



**HAL**  
open science

## Forms and reforms of the wealth tax in france

Marie Masclet de Barbarin

► **To cite this version:**

Marie Masclet de Barbarin. Forms and reforms of the wealth tax in france. *Revue européenne et internationale de droit fiscal*, 2023, 2023 (3), pp.372. hal-04553153

**HAL Id: hal-04553153**

**<https://amu.hal.science/hal-04553153v1>**

Submitted on 19 Apr 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# FORMES ET REFORMES DE L'IMPOT SUR LA FORTUNE EN FRANCE

## FORMS AND REFORMS OF THE WEALTH TAX IN FRANCE

Par Marie Masclet de Barbarin  
Professeure à Aix-Marseille Université, CEFF, Aix-en-Provence, France

### **Résumé :**

*Si la volonté de taxer la richesse a longtemps été contenue en France par les classes dirigeantes, l'arrivée au pouvoir de la gauche en 1981 a finalement conduit à l'instauration du premier impôt sur les grandes fortunes. Ce prélèvement a ensuite pris la forme d'un impôt de solidarité sur la fortune puis d'un impôt sur la fortune immobilière, mais les réformes successives qui les ont affectés n'ont conduit qu'à éloigner toujours un peu plus cet impôt de sa finalité première.*

### **Summary :**

*In France, the desire to tax wealth was long held in check by the ruling classes, but the arrival in power of the Left in 1981 finally led to the introduction of the first tax on large fortunes. This levy subsequently took the form of a solidarity tax on wealth and then a tax on real estate wealth, but the successive reforms that have affected them have only led to the tax becoming further and further removed from its original purpose.*

Dénoncée par l'ancien droit français pour son caractère confiscatoire au travers de la célèbre maxime du marquis de Mirabeau « *droits sur les fruits sont impôts, droits sur les fonds sont pillage* », l'imposition annuelle du patrimoine a toujours suscité de vifs débats dépassant très largement la sphère des initiés à la fiscalité<sup>1</sup>. Considéré comme contre-productif d'un point de vue économique du fait de la faiblesse de son rendement et de ses effets délétères sur les conduites d'évitement au premier des rangs desquels figure l'exil fiscal, cet impôt poursuit une triple finalité. La première, directement issu de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, poursuit un objectif de justice fiscale : « *la fortune donnant à ceux qui la possèdent une faculté contributive supplémentaire, il est justifié de l'imposer* »<sup>2</sup>. La seconde est intimement liée à la première puisqu'elle vise à réduire les inégalités, l'impôt étant considéré comme un outil de redistribution. La troisième consiste enfin à compenser les insuffisances du système fiscal français en renforçant notamment le niveau de taxation du capital tout en permettant d'avoir une meilleure connaissance de la composition du patrimoine des contribuables : «

---

1 . – P.-M. Gaudemet, « Les protections constitutionnelles et légales contre les impositions confiscatoires », R.I.D.C. 2-1990, p. 808.

2 . – Loi de finances pour 1982, exposé des motifs.

*la photographie périodique des fortunes rendra plus malaisée la minoration des revenus* »<sup>3</sup>.

Ces arguments issus de l'exposé des motifs de la loi de finances pour 1982 donneront naissance à la première forme d'imposition sur la fortune que connaîtra notre pays jusqu'en 1986 : l'impôt sur les grandes fortunes (IGF), instauré au lendemain de l'arrivée au pouvoir de François Mitterrand. Supprimé par le gouvernement de Jacques Chirac en 1986, l'histoire houleuse de ce prélèvement donnera naissance à deux autres formes d'imposition : l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), qui sera réinstauré suite à la nouvelle victoire de la gauche aux élections présidentielles de 1989 et l'impôt sur la fortune immobilière institué en 2018 suite à l'élection d'Emmanuel Macron, toujours en vigueur à ce jour.

Si la forme de l'impôt sur la fortune diffère dans le temps, ses caractéristiques demeurent très exactement les mêmes : il s'agit d'imposer annuellement et de façon synthétique, selon un barème ~~proportionnel~~ progressif, le patrimoine des personnes physiques<sup>4</sup>.

Le terme de « fortune » est ici utilisé par opposition à celui de capital qui fait traditionnellement référence au patrimoine détenu par une entreprise ou une société. Contrairement à d'autres pays en Europe<sup>5</sup>, l'impôt sur la fortune en France ne frappe en effet que le patrimoine des personnes physiques et constitue à ce titre une composante de la fiscalité des ménages<sup>6</sup>. Il permet au demeurant « de taxer la richesse constituée plutôt que la richesse en formation pour ne pas pénaliser l'initiative économique »<sup>7</sup>. La fortune qui va être appréhendée constitue ainsi une richesse acquise, stabilisée : « l'imposition du patrimoine ... ne peut atteindre qu'une attitude purement passive : la possession de la richesse. Le fait générateur est donc exclusivement la propriété considérée dans la durée »<sup>8</sup>.

---

3 . – *Ibid.*

4 . – J. Grosclaude, V<sup>o</sup> Fortune, in G. Orsoni (sous la direction de), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Economica, 2017.

5 . – La législation suisse connaît ainsi un *Kapitalsteuer*, qui porte sur le capital social et les réserves des personnes morales, qui se distingue du *Vermögensteuer*, qui frappe la fortune des personnes physiques. Voir sur ce point J. Grosclaude, *JurisClasseur Impôt sur la fortune*, Fasc. 15, Historique et problématique, § 4 et s.

6 . – J.-L. Albert, J.-L. Pierre et D. Richer (sous la direction de), *Dictionnaire de droit fiscal et douanier*, V<sup>o</sup> Impôt sur le patrimoine, Ellipses, 2007, p.385. Le patrimoine se définit quant à lui, selon la théorie classique d'Aubry et Rau, comme « l'ensemble des biens d'une personne, envisagé comme formant une universalité de droit, c'est-à-dire une masse de biens qui, de nature et d'origine diverses, et matériellement séparés, ne sont réunis par la pensée qu'en considération du fait qu'ils appartiennent à une même personne » (Ch. Aubry et Ch. Rau, *Cours de droit civil français*, LGDJ, t. VI, 4<sup>ème</sup> éd., 1873, p. 229).

7 . – B. Lignereux, *Les impôts sur le patrimoine de 1789 à nos jours*, LGDJ, coll. Systèmes, 2022, p. 128.

8 . – G. Tournié, *La politique fiscale sous la Ve République, Introduction à l'étude du système fiscal français*, Privat, Societas, 1985, p. 149. Sur la notion de richesse active et passive, voir les développements de l'auteur, p. 42 et s.

Les trois formes d'impôt sur la fortune qu'a connu la France résultent d'une succession de réformes qui ont frappé ce prélèvement tout au long de ces 40 dernières années.

Comme nous allons le voir, la particularité de celles-ci tient à ce que, contrairement aux objectifs traditionnellement assignés à une réforme fiscale, elles n'ont pas contribué à renforcer l'efficacité de ce prélèvement au regard des finalités qui lui avaient été assignées. Bien au contraire, les exonérations d'assiette, les réductions d'impôt et les différentes formes de plafonnements qui ont été successivement adoptées n'ont conduit qu'à l'en éloigner, comme si l'objectif de ces réformes était « *d'avantage l'illusion du réformisme que sa réalité, forme de satisfaction jetée à l'opinion de savoir une imposition particulière des plus riches, sans que cette dernière puisse corriger profondément les situations d'inégalité* »<sup>9</sup>.

La méthodologie adoptée pour cette démonstration sera donc volontairement linéaire et commencera par l'exposé des intérêts antagonistes qui ont considérablement retardé son adoption. La volonté de taxer la richesse acquise s'est ainsi longtemps heurtée aux réticences de la classe dirigeante (I) et si l'arrivée au pouvoir de la gauche a finalement permis l'instauration du premier impôt sur les grandes fortunes, les réformes qui suivront ne conduiront qu'à éloigner cet impôt de sa raison d'être initiale (II).

