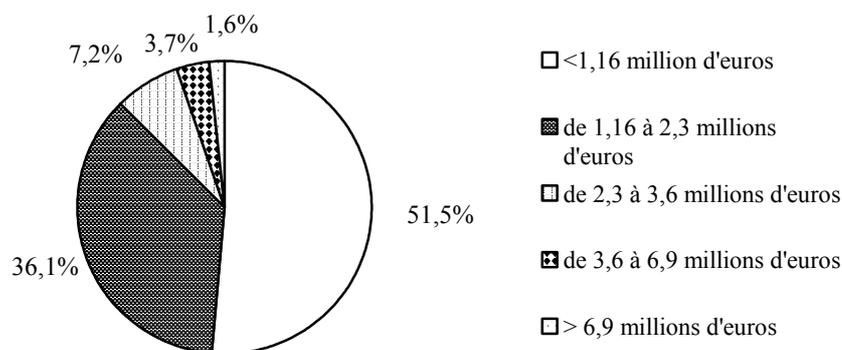


Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Cette proportion, qui reprend les chiffres de 2002, est en très légère baisse : les deux premières tranches du barème représentaient 87,6 % des assujettis en 1997. La première tranche diminue en termes relatifs, au profit de la seconde et de la troisième tranches.

**Répartition des assujettis
à l'ISF par tranche de barème en 1997**

(en %)



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

L'analyse de l'évolution en pourcentage est plus nuancée. La progression du nombre de redevables est très forte dans toutes les tranches du barème. Sur la période 1997-2002, qui a connu une augmentation générale du nombre de contribuables de 57,3 %¹, la hausse est plus particulièrement marquée pour les tranches du barème les plus élevées.

Evolution du nombre de redevables par tranche d'actif net imposable (période 1997-2002)

(en pourcentage)

	1998	1999	2000	2001	2002	ensemble de la période
0,72 à 1,16 million d'euros	+ 4,7%	+ 7,0%	+ 9,9%	+ 10,9%	+ 6,8%	+ 45,6%
de 1,16 à 2,3 millions d'euros	+ 10,7%	+ 12,8%	+ 19,3%	+ 9,7%	+ 3,9%	+ 69,8%
de 2,3 à 3,6 millions d'euros	+ 12,6%	+ 13,1%	+ 22,7%	+ 9,6%	+ 1,5%	+ 73,9%
de 3,6 à 6,9 millions d'euros	+ 10,7%	+ 15,5%	+ 26,6%	+ 7,3%	-5,7%	+ 63,9%
de 6,9 à 15 millions d'euros	+ 10,8%	ns	+ 28,0%	+ 8,2%	-4,8%	ns
>15 millions d'euros ²			+ 27,7%	+ 5,6%	-7,6%	ns
2 dernières tranches cumulées	+ 10,8%	+ 12,2%	+ 27,9%	+ 7,5%	-5,5%	+ 61,4 %

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

¹ Rappel : en prenant en compte l'année 2003, sur laquelle votre commission des finances ne dispose pas de données détaillées, la hausse sur la période est de 67,5 %.

² Nouvelle tranche de barème créée par la loi de finances pour 1999 n° 98-1266 du 30 décembre 1998.

En pourcentage, le nombre de redevables de la première tranche de barème a progressé moins fortement que l'ensemble. Plusieurs explications peuvent être apportées à ce phénomène, l'une d'elles étant sans doute que les contribuables « à la frontière de l'ISF » perçoivent avec un certain décalage la réalité de leur patrimoine et les obligations déclaratives qui leur incombent.

En ce qui concerne les deux dernières tranches, où la progression du nombre de redevables est également plus modérée que pour l'ensemble, il convient de prendre en compte l'aspect « délocalisations » détaillé ci-après.

2. La progression modérée du produit de l'ISF

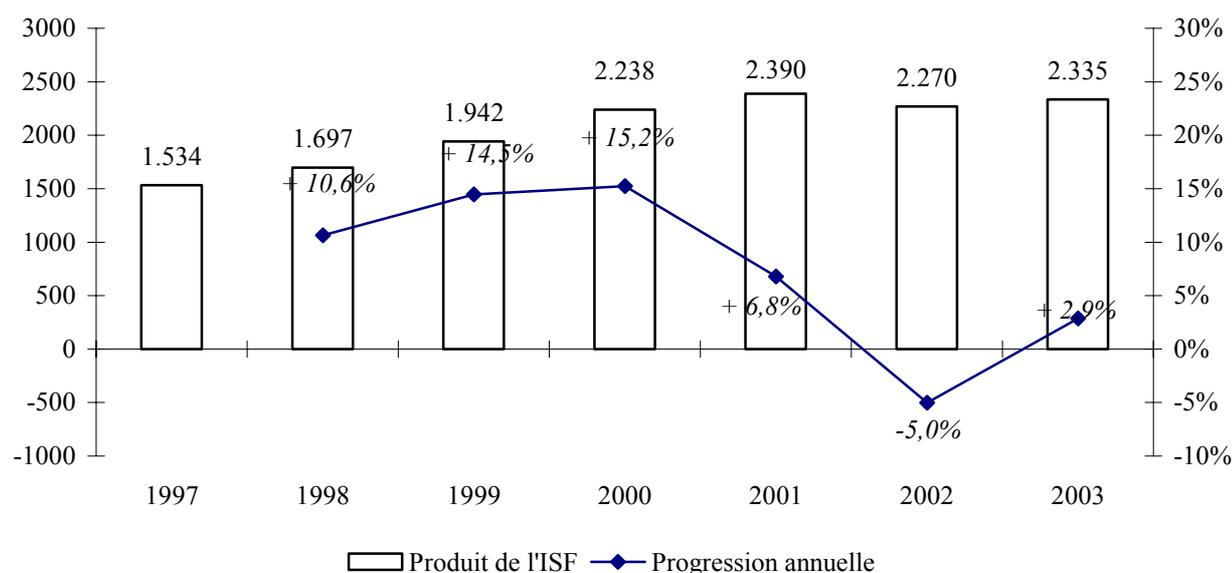
Le produit de l'ISF est passé de 1,534 milliard d'euros en 1997 à 2,335 milliards d'euros en 2003. L'augmentation du produit de cet impôt s'établit à 52,3 % sur la période 1997-2003.

a) Deux périodes pour les recettes issues de l'ISF

Après un fort mouvement de hausse dans les années 1998 à 2000 auquel n'est sans doute pas étrangère la création de la nouvelle tranche à 1,8 %, les recettes de l'ISF sont entrées dans une période de stagnation, voire de diminution. Entre 2001 et 2002, le produit de l'ISF a même connu un repli de l'ordre de 5 %.

Evolution du produit de l'ISF depuis 1997

(en milliards d'euros et en %)



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Sur l'ensemble de la période, l'évolution du produit de l'ISF reste en retrait par rapport à la progression du nombre de redevables.

b) Une évolution contrastée selon les tranches de barème

La comparaison fine, selon les tranches de barème, des années de 1997 à 2002 est rendue difficile par l'absence de statistiques du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie tenant compte de la majoration exceptionnelle de 10 % en vigueur jusqu'en 1999, avant intégration dans le barème.

Sur la période 1997-2002, le rendement de chaque tranche du barème augmente. La contribution, en valeur absolue, diffère évidemment selon les tranches. **La première tranche apporte ainsi un surcroît de recettes très limité sur l'ensemble de la période.** Il n'en est pas de même pour la seconde tranche et les deux dernières tranches cumulées qui enregistrent chacune un gain de plus de 200 millions d'euros.

**Evolution du produit de l'ISF par tranche d'actif net imposable
(période 1997-2002)**

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
0,72 à 1,16 million d'euros	101	108	118	134	147	153
de 1,16 à 2,3 millions d'euros	347	385	430	518	567	579
de 2,3 à 3,6 millions d'euros	206	233	260	321	351	355
de 3,6 à 6,9 millions d'euros	247	275	312	399	426	397
de 6,9 à 15 millions d'euros	536	587	252	331	353	317
>15 millions d'euros ¹			415	534	551	468
<i>2 dernières tranches cumulées</i>	<i>536</i>	<i>587</i>	<i>668</i>	<i>865</i>	<i>904</i>	<i>785</i>
Total²	1.436	1.588	1.787	2.238	2.395	2.269

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

¹ Nouvelle tranche de barème créée par la loi de finances pour 1999 n° 98-1266 du 30 décembre 1998.

² Pour les trois premières années, hors prise en compte de la majoration exceptionnelle de 10 %.

**Evolution du produit de l'ISF par tranche d'actif net imposable
(période 1997-2002)**

(en %)

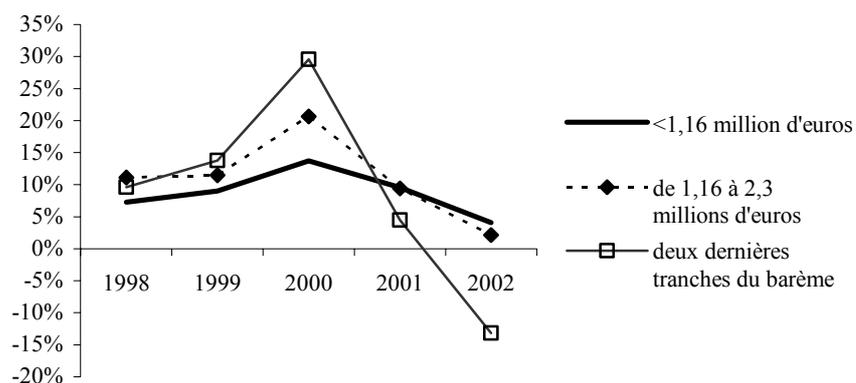
	1998	1999	2000	2001	2002
0,72 à 1,16 million d'euros	+ 7,3%	+ 9,0%	+ 13,7%	+ 9,6%	+ 4,1%
de 1,16 à 2,3 millions d'euros	+ 11,1%	+ 11,5%	+ 20,6%	+ 9,4%	+ 2,1%
de 2,3 à 3,6 millions d'euros	+ 12,9%	+ 11,9%	+ 23,4%	+ 9,3%	+ 1,1%
de 3,6 à 6,9 millions d'euros	+ 11,2%	+ 13,5%	+ 28,0%	+ 6,7%	- 6,8%
de 6,9 à 15 millions d'euros	+ 9,6%	ns	+ 31,2%	+ 6,7%	ns
>15 millions d'euros ¹			+ 28,6%	+ 3,1%	-15,1%
2 dernières tranches cumulées	+ 9,6%	+ 13,7%	+ 29,6%	+ 4,5%	-13,2%

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

L'analyse en pourcentage apporte des informations complémentaires intéressantes. Elle montre en effet pour les tranches supérieures du barème une sensibilité très forte à la conjoncture économique : la progression des recettes est très forte entre 1997 et 2000. Tout aussi forte est la décreue constatée depuis. A l'inverse, les recettes de la première tranche du barème, et dans une moindre mesure les deux suivantes, montrent des rigidités, à la baisse surtout, mais aussi à la hausse.

Evolution du produit de l'ISF par tranche d'actif net imposable (période 1997-2002)

(en %)



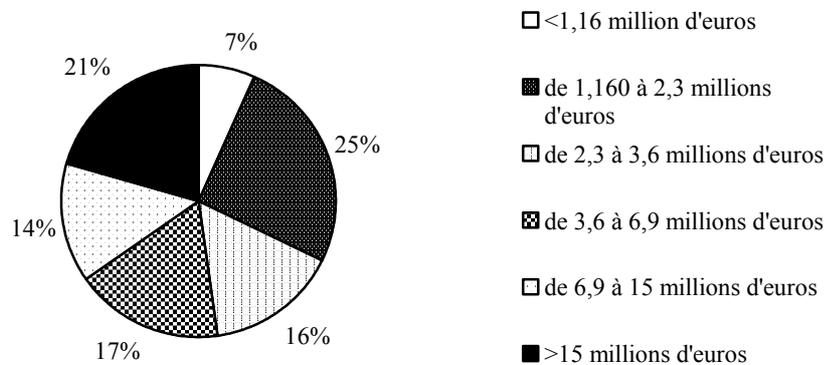
Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

La répartition du produit de l'ISF entre les différentes tranches du barème montre ainsi les évolutions suivantes.

¹ Nouvelle tranche de barème créée par la loi de finances n° 98-1266 du 30 décembre 1998.

Répartition du produit de l'ISF par tranche de barème en 2002

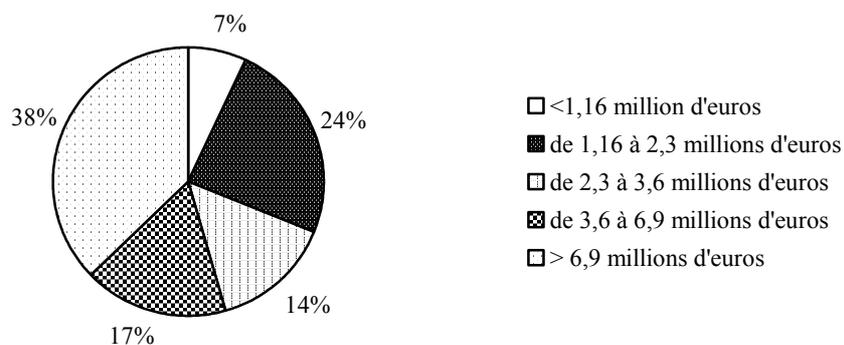
(en %)



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Répartition des assujettis à l'ISF par tranche de barème en 1997

(en %)



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

La contribution des tranches de 1,16 à 2,3 millions d'euros et de 2,3 à 3,6 millions d'euros est plus importante en 2002 qu'en 1997. **Il n'en est pas de même des deux dernières tranches du barème (au-dessus de 6,9 millions d'euros) dont la part relative diminue, passant de 38 % en 1997 à 35 % en 2002.**

Au final, 1,6 % des assujettis apportent 35 % du produit de l'ISF. Les redevables de la première tranche, qui représentent 47,6 % de l'ensemble, sont à l'origine de seulement 7 % des recettes.

