

Réformer l'impôt sur les successions

Synthèse

Léonie Brugère,
*économiste**

Prosper Enfantin, *haut
fonctionnaire**

Guillaume Hannezo,
*membre du bureau de
Terra Nova*

Thierry Pech, *Directeur
général de Terra Nova*

() : pseudonymes*

4 janvier 2019

Peut-on prétendre lutter contre les rentes en laissant de côté la première d'entre elles : l'héritage ? La question est d'autant plus sensible que le risque est grand de voir se développer dans notre pays une société d'héritiers, où la majeure partie du patrimoine sera détenue par les plus de 60 ans. Conduisant à une répartition des richesses toujours plus inégale et plus concentrée dans les mains de populations âgées peu disposées à investir et à consommer, cette évolution serait à la fois socialement injuste et économiquement sclérosante.

L'ambition de cette note est de formuler des propositions permettant de corriger cette trajectoire en augmentant de 25 % le rendement de la fiscalité des successions. Et ce, sans étendre la proportion de successions touchées par l'impôt et même en allégeant les taxes pesant sur les « petites » successions. Pour atteindre cet objectif, nous proposons principalement de réformer le barème de cet impôt et d'y introduire un abattement décroissant. Ces mesures permettraient de générer 3 Md€ de recettes fiscales supplémentaires par an, soit l'équivalent de ce qui a été perdu sur l'ISF.

Si l'on veut aller plus loin, nous proposons également de revisiter l'avantage fiscal lié à l'assurance-vie, laquelle jouit aujourd'hui d'un régime largement dérogatoire. D'autres leviers pourraient également être actionnés que nous nous contentons de mentionner à la fin de ce papier.

Au moment où s'ouvre le « grand débat » souhaité par le gouvernement, cette note est aussi une contribution à la délibération collective sur le volet fiscalité, l'un des quatre grands chantiers de la concertation qui s'annonce.

Peut-on prétendre lutter contre les rentes en laissant de côté la première d'entre elles : l'héritage ? La question est d'autant plus sensible que, dans les conditions économiques, démographiques et fiscales que nous connaissons, nous courons le risque de voir se développer une société d'héritiers vieillissants dans les décennies qui viennent.

Cette évolution serait dommageable à un double titre. D'abord parce qu'elle conduirait à la concentration du patrimoine dans les mains de quelques-uns et qu'elle assurerait la reproduction de cette concentration au fil des générations, nourrissant des inégalités à la fois croissantes et pérennes. Ensuite parce que les populations les plus âgées ne sont pas les plus disposées à investir, à consommer et à faire circuler les richesses. Cette perspective n'est donc satisfaisante ni du point de vue de l'équité sociale, ni du point de vue de l'efficacité économique.

Or de puissants facteurs poussent d'ores et déjà dans cette direction. Un mouvement d'autant plus rapide que la fiscalité en vigueur ne le corrige pas véritablement. Au contraire, sur la longue période, poussée par l'impopularité croissante de l'impôt sur les successions, elle tend à s'affaiblir. Comment faire pour freiner ce processus ? Il ne s'agit bien sûr pas de remettre à zéro les compteurs à chaque génération : non seulement des solutions aussi radicales se heurteraient à un veto de l'opinion, mais elles risqueraient de décourager le travail et l'épargne en vue de la transmission. Il s'agit de corriger plus efficacement les inégalités patrimoniales qui se creusent aujourd'hui de manière à ne pas retomber dans une société de rentiers à la fois socialement injuste et économiquement sclérosante.