## **I - L'émergence d'une volonté de taxer la richesse fermement contenue par les classes dirigeantes**

L'impôt sur la fortune est sans doute l'impôt qui cristallise le plus les oppositions politiques, formalisant ainsi l'expression d'intérêts de classes divergentes qui, suite aux premières formes embryonnaires de taxation de la richesse (1) et à l'instauration de l'impôt général sur le revenu (2), s'exprimeront avec plus de force suite à la progression des partis de gauche aux différentes élections (3).

### **1 – Les premières formes embryonnaires de taxation de la richesse acquise**

Si la volonté de taxer la fortune apparaît très tôt dans l'histoire de la fiscalité, elle se heurte à une difficulté majeure, celle de son appréhension en l'absence de moyens fiables de détermination de l'assiette et de moyens de contrôle de l'impôt.

Les gouvernants se tournent alors naturellement vers la taxation de la richesse visible en se fondant sur les signes extérieurs de richesse. C'est ainsi que naissent, entre autres, les *leges sumptuariae*, les lois somptuaires de Jules César, qui frappaient les portes et les colonnes des villas les plus richement dotées ; la taxe sur les charrues du roi Éric IV du Danemark au XIII<sup>ème</sup> siècle ; la taxe sur

---

9. – G. Orsoni, in *L'interventionnisme fiscal*, PUF Fiscalité, 1995, p. 145.

les fenêtres qui fit suite en 1696 à la taxe sur les cheminées sous le règne du roi Guillaume III d'Angleterre ou encore la taxe sur les papiers peints instaurée par la reine Anne d'Angleterre en 1712<sup>10</sup>.

C'est ce même pragmatisme, doublé de la volonté de se défaire d'un système fiscal autoritaire, intrusif et injuste pesant sur les plus faibles, qui conduisit les révolutionnaires à créer quatre impôts directs indiciaires fondés en grande partie sur ce qui était le plus facile à appréhender : les biens immobiliers. C'est ainsi que furent créées la contribution foncière qui portait sur la valeur locative des immeubles, la contribution sur les portes et fenêtres, la contribution mobilière et la contribution des patentes, qui étaient principalement assises sur la valeur locative des immeubles. Comme le souligne Christophe de la Martinière, ces « quatre vieilles » furent jusqu'en 1914 les seuls impôts directs que connurent la France<sup>11</sup>. Si elles répondaient bien à l'impératif de liberté qui les avaient sous-tendues, puisqu'il n'était pas nécessaire de pénétrer dans les habitations et les commerces pour les évaluer, ce principe « *entraîne cependant en contradiction avec celui de justice car, en se fondant sur des indices, on ne pouvait pas connaître la richesse exacte du contribuable* »<sup>12</sup>. Leur taux était toutefois assez faible, ce qui permettait de rendre leur caractère inéquitable relativement indolore.

L'idée d'un impôt annuel sur la fortune continuait cependant à faire son chemin au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle, mais le système fiscal français qui « *était l'expression presque parfaite des intérêts d'une classe* »<sup>13</sup>, ne laissait que très peu de place au débat. Fondé sur la prépondérance des impôts indirects - les impôts directs ne représentant que 20 % des recettes budgétaires en 1900<sup>14</sup> - il était profondément inégalitaire, sa structure même s'opposant à toute progressivité ou prise en compte des facultés contributives des contribuables. Il s'affichait pourtant en modèle au niveau européen et était farouchement défendu par la droite, opposée ne serait-ce qu'à l'idée de l'introduction d'un impôt sur le revenu, comme le révèle cette sentence de l'ouvrage de Thiers sur la propriété : « *l'impôt indirect est (...) l'impôt des pays avancés en civilisation tandis que l'impôt direct est celui des pays barbares* »<sup>15</sup>.

## **2 – Le renouveau de la question suite à l'instauration de l'impôt sur le revenu**

L'accroissement des dépenses étatiques, militaires et sociales contribua à remettre en cause ce système qui ne pouvait augmenter ni les impôts

---

10 . – J.-F. Nimsgern, *Histoire des impôts improbables*, Les belles lettres, 2016, p. 41 et s. L'auteur fait également état de modes de taxation plus originaux tels que la taxe sur les perruques prélevée en Prusse de 1698 à 1717, adoptée par la suite en Angleterre aux côtés de la taxe sur les chapeaux mise en place en 1784.

11 . – Ch. de la Martinière, *Droit fiscal général*, Flammarion, Champs université, 2<sup>ème</sup> éd., 2015, p. 81 et s.

12 . – *Ibid.*

13 . – G. Ardant, *Histoire de l'impôt*, Fayard, 1972, Livre II, p. 350.

14 . – Ch. de la Martinière, *Droit fiscal général*, *op. cit.*, p. 82.

15 . – A. Thiers, *De la propriété*, Paulin, Lheureux et Cie, 1848, p. 327.

indirects déjà très élevés, ni les impôts directs reposant sur des taxes indiciaires aussi approximatives qu'inéquitables<sup>16</sup>.

Suivant l'avènement du suffrage universel et des régimes parlementaires qui en ont découlé, l'impôt sur le revenu est instauré dans de nombreux pays dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>17</sup>. Il faudra cependant attendre la loi de finances du 15 juillet 1914 pour que la France adopte enfin un nouveau système fiscal fondé sur un impôt général sur le revenu synthétique, proportionnel et progressif. La dégradation des finances publiques eut alors raison des dernières réticences du Sénat et le besoin de financement en plein conflit conduisit à sa première application en 1916, sur les revenus de 1915. Cette loi fût ensuite complétée par la loi du 31 juillet 1917 qui institua les impôts cédules sur les revenus, « à l'assiette paradoxalement plus large et frappant un nombre plus élevé de contribuables »<sup>18</sup>.

Initiée par les partis de gauche, socialistes et radicaux, cette réforme fiscale qui annonçait un véritable changement de société fondé par un désir de plus grande justice sociale, portait déjà en germe l'idée d'un impôt sur la fortune. Jaurès considérait ainsi que « dans une société où celui qui ne possède pas a tant de peine pour se défendre, tandis au contraire que celui qui possède de grands capitaux voit sa puissance se multiplier non pas en proportion de ces grands capitaux, mais en progression de ces capitaux, l'impôt progressif vient corriger une sorte de progression automatique et terrible de la puissance croissante des grands capitaux »<sup>19</sup>.

Si l'on excepte les propositions ponctuelles d'instauration d'un impôt général sur la fortune au cours de la Troisième République<sup>20</sup>, ce n'est véritablement qu'à partir des années 1920 que la proposition d'instaurer un impôt annuel sur le capital fera son entrée dans le débat politique<sup>21</sup>. Porté à gauche par les socialistes et les radicaux comme solution face à l'accroissement de la dette, il se matérialisera de façon éphémère à la fin de la deuxième guerre mondiale au travers de l'impôt de solidarité nationale instauré par l'ordonnance du 15 août 1945. Comme l'indiquent Nicolas Delalande et Alexis Spire, cet impôt « s'apparente bel et bien à une taxation

---

16 . – Voir G. Ardant, op. cit., p. 368.

17 . – G. Ardant note ainsi que « des impôts sur le revenu sont établis en Suède en 1861, en Italie en 1864, au Japon en 1867, en Saxe en 1874, dans le grand-duché de Bade en 1884, dans divers Etats allemands de 1891 à 1903 », op. cit., p. 368.

18 . – F. Tristam, *La Première Guerre mondiale et la rénovation du système fiscal français*, in *Une fiscalité de guerre ? Contraintes, innovations, résistances*, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2018, p. 189.

19 . – Marion, *Histoire financière*, t. VI, p. 171-172.