3. La baisse du rendement de l'ISF

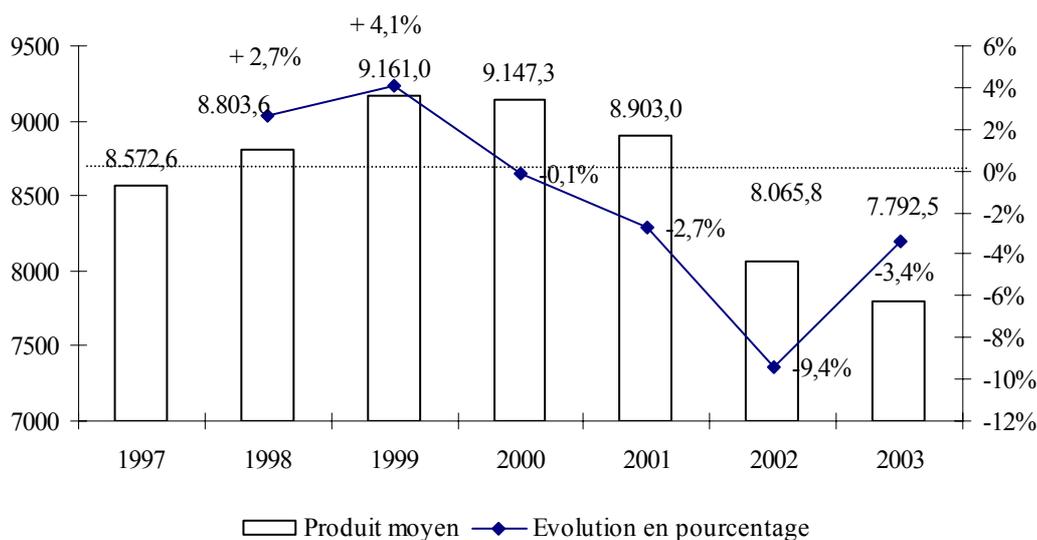
a) Une cotisation moyenne qui baisse de 9,1 %

Entre 1997 et 2003, la cotisation moyenne acquittée par les assujettis à l'ISF est passée de 8.572 euros à 7.792 euros, soit une baisse de 9,1 %. Par rapport à 1999, la baisse est de 15 %. Cette forte diminution s'explique aisément puisque la progression du produit de l'impôt sur la période 1997-2003 (+ 52,3 %) a été inférieure de l'ordre de 15 points à l'évolution du nombre de redevables (+ 67,5 %).

L'ISF est ainsi un impôt à rendement décroissant : les recettes sont imparfaitement corrélées à l'évolution des redevables.

Evolution de la cotisation moyenne d'ISF entre 1997 et 2003

(en euros et en %)



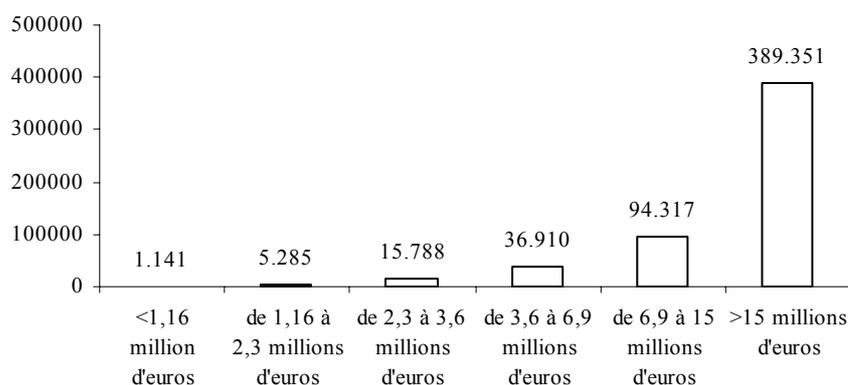
Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

b) Des capacités contributives très disparates selon les tranches du barème

L'ISF est un impôt qui se caractérise par des capacités contributives très hétérogènes selon la tranche de barème du contribuable.

Cotisation moyenne d'ISF par tranche de barème

(en euros)



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

En effet en 2002, pour la première tranche, la cotisation moyenne est de 1.141 euros tandis que celle de la dernière tranche s'élève à 389.351 euros, soit un rapport de 1 à 340.

Evolution de la cotisation moyenne d'ISF par tranche de barème (période 1997-2002)

(en euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
0,72 à 1,16 million d'euros	1.096	1.123	1.145	1.185	1.170	1.141
de 1,16 à 2,3 millions d'euros	5.376	5.396	5.331	5.391	5.376	5.285
de 2,3 à 3,6 millions d'euros	15.944	15.981	15.819	15.898	15.848	15.788
de 3,6 à 6,9 millions d'euros	37.613	37.792	37.141	37.549	37.365	36.910
de 6,9 à 15 millions d'euros ¹	189.442	187.506	99.020	101.492	100.000	94.317
>15 millions d'euros ²			430.491	433.713	423.520	389.351

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

¹ Pour les années 1997 et 1998, il s'agit de la tranche : > 6,9 millions d'euros. Ceci explique le brusque décrochage observé en 1999.

² Nouvelle tranche de barème créée par la loi de finances pour 1999 n° 98-1266 du 30 décembre 1998.

La cotisation moyenne a tendance à diminuer dans l'ensemble des tranches. La cotisation moyenne de la première tranche reste néanmoins plus élevée en 2002 qu'en 1997.

B. UN IMPÔT VICTIME D'UN EFFET DE STRUCTURE

Le taux de distribution moyen de l'encours d'actions détenu par les ménages est estimé par la direction générale des impôts à 1,833 %. Le dividende étant, selon une mécanique fiscale complexe, soumis au barème de l'impôt sur le revenu, il apparaît que le dividende issu de la détention d'actions ne suffit pas pour acquitter l'ISF dans les tranches marginales les plus élevés, notamment et évidemment celle à 1,8 %.

Fondamentalement, le barème actuel traduit une plus mauvaise perception de la réalité des revenus du capital que celui en vigueur dans les années 1980. **Ainsi, en prenant en compte les taux d'intérêt des obligations, il convient de souligner que le taux marginal maximal applicable, tant en 1982 qu'en 1988, prenait mieux en compte le rendement du capital que le taux marginal de 1,8 % actuel.**

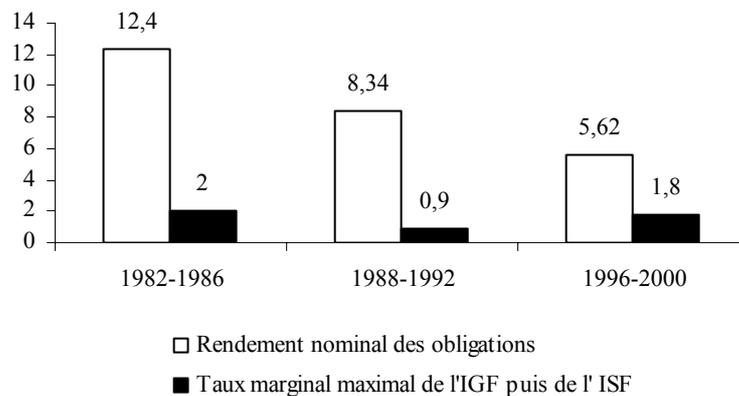
Le rendement nominal des obligations entre 1982 et 1986 s'est établi en moyenne à 12,4 %. Le barème de l'impôt sur les grandes fortunes a tout d'abord intégré une tranche marginale supérieure à 1,5 %, pour les patrimoines supérieurs à 10 millions de francs, puis, à compter de 1985, une tranche marginale supérieure à 2 % pour les patrimoines supérieurs à 20 millions de francs.

Entre 1988 et 1992, le rendement nominal des obligations s'est établi en moyenne à 8,34 %. Le taux de la tranche marginale supérieure a été fixé à 0,9 %.

Enfin, entre 1996 et 2000, le rendement nominal des obligations est passé à 5,62 %. Le taux marginal maximal pour l'ISF est remonté à 1,8 %.

Comparaison du rendement nominal des obligations et du taux marginal supérieur de l'IGF puis de l'ISF

(en %)



Le différentiel entre le rendement nominal des obligations et le taux applicable en matière d'ISF est fortement tempéré dès lors que l'on prend en compte le prélèvement libératoire de 26 % applicable aux revenus de l'épargne, que les projets de loi tendant, d'une part, à améliorer la prise en charge de la dépendance des personnes âgées et, d'autre part, à garantir le financement de l'assurance maladie proposent encore d'alourdir.

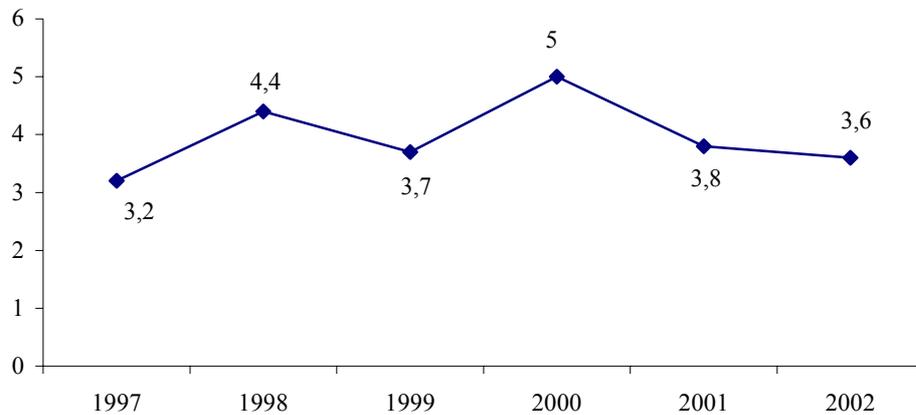
1. L'absence de corrélation entre l'évolution de l'ISF et la conjoncture économique

La période 1997-2002 a été marquée par une évolution nominale du PIB relativement favorable. La progression cumulée nominale¹ a été de 24,6 %.

¹ La progression du PIB réel, en prenant en compte le déflateur d'inflation, est évidemment bien inférieure.

Evolution du PIB nominal entre 1997 et 2003

(en %)

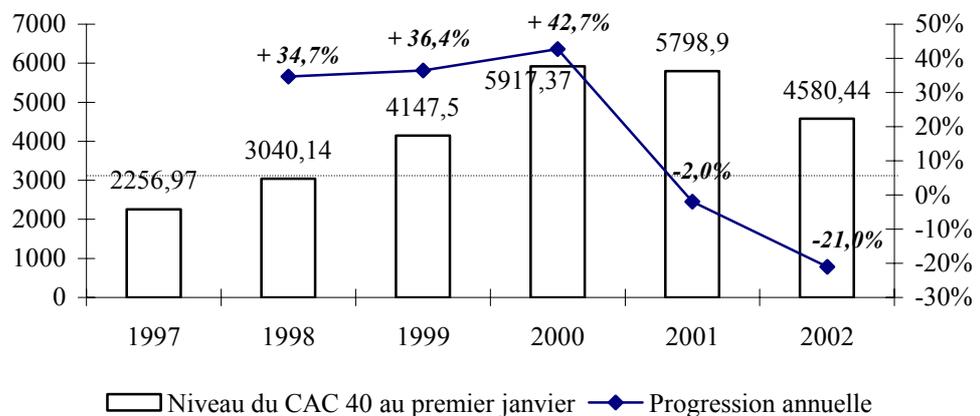


Source : INSEE

Durant la même période, l'indice CAC 40, qui évolue de manière plus dynamique par rapport à la conjoncture économique, a augmenté de 102,9 %. Il s'agit là encore d'une évolution nominale.

Evolution du CAC 40 entre 1997 et 2002

(en points d'indice et en %)

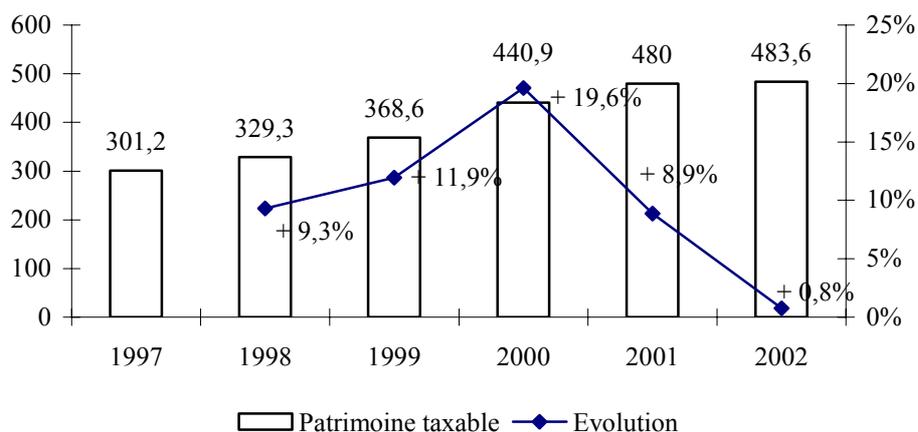


Source : Euronext

Enfin, le patrimoine taxable des assujettis à l'ISF a progressé¹ selon le diagramme ci-après. Il est passé de 301,2 milliards d'euros en 1997 à 483,6 milliards d'euros en 2002, soit une hausse nominale de 60,5 %.

Evolution du patrimoine taxable des redevables à l'ISF de 1997 à 2002

(en milliards d'euros et en %)



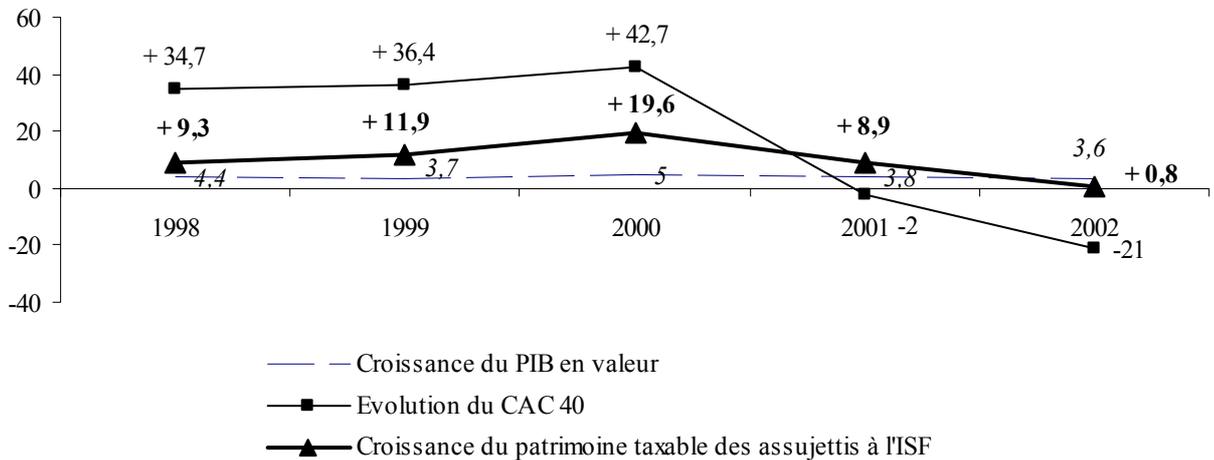
Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

La progression du patrimoine taxable des redevables à l'ISF suit très imparfaitement l'évolution du PIB, et celle du CAC 40 qui devrait pourtant donner des éléments sur l'évolution du portefeuille de valeurs mobilières cotées des assujettis.