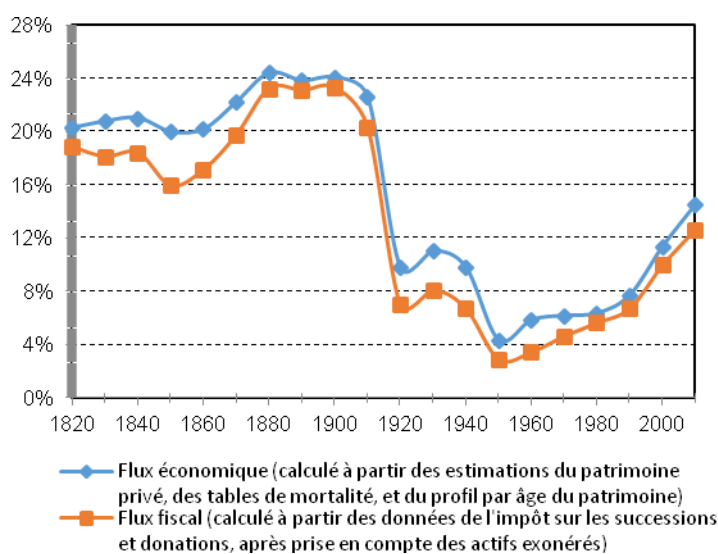
L'ambition de cette note est de formuler des propositions permettant une telle correction à court terme. Pour ce faire, nous pensons qu'il est possible d'augmenter de 25 % le rendement de la fiscalité des successions, sans étendre la proportion de successions touchées par l'impôt et même en allégeant les taxes pesant sur les « petites » successions. Pour atteindre cet objectif, nous proposons principalement de réformer le barème de cet impôt et, si l'on veut aller plus loin, de réduire l'avantage fiscal lié à l'assurance-vie en cas de transmission. D'autres leviers pourraient également être actionnés (fiscalité applicable au conjoint survivant, statut des plus-values latentes, modification des dispositions du pacte Dutreil...), que nous nous contentons de mentionner.

1. LA PERSPECTIVE D'UNE SOCIÉTÉ D'HÉRITIERS VIEILLISSANTS

Plusieurs facteurs concourent aujourd'hui à la construction d'une société d'héritiers. Tout d'abord, le patrimoine augmente plus vite que les revenus : en 2015, le patrimoine net des ménages et des entreprises individuelles représentait 8,3 années de revenu disponible net, contre 4,9 seulement en 1980.

Dans le même temps, le flux successoral annuel (la valeur monétaire totale des actifs transmis¹ rapportée au revenu national²) traduit une forte remontée du poids de l'héritage dans nos économies : après avoir connu une brutale décline jusque dans la première moitié du XX^e siècle, puis un assez long palier jusqu'au seuil des années 1980, nous serions revenus, en 2010, au niveau du début du XX^e siècle, selon les calculs de Thomas Piketty.

Flux successoral annuel rapporté au revenu national 1820-2010 (en %)



Source : Thomas Piketty, *Le Capital au XXI^e siècle*, Paris, Seuil, 2013
Lecture : la part des richesses transmises par donation ou succession atteint 15 % du revenu national en 2010, soit le niveau qui était le sien à la veille de la Première Guerre mondiale.

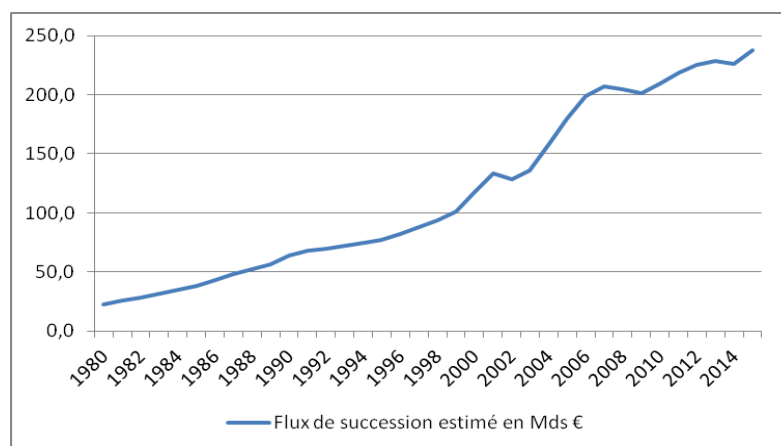
Ce flux représentait 52 Mds€ en 1980, 118 Mds€ en 2000 et 237 Mds€ en 2015, soit plus de 10 % du PIB. Cette tendance a bien sûr été dopée en France par la bulle immobilière

¹ On parle ici d'un flux économique et non seulement fiscal : les biens totalement ou partiellement exonérés d'impôt sur les successions, comme l'assurance-vie, sont donc intégrés au calcul.

² Le revenu national = le PIB moins l'amortissement du capital, plus les revenus distribuables en provenance de l'étranger. En général, le revenu national représente un peu plus de quatre cinquièmes du PIB.

dans les vingt premières années du siècle. Et elle a vocation à se poursuivre au fur et à mesure que décèderont les générations nombreuses de l'après-guerre.

