

L'impôt exceptionnel sur la fortune

François ECALLE

Dans un paragraphe de leur rapport sur les incidences économiques de l'action pour le climat, S. Mahfouz et J. Pisani-Ferry suggèrent de financer une partie de son coût budgétaire par un prélèvement « explicitement temporaire » sur le patrimoine financier des « ménages les plus aisés ». Dans une note de bas de page, ils précisent qu'il pourrait s'agir d'un prélèvement forfaitaire exceptionnel de 5 % sur les 3 000 Md€ d'actifs financiers détenus par les 10 % des ménages les mieux dotés.

Cette proposition a été étudiée au Royaume-Uni par une « [wealth tax commission](#) » dont le rapport a été publié en décembre 2020. Le terme « commission » ne désigne pas un groupe de travail officiel mais trois universitaires, économistes et juristes, qui ont eux-mêmes mobilisé une vingtaine de contributeurs travaillant notamment à l'Institute for Fiscal Studies, à la London School of Economics, dans les universités d'Oxford et de Warwick ou encore à l'OCDE, dans des départements d'économie, de droit ou de gestion publique. L'objet de leurs analyses était de déterminer si un impôt sur la fortune, exceptionnel (« one-off ») ou annuel, était souhaitable et s'il pouvait être instauré sans trop de difficultés au Royaume-Uni.

Le présent billet présente les conclusions et les recommandations de cette commission ainsi que les observations qu'elles appellent en les rapprochant de celles de S. Mahfouz et J. Pisani-Ferry et en notant les différences entre le Royaume-Uni et la France. Comme le rapport de cette commission, il ne se prononce pas sur la question de savoir s'il est souhaitable d'augmenter les impôts en France, notamment les impôts sur le patrimoine des ménages, et distingue les projets d'impôt exceptionnel et d'impôt annuel sur la fortune.

Cette commission a conclu qu'un impôt exceptionnel sur la fortune était pertinent, sous certaines réserves, mais à condition que son caractère exceptionnel soit crédible, ce qui est difficilement envisageable en France. Elle a aussi conclu qu'il était préférable de réformer les impôts existants sur le capital (droits de successions...) plutôt que de créer un impôt annuel sur la fortune, ce qui est également préférable en France.

A) L'impôt exceptionnel sur la fortune

1) Les conclusions et recommandations de la commission

La commission ne se prononce pas sur la question de savoir si le Gouvernement britannique doit augmenter les impôts pour réduire les déficits et l'endettement dus à la crise. Si le Gouvernement considère qu'une hausse des prélèvements obligatoires est nécessaire pour augmenter significativement les recettes publiques et réduire le déficit, elle recommande de mettre en place un impôt exceptionnel sur la fortune. Une telle taxe serait en effet juste et efficace sans pouvoir être évitée et sans donner lieu à des coûts de gestion trop élevés.

Plusieurs conditions doivent toutefois être remplies pour que ces résultats soient atteints : le caractère exceptionnel (« one-off ») de cet impôt doit être crédible ; sa mise en œuvre ne doit pas être anticipée ; il doit s'appliquer à l'ensemble du patrimoine, net des passifs, sans exception (sauf pour les biens de faible valeur) ; les actifs doivent être évalués à leur valeur de marché ; le paiement doit être différé si le contribuable a une contrainte de liquidité.

La commission considère que le caractère exceptionnel d'un impôt sur la fortune pourrait être crédible en 2020 au Royaume-Uni en raison du caractère lui-même exceptionnel de la crise sanitaire.

Elle ne se prononce pas sur le barème de cet impôt, qui relève d'un choix politique d'une redistribution plus ou moins forte des patrimoines, mais elle met en avant à titre d'exemple : une taxe de 5 % sur le patrimoine net par personne au-delà de 500 000 £ qui rapporterait 260 Md£ et serait payée par 8 200 000 personnes ; une taxe de 5% sur le patrimoine net par personne au-delà de 2 000 000 £ qui rapporterait 80 Md£ et serait payée par 600 000 personnes. Elle présente également des barèmes progressifs conduisant à un rendement de 250 Md£, par exemple une taxe allant de 3 % sur la tranche 500 000 / 1 000 000 £ à 8 % au-dessus de 10 000 000 £ qui toucherait 8 200 000 personnes.