¹ Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie n'est pas encore en mesure de fournir des données pour 2003.

**Evolution comparée du PIB nominal, du CAC 40
et du patrimoine taxable des assujettis à l'ISF**

(en %)



Certes, l'évolution du patrimoine taxable suit grossièrement la physionomie du PIB nominal et du CAC 40, à savoir tendance nette à la hausse entre 1997 et 2000, puis repli. Pour forte qu'elle soit, la hausse du patrimoine taxable des assujettis reste néanmoins bien en-deçà de l'évolution du CAC 40. L'évolution du patrimoine taxable, alors que le CAC 40 connaît une forte baisse, reste par ailleurs, sur le plan nominal toujours positive. En 2002, son évolution est ainsi du même ordre que la croissance du PIB réel (+ 1,1 %).

L'évolution du patrimoine taxable, qui constitue un indicateur d'enrichissement nominal des redevables à l'ISF, suit ainsi imparfaitement la conjoncture économique. Il convient, en effet, de prendre également en compte la hausse des prix de l'immobilier, notamment parisien. De plus, le décalage entre l'évolution nominale du patrimoine des ménages et un barème non-actualisé depuis 1997 permet de souligner le caractère largement artificiel de l'enrichissement de la plupart des redevables de l'ISF.

2. L'impact très important de la « bulle immobilière »

La forte progression des prix de l'immobilier dans toutes les régions de France permet ainsi d'expliquer une part de l'augmentation du patrimoine taxable des assujettis à l'ISF. Il convient de rappeler en effet que la résidence principale constitue une part significative de l'actif net imposable. Elle représentait 12,8 % des bases imposables en 2002. Il faudrait ajouter la part des « autres immeubles », 21,7 % du total, pour mesurer l'incidence de la conjoncture immobilière sur l'évolution des bases.

Répartition des bases imposables¹ par grande catégorie d'actifs entre 1998 et 2002

(en %)

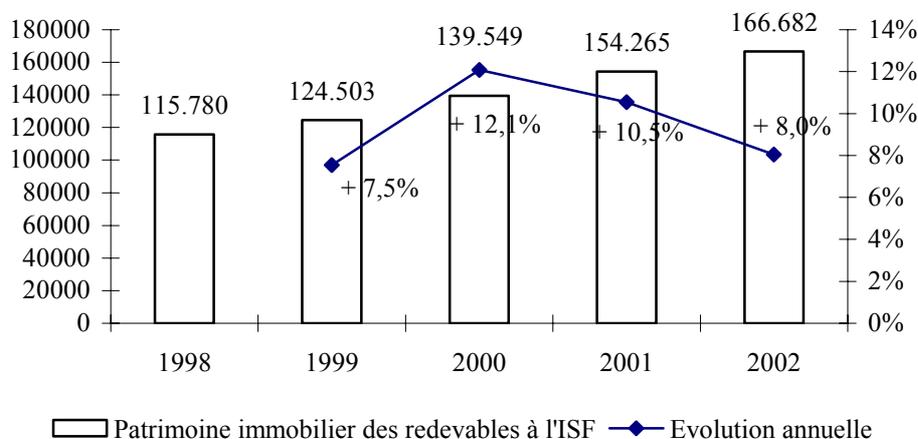
	1998	1999	2000	2001	2002
Résidence principale	11,8 %	11,5 %	11,2 %	11,7 %	12,8 %
Autres immeubles	23,4 %	22,3 %	20,5 %	20,4 %	21,7 %
Droits sociaux	2,6 %	2,9 %	2,9 %	3,0 %	2,9 %
Valeurs mobilières	43,9 %	44,5 %	46,5 %	45,5 %	41,5 %
Liquidités	11,5 %	11,6 %	11,6 %	11,7 %	12,8 %
Autres biens meubles	12,0 %	12,4 %	12,9 %	13,4 %	14,2 %

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Le patrimoine immobilier des redevables à l'ISF a connu une progression qui ne s'est jamais démentie entre 1998 et 2002.

Evolution du patrimoine immobilier des redevables à l'ISF

(en millions d'euros et en %)



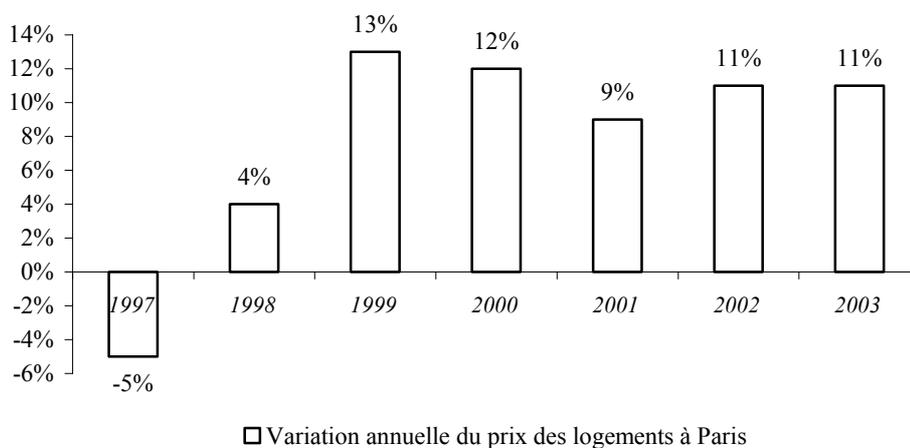
Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

¹ Hors prise en compte des éléments de passif.

Cette hausse est directement liée à l'évolution nominale des prix de l'immobilier. En la matière, le poids de l'immobilier parisien est déterminant. Les contribuables d'Ile-de-France représentaient en effet en 2002 43 % de l'ensemble des redevables, mais 54 % du produit de l'impôt.

Evolution des prix de l'immobilier parisien entre 1997 et 2003

(en %)



Source : chambre des notaires parisiens

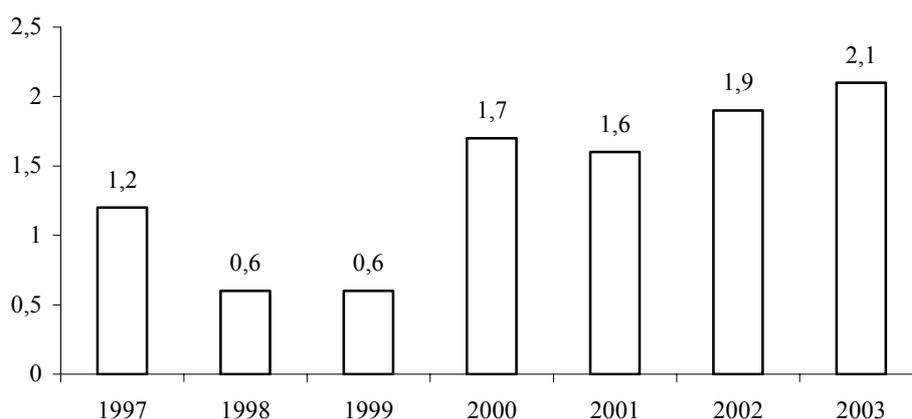
Au final, la forte hausse de l'immobilier n'est pas étrangère au gonflement impressionnant du nombre de redevables à l'ISF. La contribution au produit de l'ISF issue de l'immobilier étant moins dynamique que celle liée aux valeurs mobilières, il n'est pas étonnant de constater un écart entre l'évolution du nombre d'assujettis à l'ISF et celle des recettes de cet impôt.

3. La non-actualisation du barème depuis 1997-1999

L'inflation a été la suivante durant la période 1997-2003 :

Inflation en France entre 1997 et 2003

(en %)



Source : INSEE

Au total, la hausse cumulée des prix aura été de plus de 10 % en six ans. Pourtant, aucune actualisation du barème de l'ISF n'a eu lieu. Il y a donc eu prise en compte et taxation d'une « richesse fictive » puisque purement liée à l'inflation dans l'ISF. **Ainsi, environ 200 millions d'euros de recettes sur 2,3 milliards d'euros** correspondent à un alourdissement de la charge fiscale sur les redevables à l'ISF sans contrepartie économique réelle.

Au total, non-actualisation du barème et hausse des prix dans l'immobilier ont mécaniquement fait passer un certain nombre de contribuables au-delà du seuil d'assujettissement à l'ISF, sans « enrichissement réel ». Il s'ensuit logiquement une détérioration du rendement de l'impôt.

II. UN FORT IMPACT SUR LES DÉLOCALISATIONS DE CONTRIBUABLES

Les données obtenues du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et analysées par votre commission des finances constituent la seule source officielle actualisée permettant d'appréhender le phénomène de délocalisations de redevables à l'ISF avec rigueur. **Il n'existe en effet pas d'observatoire des délocalisations dont les données seraient publiques.** Les publications de votre commission des finances remplacent donc *de facto* un tel observatoire. En effet, contrairement aux chiffres relatifs aux délocalisations des redevables à l'impôt sur le revenu, qui ne dessinent pas de tendance incontestable tant les motifs d'expatriation chaque année de ces quelque 35.000 personnes sont hétérogènes, le **changement de résidence des redevables à l'impôt de solidarité sur la fortune constitue un bon indicateur de délocalisation pour des raisons fiscales.**

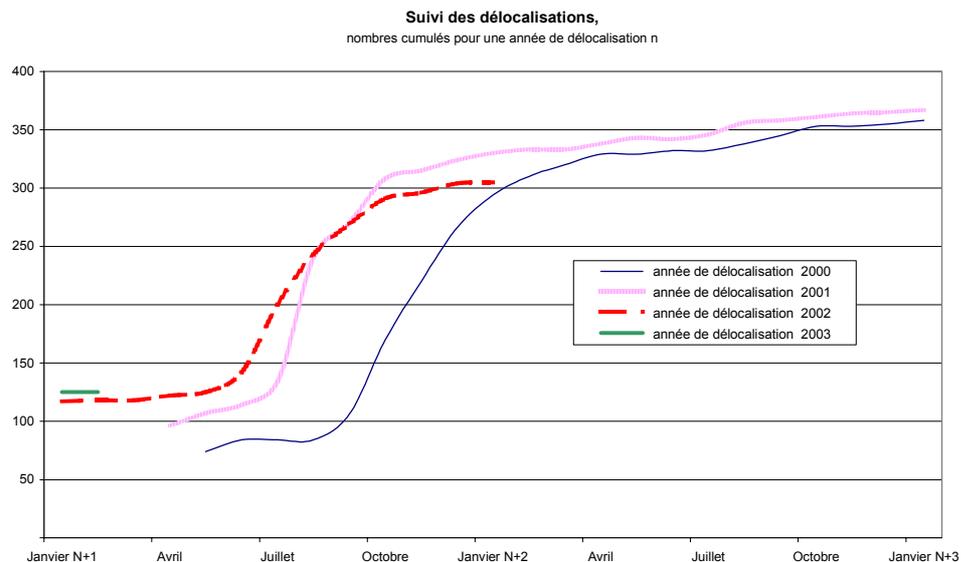
En ce domaine, les réponses fournies par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie en 2004 confirment les tendances observées en 2003 et les années précédentes.

A. LES DÉLOCALISATIONS DE REDEVABLES À L'ISF : UN FACTEUR MAJEUR ENCORE MAL ÉTUDIÉ

1. Des données statistiques imparfaites

La direction générale des impôts s'est dotée d'un observatoire interne permettant de recenser les informations fiscales relatives aux redevables de l'impôt sur la fortune partant à l'étranger. Dès lors qu'un centre des impôts a connaissance du transfert hors de France du domicile d'un redevable à l'ISF, il en informe cet observatoire, mis en place depuis 1999 à la direction des résidents à l'étranger et des services généraux. A la lecture des éléments fournis par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, on constate que **les données recueillies sont, malgré des améliorations notables, tardives et trop parcellaires.** L'absence de suivi « en temps réel » des expatriations de contribuables empêche le gouvernement d'en tirer les conséquences en matière de politique fiscale.

Certes, l'observatoire de la direction des résidents à l'étranger et des services généraux a accéléré depuis quelques années le recensement des flux de personnes délocalisées. Pour l'année 2002 et l'année 2003, les flux ont ainsi été connus plus rapidement que pour les années 2001 et 2000 comme le montre le graphique suivant :



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Néanmoins, l'observatoire n'est informé que d'environ 35 % des départs à la fin de l'année même de ces départs. 85 % des départs sont connus à la fin de la première année qui suit. **Il faut attendre la fin de la deuxième année qui suit pour parvenir à connaître 99 % des départs. Ceci signifie qu'il est impossible aujourd'hui de savoir si les mesures adoptées dans le cadre de la loi pour l'initiative économique du 1^{er} août 2003 ont été en mesure de freiner le flux de délocalisations des contribuables à l'ISF.**

Les données restent parcellaires : si le nombre de redevables et les pertes annuelles en droits et bases sont parfaitement connus, il n'en est pas de même des bases. Seules les bases imposables sont recensées par la direction générale des impôts. En ce qui concerne les biens professionnels exonérés, la qualité des données mises à la disposition de la commission des finances du Sénat se dégrade d'une année sur l'autre. Alors que la direction générale des impôts avait été en mesure d'évaluer la valeur des biens professionnels en la possession des contribuables délocalisés pour l'année 2001, il n'en est pas de même pour l'année 2002. **La direction générale des impôts souligne que le contribuable n'a pas l'obligation, sauf cas particuliers¹, d'évaluer son patrimoine professionnel exonéré.** Contrairement à ce qui s'est produit pour

¹ Droits détenus à la suite d'un rachat d'entreprise par les salariés ou détenus par le foyer fiscal dans une société interposée ou lorsqu'ils constituent plus de 50 % du patrimoine du redevable.

l'année 2001 où la direction générale des impôts avait pu, en croisant les éléments contenus dans les déclarations ISF et ceux fournis par les déclarations n° 2041 GL relatives à la taxation des plus-values latentes applicable en cas de changement de résidence, évaluer 15 des 22 patrimoines professionnels exonérés et délocalisés, les éléments recueillis pour l'année 2002 ne portent que sur 4 des 25 patrimoines professionnels exonérés et délocalisés cette année-là, ce que les services jugent « *non significatif et interdisant toute extrapolation significative* ».