Flux successoral annuel en Mds€ (1980-2015)



Source : Clément Dherbécourt

Toujours selon Thomas Piketty, si l'on additionne l'ensemble des revenus reçus tout au long de sa vie par une personne de 50 ans, les richesses héritées pèsent entre 20 % et 24 % de cet ensemble pour les générations nées au début des années 1960 et pourraient se situer entre 28 % et 32 % pour les générations nées au début des années 2000, soit le niveau que l'on observait dans les années 1850-1860. La distribution du patrimoine étant beaucoup plus inégalitaire que celle des revenus d'activité, et les transmissions de patrimoine beaucoup plus rares dans le premier quintile des revenus que dans le dernier³, le risque est grand que nous retournions donc vers une « société de rentiers » comparable à ce que nous avons pu connaître à la fin du XIX^e siècle.

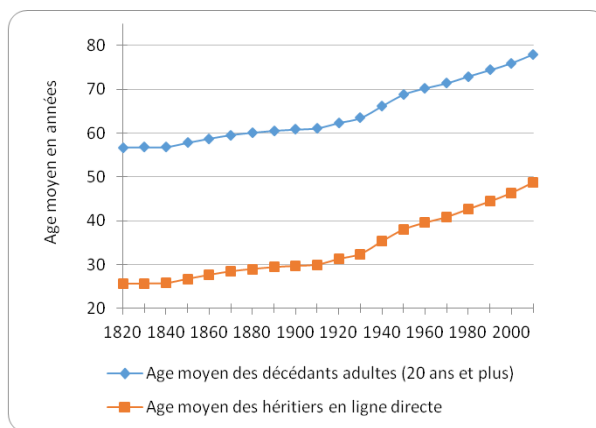
Les projections réalisées à ce sujet pour les décennies qui viennent doivent cependant être tempérées, car elles ont souvent été fondées sur des taux d'intérêt plus élevés qu'ils ne le sont actuellement. Le rendement du capital sans risque est, depuis quelques années, négatif en termes réels. Et l'on peut penser que ce n'est pas seulement l'effet de la politique de la Banque centrale européenne, mais aussi celui d'un déséquilibre global entre épargne et investissement.

³ Selon une enquête de France Stratégie, seules 26 % des personnes appartenant au premier quintile déclaraient avoir reçu une transmission de patrimoine contre 42 % dans le dernier quintile. Voir Pauline Grégoire-Marchand, « La fiscalité des héritages : connaissances et opinions des Français », Document de travail, France Stratégie, 2017.

Il reste que les tendances observées ces dernières décennies sont d'autant plus préoccupantes que les inégalités de patrimoine sont déjà beaucoup plus fortes que les inégalités de revenu et qu'une part croissante du patrimoine provient de l'héritage et non de l'activité propre des individus (mérite, épargne, innovation, prise de risque) : alors que la part du patrimoine hérité dans l'ensemble des actifs détenus par les individus était d'environ 1/3 dans les années 1970, elle est remontée depuis les années 1980 pour dépasser 50 % depuis le début des années 2000, plaçant la France au-dessus de l'Allemagne ou de la Suisse, et proche du Royaume-Uni⁴.

Toutefois, à la différence de ce qui se passait au XIX^e siècle, cette société d'héritiers risque fort d'être dominée par des retraités. Car, dans le même temps, la part du patrimoine détenue par les seniors s'autoalimente du fait de l'augmentation de l'espérance de vie : l'âge moyen des enfants au décès de leurs parents, qui était de 42 ans en 1980, est aujourd'hui de 50 ans et pourrait avoisiner les 55 ans en 2035... Quant à l'âge moyen de réception de l'héritage en pleine propriété, il se situe plus souvent autour de 60 ans : du fait des droits accrus du conjoint survivant, il faut en effet le plus souvent attendre le décès des deux parents pour recevoir pleinement le patrimoine transmis⁵.

Âge moyen au décès et à l'héritage, France 1820-2010



Source : Piketty, Le Capital au XXI^e siècle

⁴ Facundo Alvaredo, Bertrand Garbinti, Thomas Piketty, « On the share of inheritance in aggregate wealth: Europe and the USA, 1900-2010 », *Economica*, vol. 84, 2017.

⁵ Sur l'ensemble de ces questions, les travaux d'André Masson et de Luc Arrondel sont décisifs.