La commission ne décrit pas les effets redistributifs de cet impôt sur le patrimoine des Britanniques et se contente de présenter la distribution des contribuables par âge en fonction du seuil de la taxe : le poids des retraités parmi les redevables de cet impôt serait nettement plus élevé que leur part de la population totale. Sans quantifier cet effet, elle note également que des personnes riches au moment où la taxe est prélevée peuvent ne pas l'avoir été dans le passé et ne plus l'être dans le futur, ce qui limite l'équité d'un impôt exceptionnel.

Pour limiter les contraintes de liquidité des redevables, le paiement de l'impôt serait étalé sur cinq ans, voire plus dans certains cas (l'imposition de l'épargne retraite, très importante au Royaume-Uni, serait liquidée au moment du départ en retraite).

Le coût de gestion pour les services fiscaux représenterait environ 0,8 % du produit de la taxe.

2) Commentaires

a) Le caractère exceptionnel et non anticipé de cet impôt

Les impôts exceptionnels et non anticipés ne modifient pas les comportements futurs si ce caractère exceptionnel est crédible puisque leur prélèvement ne dépend que des comportements passés et les économistes considèrent donc qu'ils sont efficaces au sens où ils ne réduisent pas l'activité économique. Ils n'ont d'effet que sur la distribution des revenus et patrimoines.

Cette propriété caractérise aussi bien tout autre impôt exceptionnel et non anticipé (sur les revenus des ménages, les bénéfices des sociétés...). La commission privilégie l'impôt sur la fortune parce qu'il est souhaité par une grande partie de la population et contribuerait à réduire la concentration des patrimoines.

Un tel impôt pourrait être anticipé et donner lieu à des comportements visant à en réduire le poids dans la mesure où il serait annoncé pendant une campagne électorale par un parti bien placé pour gagner et où il faudrait ensuite plusieurs mois pour le faire adopter par le Parlement et mettre en place l'organisation administrative nécessaire. Les auteurs considèrent que ces

difficultés peuvent être surmontées en taxant les biens détenus à une date où la création de l'impôt était peu probable.

En France, le principe de non-rétroactivité des dispositions fiscales ne permet pas de fixer cette date longtemps avant l'adoption de la loi. Un tel impôt devrait donc probablement être assis sur le patrimoine au 1^{er} janvier 2027, s'il était décidé à l'issue des élections de 2027. Or des comportements d'optimisation fiscale (donations anticipées par exemple) sont envisageables bien avant 2027 si son instauration devient probable.

Quoiqu'il en soit, la condition la plus difficile à respecter pour qu'un tel impôt soit efficace, particulièrement en France, est la crédibilité de sa nature exceptionnelle.

Les impôts exceptionnels existent en France depuis longtemps et ils durent. En 2012, a été instaurée une « contribution exceptionnelle sur les hauts revenus » aux taux de 3 et 4 % « jusqu'à l'année au titre de laquelle le déficit public est nul », ce qui était alors prévu pour 2017 conformément à un engagement du Président de la République. La contribution au remboursement de la dette sociale a été créée en 1996 jusqu'au remboursement de la dette sociale, qui était alors fixée par une loi organique à un horizon de 13 ans. Ces impôts vont très probablement durer encore très longtemps et pourraient dépasser le record de longévité d'un impôt exceptionnel, qui est pour le moment détenu par la vignette automobile créée à titre temporaire en 1956, pour financer un fonds de solidarité avec les personnes âgées en attendant une ressource pérenne, et qui a été maintenue pendant 44 ans.

S'agissant du financement de l'action pour le climat, le rapport de S. Mahfouz et J. Pisani-Ferry montre que son coût budgétaire est très incertain, ce qui peut laisser craindre la reconduction de l'impôt exceptionnel qu'ils préconisent. En outre, indépendamment des préoccupations environnementales, la demande de services publics et de prestations sociales est très forte en France, ce qui risque de se traduire par une croissance des dépenses publiques supérieure à celle du PIB et donc à celle des recettes publiques (à législation fiscale inchangée). Le déficit et la dette publics pourraient ainsi augmenter indéfiniment, en pourcentage du PIB, sauf à prendre chaque année des mesures nouvelles de hausse des prélèvements obligatoires.