L'arrêt de la Cour de justice des communautés européennes du 11 mars 2004, en remettant en cause la taxation des plus-values latentes applicable en cas de changement de résidence (« exit-tax »), va sans doute supprimer la source d'information que représentaient les déclarations n° 2041 GL précitées.

Faute d'enquête systématique réalisée par la direction générale des impôts, les chiffres publiés, comme les extrapolations qui peuvent être faites, constituent donc des **évaluations *a minima* du phénomène de délocalisation pour des raisons fiscales.**

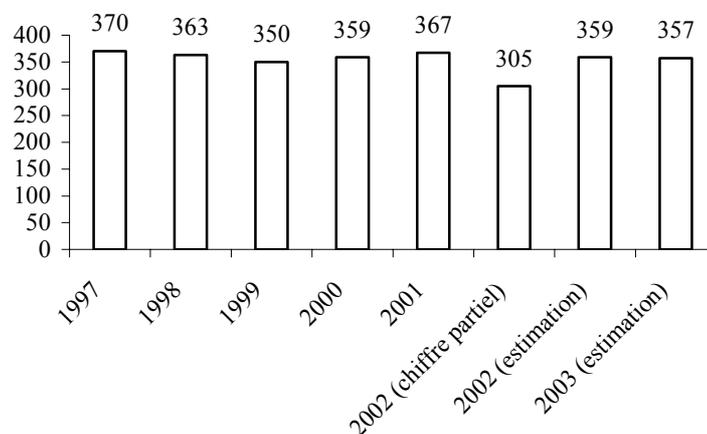
2. Les délocalisations de contribuables pour des raisons fiscales, un phénomène stable et durable

Entre 350 et 370 redevables à l'ISF, soit quasiment un par jour, se délocalisent chaque année depuis 1997¹. Ce flux ne diminue pas. Les délocalisations de contribuables pour des raisons fiscales constituent un phénomène stable et durable depuis six ans.

Les données 2002, avec 305 redevables délocalisés, ne démentent pas cette tendance : il ne s'agit en effet que de données partielles. Selon les chiffres fournis par la direction générale des impôts, seuls 85 % des délocalisations de l'année « n » sont connus en début d'année « n+2 ». La réalité des délocalisations 2002 doit donc se situer autour de 359. Pour 2003, 135 cas ont déjà été recensés, qui représentent, selon les statistiques de la direction générale des impôts, 35 % des cas réels : le chiffre 2003 doit donc se situer autour de 357.

¹ Première année disponible.

Nombre de contribuables délocalisés par année



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

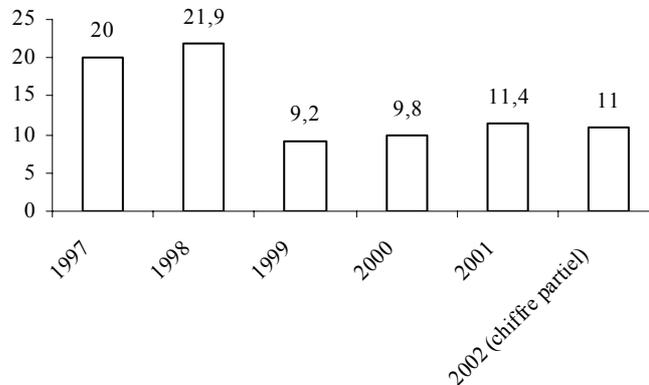
La fourchette de 350-370 délocalisations chaque année doit être prise en compte dans la durée. **En cumulé, on arrive depuis six ans à 2.525 contribuables délocalisés pour des raisons fiscales, soit près de 1 % du total des redevables.**

En 2002, on dénombrait parmi les personnes redevables à l'ISF délocalisées 70 dirigeants et à peu près 25 déclarants de biens professionnels exonérés.

Les pertes en droits et bases restent également stables depuis quatre ans, après un plus haut atteint en 1997 et 1998. Elles se sont établies en droits à plus de onze millions d'euros en 2002.

Pertes en droits ISF liées aux délocalisations de contribuables

(en millions d'euros)



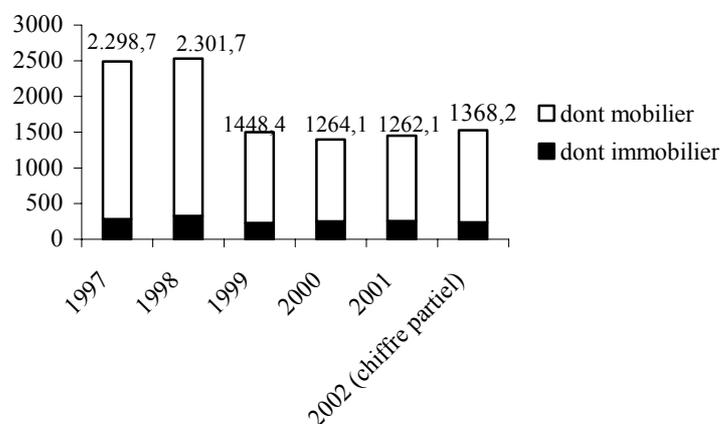
Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Les pertes en droits ISF s'établissent au total sur les six dernières années à 83,3 millions d'euros, **soit environ trois fois le coût d'une actualisation du barème de l'ISF**. Ces pertes ne prennent évidemment en compte que les seules recettes liées à l'ISF : **il conviendrait de prendre en compte par ailleurs l'ensemble de la contribution fiscale des redevables délocalisés pour mesurer l'impact de ces délocalisations sur les finances publiques.**

Les seules bases imposables liées à ces droits s'élèvent pour 2002 à 1.368,2 millions d'euros. Ce chiffre est également stable après un plus haut constaté en 1997 et 1998.

Pertes en bases imposables liées aux délocalisations de contribuables

(en millions d'euros)



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Au total, depuis six ans, les pertes en bases imposables s'élèvent à 9.943 millions d'euros, soit près de dix milliards d'euros. Il conviendrait de rajouter évidemment à ce chiffre les bases non imposables, notamment les biens professionnels exonérés, que la direction générale des impôts n'est pas en mesure d'évaluer. Elle n'a été en mesure de le faire que pour l'année 2001 : cette année-là, les biens professionnels exonérés représentaient 50 % des bases imposables...

3. En comparaison, un retour des redevables délocalisés insignifiant

Le flux des « retours » de redevables à l'ISF s'est élevé en 2002 à 138. Ce chiffre peut paraître tempérer de manière significative le nombre des départs (environ 359 en 2002). En réalité, il n'en est rien. Dans leur grande majorité, les redevables qui partent de France ne sont pas les mêmes que ceux qui rentrent en France. En 2002, les gains en droits s'élèvent à seulement 0,9 million d'euros, contre 11 millions d'euros de pertes pour les départs. Les gains en bases imposables s'établissent à 181,8 millions d'euros contre 1.368,2 millions d'euros pour les pertes. Ces chiffres permettent de formuler deux hypothèses :

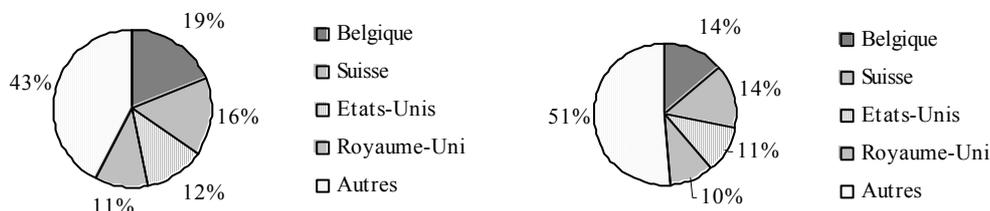
- les contribuables qui se délocalisent pour des raisons fiscales le font quasiment tous définitivement ;
- le flux des retours s'apparente au mouvement normal des cadres expatriés français de plus en plus mobiles sur le plan international.

B. UN IMPACT CERTAIN SUR L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

1. La géographie des départs des redevables de l'ISF

Les départs de redevables à l'ISF apportent tout d'abord un éclairage sur la fiscalité française. Il y a de la part de contribuables fortunés un sentiment fort d'illégitimité de l'impôt de solidarité sur la fortune qui les conduit à quitter le territoire français. Où partent-ils ? Partout ailleurs évidemment qu'en France !

Géographie des départs de redevables à l'ISF délocalisés en 2001 et 2002



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

2. Les caractéristiques des délocalisés de l'ISF

Une typologie plus précise est fournie par la direction générale des impôts. Parmi les personnes qui se délocalisent, deux populations peuvent être distinguées :

- la première, plus âgée (moyenne d'âge de 54-55 ans), plus fortunée (patrimoine moyen de 15 à 16 millions d'euros) part en Suisse ou en Belgique ;

- la seconde, plus jeune (45 ans en moyenne), relativement moins fortunée (2,8 à 3,8 millions d'euros) s'établit au Royaume-Uni ou aux Etats-Unis.

Les autres destinations, qui couvrent plus de 50 % des départs désormais, n'ont pas fait l'objet d'études de la part de la direction générale des impôts. Il s'agit d'une population dont le patrimoine moyen (2,16 millions d'euros) est légèrement supérieur au patrimoine moyen des redevables à l'ISF (1,85 million d'euros). Les destinations concernées peuvent être :

- d'autres pays européens, comme l'Italie, qui ont adopté une fiscalité du patrimoine offensive ;

- des pays comme le Maroc ou la Tunisie qui peuvent offrir un cadre de vie attrayant à de nouveaux et jeunes retraités ;

- les autres destinations concernent, elles, davantage, les cadres supérieurs : la diversification des destinations peut laisser penser à une délocalisation croissante de cadres supérieurs, dont les motifs ne sont pas uniquement fiscaux, mais où la fiscalité joue néanmoins un rôle.

Dans tous les cas, les délocalisations des redevables à l'ISF constituent une perte de dynamisme pour l'économie française : plus jeunes que la moyenne des redevables à l'ISF (qui est de 66 ans), tout en étant expérimentés (fourchette des 45-55 ans), nettement plus riches que la moyenne des redevables à l'ISF, ces contribuables, parmi lesquels les dirigeants d'entreprise sont très nombreux, ont eu depuis six ans à leur disposition 10 à 15 milliards d'euros de capitaux qu'ils ont pu investir ailleurs qu'en France. Si rien ne les empêche de posséder des liquidités sur des comptes courants de banques françaises ou de détenir des actions de sociétés françaises, les contribuables français qui ont changé de domicile fiscal ne peuvent détenir de titres représentatifs d'une participation (selon la doctrine fiscale, titres représentant plus de 10 % du capital d'une entreprise) sous peine d'être... de nouveau assujettis à l'ISF. Leurs compétences et leurs capitaux sont donc fortement incités à s'investir à l'étranger.

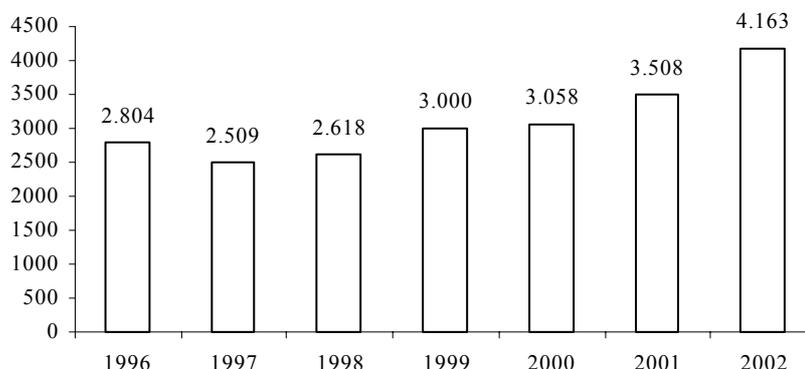
3. Le lien avec les biais de la fiscalité du patrimoine

En apparence, sur le plan quantitatif, la fourchette de 300 à 350 délocalisations de redevables à l'ISF paraît faible par rapport à l'ensemble des assujettis. Les personnes délocalisées représentent en effet chaque année 0,13 % de la population des redevables de l'ISF.

En réalité, en prenant en considération les contribuables les plus touchés par cet impôt, la proportion de personnes délocalisées devient très significative. Il convient par exemple de rappeler que les deux dernières tranches du barème, qui sont frappées du taux marginal le plus élevé, concernent 4.500 contribuables.

De même, les redevables de l'ISF qui voient leurs revenus ponctionnés très fortement par le cumul de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune, et peuvent bénéficier, pour cette raison, du plafonnement de leur cotisation d'ISF, sont environ 4.000.

Evolution des redevables qui voient leur cotisation d'ISF plafonnée depuis 1997



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Pour des raisons compréhensibles, ces contribuables sont situés en majorité dans les tranches supérieures du barème.

Répartition des redevables qui voient leur cotisation d'ISF plafonnée (période 1996-2002)

(en valeur absolue)

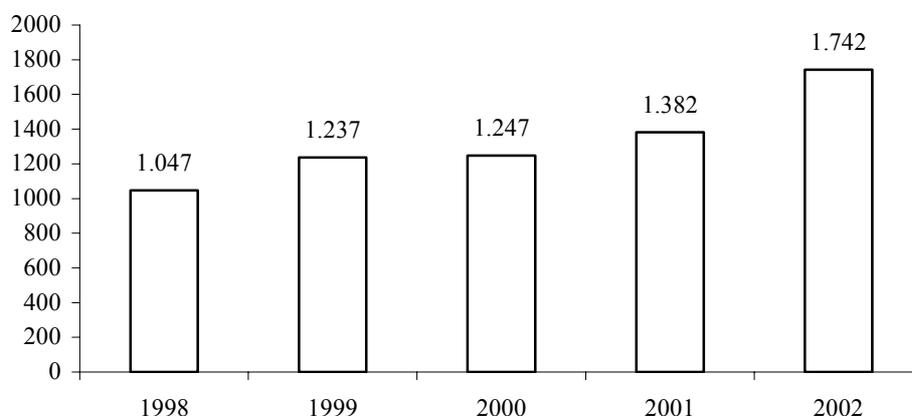
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
0,72 à 1,16 million d'euros	408	263	253	214	175	221	240
de 1,16 à 2,3 millions d'euros	576	510	523	482	450	469	558
de 2,3 à 3,6 millions d'euros	349	306	347	382	344	417	546
de 3,6 à 6,9 millions d'euros	524	532	532	701	727	826	938
de 6,9 à 15 millions d'euros	947	898	963	662	711	853	1129
>15 millions d'euros ¹				559	651	722	752
Total	2.804	2.509	2.618	3.000	3.058	3.508	4.163

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Si l'on prend enfin en considération le nombre de redevables qui voient ce plafonnement à son tour plafonné en application de l'article 5 de la loi de finances pour 1996, le chiffre est encore inférieur. Il s'établit à 1.742 en 2002. Ce sont ces personnes qui subissent de plein fouet un des aspects les plus contestables à l'ISF et qui ont le plus d'intérêt objectif à changer de résidence fiscale.