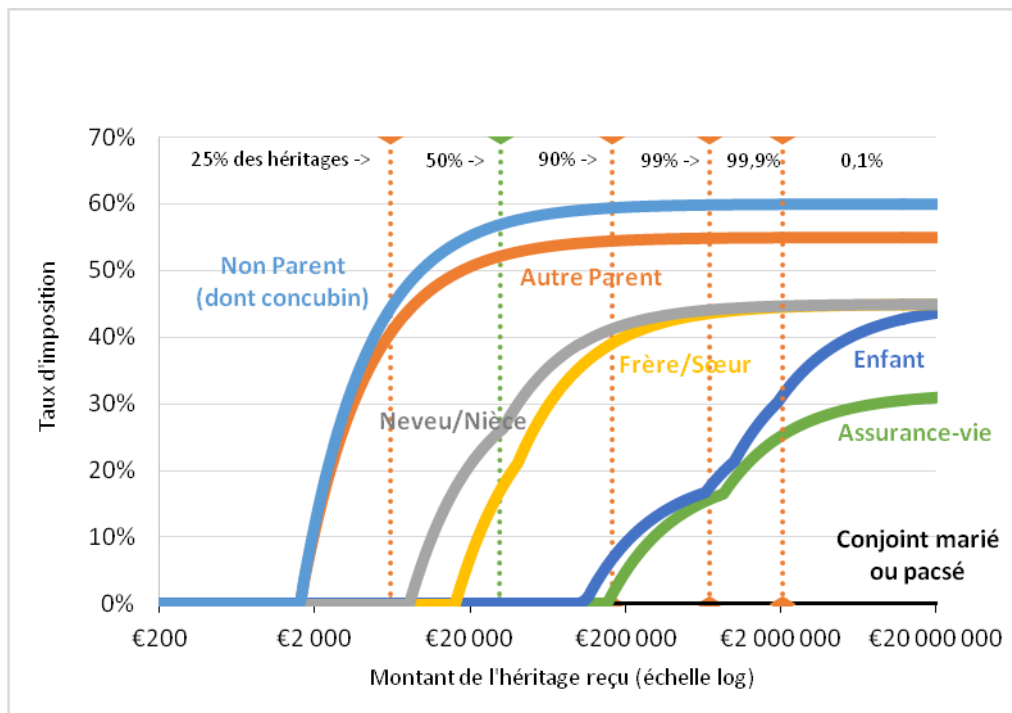
Selon les enquêtes « Patrimoine » de l'Insee, depuis plus de vingt ans, la position relative des plus de 60 ans dans la distribution du patrimoine ne cesse de s'améliorer par rapport à celle des moins de 40 ans. Contrairement à ce que suggère la théorie du cycle de vie, on n'observe pas vraiment de baisse du patrimoine en fin de vie pour financer ses vieux jours. Au contraire. Les défunts de l'année 2015 possédaient 2,5 fois plus d'actifs placés dans des contrats d'assurance-vie que le reste de la population. Selon l'Insee, l'appétence à l'épargne reste forte chez les plus âgés, dont les motivations en la matière peuvent d'ailleurs être assez contre-intuitives : en dépit du fait qu'ils sont déjà à la retraite et qu'ils bénéficient dans leur majorité de revenus de transfert (pensions) plus élevés que les générations qui les ont précédés, il s'agit d'abord, pour les plus de 60 ans, de « constituer une épargne de précaution en cas d'imprévu » (40 % contre 42 % tous âges confondus) et ensuite de « préparer ses vieux jours » (35 % contre 23 % tous âges confondus) ; en revanche, « payer les études et aider ses enfants et petits-enfants » motive moins de 2 % des épargnants de plus de 60 ans (contre 5,5 % tous âges confondus). Si ces tendances se poursuivent, les quadragénaires d'aujourd'hui et a fortiori leurs enfants ne verront pas la couleur de leur héritage avant d'être eux-mêmes retraités, c'est-à-dire au moment où, comme leurs aînés, ils en auront justement le moins besoin.