La commission britannique retenait, en 2020, la crise sanitaire comme facteur exceptionnel justifiant cet impôt et le rapport de S. Mahfouz et J. Pisani-Ferry retient la crise climatique. Il est probable que d'autres événements exceptionnels soient mis en avant dans le futur pour justifier des impôts exceptionnels.

Dans ces conditions, si un impôt exceptionnel sur la fortune était mis en place en France, la pression serait vite très forte pour de nouveau « faire payer les riches » et réduire un déficit public qui se sera accru depuis son instauration. Une grande partie des Français, et des économistes, souhaite d'ailleurs le rétablissement d'un ISF annuel et non pas la création d'un impôt exceptionnel.

b) Le caractère équitable de cet impôt

Certains effets redistributifs d'un impôt exceptionnel sur la fortune à un taux élevé pourraient être indésirables. Comme le note la commission britannique, le patrimoine détenu par une personne évolue fortement au cours de sa vie. Taxer seulement celui qui est détenu à une date particulière, comme le 1^{er} janvier 2027, est donc injuste, par exemple parce que les biens hérités en 2027 y échapperaient alors même qu'ils pourraient conduire à franchir le seuil d'imposition.

L'exclusion des biens immobiliers proposée par S. Mahfouz et J. Pisani-Ferry ajoute une difficulté supplémentaire. Les actifs financiers accumulés pour acheter un bien immobilier en 2027 seraient soumis au prélèvement exceptionnel alors qu'ils ne le seraient pas si ce bien était acheté en 2026. Présenté comme nécessaire du point de vue de l'équité, cet impôt exceptionnel serait contestable sur ce plan pour ces raisons.

En outre, l'évaluation des actifs à leur valeur vénale, comme le recommande à juste titre la commission britannique, présente souvent d'importantes difficultés quand ils n'ont pas fait l'objet de transactions récentes, notamment les biens immobiliers non standards, les actions dans les sociétés non-cotées, les biens professionnels des entrepreneurs individuels, les œuvres d'art et antiquités. Les méthodes mises en œuvre par les services fiscaux en France sont discutables (cf. [fiche sur les impôts](#) sur le patrimoine des ménages) et il peut en résulter des inégalités de traitement entre contribuables.

c) Les risques d'une cession massive d'actions de sociétés françaises

Les 10 % de foyers fiscaux les mieux dotés, qui sont visés dans le rapport de S. Mahfouz et J. Pisani-Ferry sont près de 4 millions, soit dix fois plus nombreux que ne l'étaient les redevables de l'ISF. Beaucoup d'entre eux ne se considèrent pas comme étant très riches et il est donc politiquement peu probable qu'ils soient tous soumis à une taxe sur leur patrimoine financier, même temporaire, de 5 %. En fait, beaucoup d'entre eux seraient bien moins taxés et le taux appliqué au patrimoine du dernier centile serait nettement supérieur à 5 %, avec un barème semblable à celui étudié par la commission britannique.

Or un taux marginal supérieur de 8 %, comme dans un des barèmes mis en avant par celle-ci, obligerait les « grandes fortunes » à vendre une partie de leurs actifs pour payer cet impôt exceptionnel. Il en résulterait une baisse des prix de ces actifs qui, s'agissant des plus riches, sont souvent des actions d'entreprises personnelles ou familiales. De tels investissements étant risqués, il est peu probable que ces actions soient achetées par des ménages non redevables de l'impôt sur la fortune. Il est bien plus probable que ce soient des non-résidents qui pourraient ainsi s'approprier à bon prix une partie du capital d'entreprises françaises.

La commission britannique recommande d'étaler le paiement de cet impôt sur une longue durée pour limiter cet effet pervers et le rapport de S. Mahfouz et J. Pisani-Ferry envisage une période de 30 ans, ce qui en compliquera inévitablement la gestion. Il faudra notamment que les services fiscaux suivent la transmission de cette dette fiscale aux héritiers du contribuable en cas de décès.