20 . – Notamment la proposition du député radical socialiste Jean-Félix Javal en 1911, le projet de Joseph Caillaux « d'impôt annuel assis sur la valeur en capital des biens meubles et immeubles » en 1914 et les propositions Blum-Auriol en 1920 (voir sur ce point les intéressants développements de G. Orsoni, in *L'interventionnisme fiscal*, op. cit., p. 145 et s.).

21 . – N. Delalande, *Les batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2011.

*du capital, mais son existence est liée aux circonstances de la guerre et ne dure que très peu de temps* »<sup>22</sup>.

Sous la Quatrième République, la CGT fera de « *l'impôt sur le capital et l'enrichissement* » un des trois impôts fondamentaux de son projet de réforme fiscale présenté le 25 avril 1947, aux côtés de l'impôt général sur le revenu et de la taxe unique sur les affaires<sup>23</sup>. En 1953, le député SFIO des Bouches-du-Rhône Francis Leenhardt présentera une proposition de « *taxe statistique sur la fortune* » au taux de 0,5%, portant sur tous les biens rentrant dans l'assiette des droits de mutation à titre gratuit<sup>24</sup>.

Il faudra ensuite attendre 1972 pour retrouver une proposition plus affirmée d'impôt sur la fortune. Portée une nouvelle fois par la CGT, au sein du Programme commun de la gauche : « *un nouvel impôt, annuel, progressif et à faible taux sera institué sur le capital des sociétés et les grosses fortunes* »<sup>25</sup>. Cette alliance du Parti communiste français, du Parti socialiste et de l'aile gauche du parti radical, formalisée au travers de la signature de ce programme commun, permettra à la gauche d'améliorer notablement ses résultats aux élections législatives, mais pas suffisamment encore pour porter le candidat unique François Mitterrand à la présidence de la république en 1974 : il sera battu au second tour, mais avec moins de 500 000 voix d'écart avec son adversaire, Valéry Giscard d'Estaing.

### **3 – L'intensification des débats portés par la gauche et contenus par la droite**

Les débats autour de l'instauration d'un impôt sur la fortune s'intensifient de façon concomitante à la progression de la gauche à compter du milieu des années 1970. Camille Herlin-Giret relève à ce titre plus d'une cinquantaine de prises de paroles à l'Assemblée pour la seule année 1976<sup>26</sup>.

Deux conceptions philosophiques de l'impôt s'y opposent : la conception libérale et la conception socialiste. Le courant libéral considère que l'impôt est le fruit d'un « *contrat rationnel – même s'il est rarement explicité – entre les citoyens et l'État ... conclu selon un principe élémentaire de justice : le citoyen paye l'impôt pour obtenir de l'État qu'il lui rende certains services, et il doit donc y avoir égalité de valeur, au moins approximative, entre les impôts payés*

---

22 . – N. Delalande et A. Spire, « Vers un rapport apaisé à l'impôt (1974-2007) ? », in Nicolas Delalande éd., *Histoire sociale de l'impôt*, La Découverte, 2010, pp. 79-104. Cet impôt comprenait un prélèvement portant sur l'accroissement de la fortune entre le 1<sup>er</sup> janvier 1940 et le 4 juin 1945, et un second qui frappait au taux de 20% la valeur nette des patrimoines au 4 juin 1945.

23 . – F. Tristam, *Une fiscalité pour la croissance*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2005, p. 641 et s.

24 . – G. Orsoni, op. cit., p. 146.

25 . – Le programme commun de gouvernement, supplément au bulletin socialiste de juin 1972, p. 9 : [http://www.m-pep.org/IMG/pdf/Texte\\_Programme\\_commun\\_gauche.pdf](http://www.m-pep.org/IMG/pdf/Texte_Programme_commun_gauche.pdf)

26 . – C. Herlin-Giret, « L'état et la richesse. Redéfinir l'impôt sur la fortune pour sauver le capital », *Gouvernement et action publique*, vol. 6, n° 3, 2017, §10.

et les services reçus »<sup>27</sup>. Le mouvement socialiste, au sens de la définition que lui donne Philippe Nemo, considère quant à lui que l'impôt est un outil de redistribution. Cette conception, selon cet auteur, « repose elle-même sur la thèse que la richesse des riches est anormale et illégitime, qu'elle est le fruit de comportements scandaleux dont on ne saurait laisser les riches jouir en paix »<sup>28</sup>. Les richesses n'appartiennent pas à leurs propriétaires juridiques mais à la collectivité toute entière puisqu'elle a conduit à la produire, il est donc légitime de la prélever sans qu'il soit nécessaire de rechercher une quelconque contrepartie.

Les défenseurs de l'impôt sur le capital soutiennent également que son instauration permettrait d'avoir une meilleure connaissance du patrimoine des français les plus fortunés<sup>29</sup>. Les statistiques concernant les possessions mobilières et immobilières sont en effet à l'époque relativement peu développées, ce qui affecte nécessairement le contrôle de l'imposition des revenus qui en découlent, au premier chef desquels figurent les revenus non salariaux. Cet argument, que partagent parlementaires et économistes, permet de rallier le centre et la droite de l'échiquier politique<sup>30</sup>. L'impôt sur la fortune est au demeurant présenté comme « un moyen ponctuel de sortie de crise »<sup>31</sup>, dans un contexte de lutte contre l'inflation.

Il est intéressant de noter que jusqu'au début des années 1970, c'est un impôt assis sur la fortune des particuliers mais également sur le capital des sociétés qui est évoqué dans les débats, sur le modèle des impôts allemand, suisse ou encore luxembourgeois instaurés au début du XXème siècle.

Ce n'est qu'à partir de 1976 que les parlementaires vont commencer à distinguer les « grandes fortunes » attachées aux particuliers qu'il serait légitime de taxer, du « capital » des entreprises qu'il serait nécessaire de protéger de l'impôt au nom de la préservation de l'économie<sup>32</sup>.

Cette distinction se retrouvera dans le rapport de la commission d'étude d'un prélèvement sur les fortunes commandé par Matignon en 1978 pour identifier les problèmes que pourrait soulever son éventuelle instauration<sup>33</sup>. Sans doute Raymond Barre, alors premier ministre, entendait-il apaiser de la sorte les débats sur cette question à l'Assemblée, tout en confortant sa position particulièrement mesurée à cet égard<sup>34</sup>. Composée de Gabriel Ventejol,

---

27 . – Ph. Nemo, *Philosophie de l'impôt*, PUF, 2017, p. 15.

28 . – *Ibid.*

29 . – Camille Herlin-Giret cite en ce sens les nombreux réquisitoires du député socialiste Bouloche à l'Assemblée nationale dans les années 1970, in « L'état et la richesse. Redéfinir l'impôt sur la fortune pour sauver le capital », *op. cit.*, §10.

30 . – Voir notamment Chaban-Delmas, débats AN, 8 oct. 1976 ; d'Harcourt, débats AN, 13 oct. 1976 ; J.-C. Colli, *L'inégalité par l'argent*, Gallimard, L'air du temps, 1975.

31 . – C. Herlin-Giret, *op.cit.*, §14.

32 . – Les communistes demeurent à partir de cette date les seuls à vouloir maintenir une imposition sur le capital des sociétés.

33 . – G. Ventejol, R. Blot, J. Méraud, *Rapport de la commission d'étude d'un prélèvement sur les fortunes*, La documentation française, Paris, 1979.

34 . – Il avait notamment fait valoir à la tribune de l'Assemblée lors de la discussion sur le second collectif budgétaire pour 1976 que « en France, nos impôts locaux (le foncier et, en partie, la taxe professionnelle) ne sont pas éloignés de l'impôt sur la détention du capital. En outre, avec

président du Conseil économique et social, de Robert Blot, inspecteur général des finances et de Jacques Méraud, inspecteur général de l'INSEE, la commission rendra son rapport six mois après avoir été constituée, à l'issue d'une large consultation alliant représentants du monde socio-économique, hauts fonctionnaires, syndicalistes ou encore scientifiques du chiffre et du droit : on y retrouve notamment Jacques Delmas-Marselet, Jacques Grosclaude, Pierre Lalumière ou encore Georges Vedel.