¹ Nouvelle tranche de barème créée par la loi de finances pour 1999 n°98-1266 du 30 décembre 1998.

Evolution depuis 1998 des redevables qui subissent un « plafonnement du plafonnement »



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Répartition depuis 1998 des redevables qui subissent un « plafonnement du plafonnement »

(en valeur absolue)

	1998	1999	2000	2001	2002
0,72 à 1,16 million d'euros	0	0	0	0	0
de 1,16 à 2,3 millions d'euros	0	0	0	0	0
de 2,3 à 3,6 millions d'euros	186	171	147	182	225
de 3,6 à 6,9 millions d'euros	280	334	323	328	424
de 6,9 à 15 millions d'euros	266	335	329	366	536
>15 millions d'euros ¹	315	397	448	506	557
Total	1.047	1.237	1.247	1.382	1.742

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Pour des raisons liées au mécanisme de plafonnement du plafonnement, ces redevables sont répartis pour l'essentiel dans les trois dernières tranches du barème, soit précisément celles où étaient imposés le plus grand nombre de contribuables délocalisés.

¹ Nouvelle tranche de barème créée par la loi de finances pour 1999 n° 98-1266 du 30 décembre 1998.

En prenant en compte les tranches du barème les plus fiscalisées et les mécanismes les plus pénalisants, le nombre de personnes délocalisées paraît beaucoup moins insignifiant qu'il n'y paraît. La proportion de personnes qui franchissent le pas de la délocalisation fiscale par rapport au nombre de ceux qui y ont objectivement intérêt est élevée.

CHAPITRE II :

LES OUTILS DE LA RÉFORME

La philosophie générale de l'impôt de solidarité sur la fortune a toujours semblé contestable à votre commission des finances. Sa dimension de justice sociale, voire de revanche sociale, paraît en effet étrange aux redevables qui se perçoivent sans doute comme aisés, mais certainement pas en possession d'une « fortune ». **Sur ce plan, on peut ainsi se demander si l'une des premières mesures à prendre ne serait pas de renommer cet impôt en des termes moins connotés sur le plan idéologique, impôt spécial sur le patrimoine par exemple.**

Sous l'angle économique, l'ISF pose question. Il n'est pas neutre en ce qui concerne l'allocation d'actifs, les promoteurs de cet impôt ayant toujours oscillé, de manière contradictoire, entre l'intention de ne pas pénaliser trop fortement les détenteurs d'un patrimoine peu rémunérateur (immobilier, œuvres d'art etc...), et le souhait de ne pas taxer de manière trop exagérée le patrimoine investi dans la croissance et dans l'emploi, par des exonérations concernant les biens professionnels. Il s'ensuit une véritable « zone grise » autour de la notion de biens professionnels et une difficulté pour l'entrepreneur à passer, en cas de transmission de son entreprise, d'une logique d'exonération à une taxation à 100 %. L'ISF est *de facto* un impôt hybride, intervenant parmi d'autres impôts frappant la même assiette, surtaxe foncière dans certains cas, complication de la transmission économique du patrimoine dans d'autres cas.

Si, pour des raisons budgétaires et politiques, la suppression de l'ISF n'est pas annoncée, une réforme n'en est pas moins indispensable. Elle doit pouvoir intervenir en deux temps, le premier consistant à mettre fin aux dérèglements issus de la période 1997-2002 et à aménager, par des réductions d'impôt ciblées, les points les plus noirs de cet impôt, le second consistant dans une simplification, réaliste économiquement, du barème de l'ISF.

I. À COURT TERME, RENDRE L'ISF PLUS SUPPORTABLE

A. METTRE FIN AUX DÉRÈGLEMENTS ISSUS DE LA PÉRIODE 1997-2002

1. L'actualisation du barème en fonction de l'inflation

Contrairement au barème de l'impôt sur le revenu qui est actualisé chaque année en fonction de l'inflation, la dernière actualisation du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune est intervenue dans la loi de finances pour 1996. Certes, les projets de loi de finances pour 1998, 2000, 2001 et 2002 contenaient chacun un article en ce sens. Mais cet article était systématiquement rejeté par l'Assemblée nationale lors de son examen de la première partie du projet de loi de finances. Le Sénat, à l'initiative de votre commission des finances, en prônait alors le rétablissement afin de revenir au texte initial du gouvernement, sans être suivi cependant.

Le barème de l'ISF est ainsi bloqué à son niveau de 1997. Une actualisation de celui-ci en fonction des taux d'inflation constatés sur les années passées ferait apparaître l'évolution suivante :

Hypothèse d'évolution du barème de l'ISF en fonction de l'inflation

(en milliers d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>inflation hors tabac</i>		1,1 %	0,6 %	0,5 %	1,6 %	1,6 %	1,7 %	1,9 %	1,3 %
tranche 1	720	728	732	736	748	760	773	787	798
tranche 2	1.160	1.173	1.180	1.186	1.205	1.224	1.245	1.268	1.285
tranche 3	2.300	2.325	2.339	2.351	2.389	2.427	2.468	2.515	2.548
tranche 4	3.600	3.640	3.661	3.680	3.739	3.798	3.863	3.936	3.988
tranche 5	6.900	6.976	7.018	7.053	7.166	7.280	7.404	7.545	7.643
tranche 6	15.000	15.165	15.256	15.332	15.578	15.827	16.096	16.402	16.615

En projet de loi de finances pour 2005, le barème actualisé suivant pourrait donc être présenté. A structure constante, le produit global de l'impôt serait minoré de 190 millions d'euros.

Hypothèse de barème 2005 actualisé en fonction de l'inflation

798.000 à 1,285 million d'euros	0,55 %
de 1,285 à 2,548 millions d'euros	0,75 %
de 2,548 à 3,988 millions d'euros	1 %
de 3,988 à 7,643 millions d'euros	1,3 %
de 7,643 à 16,615 millions d'euros	1,65 %
>16,615 millions d'euros	1,8 %

Pour davantage de lisibilité fiscale, les tranches pourraient faire l'objet « d'arrondis ». **L'impôt rendu aux redevables de l'ISF grâce à l'actualisation du barème serait de l'ordre de 200 millions d'euros.**

Hypothèse de barème 2005 actualisé en fonction de l'inflation - arrondis

800.000 à 1,285 million d'euros	0,55 %
de 1,285 à 2,55 millions d'euros	0,75 %
de 2,55 à 4 millions d'euros	1 %
de 4 à 7,64 millions d'euros	1,3 %
de 7,64 à 16,615 millions d'euros	1,65 %
>16,615 millions d'euros	1,8 %

Pour éviter de revenir chaque année sur un débat marqué de passion et d'idéologie, il paraît de plus souhaitable de créer un dispositif permanent et automatique d'indexation du barème de l'ISF sur l'évolution du barème de l'impôt sur le revenu et de la prime pour l'emploi.

L'indexation du barème de l'ISF sur l'évolution de la prime pour l'emploi correspondrait à un souci d'équilibre social entre la progression de l'impôt négatif qu'est la prime pour l'emploi et l'existence d'un impôt « sur la fortune ».

Ainsi, les limites des tranches du tarif prévu à l'article 885 U du code général des impôts seraient révisées chaque année dans la même proportion que la limite de tranche supérieure du barème de l'impôt sur le revenu ou, lorsque celle-ci est supérieure, dans la même proportion que la limite du revenu définie au A du I de l'article 200 *sexies* du code général des impôts permettant le calcul de la prime pour l'emploi.

En matière de barème en effet, la véritable décision n'est pas l'indexation mais la non-indexation. C'est pourquoi il serait plus lisible, du point de vue de la politique fiscale, si l'indexation était automatique et si, au contraire, la non-indexation nécessitait une décision explicite.

2. La suppression du « plafonnement du plafonnement »

La loi de finances pour 1989 avait introduit un plafonnement de la cotisation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) pour éviter que cet impôt n'excède les revenus perçus au cours de l'année. En effet, lorsque l'impôt sur les grandes fortunes avait été créé par la loi de finances pour 1982 (n° 81-1160 du 30 décembre 1981), il avait été constaté que, tel qu'il était alors conçu, il pouvait conduire un contribuable à devoir aliéner une partie de son patrimoine pour acquitter l'impôt.

Afin de mettre un terme à cette situation, il avait été décidé que le montant de l'impôt global dû au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune, de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et du prélèvement libératoire ne devait pas dépasser 70 % du revenu annuel global. Le taux de plafonnement avait été porté à 85 % par la loi de finances pour 1991.

L'article 5 de la loi de finances pour 1996 a, en outre, limité les effets du mécanisme de plafonnement de la cotisation d'impôt de solidarité sur la fortune en fonction du revenu disponible. Celui-ci ne peut désormais aboutir à une réduction de l'impôt supérieure à la moitié du montant de l'impôt normalement dû ou à 10.970 euros¹. Le mécanisme de plafonnement est donc limité pour les redevables dont le patrimoine taxable excède, au jour du fait générateur de l'impôt, la limite supérieure de la 3^{ème} tranche du barème de l'ISF, soit 2.300.000 euros en 2002.

Votre commission des finances considère que le « plafonnement du plafonnement » constitue une puissante incitation à la délocalisation fiscale. Le nombre de contribuables qui voient leur plafonnement limité par les effets de l'article 5 de la loi de finances pour 1996 est en forte hausse, de plus de 70 %, par rapport à 1998 pour s'établir aujourd'hui à 1.742 redevables.

¹ Il s'agit du montant de l'impôt correspondant à un patrimoine taxable égal à la limite supérieure de la troisième tranche du barème.

Il convient de souligner que c'est précisément pour des raisons tenant à l'absence d'un plafonnement raisonnable de l'impôt sur la fortune allemand que la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a jugé le dispositif de cet impôt, pourtant fort ancien, inconstitutionnel. **Elle a en effet considéré que l'impôt, compris comme l'addition de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune, ne devait pas dépasser 50 % du revenu annuel.**

En l'absence d'accord entre la majorité du Bundestag et la majorité du Bundesrat pour instituer un mécanisme de plafonnement, la déclaration d'inconstitutionnalité de la Cour de Karlsruhe a conduit à interdire aux services fiscaux allemands de percevoir l'impôt sur la fortune à compter du 1^{er} janvier 1997.

Il paraît probable que, lorsque la Cour européenne des droits de l'homme aura à se prononcer, ce qui sera fait tôt ou tard, sur l'impôt de solidarité sur la fortune français, elle prendra en considération les mécanismes de plafonnement. Elle jugera alors sans doute le plafond de 85 % contraire au droit de propriété et déclarera objectivement confiscatoire le mécanisme de plafonnement du plafonnement.

Plutôt que d'attendre une décision jurisprudentielle européenne, **il est souhaitable de supprimer l'anomalie fiscale la plus marquée, le « plafonnement du plafonnement », qui constitue un mécanisme aux nombreux effets pervers reconnus et nuit considérablement à l'attractivité fiscale de notre pays. Le coût de cette mesure s'élève à 130 millions d'euros.**

Il est en outre possible de revenir à un taux de plafonnement beaucoup plus raisonnable et équitable, en faisant passer le taux de 85 % à 70 %.

Le coût global de ces deux mesures serait de 200 millions d'euros.

3. La remise en cause de la tranche marginale supérieure à 1,8 %

La part des droits sociaux dans le patrimoine taxable des tranches supérieures du barème est particulièrement inquiétante. En effet, ces tranches subissent un taux d'imposition marginal qui peut aller jusqu'à 1,8 %. **Ceci signifie que les actionnaires de ces sociétés doivent obtenir une rémunération de leur capital supérieure à 1,8 %.** Ils doivent donc obtenir, quelles que soient les circonstances économiques et la santé de l'entreprise, des dividendes représentant au minimum 1,8 % du capital investi. Ce taux est très élevé par rapport à la politique de distribution des entreprises. Les actionnaires minoritaires, dès lors qu'il exercent un contrôle de l'entreprise, sont donc amenés, pour des raisons exclusivement fiscales, à demander la distribution de dividendes dans des proportions sans relation directe avec la performance de l'entreprise et au détriment d'une politique, plus profitable sur le plan de la compétitivité, de réinvestissement des bénéfices.

Faute de distribution de dividendes, les actionnaires peuvent *a contrario* être amenés à vendre leurs parts pour acquitter l'impôt : ces cessions peuvent provoquer des pertes de contrôle des entreprises et la venue dans le capital de ces entreprises familiales de prédateurs éventuels qui, moins ancrés dans le territoire, moins investis dans l'histoire d'entreprises parfois anciennes, peuvent prendre des décisions de gestion (délocalisation d'activités, cession d'actifs ou arrêt de certains investissements), lourdes de conséquences sur le plan de l'emploi et de l'aménagement du territoire.

Aussi la suppression de la tranche marginale de 1,8 % dont l'impact serait d'environ 80 millions d'euros, paraît-elle s'imposer pour des raisons économiques : le rendement net des actifs financiers, avant ISF, mais prenant en compte les divers prélèvements libératoires applicables, est bien souvent inférieur à ce taux.