Cet impôt exceptionnel pourrait certes ne pas s'appliquer aux biens professionnels et aux participations dépassant un certain pourcentage du capital des entreprises, ce qui était le cas de l'ISF en France. La commission britannique recommande néanmoins que cet impôt exceptionnel soit assis sur l'ensemble du patrimoine net, sans aucune exception, pour simplifier sa gestion et en réduire le coût mais aussi parce qu'un impôt exceptionnel n'a aucun impact sur l'activité économique.

Le rapport de S. Mahfouz et J. Pisani-Ferry écarte toutefois les biens immobiliers au motif que l'action pour le climat aura un coût élevé pour leurs propriétaires. En outre, ils sont déjà soumis à l'impôt sur la fortune immobilière.

d) Les coûts de gestion de cet impôt

Le coût de gestion de cet impôt exceptionnel qui est donné par la commission britannique dépend du nombre de contribuables mais reste aux environs de 0,8 % du produit de la taxe pour presque tous les barèmes envisagés. Il correspond ainsi au coût moyen de gestion des impôts en France (0,8 % des recettes fiscales nettes en 2019 selon la DGFIP). D'un côté, le choix d'une assiette large sans exemption est de nature à réduire ce coût ; d'un autre côté, le caractère exceptionnel de cet impôt pourrait se traduire par d'importants coûts fixes non amortissables dans le temps. Les coûts de gestion pour les contribuables (évaluation de leurs biens notamment) n'ont pas été estimés dans le cas d'un impôt exceptionnel mais ne sont certainement pas négligeables.

B) L'impôt annuel sur la fortune

1) Les conclusions et recommandations de la commission

La commission britannique a conclu qu'il était préférable de réformer les impôts existants (droits de successions, impôts sur les revenus du capital et les plus-values, taxes foncières locales) et d'augmenter leur rendement plutôt qu'instaurer un impôt annuel sur la fortune : « an annual wealth tax would be a poor second best to undertaking these reforms because it would be less economically efficient and more costly to administer ». Ils rappellent les principaux défauts de ces impôts au Royaume-Uni et les propositions de réforme déjà formulées.

Si le taux marginal supérieur des droits de successions est de 40 % au Royaume-Uni, de nombreuses dispositions fiscales réduisent fortement leur montant. Les plus-values sont imposées à un taux plus faible que les revenus du capital qui sont eux-mêmes imposés à un taux plus faible que les revenus du travail (à un taux nul s'agissant de l'usage de leur logement par les propriétaires occupants). L'absence de prise en compte de l'inflation accroît toutefois indument l'imposition des revenus du capital et des plus-values. La « council tax » (qui ressemble à la taxe foncière) repose sur des valeurs administratives obsolètes et sur un barème qui lui donne en pratique un caractère régressif.

La commission recommande de corriger ces défauts et d'envisager un impôt annuel sur la fortune seulement si, une fois corrigés, ces impôts ne permettent pas d'obtenir une redistribution suffisante des patrimoines. Elle ne se prononce pas elle-même sur ce que pourrait être une juste répartition des patrimoines.

Sous ces réserves, elle formule des recommandations pour le cas où le Gouvernement britannique souhaiterait instaurer un impôt annuel sur la fortune. Pour simplifier sa gestion, en réduire le coût et éviter des réallocations inefficaces des patrimoines entre catégories de biens, elle conseille d'asseoir cet impôt sur l'ensemble du patrimoine net de chaque personne, sans exception et en appliquant le même taux à tous les biens, évalués à leur valeur vénale.

Elle considère que, si le taux de cet impôt était de 1 %, son assiette théorique serait réduite de 7 à 17 % par des changements de comportements des contribuables les conduisant à sous-estimer leurs biens, à les répartir entre les membres de leur famille pour passer sous le seuil d'imposition et à partir à l'étranger. Elle considère que les études disponibles sur l'impact, théorique et empirique, d'un tel impôt sur l'épargne et l'investissement sont trop fragiles pour être prises en compte.

Une taxe annuelle rapportant moins qu'une taxe exceptionnelle, les coûts de gestion rapportés aux recettes fiscales sont plus élevés même si certains de ces coûts sont amortis sur une plus longue durée. Une taxe de 0,6 % au-delà d'un seuil de 2 M£ rapporterait 10 Md£ et toucherait 600 000 contribuables pour un coût administratif de 0,1 Md£ soit 1,0 % du produit de la taxe (avec un seuil à 1 M£ et un taux de 0,3 %, il y aurait 3 000 000 contribuables et le coût administratif serait de 0,45 Md£ pour le même rendement, soit 4,5 % de ce rendement).