Le rapport commence par tracer à grands traits un véritable plaidoyer en faveur de l'utilité des impôts, en soulignant toutefois les injustices du système fiscal français et son manque de rationalité sur le plan économique. S'agissant de la question relative à l'imposition du capital des sociétés, la commission la juge « *inopportune dans la conjoncture économique actuelle* »<sup>35</sup>, au motif que cette hausse serait soit répercutée sur les consommateurs, soit supportée par les entreprises qui serait alors conduites à diminuer leurs investissements et leur niveau d'emploi.

La commission énumère ensuite les arguments en faveur d'une imposition de la fortune des particuliers, convoquant tour à tour l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen sur la répartition de l'impôt en fonction des facultés contributives, la doctrine de Vauban sur la nécessité d'imposer différemment les revenus du travail et du capital<sup>36</sup>, l'insuffisance relative de l'imposition des revenus patrimoniaux et l'existence d'inégalités marquées dans la répartition des biens. Le rapport dresse la liste des impôts qui frappent le capital en France, soit de façon annuelle -taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, taxe professionnelle et vignette- soit de façon occasionnelle -taxation des plus-values, droits de mutation à titre onéreux ou à titre gratuit, ces derniers étant les seuls susceptibles de frapper l'ensemble de la fortune d'un contribuable lors de la transmission de ses biens à ses héritiers. Puis après avoir étudié les formes d'impôt sur la fortune des particuliers instaurées à l'étranger, elle considère que cet impôt, dans les pays où il existe, n'a qu'« *un faible rendement, une utilité sociale peu convaincante et des effets économiques plutôt inquiétants* »<sup>37</sup>.

Examinant néanmoins tous les arguments en faveur de la mise en place d'une telle imposition en France, elle les réfute avec beaucoup d'application à l'exception d'un seul : celui de la réduction des inégalités patrimoniales. Elle note cependant qu'il faudrait pour cela que le taux de l'impôt soit relativement élevé, ce qui aboutirait à créer un prélèvement confiscatoire, ce dont il ne peut être question dans notre pays.

---

*la taxation des plus-values, un autre choix a été fait. On peut se demander s'il serait cohérent de faire coïncider l'imposition des plus-values et celle du capital* » (in P. Frances, « M. Raymond Barre souligne les inconvénients de l'impôt sur le capital sans en rejeter le principe », Le Monde, 14 oct. 1976).

35 . – Rapport de la Commission d'étude d'un prélèvement sur les fortunes, Éd. 10/18, Paris, 1979, p. 20.

36 . – S. Le Prestre de Vauban, *Projet d'une Dixme royale*, Paris, 1707.

37 . - Rapport de la Commission d'étude d'un prélèvement sur les fortunes, *op. cit.*, p. 31.

Concluant au caractère inopportun de la mise en place d'un impôt annuel sur la fortune au vu des effets économiques néfastes d'un tel impôt, elle propose en lieu et place une sorte de « panier garni » composé d'un renforcement de la lutte contre la fraude fiscale en matière d'impôt sur le revenu, d'une taxation des plus-values réalisées et d'une réforme des droits de succession et de donation. Elle appelle enfin de ses vœux une profonde réforme de notre système fiscal fondé sur rien moins que la suppression de l'impôt sur le revenu et l'instauration d'un impôt annuel sur la dépense personnalisé et progressif, doublé d'un impôt annuel progressif sur la fortune des particuliers qui pourrait prospérer du fait de la suppression de l'impôt sur le revenu. En d'autres termes : une mise au placard ferme et circonstanciée de la question de l'instauration d'un prélèvement sur les fortunes.

## **II – L'instauration d'un impôt sur les grandes fortunes qui ne le restera pas longtemps**

Malgré ce tableau particulièrement décevant, l'impôt sur la fortune verra finalement le jour suite à l'arrivée au pouvoir de la gauche lors des élections présidentielles de 1981.

Assez vite rattrapé par les enjeux économiques malgré une volonté affichée de « rompre avec le capitalisme »<sup>38</sup>, le projet de loi sur l'IGF connaîtra ses premiers renoncements avant même sa présentation au parlement (1). Les réformes qui s'en suivront poursuivront de façon extrêmement discrète l'érosion ainsi initiée de la base d'imposition de l'ISF (2), l'IFI marquant à cet égard une rupture face au caractère pleinement assumé de l'exonération du capital financier de l'assiette de cet impôt (3).

### **1 – Les premiers renoncements de l'impôt sur les grandes fortunes**

Fer de lance du programme fiscal de François Mitterrand, l'instauration d'un impôt annuel sur les « grandes » fortunes figure en bonne place aux côtés de la TVA au taux zéro pour les produits de première nécessité, de l'allègement des droits de successions sur les patrimoines les plus modestes, de la surtaxation des « grosses » successions, de l'allègement de l'impôt direct pour les petits contribuables et de son renforcement pour les « gros » revenus<sup>39</sup>. La dialectique est claire, le terme de « capital » disparaît au profit du mot « fortune » qui ne se présente plus sans ses adjectifs qualificatifs, semblant justifier par leur seule existence la nécessité de taxer ces « grandes » et « grosses » fortunes.

---

38 . - P. Fabra, « L'impôt sur la fortune sera nettement assoupli et la taxation des plus-values en partie abandonnée Une déclaration d'intentions », Le Monde, 26 sept. 1981.

39 . - 110 propositions pour la France, § 32, 34 et 35 (<https://www.mitterrand.org/110-propositions-pour-la-france.html>).

Instauré par la loi de finances pour 1982 moins de six mois après l'élection présidentielle<sup>40</sup>, l'impôt annuel sur les grandes fortunes frappe initialement les personnes physiques dont la valeur des biens est supérieure à 3 millions de francs<sup>41</sup>.

Il convient ici de saluer le talent des rédacteurs du projet de loi car les règles structurant l'imposition du patrimoine qui vont alors être mises en place concernant notamment l'assiette ou la liquidation du prélèvement vont être d'une remarquable longévité. Bien que l'IGF n'ait été appliqué que sur une période de 5 années, un certain nombre de ses dispositions sont encore en vigueur aujourd'hui dans le cadre de l'IFI et l'ont été de la même façon dans le cadre de l'ISF. C'est le cas notamment des mesures relatives au principe de l'imposition en commun des biens des « concubins notoires », de l'exonération partielle des bois et forêts, de l'imposition du chef de l'usufruitier ou encore des règles d'évaluation des biens.

Prenant l'exact contrepied des préconisations des auteurs du rapport sur l'instauration d'un prélèvement sur la fortune, le taux de l'IGF n'est pas réellement indolore puisqu'il est compris entre 0,5 et 1,5% au-delà d'une valeur nette taxable du patrimoine de 10 millions de francs et l'assiette de l'impôt comprend un certain nombre d'exclusions.

L'exonération est ainsi pleine et entière s'agissant des objets d'antiquité, d'art ou de collection et des droits de propriété littéraire et artistique. D'aucun y verront un lien avec le fait que les parents du jeune Laurent Fabius, alors ministre du budget, sont de riches antiquaires. Jack Lang vient cependant d'être nommé ministre de la culture et ses grandes ambitions dans ce domaine ont sans doute plus sûrement réussi à convaincre un Président de la République qui n'était pas lui-même insensible à ce sujet<sup>42</sup>. Font également l'objet d'une exonération les rentes ou indemnités pour dommage corporel et les placements financiers des non-résidents, afin de ne pas dissuader ces derniers d'investir dans les entreprises françaises.