2. UNE FISCALITÉ DE L'HÉRITAGE PEU CORRECTRICE

À ces facteurs s'ajoute une fiscalité qui corrige peu, voire pas du tout, les tendances à l'œuvre et les inégalités croissantes qui en découlent en matière patrimoniale et générationnelle. D'abord parce qu'elle ne touche qu'une petite partie des successions : du fait principalement de l'évolution de l'abattement par enfant en ligne directe et des délais entre deux donations, la part des successions taxables, qui était d'environ 30 % avant 2007 (près de 1/3), est tombée à 15 % (1/6) sous Nicolas Sarkozy pour remonter péniblement un peu au-dessus de 20 % (1/5) sous François Hollande. Ensuite parce que, si les différentes tranches du barème d'imposition font apparaître des taux qui peuvent monter jusqu'à 45 % en ligne directe (au-dessus de 1,8 M€), la réalité du taux moyen d'imposition effective sur le total des actifs transmis se situe plutôt autour de 5 % en 2015 (3 % en ligne directe et proche de 25 % dans les cas des successions sans enfant⁶). En ligne directe, ce taux ne

⁶ Les successions sans enfants représentent moins de 10 % des montants transmis mais plus de la moitié des recettes fiscales liées au DMTG...

dépasse les 18 % que pour 1% des héritages (soient les parts supérieures à 700 000 euros).



Source : Clément Dherbécourt

Cette situation s'explique par le jeu des abattements, la volonté de protéger les successions en ligne directe (90 % des successions sont des successions avec enfants) avec des taux d'entrée assez bas, et aussi par la somme des exonérations accumulées au fil du temps⁷. Selon Clément Dherbécourt, les recettes des droits de mutation à titre gratuit (DMTG) seraient 20 % plus élevées en l'absence de ces exonérations (soit 2 Mds€ à 2,5 Mds€ de plus pour les caisses de l'État), en particulier celles qui concernent les contrats

⁷ Certaines sont liées au statut de l'héritier (conjoint, par exemple), au statut du défunt (victimes de guerre...), et d'autres, plus nombreuses, au statut des biens : biens démembrés ou dont le défunt avait seulement l'usufruit ; antiquités et œuvres d'art qui peuvent être comprises dans le forfait à 5 % du patrimoine attaché aux « meubles meublants » ; sous certaines conditions, propriétés non bâties situées dans certains sites (Natura 2000, parcs nationaux, réserves naturelles...). Mais, en termes de valeur financière, les deux principales exonérations concernent les contrats d'assurance-vie (voir encadré infra) et les transmissions d'entreprises qui peuvent être défiscalisées jusqu'à 75 %...

d'assurance-vie et les transmissions d'entreprises⁸. Il est à noter que ces exonérations profitent essentiellement aux très grosses successions : la réduction du taux d'imposition due à ces exonérations est nulle jusqu'au 70^e centile, de 2 points entre le 90^e et le 95^e centile, et de 6 points pour le top 0,1 % (où les actifs transmis sont en moyenne de 5,5 M€). Au total, la capacité de transmettre une partie de son capital en franchise de droits, qui avait atteint un sommet sous la présidence de Nicolas Sarkozy (cf. encadré ci-dessous), est restée conséquente pour les mieux dotés.

Le miracle fiscal sarkozyste

Si l'on en juge par les calculs réalisés par Les Gracques il y a quelques années, la présidence Sarkozy a bien été un paradis pour les héritiers. Sous cette présidence, en effet, avec un abattement fiscal sur les successions et donations de 150 000 € par parent et par enfant, tous les six ans, un couple prévoyant qui s'engageait à 40 ans, et jusqu'à 76 ans, dans une stratégie de transmission à ses trois enfants, pouvait transmettre en pleine propriété et sans impôt jusqu'à 6,3 M€, soit 2,1 M€ par héritier.

Au-delà, il pouvait encore donner 520 000 € de plus, par enfant, par parent et tous les six ans, en restant dans la tranche d'imposition de 20 % (mais réduite de moitié jusqu'à 75 ans quand les donations « anticipaient » la succession). Ainsi, en payant 9,85 % d'impôts sur cette tranche, il pouvait donner 7,3 M€ de plus par enfant, qui s'ajoutaient aux 2,1 M€ précédents. Soit un total de 9,6 M€ par enfant avec un taux d'imposition global de 7,2 %.

Pour aller plus loin, il pouvait aussi ne donner à ses enfants que la nue propriété, en se réservant l'usufruit sa vie durant, ce qui diminue la valeur fiscale des biens. Dans ce cas, il pouvait encore transmettre progressivement 13 M€ au lieu de 6 M€ sans aucun impôt (60 M€ taxés à 9,9 %, au lieu de 29 M€ à 7,2 %). Tout cela sans compter avec les possibilités ouvertes par les lois Dutreil sur une éventuelle transmission d'entreprise...