B. DES RÉDUCTIONS D'IMPÔT CIBLÉES

1. La résidence principale

En ce qui concerne l'ISF, un abattement de 20 % est effectué sur la valeur vénale réelle de l'immeuble lorsque celui-ci est occupé à titre de résidence principale par son propriétaire. En cas d'imposition commune, un seul immeuble est susceptible de bénéficier de l'abattement précité. La valeur vénale réelle n'est pas définie par la loi. On considère qu'elle correspond au prix que le jeu normal de l'offre et de la demande permettrait de retirer de la vente du bien, abstraction faite de toute valeur de convenance. En matière d'imposition sur la fortune, elle résulte de l'analyse des prix déclarés lors des mutations de biens présentant des caractéristiques identiques et affectés au même usage.

La hausse des prix de l'immobilier analysée *supra* amène à proposer une réponse conjoncturelle, en augmentant le taux d'abattement sur la valeur vénale de 20 % à 30 %.

Le coût de cette mesure est estimé à 57 millions d'euros.

2. Les dons aux fondations

Le développement des fondations a paru à votre rapporteur général une des voies à explorer pour concilier la nécessité d'une diminution des prélèvements obligatoires dans un monde ouvert et celle de satisfaire un nombre toujours plus diversifié de besoins sociaux sans augmenter et même en diminuant les dépenses publiques. C'est pourquoi il a déposé en 2002 une proposition de loi tendant à créer des fondations agréées d'intérêt général¹.

Reprenant les dispositions de cette proposition de loi, votre commission des finances propose de **systematiser, pour l'impôt sur la fortune, les avancées réalisées en matière d'impôt sur le revenu avec l'extension progressive du champ des possibilités offertes par l'article 200 du code général des impôts.**

L'idée directrice du dispositif proposé est de mobiliser un potentiel de générosité, dont on a des raisons de penser qu'il n'est pas inférieur en France à ce qu'il est dans d'autres pays et notamment outre-Manche et outre-Atlantique. Le levier fiscal proposé permettrait de relancer un mécénat individuel qui fait cruellement défaut à notre pays et la réduction d'impôt proposée paraît suffisamment incitative pour parvenir à cet objectif : une réduction d'impôt au titre de l'ISF égale à 75 % du don dans la limite de 25 % de l'impôt dû et sans que la remise de titres cotés puisse être à l'origine de plus de la moitié de la réduction d'impôt.

L'importance de l'avantage fiscal se justifie, s'agissant d'un système consistant à favoriser l'apparition de fonds de concours privés à des actions d'intérêt général et comportant un effet de levier, puisque seule une partie du don est déductible, et que le mécanisme suppose donc l'apport d'argent supplémentaire.

Techniquement, le dispositif reprend les dispositions de l'article 200 du code général des impôts applicables à l'impôt sur le revenu en les transposant à l'impôt de solidarité sur la fortune. Seraient ainsi concernées par la disposition relative à une réduction d'impôt au titre de l'ISF, les fondations et associations reconnues d'utilité publique répondant aux conditions exigeantes déjà en vigueur pour l'impôt sur le revenu.

¹ Proposition de loi n° 408 (2001-2002).

En cas de don à une fondation ou association reconnue d'utilité publique ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, la réduction d'impôt au titre de l'ISF serait ainsi égale à 75 % du don. Elle serait portée à 85 % pour les fondations ou associations reconnues d'utilité publique qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent, à titre principal, à la fourniture gratuite des soins.

La réduction d'impôt issue d'un même don ne pourrait pas être cumulée avec celle obtenue au titre de l'impôt sur le revenu.

La loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003, dite « loi Aillagon », relative au mécénat

La loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations a sensiblement amélioré les dispositions du code général des impôts relatives aux dons faits par les particuliers et les entreprises en faveur des actions d'intérêt général. En soutenant le mécénat sous toutes ses formes, cette loi s'efforce de donner une impulsion décisive pour permettre à la France de rattraper les autres grands pays développés en matière de solidarité privée.

Ouvrent désormais droit au titre de l'article 200¹ du code général des impôts à une réduction d'impôt sur le revenu égale à 60 % de leur montant, dans la limite de 20 % du revenu imposable, les dons aux fondations ou associations reconnues d'utilité publique, dans certaines conditions. Lorsque les dons et versements effectués au cours d'une année excèdent la limite de 20 %, l'excédent est reporté sur une période globale de 5 ans.

L'article 219 *bis* du code général des impôts définit un abattement de 50.000 euros sur l'impôt sur les sociétés dû par les fondations reconnues d'utilité publique sur leurs revenus à caractère non lucratif.

L'article 238 *bis* du code général des impôts prévoit une réduction d'impôt égale à 60 % des dépenses de mécénat réalisées par les entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés dans la limite de 5 % de leur chiffre d'affaires.

De même, en matière de droits de mutations à titre gratuit, à l'article 788 du code général des impôts, est prévu un abattement sur la part nette que tout héritier, donataire ou légataire verse à une fondation reconnue d'utilité publique.

3. Les charges de famille

L'impôt de solidarité sur la fortune frappe, selon les termes de l'article 885 A du code général des impôts, le foyer familial, et non les personnes à titre individuel. Le foyer est entendu de manière extensive, contrairement à l'impôt sur le revenu.

¹ L'article 200 du code général des impôts a été modifié par l'article 1^{er} de la loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative à l'initiative économique, « loi Dutreil ».

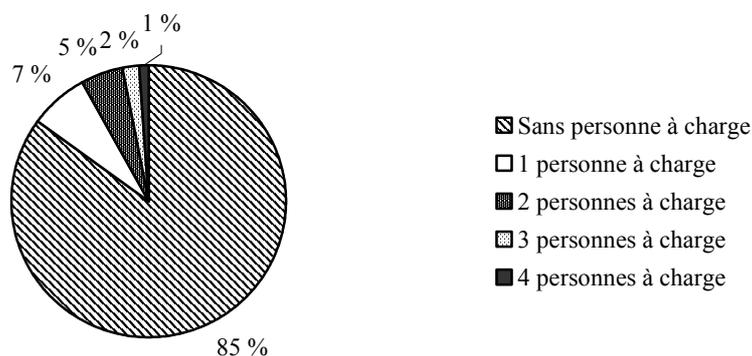
Le Conseil constitutionnel, dans sa décision DC n° 81-133 du 30 décembre 1981 relative à la loi de finances pour 1982, a consacré cette dimension familiale de l'impôt sur la fortune, dénommé à l'époque « impôt sur les grandes fortunes » en estimant « *qu'il est de fait que le centre de disposition des revenus à partir duquel peuvent être appréciées les ressources et les charges du contribuable est le foyer familial ; qu'en décidant que l'unité d'imposition pour l'impôt sur les grandes fortunes est constituée par ce foyer, le législateur n'a fait qu'appliquer une règle adaptée à l'objectif recherché par lui, au demeurant traditionnelle dans le droit fiscal français, et qui n'est contraire à aucun principe constitutionnel et, notamment, pas à celui de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme* ».

Vient en déduction de la cotisation due au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune un montant de 150 euros par personne à charge. Le montant de cette réduction a été fixé par l'article 26 de la loi de finances pour 1989 et n'a pas été réévalué depuis. La mesure correspond pour l'ensemble des assujettis à un gain annuel de 12 millions d'euros.

Comme pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques, la question de l'introduction d'un quotient familial en matière d'ISF se pose. Il s'agirait moins en l'occurrence d'un quotient familial que d'un quotient conjugal.

En effet, 85 % des redevables de l'ISF n'avaient pas d'enfants à charge en 2002.

Les charges de famille des redevables à l'ISF en 2002



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

L'idée d'un quotient familial ou conjugal se fonde sur le constat selon lequel le mariage de deux personnes peut engendrer leur assujettissement à l'ISF alors qu'à titre individuel chacune d'entre elles n'y était pas soumise. Elle nécessiterait une étude très approfondie. En absence de modification du barème en effet, le quotient familial diviserait les recettes issues de l'ISF de près de 50 %. Pour limiter l'impact budgétaire de la mesure, il pourrait être « tentant » d'abaisser le seuil des tranches de l'ISF : les personnes seules seraient dans ce cas très défavorisées. Enfin, malgré son coût, la mesure ne réglerait en rien les incohérences de l'ISF et obérerait les marges de manœuvre disponibles pour réformer le barème de l'ISF en profondeur.

En attendant une telle réforme, il est donc proposé de mieux prendre en compte les charges de famille, qui n'ont fait l'objet d'aucune réactualisation depuis 1989, dans le calcul de l'ISF en proposant un amendement doublant la réduction d'impôt par personne à charge. Cette réduction passerait de 150 euros aujourd'hui à 300 euros. La réduction d'impôt par personne handicapée à charge passerait à 1.000 euros.

Le coût d'une telle mesure serait limité à 12 millions d'euros.

II. À MOYEN TERME, UN BARÈME SIMPLIFIÉ PLUS COMPATIBLE AVEC L'ATTRACTIVITÉ DU TERRITOIRE

A. LE CONTEXTE D'UNE RÉFORME DE L'ISF

1. Vers la fin d'un archaïsme fiscal ?

Parmi les pays de l'Union européenne, seuls l'Espagne, la Finlande, la France, le Luxembourg et la Suède perçoivent encore chaque année un impôt national sur la fortune. Le Danemark et l'Allemagne ont supprimé cet impôt respectivement en 1996 et 1997. Il a en a été de même aux Pays-Bas en 2001.

L'impôt sur la fortune constitue donc à l'échelle européenne une survivance que l'on pourrait qualifier « d'archaïsme fiscal ». La France se distingue par une situation originale : non seulement elle n'a pas supprimé cet impôt, mais elle l'a alourdi au cours des dernières années.

L'impôt sur la fortune en Espagne, en Finlande, en Suède et aux Pays-Bas

Pays	Taux	Plafonnement	Réductions d'impôt
Espagne	0,2 à 2,5 % (dernier taux au-dessus de 10 millions d'euros)	Plafonnement du cumul IR+ISF à 60 % du revenu imposable. La réduction issue du plafonnement ne peut excéder 80 % de l'impôt dû.	Biens meubles, œuvres d'art et participations supérieures à 15 % dans des sociétés non cotées sont exonérées.
Finlande	Droit fixe de 187 euros + au-delà de 187.000 euros, taux de 0,9 %	Plafonnement du cumul IR+ISF à 70 % du revenu imposable.	Exonération des meubles meublants, des effets personnels, des dépôts bancaires et des obligations. Abattement de 70 % sur les entreprises individuelles et les participations supérieures à 10 % dans les sociétés non cotées ou cotées à la bourse d'Helsinki.
Luxembourg	Taux fixe de 0,5 %	Aucun plafonnement	Abattement de 50 % sur les entreprises individuelles et les parts de sociétés de personnes.
Suède	Taux fixe de 1,5 % à partir de 1.000.000 de SEK (environ 110.000 euros) et de 1.500.000 de SEK pour les couples mariés (environ 165.000 euros)	Plafonnement du cumul IR+ISF à 60 % du revenu imposable.	Exonération des titres non cotés et des titres cotés pour des participations supérieures à 25 %. Abattement de 20 % sur les autres valeurs mobilières cotées.

Source : dictionnaire permanent de gestion fiscale, hors-série 2003

Selon toute vraisemblance, cette situation ne pourra durer indéfiniment. La concurrence fiscale au sein de l'Union européenne amènera à terme la France à réformer sa fiscalité du patrimoine : ses voisins européens ayant déjà procédé à de telles mesures, le principe de liberté de mouvement des capitaux au sein de l'Union étant intangible, les délocalisations de patrimoine devraient prendre une ampleur telle que la suppression de l'ISF fera l'objet à terme d'un consensus.

Par ailleurs, le plafonnement à un niveau élevé (85 %) des revenus pouvant être préemptés par le « couple IRPP+ISF » risque d'être condamné un jour ou l'autre par la Cour européenne des droits de l'homme dès lors qu'elle sera saisie à titre préjudiciel par un juge français, ou pour trancher un contentieux après épuisement des voies de droit internes. Le caractère confiscatoire de l'ISF, en raison de ce taux de plafonnement excessivement élevé, frappe en effet par son évidence. L'un des principes fondamentaux de la fiscalité n'est-il pas que l'impôt soit adapté aux capacités contributives de chacun ?

Une réforme du barème constituerait ainsi la voie, transitoire, vers la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune.

2. La réforme de la fiscalité du patrimoine, condition du rapatriement des capitaux

L'annonce, le 6 mai 2004, par M. Jean-Pierre Raffarin, Premier Ministre, d'une prime au rapatriement des capitaux destinée à financer la cohésion sociale pourrait susciter des recettes de l'ordre de 500 millions à un milliard d'euros.

L'évasion fiscale de capitaux français est bien réelle. Le volume de ces capitaux est par définition inconnu. Les pays européens qui se sont intéressés à cette problématique ont néanmoins cité des chiffres très importants : 1.000 milliards d'euros détenus par des contribuables allemands seraient placés dans des places financières étrangères. L'évasion fiscale, qui est constitutive de fraude, est encouragée par deux éléments :

- une fiscalité mal ressentie, surtout en matière de taxation du patrimoine ;

- l'absence d'harmonisation fiscale européenne que votre rapporteur général analysait l'automne dernier dans son rapport préalable au débat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution¹.

Face à une telle évasion de capitaux, deux attitudes sont possibles : ne rien faire ou **inciter les capitaux délocalisés illégalement à rentrer, s'investir dans l'économie nationale et à acquitter les impôts, droits et taxes auxquels ils seraient normalement assujettis.**

Contrairement aux capitaux délocalisés légalement, qui n'attendent qu'un cadre fiscal plus favorable pour s'investir de nouveau en France, le rapatriement des capitaux délocalisés de manière irrégulière exige un traitement fiscal adapté, en général par la mise en place, de manière temporaire, d'un prélèvement libérateur à un taux significatif, mais non dissuasif.

Une telle mesure est par définition exceptionnelle. Elle ne répond pas aux mêmes objectifs que les mesures d'amnistie pénale prises, en vertu d'une tradition républicaine établie, lors de l'entrée en fonction d'un nouveau Président de la République, qui s'assimilent à un « grand pardon collectif ».

¹ *Rapport d'information n° 55 (2003-2004).*

Comme l'indique le projet de loi instaurant une déclaration libératoire unique déposé le 28 octobre 2003 devant la Chambre des représentants de Belgique, « *la déclaration libératoire unique ne constitue pas une mesure d'amnistie fiscale. Il s'agit d'une mesure réparatrice pour le Trésor* ».