Contrairement aux idées reçues, l'exonération des biens professionnels n'est pas explicitement prévue dans le projet de loi adopté en 1981, ni même dans la loi de finances pour 1983 qui ne conduit qu'à relever les taux initialement prévus. Les biens professionnels ne sont en effet exonérés que si leur valeur totale est inférieure à 2 millions de francs. Si leur valeur est supérieure à ce montant, l'assiette de l'impôt est alors relevée à 5 millions de francs, montants respectivement portés à 2,2 et 5,4 millions de francs par la loi de finances pour 1983<sup>43</sup>. Ainsi, *« durant les deux premières années (1982 et 1983), les biens professionnels furent, en principe, déclarés, mais ils faisaient l'objet d'un sursis d'imposition jusqu'en 1985. Fin 1983, la loi de finances pour 1984 prévoyait que*

---

40 . – Loi n° 81-1160 du 30 décembre 1981 de finances pour 1982, art. 2 à 10, complété par une instruction du 11 mai 1982.

41 . – Le seuil sera progressivement relevé à 3,2 puis 3,6 millions de francs en 1986.

42 . – Il convient également de noter que Jack Lang, en sa qualité de professeur agrégé de droit public, n'est pas étranger aux questions liées à la fiscalité comme le démontre son ouvrage *Faire la révolution fiscale*, publié en 2006 aux éditions Plon.

43 . – Loi n° 82-1126 du 29 déc. 1982, art. 16 (JORF 30 déc. 1982).

*les biens professionnels n'étaient pas pris en compte dans l'assiette de l'I.G.F. et cette disposition avait valeur rétroactive pour les deux années précédentes* »<sup>44</sup>.

Cette valse-hésitation sur le sujet de l'exonération des biens professionnels est très révélatrice du débat politique qui ne se joue pas alors sur les bancs de l'hémicycle, mais résulte d'âpres négociations qui ont été en grande partie le fruit de compromis entre responsables politiques, hauts fonctionnaires du ministère des finances et syndicats patronaux, déplaçant ainsi « *la fabrique de l'impôt hors de l'espace parlementaire* »<sup>45</sup>. Nous sommes au début des années 80 et l'image du riche patron qui réussit n'est plus si négative sous l'impulsion du phénomène médiatique que représente alors Bernard Tapie. Présenté comme une nécessité face au risque de délocalisation voire de liquidation de nos entreprises, l'adoption de cette mesure ne fera pas grand débat à l'Assemblée. L'exonération des actifs professionnels conduisit pourtant à exempter les plus grosses participations des redevables de l'IGF dans les sociétés cotées et non cotées, vidant ainsi l'impôt progressif sur le capital d'une bonne partie de son contenu<sup>46</sup>.

Ce que d'aucuns critiquent comme le résultat de « *la plus ancienne forme de domestication de l'impôt par les catégories dominantes* »<sup>47</sup> va perdurer de façon transversale lors des différentes réformes que connaîtra l'impôt sur la fortune en France, éloignant toujours un peu plus cet impôt de son affichage politique premier : taxer les plus grosses fortunes dans un objectif de justice fiscale redistributive.

## **2 – Les réformes à bas bruit de l'impôt de solidarité sur la fortune**

Une des rares mesures politiques pleinement assumée en matière d'impôt sur la fortune sera la suppression de l'IGF par le gouvernement de Jacques Chirac, nouvellement nommé premier ministre suite à la victoire de la droite aux élections législatives du mois de mars 1986<sup>48</sup>. La défaite du parti de gouvernement qui s'en suivra lors de l'élection présidentielle de 1988 sera néanmoins officieusement attribuée au caractère particulièrement impopulaire de cette mesure et le candidat Jacques Chirac n'y reviendra plus, y compris lors de son accession à la présidence de la République en 1995. Les réformes se feront donc plus discrètes à compter de cette date.

---

44 . – A. Babeau, « L'expérience française d'impôt sur les grandes fortunes (I.G.F.) 1982-1986 », *Rev. Econ. Pol.* 97 (3) mai-juin 1987, p. 323. Les biens professionnels sont alors définis comme les biens « *nécessaires à l'exercice, à titre principal, tant par leur propriétaire que par le conjoint de celui-ci, d'une profession industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale* » (art. 19 de la loi n° 83-1179 du 29 déc. 1983 de finances pour 1984).

45 . – C. Herlin-Girët, *op.cit.*, § 25. Voir également A. Spire, « Les formes élémentaires de l'inégalité devant l'impôt », *Pouvoirs*, 2014, 151 (4), p. 117-128.

46 . – Th. Piketty, *Un impôt mondial sur le capital*, Ed. du Seuil, 2013, p. 861.

47 . – A. Spire, « Les formes élémentaires de l'inégalité devant l'impôt », *op. cit.*, p. 121.

48 . – Loi n° 86-824 du 11 juillet 1986, art. 24.

Premier Président de la V<sup>ème</sup> République à être réélu au suffrage universel pour un deuxième septennat, avec un score confortable de 54% des suffrages exprimés, François Mitterrand dissout l'Assemblée nationale et nomme Michel Rocard premier ministre en juin 1988. Quelques mois seulement après sa nomination, le gouvernement Rocard rétablit l'impôt sur la fortune sous un nouvel intitulé : l'Impôt de solidarité sur la fortune, par référence à l'instauration du revenu minimum d'insertion qu'il est censé financer<sup>49</sup>. Argument électoraliste s'il en est, puisque « *au plan budgétaire cette "affectation" n'a pas de sens* »<sup>50</sup>.

Le seuil d'assujettissement est fixé à 4 millions de francs et le barème passe de 3 à 4 tranches avec un taux marginal abaissé à 1,1%. Le projet de loi fait par ailleurs directement référence aux articles relatifs à l'IGF qui sont ainsi remis en vigueur, ce qui « *réduit singulièrement la portée du pouvoir de contrôle et d'amendement du Parlement* »<sup>51</sup>. Afin de calmer les oppositions et d'anticiper les critiques relatives au caractère confiscatoire de cet impôt, le gouvernement socialiste instaure un plafonnement limitant le montant cumulé de l'ISF et de l'impôt sur le revenu à 70% des revenus déclarés par le contribuable au titre de l'année précédente<sup>52</sup>.

Michel Taly, alors chargé des questions de politique fiscale auprès de Michel Rocard, relève le caractère surprenant de cette décision, puisque « *plafonner le total d'un impôt sur le capital et d'un impôt sur le revenu en fonction du revenu, c'est avouer que la détention d'un capital n'est pas un critère autonome pertinent de mesure de la capacité contributive* »<sup>53</sup>. L'absence de débat sur la question l'est tout autant, comme lors de l'adoption des mesures relatives à l'exonération des biens professionnels. La finalité première de l'impôt de solidarité sur la fortune continue donc à s'effacer à petits pas face à l'expression des contingences économiques.

L'ISF n'évolue que relativement peu dans les années qui suivent : une tranche supplémentaire à 1,5% est ajoutée en 1990 et le niveau du plafonnement est relevé à 85% en 1991<sup>54</sup>. L'arrivée au pouvoir de Jacques Chirac suite aux élections présidentielles de 1995 aurait pu se traduire par une volonté de neutralisation plus ferme de cet impôt, mais le spectre des conséquences politique de la suppression de l'IGF est encore très présent, et c'est finalement tout le contraire qui se produit. Irrité par les montages fiscaux conduisant les plus fortunés à minorer artificiellement leurs revenus pour limiter le montant de leur ISF, Bercy arrive à convaincre le gouvernement Juppé de « *plafonner le plafonnement* » à 50% de l'ISF théorique dû au titre d'un

---

49 . – Loi n° 88-1149 du 23 déc. 1988 de finances pour 1989, art. 26-VII : Dr. fisc. 1989, n° 2-3, comm. 54.

50 . – Ch. de la Mardière, *Droit fiscal général*, op. cit., p. 156.

51 . – Rapp. Gén. de la Commission des finances au Sénat 1988, n° 88, p. 180. Cf. J. Grosclaude, *Jurisclasseur Impôt sur la fortune*, précité.

52 . – Loi n° 88-1149 du 23 déc. 1988 de Finances pour 1989, art. 26-VII.