Dans le même temps, les revenus de l'épargne étaient taxés entre 29 % et 50 %. Quant aux revenus du travail, ils supportaient entre 30 % et 50 % de cotisations employeurs et 15 % à 20 % de cotisations salariales, à quoi il fallait encore ajouter la CSG et l'impôt sur le revenu.

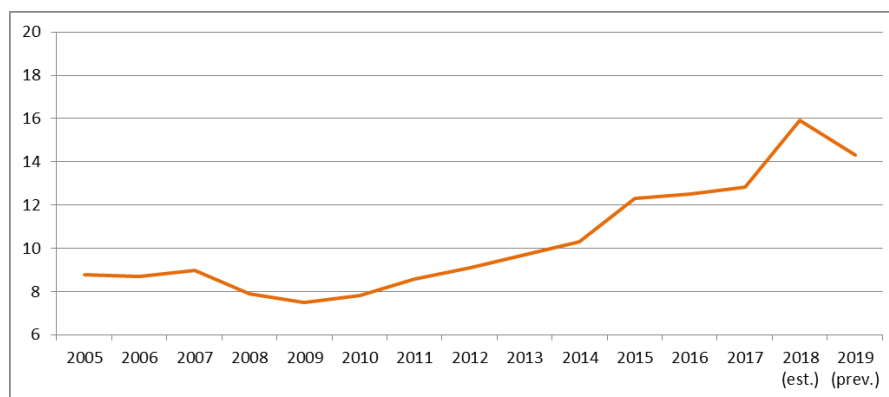
Voir : <http://lesgracques.fr/le-nouveau-miracle-fiscal-francais/>

Les recettes fiscales des donations et successions (techniquement, les droits de mutations à titre gratuit ou DMTG) ont certes nettement augmenté ces dernières années : de 8,5 Mds€ en 2005 (dont 7,2 Mds€ pour les successions) à 12,2 Mds€ en 2016 (dont 10,7 Mds€ pour les successions), soit une progression de 43 % en douze ans. Et cette progression va se poursuivre : le projet de loi de finances 2018 les annonçait à 14 Mds€ pour 2019. En

⁸ Clément Dherbécourt, « Peut-on éviter une société d'héritiers ? », France Stratégie, Note d'analyse, n° 51, janvier 2017.

euros constants, elles ont été multipliées par 5 depuis trente-cinq ans, passant de 0,22 % à 0,56 % du PIB.

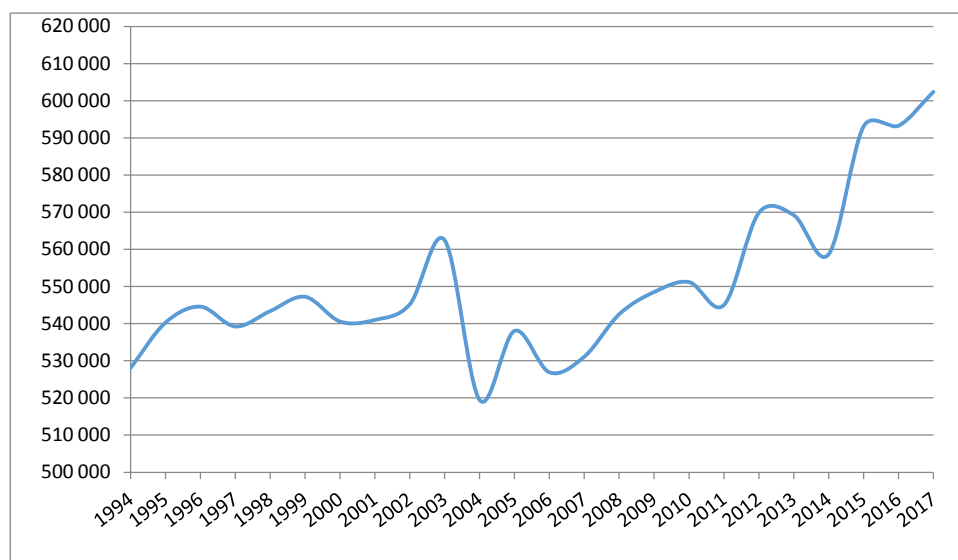
Recettes des droits de succession et donation en M€ de 2005 à 2019