Cette phrase doit s'entendre ainsi : une déclaration libératoire unique obéit à un but très pragmatique, celui de recouvrer davantage de recettes fiscales. Elle procède d'un intérêt bien compris entre les détenteurs de capitaux qui sortent d'une situation délicate, non sans frais, mais à moindres frais, et la collectivité nationale qui bénéficie ainsi sur le plan économique du retour de capitaux expatriés.

En France, de tels dispositifs ont évidemment des précédents. Il est ainsi possible de remonter au plan d'Antoine Pinay au moment de l'arrivée du nouveau franc. Au cours des 25 dernières années, deux mesures d'incitation au rapatriement de capitaux ont été prises, l'une par un gouvernement de gauche, l'autre par un gouvernement de droite.

Les précédents en matière d'incitation au rapatriement des capitaux¹

Date	Gouvernement	Ministre des finances	Modalités	Exclusion des avoirs ayant fait l'objet de procédures administratives ou judiciaires avant rapatriement
Loi du 2 février 1948	R. Schuman	R. Mayer	Le rapatriement des avoirs est assorti d'une taxe de 25 % jusqu'au 30 juin 1948, majorée de 1 % ensuite	oui
Loi de finances pour 1952 (14 avril 1952)	A. Pinay	A. Pinay	Possibilité de rapatrier sans paiement d'aucune taxe, jusqu'au 1 ^{er} janvier 1952	oui
Ordonnance du 24 juin 1958	C. de Gaulle	A. Pinay	Possibilité de rapatrier sans paiement d'aucune taxe, durant un délai fixé par décret	oui
Loi de finances pour 1982	P. Mauroy	J. Delors	Possibilité de rapatrier les avoirs avec paiement d'une taxe de 25 %. Délai : avant le 1 ^{er} mars ou le 1 ^{er} juin 1982 selon la nature des avoirs.	oui
Loi de finances rectificative pour 1986	J. Chirac	E. Balladur	Possibilité de rapatrier les avoirs détenus à l'étranger avec paiement d'une taxe spéciale de 10 %.	oui

Depuis bientôt 18 ans, aucune mesure d'incitation au rapatriement des capitaux n'a été prise. Les pays européens voisins ont pris conscience de l'opportunité d'une telle mesure. Les précédents français et les expériences étrangères permettent de déterminer les conditions de réussite d'un dispositif de rapatriement des capitaux investis à l'étranger.

L'article 101 de la **loi de finances pour 1982** prévoyait que les résidents français détenteurs d'avoirs irréguliers à l'étranger pouvaient les rapatrier en acquittant une taxe forfaitaire égale à 25 % du montant de ces sommes, à condition que leur situation ne soit pas en cours de contrôle par les services des douanes.

¹ Il s'est d'ailleurs davantage agi dans le passé de mesures douanières pour les résidents ayant enfreint la législation sur les changes que de mesures à objet purement fiscal.

La taxe était alors libératoire de tout redressement fiscal et de pénalité portant sur ces avoirs. Le rapatriement des biens meubles devait être effectué avant le 1^{er} mars 1982. L'article laissait jusqu'au 31 mai 1982 pour vendre les immeubles irrégulièrement acquis à l'étranger. Cette taxe a engendré un produit de 22,87 millions d'euros pour un montant de 91,47 millions d'euros rapatriés.

L'article 11 de la **loi de finances rectificative pour 1986** du 31 décembre 1986 disposait que les avoirs irrégulièrement détenus à l'étranger rapatriés en France avant le 1^{er} février 1987 seraient considérés comme étant en situation régulière au regard de la réglementation des changes et ne pourraient faire l'objet d'aucune réclamation au titre des impôts, droits et taxes dont le fait générateur était antérieur à la date d'entrée en vigueur de la loi. La contre-valeur de ces avoirs était soumise de manière anonyme à une taxe spéciale de 10 %. Cette taxe a engendré un produit de 240 millions d'euros pour un montant de 2,43 milliards d'euros rapatriés.

En Italie, la loi du 23 novembre 2001, dont la durée d'application a été prolongée par la loi du 27 décembre 2002 et la loi du 1^{er} août 2003, a mis en place un « bouclier fiscal » (*scudo fiscale*) permettant aux capitaux illégalement investis à l'étranger d'être rapatriés en échange d'une « amende libératoire » de 2,5 %. Selon le gouvernement italien, 54 milliards d'euros, soit 4 % du PIB italien, auraient été rapatriés en Italie et le produit de l'amende libératoire s'élèverait à 1,3 milliard d'euros.

En Belgique, le projet de loi instaurant une déclaration libératoire unique, déposé devant la Chambre des représentants, prévoit une régularisation des capitaux investis à l'étranger faisant l'objet d'une déclaration fiscale et contre le versement d'une contribution unique correspondant à 9 % des sommes déclarées. Toutefois, le taux de cette contribution serait ramené à 6 % lorsque les sommes déclarées seraient « investies », pour une période d'au moins trois ans.

La Belgique estime pouvoir bénéficier de 700 millions d'euros de recettes fiscales supplémentaires grâce à son projet de déclaration libératoire unique.

Les expériences étrangères comme les précédents réalisées en France montrent que certes le taux du prélèvement libératoire a un effet direct sur le succès de la mesure. Le taux de 25 % retenu par la loi de finances de 1982 était manifestement trop important pour convaincre les détenteurs d'avoirs placés à l'étranger de les rapatrier, d'autant que le contexte fiscal était à l'époque particulièrement défavorable. A l'inverse, le taux symbolique retenu en Italie est à l'origine d'un afflux de capitaux.

Surtout, une telle mesure n'intervient pas indépendamment du cadre fiscal général. Elle est à l'évidence facilitée et amplifiée si les conditions sont de nouveau créées pour que les capitaux restent investis sur le territoire et ne soient pas tentés par une nouvelle évacion fiscale.

Une simplification du barème de l'ISF constitue donc une condition nécessaire pour la réussite, en termes de recettes, de l'amnistie fiscale annoncée par M. Jean-Pierre Raffarin, Premier Ministre.

3. Retrouver des marges de manoeuvre budgétaires

Une véritable réforme du barème de l'ISF ne saurait s'inscrire dans le cadre budgétaire caractérisé aujourd'hui par une modération de la dépense et le retour aux grands équilibres budgétaires.

En revanche, puisqu'elle est un facteur décisif du rendement de la prime au rapatriement des capitaux, la simplification du barème doit être suffisamment ambitieuse pour susciter le retour d'un volume conséquent d'actifs. Les recettes obtenues par ce biais, et l'augmentation du produit de l'ISF engendrée par l'élargissement de la base imposable, permettraient d'envisager une réforme du barème « autofinancée », au moins dans l'immédiat. Il n'est pas évident que l'on puisse en prendre le risque financier dès à présent.

Il paraît par ailleurs difficile de gager une réforme du barème par la suppression de niches. Celles-ci, en matière d'ISF, sont en effet peu nombreuses et stratégiques sur le plan économique ou culturel.

Dépense fiscale en matière d'ISF

(en millions d'euros)

	Résultat estimé pour 2002	Evaluation pour 2003	Evaluation pour 2004
Exonération des biens professionnels	NC	NC	NC
Exonération des placements financiers des personnes physiques qui n'ont pas en France de domicile fiscal	NC	NC	NC
Exonération partielle des bois et forêts et des parts d'intérêts détenues dans un groupe forestier, des biens ruraux loués par bail à long terme et des parts de GFA	30	35	35
Exonération des objets d'antiquité, d'art ou de collection, des droits de propriété littéraire et artistique et des droits de propriété industrielle pour leur inventeur	NC	NC	NC
Exonération des titres reçus en contrepartie de la souscription au capital de certaines petites et moyennes entreprises	-	-	10
Exonération partielle des parts ou des actions de sociétés objet d'un engagement collectif de conservation	-	-	75
Réduction de droits en raison du nombre d'enfants du déclarant	12	12	12
Limitation du total formé par l'impôt sur le revenu et l'impôt de solidarité sur la fortune à 85 % des revenus du redevable pour l'année précédente	295	270	270
Prise en compte des stocks de vins et d'alcools pour leur valeur comptable	NC	NC	NC
Abattement sur la résidence principale	120	120	140

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

B. DES TRANCHES ÉLARGIES, DES TAUX PLUS RÉALISTES

La recherche de taux plus réalistes invite tout d'abord à retrouver les taux en vigueur avant la loi de finances pour 1999. La cotisation supplémentaire de 10 % serait ainsi supprimée.

Hypothèse de barème 2005 avec suppression de la surcotisation

800.000 à 1,285 million d'euros	0,5 %
de 1,285 à 2,55 millions d'euros	0,7 %
de 2,55 à 4 millions d'euros	0,9 %
de 4 à 7,64 millions d'euros	1,2 %
de 7,64 à 16,615 millions d'euros	1,5 %
>16,615 millions d'euros	1,8 %

A structure constante, dans cette hypothèse, le produit global de l'impôt serait minoré de 330 millions d'euros.

Hypothèse de barème 2005 avec suppression de la surcotisation et de la tranche marginale à 1,8 %

800.000 à 1,285 million d'euros	0,5 %
de 1,285 à 2,55 millions d'euros	0,7 %
de 2,55 à 4 millions d'euros	0,9 %
de 4 à 7,64 millions d'euros	1,2 %
> 7,64 millions d'euros	1,5 %

A structure constante, dans cette hypothèse, le produit global de l'impôt serait minoré de 370 millions d'euros.

La base de travail pour une réforme du barème se ferait donc sur les taux en vigueur avant l'alourdissement de 1996. Une fois ce postulat de taux plus réalistes sur le plan économique posé, peut être envisagée une réduction du nombre de tranches, afin de simplifier le barème de l'ISF.

Sont successivement étudiées des hypothèses de barème à 5 tranches et de barème à 4 tranches.

1. L'hypothèse d'un barème à 5 tranches

Dans un barème très progressif comme celui de l'ISF, le franchissement de tranches constitue un cap douloureux pour les contribuables. **Il y a aujourd'hui une perméabilité très forte entre les deux dernières tranches. Pour cette raison, il pourrait être envisagé de créer une tranche unique, au taux de 0,5 %, qui amène ensuite mécaniquement, pour éviter les effets de seuil, une réduction générale des taux, pour chaque tranche, de l'ordre de 0,2 à 0,3 point.**

Hypothèse de barème 2005 – 5 tranches

800.000 à 2,55 millions d'euros	0,5 %
de 2,55 à 4 millions d'euros	0,7 %
de 4 à 7,64 millions d'euros	0,9 %
de 7,64 à 16,615 millions d'euros	1,2 %
>16,615 millions d'euros	1,5 %

A structure constante, dans cette hypothèse, le produit global de l'impôt serait minoré de 650 millions d'euros.

2. L'hypothèse d'un barème à 4 tranches

La prise en compte de mécanismes conduisant les contribuables des tranches supérieures du barème à se délocaliser peut de plus inciter à une révision plus ambitieuse du barème, où le dernier taux marginal serait significativement abaissé. Deux variantes sont possibles, l'une conduisant à un taux marginal de 1,4 %, encore assez élevé, l'autre conduisant à un taux marginal de 1,25 %, plus réaliste, mais plus coûteux pour les finances publiques. Le lissage des taux selon les différentes tranches conduirait alors à proposer les barèmes suivants.

Hypothèse de barème 2005 – 4 tranches – dernière tranche à 1,4 %

800.000 à 2,55 millions d'euros	0,5 %
de 2,55 à 4 millions d'euros	0,8 %
de 4 à 7,64 millions d'euros	1,1 %
> 7,64 millions d'euros	1,4 %

A structure constante, dans cette hypothèse, le produit global de l'impôt serait minoré de 580 millions d'euros.

Hypothèse de barème 2005 – 4 tranches – dernière tranche à 1,25 %

800.000 à 2,55 millions d'euros	0,5
2,55 à 7,64 millions d'euros	0,75
de 7,64 à 16,615 millions d'euros	1
> 16,615 millions d'euros	1,25

A structure constante, dans cette hypothèse, le produit global de l'impôt serait minoré de 710 millions d'euros.

3. La nécessité d'un aménagement en bas de barème

Dans ce cadre de travail, les seuls contribuables ne voyant pas leur situation améliorée au regard de l'ISF serait ceux situés à « la frontière de l'ISF » qui se perçoivent comme des redevables aisés mais non fortunés. Une baisse de 0,1 point du taux, de 0,5 % à 0,4 %, pour les redevables de la première tranche, serait de nature à réduire leur sentiment d'illégitimité de l'impôt de solidarité sur la fortune.

**Hypothèse de barème 2005 – 4 tranches
première tranche 0,4 % dernière tranche à 1,4 %**

800.000 à 2,55 millions d'euros	0,4 %
de 2,55 à 4 millions d'euros	0,8 %
de 4 à 7,64 millions d'euros	1,1 %
> 7,64 millions d'euros	1,4 %

A structure constante, dans cette hypothèse, le produit global de l'impôt serait minoré de 740 millions d'euros.

**Hypothèse de barème 2005 – 4 tranches
première tranche 0,4 % dernière tranche à 1,25 %**

800.000 à 2,55 millions d'euros	0,4 %
2,55 à 7,64 millions d'euros	0,75 %
de 7,64 à 16,615 millions d'euros	1 %
> 16,615 millions d'euros	1,25 %

A structure constante, dans cette hypothèse, le produit global de l'impôt serait minoré de 870 millions d'euros.

Le coût de la réforme est dans ces deux cas plus important, car l'abaissement du taux de la première tranche profite à l'ensemble des redevables.

CONCLUSION

Ce rapport a l'ambition, limitée, d'apporter une série d'éléments de fait de nature à éclairer un débat, à l'évidence trop passionnel, sur un **impôt** tout à fait **emblématique de l'exception fiscale française**.

D'un point de vue technique, l'ISF est devenu un impôt de plus en plus complexe, du fait de la multiplication des régimes particuliers qu'il a fallu mettre en place pour éviter qu'il ne pénalise trop l'initiative. Son rendement régresse et son produit plafonne, alors que ses effets pervers, dus notamment à de multiples seuils, sont de plus en plus sensibles.

Le contexte dans lequel s'inscrit cet impôt, a profondément changé depuis sa création, il y a maintenant plus de vingt ans.

Nous sommes passés d'une situation de rendements nominaux élevés consécutifs à une inflation à deux chiffres, à des niveaux historiquement bas, ce qui a eu pour conséquence un alourdissement du prélèvement qui tend à favoriser l'exode des compétences, des capitaux et des entreprises.