53 . – M. Taly, *Les coulisses de la politique fiscale*, PUF, 2016, p. 35.

54 . – Loi n° 90-1168 de finances pour 1991 du 29 déc. 1990 : Dr. fisc. 1991, n° 2-3, comm. 45.

patrimoine supérieur à 15,3 millions de francs<sup>55</sup>. Comme le souligne Michel Taly, « la droite s'est très vite aperçue qu'elle avait commis une erreur, mais elle s'est heurtée à l'effet cliquet qui fait que, quand on est allé trop loin dans la taxation des riches, il est impossible de faire marche arrière »<sup>56</sup>.

Les mesures qui s'en suivront vont chercher à neutraliser les effets de cette mesure de façon plus discrète mais tout aussi efficace. Ce fut le cas de l'instauration du pacte Dutreil qui permit aux actionnaires minoritaires détenant au moins 25% du capital d'une société cotée ou 34% du capital d'une société non cotée de réduire de 50% l'assiette des actifs considérés -seuil qui sera porté par la suite à 75%- sous condition de ne pas céder ces titres pendant au moins 6 ans. Présentée par le secrétaire d'État délégué aux petites et moyennes entreprises, Renaud Dutreil, dans le cadre d'une loi pour l'initiative économique, cette disposition, par son caractère technique - un abattement sur l'assiette de l'impôt - et son objet - protéger les actionnaires minoritaires des PME - passera sous les radars des médias, alors même qu'elle conduisit là encore à des économies substantielles, voire à des exonérations totales d'impôt sur la fortune, en particulier suite aux assouplissements du régime qui s'en suivirent et qui se poursuivent encore aujourd'hui<sup>57</sup>.

Moins discret assurément mais tout autant présenté, non pas comme une réforme du plafonnement de l'ISF, mais comme un rempart indispensable à la bête noire que constitue l'impôt confiscatoire<sup>58</sup>, le bouclier fiscal adopté en 2005 par le gouvernement Villepin sous la présidence de Jacques Chirac finit par vider définitivement de sa substance le « plafonnement du plafonnement »<sup>59</sup>.

Présenté par la droite comme une mesure « de justice sociale » -argument plutôt osé au vu du contexte- il instaure un droit à restitution des impositions directes excédant 60% des revenus perçus l'année précédant celle du paiement des impositions<sup>60</sup>, taux qui sera abaissé à 50% au lendemain de l'arrivée au pouvoir de Nicolas Sarkozy<sup>61</sup>. Bien que lors des débats à

---

55 . – Loi n° 95-1346 de finances pour 1996 du 30 déc. 1995, art. 6-IV : Dr. fisc. 1996, n° 1-2, comm. 1.

56 . – M. Taly, op. cit., p. 36-37.

57 . – Voir notamment sur la question le rapport d'information du Sénat du 7 octobre 2022 réalisé par la mission de suivi relative à la transmission d'entreprise qui continue à proposer un élargissement du pacte Dutreil (<https://www.senat.fr/rap/r22-033/r22-0331.pdf>). Voir également en dernier lieu sur l'extension jurisprudentielle du champ d'application du pacte Dutreil : J.-F. Desbuquois, « Champ d'application du pacte Dutreil : la Cour de cassation contredit les commentaires administratifs », commentaire sur Cass. com. 1er juin 2023, n° 22-15.152 (Rev. fisc. du pat. 7/23, comm. 8).

58 . – Voir sur ce sujet P.-L. Rouzeaud, *L'impôt confiscatoire*, Larcier, 2016, 86 p.

59 . – Loi n° 2005-1719 de finances pour 2006 du 30 déc. 2005, art. 74 (Dr. fisc. 2006, n° 1-2, comm. 2) ; Instr. 15 déc. 2006 : BOI 13 A-1-06 (Dr. fisc. 2006, n° 52, instr. 13 636).

60 . – Voir sur le contexte de l'adoption de cette mesure les excellents développements du professeur J.-B. Geffroy au Jurisclasseur Notarial Répertoire, V° Impôts et contributions, Fasc. 70 : Impôt sur le revenu – Bouclier fiscal.

61 . – Art. 11 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat dite « loi TEPA » : Dr. fisc. 2007, n° 36, comm. 797. L'abattement sur la résidence principale sera porté de 20% à 30% par cette même loi.

l'Assemblée nationale certains ne s'y trompent pas, clamant haut et fort que « le bouclier fiscal est une réforme cachée de l'impôt de solidarité sur la fortune »<sup>62</sup>, la mesure est plutôt populaire, notamment en ce qu'elle est censée inciter les contribuables les plus fortunés à maintenir leur domicile fiscal sur le sol français. La théorie du ruissellement est encore invoquée à l'époque comme une source de croissance et d'emploi<sup>63</sup>, le cas des paysans de l'île de Ré assujettis à l'ISF du fait de l'explosion du marché immobilier est largement diffusée dans la presse<sup>64</sup> et le bouclier fiscal s'inscrit dans une dynamique plus large de réduction globale du poids des prélèvements obligatoires<sup>65</sup>. Dans le courant de l'été 2010, la médiatisation de l'affaire Liliane Bettencourt, révélant le chèque de l'État de 30 millions d'euros reçu par la milliardaire au titre du bouclier fiscal, alors même qu'elle est soupçonnée de dissimuler plusieurs dizaines de millions d'euros sur des comptes en Suisse, finira par renverser définitivement l'opinion publique<sup>66</sup> : « d'instrument destiné à protéger des contribuables d'un impôt excessif au regard de leurs revenus, le bouclier est alors devenu l'incarnation de l'injustice fiscale et du clientélisme politique »<sup>67</sup>.

La suppression du bouclier fiscal opérée par la loi du 29 juillet 2011 permettra au gouvernement Fillon de faire accepter une réforme de la fiscalité du patrimoine qui sans aller jusqu'à supprimer l'ISF, conduira à en limiter sensiblement la portée, avec notamment un relèvement du seuil d'imposition de 790 000 € à 1 300 000 €, un abaissement significatif des taux portés à 0,25% pour un patrimoine compris entre 1,3 et 3 millions d'euros et 0,5% au-delà et enfin un élargissement du régime d'exonération des biens professionnels<sup>68</sup>. Cet allègement sera cependant de courte durée. Nouvellement élu le 15 mai 2012 à la présidence de la république, François Hollande chargera son premier ministre, Jean-Marc Ayrault, de neutraliser cette réforme quelques mois seulement après son entrée en vigueur, ce qui obligera en pratique les redevables de l'ISF à effectuer cette année-là deux déclarations au lieu d'une. Ces derniers devront ainsi acquitter une « contribution exceptionnelle sur la

---

62 . – D. Migaud, Déb. AN, 2e séance, 16 nov. 2005.

63 . – Voir sur la remise en cause de cette théorie économique D. Hope et J. Limberg, « The Economic Consequences of Major Tax Cuts for the Rich », déc. 2020, International Inequalities Institute, London School of economics and political science.

64 . – J.-L. Andréani, « Les riches pauvres de l'île de Ré et la réforme de l'ISF », Le Monde du 26 sept. 2005.

65 . – N. Delalande et A. Spire, « De l'île de Ré à l'île d'Arros: Récits, symboles et statistiques dans l'expérience du bouclier fiscal (2005-2011) », Revue française de science politique, 2013, 63, p. 7-27.

66 . – E. Nunès, « L'affaire Bettencourt ravive le débat sur le bouclier fiscal » : Le Monde du 2 juillet 2010. La Cour des comptes avait déjà souligné en mars 2009, dans son rapport sur le patrimoine des ménages, l'effet néfaste de cette mesure sur les stratégies d'optimisation fiscale mises en œuvre pour en bénéficier ([https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/Synthese\\_rapport\\_patrimoine\\_des\\_menages.pdf](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/Synthese_rapport_patrimoine_des_menages.pdf)).