Le coût de gestion pour le contribuable, principalement dû à l'estimation de la valeur vénale de tous ses biens, serait considérable puisqu'il représenterait 24 % du montant de la taxe avec un seuil à 2 M£ et 44 % avec un seuil à 1 M£.

Plus les seuils sont bas et les patrimoines taxés faibles, plus les coûts de gestion, pour l'administration et les contribuables, sont élevés en pourcentage du montant de l'impôt car les frais d'estimation sont assez largement indépendants de la valeur du patrimoine. En conséquence, la commission recommande des seuils élevés.

Le paiement d'un impôt exceptionnel peut certes être étalé sur plusieurs années, mais des délais de paiement systématiques n'ont pas de sens s'agissant d'un impôt annuel. La commission reconnaît que certains contribuables devraient alors vendre leurs biens et elle cite comme exemple des actionnaires de start-ups fortement valorisées mais ne dégageant aucun bénéfice. Elle admet que la seule solution pour éviter des cessions inopportunes est de prévoir des exonérations pour certaines catégories de biens ou de contribuables et de remettre ainsi en cause le principe d'une taxation de l'ensemble du patrimoine qu'elle recommande néanmoins.

2) Commentaires

En France, comme au Royaume-Uni, il serait préférable de reformer certains impôts, notamment les droits de succession, plutôt que de rétablir un impôt annuel sur la fortune.

La concentration des patrimoines résulte largement des héritages et il est économiquement préférable de taxer le patrimoine hérité plutôt que le patrimoine accumulé au cours de la vie en épargnant et, éventuellement, en prenant des risques. Pour le testateur, le legs correspond certes à une épargne accumulée qu'il devrait pouvoir utiliser librement, ce qui justifie une taxation mesurée des successions, mais, pour le légataire, c'est une « aubaine » au sens économique, c'est-à-dire un gain sans contrepartie.

Les droits de successions pourraient être augmentés en France, par exemple en remettant en cause le traitement des contrats d'assurance-vie, mais l'obstacle est politique : les Français, comme les Britanniques, sont hostiles aux droits de successions, même si la plupart d'entre eux n'ont pas à en payer. L'acceptabilité sociale des actions pour le climat ne serait donc pas améliorée.

La réforme des impôts fonciers locaux est tout aussi nécessaire en France qu'au Royaume-Uni pour les mêmes raisons : une assiette administrative déconnectée de la valeur vénale des biens immobiliers. La valeur vénale est certes souvent difficile à estimer mais il existe des méthodes statistiques permettant de l'approcher mieux que les valeurs cadastrales. Si les taxes foncières étaient assises sur la valeur vénale des biens immobiliers, il n'y aurait pas de raison de maintenir un impôt sur la fortune immobilière.

La commission britannique montre la contradiction entre l'intérêt d'un impôt ayant l'assiette la plus large possible et la nécessité de régimes dérogatoires en faveur de contribuables que des contraintes de liquidité pourraient obliger à vendre leurs actifs.

En France, ces contraintes de liquidité ont conduit à plafonner le total de l'ISF (ou de l'IFI) et des impôts sur le revenu en pourcentage du revenu du ménage (à 75 % actuellement), mais cette solution ne règle pas tous les problèmes. D'une part, certains ménages restent obligés de vendre une partie de leur patrimoine ; d'autre part, ceux qui ont le contrôle d'entreprises personnelles ou familiales peuvent réguler la distribution de dividendes de ces entreprises pour limiter leurs revenus et donc leur impôt sur la fortune, ce qui avait conduit à certaines époques à instaurer un « plafonnement du plafonnement » particulièrement complexe.

La commission britannique met également en évidence, ce qui est inédit, les coûts de gestion très importants pour les contribuables du fait de leurs obligations déclaratives, ce qui ne les prémunit pas pour autant contre des redressements fiscaux motivés par l'application de méthodes d'estimation différentes.