Source : DGFIP

Mais, si elle s'explique en partie par les décisions fiscales de la législature 2012-2017 (baisse de l'abattement personnel en ligne directe et allongement du délai entre donations notamment), cette augmentation résulte surtout de la hausse des montants transmis chaque année, elle-même liée à deux facteurs spontanés, dont le second présente une forte inertie : l'appréciation générale du patrimoine et l'augmentation du nombre des décès. On comptait entre 500 000 et 550 000 décès par an entre 1990 et 2010 ; avec l'arrivée en fin de vie des générations du baby-boom, le nombre de décès annuels croît depuis le début des années 2010. Il a franchi, pour la première fois depuis 1945, le seuil de 600 000 en 2017 et devrait atteindre 650 000 décès par an en 2035 (soit + 25 % par rapport à la moyenne du début du XXI^e siècle). La base taxable des DMTG va donc continuer à s'élargir naturellement dans les années qui viennent.

Évolution du nombre des décès 1994-2017



Source : Insee

Par ailleurs, il importe de souligner que, en dépit de cette augmentation du rendement des DMTG, la fiscalité de la transmission reste très inférieure à celle de la détention et des revenus du patrimoine. Cette préférence (discutable) pour l'imposition de la détention est le reflet d'une impopularité croissante des droits de succession, dont la France n'a d'ailleurs pas le monopole : dans la plupart des pays de l'OCDE, la fiscalité de la transmission a reculé, voire disparu, ces vingt dernières années (suppression ou quasi-suppression au Canada, en Suède, en Autriche, en Italie...). Il n'y a plus guère qu'en France et en Belgique que cet impôt génère des recettes supérieures à 0,5 % du PIB. Dans l'ensemble, la pression croissante des valeurs familiales a érodé le consentement social à l'impôt sur la transmission, y compris chez ceux, très nombreux, qui ne sont en pratique pas concernés par cette fiscalité et qui en surévaluent très souvent les prélèvements⁹.

⁹ Voir Pauline Grégoire-Marchand, « La fiscalité des héritages : connaissances et opinions des Français », Document de travail, France Stratégie, 2017.

3. INCONVÉNIENTS ET PARADOXES DE LA SOCIÉTÉ D'HÉRITIERS

Outre ses effets négatifs pour la justice sociale, la perspective de cette société d'héritiers vieillissants présente de nombreux inconvénients économiques. Elle concentre le patrimoine sur des populations ayant une faible propension marginale à consommer et à investir, alors même que le lien entre transmission aux plus jeunes et investissement a été démontré. On sait en effet que la probabilité de créer ou reprendre une entreprise est plus élevée lorsqu'une donation a été reçue, et que le lien entre transmission et investissement est d'autant plus fort que le bénéficiaire est plus jeune¹⁰.

À rebours des intérêts de la création de richesses, les évolutions en cours placent les patrimoines financiers dans les mains d'hommes et de femmes ayant atteint des âges où l'on n'investit plus, et en tout cas pas à risque. Souvent animée par un esprit de précaution, l'épargne des seniors représente un stock de valeurs peu risquées et peu tournées vers le financement de l'initiative économique : il est constitué pour l'essentiel de quasi-liquidités (Livret A...), d'épargne longue à forte composante obligataire (assurance-vie) et d'actifs immobiliers dont le prix s'est considérablement apprécié dans les zones tendues ces quinze dernières années.

De fait, ce mouvement de patrimonialisation favorise une économie où l'essentiel des grandes capitalisations se construit sur des métiers de rente. En outre, il n'incite pas les patrimoines immobiliers (notamment les résidences principales) à s'adapter à la baisse des besoins (notamment en superficie) à mesure que l'âge avance, ce qui contribue à la hausse des prix de l'immobilier, à la vacance et à l'étalement urbain.

Enfin, cette dérive patrimoniale et héréditaire attribue souvent aux héritiers des fondateurs le pouvoir de décision dans de nombreuses entreprises plutôt qu'aux actionnaires ayant les capacités de développer les projets les plus ambitieux. Il a pourtant été montré que cette préférence pour l'héritier est plutôt dommageable à l'activité économique et à la création d'emploi¹¹. Choisit-on l'équipe de France d'aujourd'hui en la composant avec les enfants de Zidane et de Thuram ? Ou pense-t-on plutôt que, même si les enfants de Zidane et de Thuram ont de meilleures chances d'être de bons sportifs que la moyenne (le jeune Marcus Thuram est d'ailleurs un excellent attaquant pour l'équipe de Guingamp), il est préférable

¹⁰ L. Arrondel, B. Garbinti et A. Masson, « Inégalités de patrimoine entre générations : la donation aide-t-elle les jeunes à s'installer ? », *Économie et statistique*, 2014, 472-473, pp. 65-100.