67 . – N. Delalande et A. Spire, *op. cit.*, p. 25.

68 . – Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011, art. 30, I. La suppression du dispositif s'appliquera à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013.

fortune » qui sera calculée selon le barème de 2011 et qui aura vocation à rattraper le gain d'impôt issu de la réforme Sarkozy<sup>69</sup>.

Votée le 29 juillet 2012, soit très exactement un an après cette dernière, la nouvelle réforme conduisit à rétablir un barème à 5 tranches avec un taux marginal maximum fixé à 1,5%. Le plafonnement fût fixé à 75%, mais il s'accompagnait d'une mesure redoutable destinée à priver d'effet les montages consistant à abriter son patrimoine dans une holding patrimoniale à l'IS pour se faire verser des revenus suffisamment bas afin d'optimiser le bénéfice du plafonnement. Elle consistait à inclure dans les revenus pris en compte au titre du plafonnement les revenus fictifs tels que les plus-values latentes des contrats d'assurance-vie ou les augmentations de capital, rendant ainsi inefficaces les minorations artificielles du revenu de référence. Cette disposition sera néanmoins censurée pour l'avenir par le Conseil constitutionnel<sup>70</sup> qui avait déjà eu l'occasion de considérer que l'alourdissement du barème de l'ISF devait nécessairement s'accompagner de l'instauration d'un mécanisme de plafonnement de cet impôt, faute de quoi il serait jugé inconstitutionnel<sup>71</sup>.

L'érosion des bases imposables continuait ainsi à faire son chemin. Comme le soulignait alors Emmanuel de Crouy-Chanel, *« la version 2013 de l'ISF confirme donc une tendance à retarder l'entrée dans l'ISF et à alléger le taux marginal pour les grandes fortunes. Surtout, pas davantage que celle de 2011, cette réforme n'a remis en cause les larges exonérations d'assiette et la déconnexion existant entre les taux d'imposition et les taux de rentabilité moyens du capital, deux caractéristiques qui continuent à saper les principes utilisés pour légitimer cet impôt »*<sup>72</sup>.

### **3 – L'IFI et l'exonération assumée de la fortune mobilière**

L'arrivée au pouvoir du candidat Emmanuel Macron a assurément marqué une rupture au regard des réformes à bas bruit qui se sont succédées jusque-là et qui, bien souvent en contradiction avec l'affichage politique avancé, ont conduit à minorer l'assiette imposable de l'impôt de la façon la plus discrète possible.

La modernisation de l'économie est alors brandie à titre d'étendard de campagne dès 2017 : il convient de libérer le travail et l'esprit d'entreprise,

---

69 . – Loi n° 2021-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012, art. 4 : JORF 17 août 2012.

70 . – Cons. Const., déc. n° 2012-662 du 29 déc. 2012 ; voir également déc. 2013-685 du 29 déc. 2014.

71 . – Cons. Const., déc. n° 2012-654 du 9 août 2012. Voir sur ce point M. Collet, « Le plafonnement de l'ISF ou la naissance clandestine d'un principe constitutionnel », *Grief*, 2014, 1, 146-153.

72 . – *In* « Fiscalité des personnes : chronique de l'année 2012 », *Dr. fisc.* 2013, n° 9, comm. 165.

d'inventer un nouveau modèle de croissance et de baisser les prélèvements pour créer de l'activité économique et de l'emploi. Le remplacement de l'ISF par un Impôt sur la fortune immobilière figure noir sur blanc dans le programme électoral aux côtés de l'abaissement de l'IS de 33,3% à 25%, de la transformation du CICE en allègement de charges pérennes et de la création d'un prélèvement unique sur les revenus du capital, « de l'ordre de 30% »<sup>73</sup>. Ces mesures, qui s'inscrivent dans un chapitre intitulé « *inventer un nouveau modèle de croissance* », seront toutes mises en place dès les premières années du quinquennat<sup>74</sup>.

L'objectif est clairement assumé. Bruno Lemaire, lors de son discours de présentation du projet de loi de finances pour 2018 à l'Assemblée nationale indique ainsi que la suppression de l'ISF est destinée à « *faciliter l'accès au capital des entreprises, pour redonner à nos entrepreneurs et à l'ensemble de notre économie les moyens de mieux se financer* »<sup>75</sup>. La critique relative aux bénéficiaires de cette nouvelle réforme est quasiment tournée en ridicule : « *la question n'est pas de favoriser les riches. La question est de savoir si nous voulons conserver des épouvantails ou attirer chez nous la richesse* »<sup>76</sup>. Quant à la justification du maintien de cet impôt uniquement sur la fortune immobilière, elle s'explique aisément « *parce qu'un euro investi dans l'immobilier, notamment ancien, ne crée pas le même effet d'entraînement qu'un euro investi dans une entreprise* »<sup>77</sup>.

Ce discours politique de rupture semble s'affranchir ainsi de tous les standards avancés précédemment à l'appui des mesures destinées à alléger la fiscalité sur le capital. Pour autant, la dialectique n'est pas différente des ressorts utilisés précédemment : la figure du riche et improductif rentier est opposée à celle du vertueux chef d'entreprise qui finance notre économie. La véritable rupture réside donc plus dans le mode opératoire adopté que dans le socle conceptuel supportant ces réformes : une « dé-discretisation »<sup>78</sup> des politiques économiques se traduisant par l'adoption de réformes clairement assumées en faveur des plus aisés, à l'inverse des précédentes mesures de réduction des inégalités neutralisées en définitive par des exemptions d'assiette et autres réductions d'impôts plus ou moins confidentielles.

---

73 . – Programme pour l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 2017, p. 11 : <https://storage.googleapis.com/en-marche-fr/COMMUNICATION/Programme-Emmanuel-Macron.pdf>

74 . – L'IFI sera instauré pour sa part par l'article 31 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

75 . – Déclaration de M. Bruno Lemaire, ministre de l'économie et des finances, sur le projet de loi de finances 2018 à l'Assemblée nationale le 17 oct. 2017 (<https://www.vie-publique.fr/discours/203881-declaration-de-m-bruno-lemaire-ministre-de-leconomie-et-des-finances>).

76 . – *Ibid.*

77 . – *Ibid.*

78 . – B. Kevin, et C. Herlin-Giré, « Macron et l'économie : assumer une politique néolibérale. Retour sur deux réformes fiscales emblématiques du quinquennat », Bernard Dolez éd., in *L'entreprise Macron à l'épreuve du pouvoir*, Presses universitaires de Grenoble, 2022, pp. 230-241.

Il reste qu'au-delà de cette « rhétorique de rupture »<sup>79</sup>, cette dernière réforme de l'impôt sur la fortune a effectivement clairement favorisé les intérêts des plus fortunés, accentuant ainsi le caractère inégalitaire et le décalage avec l'objectif initial de ce prélèvement.

Lors de l'instauration de l'IGF, la part de l'immobilier dans la composition des patrimoines d'un montant de 30 millions de francs ne représentait déjà que 10,8% alors qu'elle constituait presque 60% des patrimoines détenant moins de 6 millions de francs<sup>80</sup>. Or, cette caractéristique se retrouve de la même façon aujourd'hui. Plus le patrimoine est élevé, plus la place de l'immobilier diminue au profit des actifs financiers et du patrimoine professionnel. Les plus grands gagnants de la transformation de l'ISF en IFI ont donc été sans surprise les 10% de français les plus aisés, qui ont profité des deux tiers des gains de la réforme, tandis que les 0,1% des ménages les plus aisés, soit environ 30 000 ménages, ont vu leur revenu disponible croître en moyenne de près de 20%<sup>81</sup>. Pour les ménages aisés les moins fortunés, la part de l'immobilier atteint un seuil de 95% et la résidence principale représente 84% de la valeur de ce patrimoine<sup>82</sup>. L'IFI est donc plus que jamais un impôt qui vise « à imposer les millionnaires et à épargner les milliardaires »<sup>83</sup>.