Parallèlement, avec les progrès de l'intégration économique européenne et de la globalisation, cet impôt apparaît encore plus nettement en décalage avec l'environnement économique et politique de l'économie française.

Alors qu'aujourd'hui seul un petit nombre de pays conserve ce type de prélèvement, la France se caractérise par le cumul d'une imposition du capital particulièrement lourde tant au niveau de sa transmission que de sa détention.

Nul doute que la situation n'est pas soutenable à long terme, qu'un tel impôt ne pourra indéfiniment être maintenu en l'état et qu'il faudra, dès que la situation des finances publiques le permettra, en revoir, sinon le principe, du moins le barème, si l'on veut préserver l'attractivité du territoire national et donc l'emploi des Français.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 16 juin 2004**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a entendu une **communication de M. Philippe Marini, rapporteur général**, sur **l'impôt de solidarité sur la fortune**.

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a indiqué que sa communication relative à l'impôt de solidarité sur la fortune visait, par une mise en perspective sur la période 1997-2003 des données officielles issues du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, à dresser un état des lieux d'un impôt qui suscitait des analyses plus fréquemment fondées sur l'idéologie que sur des chiffres. Il a précisé que son exposé comporterait deux parties, l'une consacrée à une « leçon de chose », l'autre proposant une « boîte à outil », où il était possible de puiser différentes modalités de réforme.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a tout d'abord montré que le nombre de contribuables à l'impôt de solidarité sur la fortune avait fortement augmenté, de 67,5 %, sur les six dernières années, passant de moins de 180.000 à près de 300.000. Il a observé que la progression était, en valeur absolue, particulièrement marquée pour les deux premières tranches du barème, la première tranche enregistrant 42.000 nouveaux contribuables, et la deuxième, 45.000. Il a dès lors jugé que l'impôt de solidarité sur la fortune était devenu un impôt de classes moyennes ou de classes moyennes supérieures. Il a expliqué que, sur la même période, le produit de l'impôt de solidarité sur la fortune avait augmenté dans de moindres proportions, passant de 1,5 milliard d'euros en 1997 à 2,3 milliards d'euros en 2003. Il a souligné que le produit de l'impôt s'était contracté depuis 2001. Il a fait remarquer que les deux dernières tranches du barème représentaient 1,6 % des assujettis et 35 % du produit de l'impôt de solidarité sur la fortune, tandis que la première tranche, qui représentait 47,6 % des contribuables, n'était à l'origine que de 7 % des recettes.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a ensuite montré qu'en conséquence du décalage entre l'évolution du nombre de contribuables et celui du produit, le rendement moyen de l'impôt avait baissé, 1997 à 2003, de 9 %, rappelant que la cotisation moyenne d'impôt de solidarité sur la fortune était revenue de 8.572 euros à 7.792 euros.

En réponse à une interrogation de **M. Michel Moreigne, M. Philippe Marini, rapporteur général**, a fait valoir que son analyse n'était pas véritablement altérée par le mécanisme du plafonnement. Détaillant l'évolution de la cotisation moyenne par tranche de barème entre 1997 et 2002, il a montré que toutes les tranches, à l'exception de la première, avaient connu une baisse de la cotisation moyenne sur la période. Il s'est, dès lors, interrogé sur les raisons conduisant à constater au sein des tranches supérieures une diminution très sensible du rendement de l'impôt. Comparant de plus, sur les périodes 1982-1986, 1988-1992 et 1996-2000, le rendement nominal des obligations et le taux marginal de l'impôt sur les grandes fortunes, puis de l'impôt de solidarité sur la fortune, il a fait valoir que la soutenabilité de l'impôt était bien meilleure en 1982 qu'à l'époque actuelle, certains actifs pouvant en effet être aujourd'hui, pour des raisons fiscales, privés de tout rendement.

Répondant à **M. Aymeri de Montesquiou, M. Philippe Marini, rapporteur général**, a montré que cette dernière comparaison ne devait pas prendre en compte le taux d'inflation, afin de mettre en regard le taux d'imposition, qui était un taux nominal, avec un autre taux nominal. Comme M. Aymeri de Montesquiou l'y invitait par ailleurs, il a mis en exergue, en mentionnant l'absence de corrélation forte entre l'évolution de l'impôt de solidarité sur la fortune et la conjoncture économique, le poids de la « bulle immobilière » dans le produit de l'impôt. Il a montré que la part des actifs immobiliers augmentait dans le patrimoine brut global des ménages, précisant, à l'invitation de M. Aymeri de Montesquiou, qu'il convenait de déduire de ce patrimoine brut les éléments de passif pour obtenir le patrimoine imposable. Il a jugé enfin que les chiffres présentés mettaient en évidence sur le plan économique des phénomènes complexes dont l'origine était à trouver dans un mauvais fonctionnement de l'outil fiscal qu'était l'impôt de solidarité sur la fortune.

Evoquant les délocalisations de redevables à l'impôt de solidarité sur la fortune, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a jugé que ce mouvement constituait un phénomène stable et durable. Il a observé que si les 2.525 redevables délocalisés entre 1997 et 2003 représentaient moins de 1 % du total, ce chiffre prenait tout son sens lorsqu'il était mis en perspective avec les 4.500 contribuables des deux dernières tranches du barème, les 4.000 contribuables voyant leur cotisation d'impôt plafonnée et, en leur sein, les 1.742 redevables soumis à une limitation de ce même plafonnement. Il a indiqué que les pertes en bases imposables s'établissaient sur les dernières années en moyenne à 1,3 milliard d'euros, compte non tenu, évidemment, des actifs exonérés au titre des biens professionnels qui ne faisaient pas l'objet d'une évaluation par la direction générale des impôts. Il a jugé, qu'en comparaison, le retour des redevables délocalisés était insignifiant, les gains

en droits s'élevant seulement à 0,9 million d'euros pour des pertes liées aux départs de redevables à l'impôt de solidarité sur la fortune de 11 millions d'euros. Il a dressé une typologie des redevables délocalisés, distinguant deux populations, la première, plus âgée, avec un âge moyen de 55 ans, plus fortunée, avec un patrimoine moyen de 15 à 16 millions d'euros, qui partait en Suisse ou en Belgique, la seconde plus jeune, avec un âge moyen de 45 ans, relativement moins fortunée, avec un patrimoine moyen de 2,8 millions d'euros à 3,8 millions d'euros, qui s'établissait au Royaume-Uni ou aux Etats-Unis. Il a constaté que, dans tous les cas, la population expatriée était une population plus jeune que la moyenne des redevables à l'impôt de solidarité sur la fortune, tout en étant expérimentée et nettement plus riche.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a dressé ensuite une liste des outils de la réforme à court terme ou moyen terme, qu'il s'agisse de mettre fin aux dérèglements issus de la période 1997-2002, en actualisant le barème en fonction de l'inflation, en supprimant « le plafonnement du plafonnement » et en remettant en cause la tranche marginale à 1,8 %, ou d'introduire des réductions d'impôt ciblées, augmentant l'abattement sur la résidence principale, intégrant les dons aux fondations et prenant mieux en compte les charges de famille.

Sur les moyen et long termes, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a insisté sur la nécessité d'une vision d'ensemble intégrant les droits de succession, tenant compte de l'impératif de relocalisation des capitaux, qui pouvait constituer le levier d'une réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune. Il a rappelé la faiblesse des marges de manœuvre budgétaires actuelles qui ne devait pas avoir, néanmoins, pour effet d'é luder toute tentative de dessiner sur la durée une politique fiscale cohérente. Il a montré, à terme, dans l'hypothèse où la France souhaiterait conserver l'impôt de solidarité sur la fortune, le besoin d'un barème fortement restructuré.

Un très large débat s'est ensuite engagé.

M. Jean Arthuis, président, a souligné l'intérêt d'une contribution apportant un éclairage sur la concurrence fiscale entre Etats. En ce qui concernait la familialisation de l'impôt, il a souligné que, selon lui, comme en matière de plafonnement, existaient des stratégies fiscales visant à éviter l'impôt.

En réponse, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a indiqué qu'il ne disposait pas de données sur ces comportements, regrettant la trop

grande timidité de la direction générale des impôts en matière d'élaboration de statistiques.

M. François Marc a jugé la comparaison entre rendement nominal des obligations et taux marginal de l'impôt de solidarité peu pertinente, puisqu'elle ne prenait pas en compte l'inflation. Il s'est demandé si la situation des redevables à l'impôt de solidarité sur la fortune s'était tant détériorée sur les six dernières années par rapport aux autres composantes de la population, rappelant l'existence d'une « fracture sociale ». Il a souhaité savoir si l'évolution des délocalisations de redevables à l'impôt de solidarité ne correspondait pas, en réalité, au phénomène d'internationalisation des mouvements de personnes en cours depuis une vingtaine d'années.

M. Yann Gaillard a souligné l'intérêt des solutions contentieuses pour venir à bout de certains biais concernant l'impôt de solidarité sur la fortune. Il a rappelé l'exigence d'une actualisation du barème en fonction de l'inflation et souligné l'importance de la suppression du « plafonnement du plafonnement ».

M. Jean-Philippe Lachenaud a observé que cette communication permettait d'apaiser le débat et attirait l'attention sur la nécessité d'un meilleur fonctionnement de l'économie. Il a jugé que le retrait de l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune de la résidence principale constituerait une mesure utile, comme le serait un dispositif permettant d'activer les richesses dormantes pour les investir dans le capital risque et les entreprises innovantes.

M. Joël Bourdin a souhaité connaître la façon dont les contribuables entraient dans la première tranche. Il s'est montré très intéressé par une mesure exonérant d'impôt de solidarité sur la fortune la résidence principale.

M. Philippe Adnot a souhaité savoir le nombre de contribuables se délocalisant avant cession de leur outil de travail. Il a souligné qu'une réforme du barème ne saurait, en aucun cas, être « gagée » par une suppression de l'exonération au titre des biens professionnels. Il a souhaité que puissent être déduits de la cotisation d'impôt les investissements dans le capital risque.

MM. Roger Besse et Auguste Cazalet ont souhaité connaître les pays européens ayant conservé un impôt sur la fortune.

M. Maurice Blin a fait un lien entre le poids des prélèvements obligatoires sur le patrimoine et le taux de chômage élevé que connaissait la France. Il a regretté qu'en Europe, la France soit une exception en ce qui concernait la fiscalité du patrimoine.

M. Eric Doligé s'est inquiété du phénomène de délocalisation des cerveaux pour des raisons fiscales, jugeant, a contrario, que peu de personnes choisissaient de se localiser en France.

M. Gérard Braun a souhaité obtenir des précisions relatives aux donations et aux démembrements de propriété.

M. Aymeri de Montesquiou a remarqué que, plus les contribuables étaient riches, plus ils pouvaient s'exonérer des contraintes fiscales. Il s'est demandé si les recettes fiscales ne seraient pas plus importantes si l'impôt de solidarité sur la fortune n'existait pas.

M. Paul Girod a souligné la nécessité de prendre en compte le montant des droits de succession afin de disposer d'une vision globale de la fiscalité du patrimoine.

M. Jean Arthuis, président, évoquant les risques de délocalisation fiscale, a rappelé qu'il s'agissait de la raison pour laquelle le législateur avait choisi de ne pas intégrer les œuvres d'art dans l'assiette de l'impôt.

En réponse aux différents intervenants, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a rappelé les conclusions du rapport de Michel Charzat commandé par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie de l'époque. Il a observé qu'il n'était pas possible de se résigner aux délocalisations pour raisons fiscales. Il a montré que l'entrée dans la première tranche du barème était, pour l'essentiel, due à l'inflation et à l'évolution du marché immobilier, qui n'induisaient qu'un effet de valorisation latent. Il a jugé que la baisse des cotisations moyennes dans les deux dernières tranches était due à des comportements d'optimisation et de localisation fiscales qui devaient interpeller la représentation nationale. Il a rappelé que certains contentieux avaient été initiés, notamment en ce qui concernait le plafonnement de la cotisation d'impôt, et qu'il faudrait d'abord épuiser les voies de recours internes avant d'aborder la question devant la Cour européenne des droits de l'homme. Il a regretté que l'expatriation des biens professionnels exonérés ne soit pas comptabilisée par la direction générale des

impôts. Il a montré par ailleurs tout l'intérêt d'un système d'impôt choisi permettant, sous conditions, aux contribuables, d'affecter une part de leur cotisation d'impôt à des missions d'intérêt général et à l'investissement dans l'économie. Il a rappelé, enfin, que seuls l'Espagne, la Finlande, le Luxembourg et la Suède conservaient un impôt sur la fortune, mais dont les dysfonctionnements étaient moindres qu'en France.

La commission a alors donné acte à **M. Philippe Marini, rapporteur général**, de sa communication et décidé d'autoriser sa publication sous la forme d'un rapport d'information.

IMPÔT SUR LA FORTUNE :

ÉLÉMENTS D'ANALYSE ECONOMIQUE POUR UNE RÉFORME DE LA FISCALITÉ PATRIMONIALE

Le présent rapport d'information présente pour la période 1997-2003 un état des lieux d'un impôt qui suscite des analyses plus fréquemment fondées sur des préjugés que sur des chiffres. Ces chiffres, tous issus des statistiques officielles du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, apportent notamment un nouvel éclairage sur les délocalisations pour raisons fiscales. Ils n'appellent *a priori* pas de longs commentaires, tant ils frappent par leur évidence.

Leur mise en perspective fait néanmoins apparaître des dysfonctionnements tels qu'il a paru utile de proposer une « boîte à outils » pour, à court terme, rendre l'ISF plus supportable aux redevables qui l'acquittent et, à moyen terme, définir un barème simplifié plus compatible avec l'attractivité du territoire.

Les principes de base de la fiscalité, conduisant à préférer des tranches élargies et des taux d'imposition économiquement réalistes, ont ainsi permis de dessiner plusieurs hypothèses de travail pour une réforme du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune qui prend tout son sens au moment où le rapatriement des capitaux devient une préoccupation gouvernementale.

Nul doute en effet que la situation n'est pas soutenable à long terme, qu'un tel impôt ne pourra indéfiniment être maintenu en l'état et qu'il faudra, dès que la situation des finances publiques le permettra, en revoir, sinon le principe, du moins le barème, si l'on veut préserver l'attractivité du territoire national et donc l'emploi des Français.