L'impôt sur la fortune a ainsi changé de nature : « se voulant au départ un impôt général sur la fortune du contribuable, il s'est transformé au fil des ans, en un impôt foncier supplémentaire »<sup>84</sup>. La circonstance que l'immeuble subisse, avec la taxe foncière, une double imposition sur le patrimoine pour un même bien, au nom d'un même contribuable et au regard d'un même fait économique, la possession de ce bien, n'a pas été beaucoup plus discuté qu'auparavant, pas plus que le fait que le patrimoine financier n'en subisse à présent plus aucune.

La diabolisation de l'immeuble en tant que symbole du capital improductif interroge pourtant quant à la limite de cette dialectique politique.

Les activités liées au logement et à la construction représentent un secteur particulièrement important de notre économie et alourdir sans limite la fiscalité immobilière peut à long terme avoir des effets particulièrement délétères. A l'heure où 55% des français seulement sont propriétaires de leur résidence principale<sup>85</sup> et où le parc locatif social ne couvre que 15,9% des besoins<sup>86</sup>, il conviendrait de repenser le régime fiscal applicable à cette supposée « rente immobilière ». Comme le note André Babeau, « au total, à un terme plus ou

---

79 . – *Ibid.*

80 . – A. Babeau, « L'expérience française d'impôt sur les grandes fortunes », *op. cit.* p. 326.

81 . – INSEE, « Simulation des effets redistributifs de la transformation de l'ISF en IFI à l'aide du modèle Ines », décembre 2019.

82 . – INSEE, « 10% des ménages détiennent près de la moitié du patrimoine total », INSEE Focus n° 176, déc. 2019.

83 . – D. de la Martinière, *L'impôt du diable*, Calman-Lévy, 1990, p. 104.

84 . – J. Grosclaude, *Jurisclasseur Impôt sur la fortune*, *op. cit.*, § 88.

85 . – INSEE, *Revenus et patrimoine des ménages*, 2021

86 . – Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, déc. 2022.

moins rapproché, ce sont les deux composantes de la FBCF<sup>87</sup> des ménages (achats de logement neufs et travaux) qui risquent d'être atteintes. On peut aboutir ainsi à un patrimoine immobilier des ménages qui fera certes ressortir de moindres plus-values (en particulier en raison d'un entretien encore plus insuffisant qu'actuellement), mais sera caractérisé par une croissance anémique à un moment où le niveau de la construction reste très en deçà des besoins »<sup>88</sup>.

Le régime fiscal réservé à l'immobilier d'exploitation est par ailleurs tout autant impacté par les règles relatives à l'IFI et au pacte Dutreil et conduisent les chefs d'entreprises à effectuer des choix uniquement dictés par des raisons fiscales. Comme le souligne Sandrine Quilici suite à la récente décision de la Cour de cassation sur l'éligibilité de certaines activités de location immobilière au pacte Dutreil<sup>89</sup> « quel message entend-on faire passer à l'industriel dont les locaux d'exploitation conservés dans son patrimoine privé seront imposés sans avantage fiscal aux droits de mutation à titre gratuit alors que le chalet à la montagne de son voisin pourra être transmis avec le bénéfice de l'exonération partielle dès lors qu'il est loué en meublé ? »<sup>90</sup>

\*\*\*\*\*

A l'heure où le rapport de la mission d'information sur la fiscalité du patrimoine constituée par la commission des finances vient d'être rendu public sur le site de l'assemblée nationale, les perspectives d'amélioration semblent malheureusement plutôt minces. Le ton est d'ailleurs donné dès l'exergue du rapport qui cite Beaumarchais dans une critique de la société d'ancien régime « fondée sur la naissance, l'héritage et la rente »<sup>91</sup>, nous voici donc une nouvelle fois dans la caricature.

Tout en relevant que les inégalités de patrimoine en France sont en hausse depuis plus de 20 ans<sup>92</sup>, les 27 propositions censées nourrir « notre réflexion collective dans la définition d'un système fiscal qui garantit l'équité, tout en encourageant l'éclosion de tous les talents » demeurent toutes construites selon la même dialectique.

S'agissant de la « contribution des revenus du capital au redressement des finances publiques », il est prévu une hausse de 3 points du taux du

---

87 . – Selon la définition de l'INSEE, la formation brute de capital fixe (FBCF) est constituée par les acquisitions moins cessions d'actifs fixes réalisées par les producteurs résidents.

Les actifs fixes sont les actifs corporels ou incorporels issus de processus de production et utilisés de façon répétée ou continue dans d'autres processus de production pendant au moins un an.

88 . – A. Babeau, « Une rente à replacer dans son contexte », Constructif, mars 2018, n° 49.

89 . – Cass. com., 21 juin 2023, n° 22-15.152.

90 . – S. Quilici, « Réformer le traitement fiscal de l'immobilier d'exploitation pour plus de neutralité », *Ingénierie patrimoniale* 2023, n° 3, p. 1.

91 . – AN, rapport d'information, n° 1678, 27 sept. 2023.

92 . – Une récente étude de l'Institut des politiques publiques a notamment confirmé que « Le taux effectif payé par les 0,1 % les plus fortunés diminue à mesure que l'on grimpe dans l'échelle des revenus, passant de 46 % à l'entrée de cette population à 26 % pour les 75 foyers du sommet de la pyramide » (E. Conesa, « Les ultrariches contribuent moins à l'impôt, confirme une nouvelle étude », *Le Monde*, 6 juin 2023).

prélèvement forfaitaire unique : modeste contribution s'il en est. Alors que le rapport note que l'IFI pèse excessivement sur les classes moyennes en raison bien souvent de la valeur de leur seule résidence principale, ce n'est pas l'exonération de cette dernière qui est proposée, mais le plafonnement de l'abattement de 30% dont elle bénéficie. Quant à la réflexion sur un impôt sur le patrimoine détenu par les ménages les plus fortunés, il est relégué au rang d'impôt à construire au niveau mondial : autrement dit, un enterrement de première classe.

Plutôt étonnant dans un contexte où l'Espagne vient d'instaurer un nouvel impôt de solidarité sur les grandes fortunes qui a vocation à taxer les 1% de ses contribuables les plus fortunés<sup>93</sup> et où une centaine d'eurodéputés et d'économistes ont appelé l'OCDE et l'ONU à instaurer un impôt international progressif sur l'extrême richesse<sup>94</sup>. Il ne reste donc plus qu'à espérer que ces institutions internationales viennent encore une fois au secours d'une réflexion collective sur la fiscalité qui semble tourner en rond face à une absence quasi-totale de véritable débat et une incapacité à se projeter au-delà de nos propres frontières<sup>95</sup>. L'OCDE l'a déjà fait avec l'impôt minimum mondial sur les bénéficiaires des entreprises, alors pourquoi pas un impôt minimum mondial sur l'extrême richesse ?

---

93 . – G. Canalejo Lasarte et S. de Monès, « L'Espagne instaure un nouvel impôt sur la fortune et impose la détention indirecte de biens immobiliers : examen comparé avec l'IFI français », *Revue FI*, n° 2-2023, mai 2023.

94 . – Voir notamment « Taxation mondiale sur les ultrariches : "Ce que nous avons réussi pour les multinationales, nous devons le faire pour les grandes fortunes" », *Le Monde*, le 14 mars 2023. Voir également, à propos de l'étude commandée par le groupe écologiste au Parlement européen sur la possibilité de taxer les 0,5% de français les plus riches : A. Michel, « Un impôt européen sur les ultrariches pourrait rapporter plus de 200 milliards d'euros par an » *Le Monde* du 20 septembre 2023.

95 . – Voir sur ce sujet Th. Lambert, *L'impôt dans une économie mondialisée - Contribution à une théorie générale de l'impôt*, Bruylant, Droit et économie, 2021, p. 11 et s. Voir également Th. Piketty, *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, Seuil, 2013, p. 835 à 882.