¹¹ Voir Thomas Philippon, *Le Capitalisme d'héritiers*, La République des idées/Seuil, 2007.

de sélectionner les footballeurs de l'équipe de France dans un pool plus large de jeunes espoirs, au sein duquel les héritiers auront bien sûr des chances égales ?

Les évolutions en cours aboutissent à une situation triplement contradictoire. D'une part, elles consacrent, à l'intérieur des familles et au long des générations, une forme quasi dynastique d'inégalité que l'on réprouve, au moins en théorie, presque partout ailleurs dans la société. De l'autre, au motif de donner à chacun la possibilité de protéger ses enfants, on crée une situation d'ensemble en réalité très défavorable aux nouveaux venus en leur interdisant d'accéder au patrimoine avant d'être devenus vieux eux-mêmes. Enfin, en cherchant à protéger les richesses accumulées et en les plaçant dans les mains des plus âgés et des moins entreprenants, on pénalise la création de richesses.

4. POURQUOI AUGMENTER LES DROITS DE SUCCESSION

La discussion sur la fiscalité des successions doit s'inscrire dans le cadre plus large d'une réflexion sur la meilleure manière de taxer le capital et de rendre économiquement supportable une fiscalité plus élevée que celle de nos principaux voisins, qui est la contrepartie indispensable du niveau plus élevé de services collectifs et de l'exigence plus forte d'égalité qui caractérisent la société française. Cette discussion doit être, pour les progressistes, l'occasion de revisiter leurs choix traditionnels en la matière. Dit autrement, pourquoi les droits de succession plutôt qu'un ISF annuel ? La préférence pour des droits de succession plus élevés trouve plusieurs arguments à nos yeux.

4.1. C'EST PLUS JUSTE

Ceux qui héritent ne se sont donné que la peine de naître, disait Figaro...Entendez, il n'y a aucun mérite à l'héritage. Dès lors, pourquoi une retraite de 1 500 € devrait-elle être davantage taxée qu'un héritage de 150 000 €¹² ? Pourquoi les revenus élevés du travail (au-dessus de 250 000 € par an pour un individu, 500 000 € pour un couple) devraient-ils être taxés très nettement au-dessus de 50 % (45 % d'IR + 3 % à 4 % de contribution exceptionnelle sur les hauts revenus + près de 10 % de CSG/CRDS dont une part seulement est déductible), alors que les gros héritages (plus de 1,8 M€ par part) verront

¹² Une retraite de 1 500 € mensuels est taxée à 8,3 % de CSG, 0,5 % de CRDS et 0,3 % de CASA, soit un total de 9,1 %, sans compter l'éventuel impôt sur le revenu. Même en enlevant 1,7 % de CSG en 2019 suite aux annonces récentes du président de République, la taxe est de 7,4 %. Un héritage de 150 000 € en ligne directe est, lui, taxé à 5,5 %.

leur taux marginal maximum plafonné à 45 % si rien n'a été prévu, de 20 % à 31,5% si les fonds ont été placés en assurance-vie, et beaucoup moins encore si la succession a été préparée par des donations en nue propriété qui permettent de « prépayer », pour solde de tout compte, les droits sur une assiette réduite ?

4.2. L'IMPÔT SUR LES SUCCESSIONS GÉNÈRE BEAUCOUP MOINS DE DÉLOCALISATIONS FISCALES QUE L'ISF

La littérature économique souligne le faible effet de la fiscalité des successions sur l'exil fiscal et l'épargne par rapport à la fiscalité des revenus et aux autres impôts sur le patrimoine¹³. Pour échapper à l'ISF, il suffit pour un foyer de changer de résidence au moment précis où il souhaite réduire son impôt, en général à un âge intermédiaire quand il devient riche ou pense le devenir par héritage, plus-value d'options ou d'actions gratuites, ou cession d'entreprise. Outre les pertes de recettes fiscales induites et la réorientation de la consommation dans le nouveau pays d'accueil, l'impact économique de ces délocalisations dépend du degré de contribution des expatriés à la vie économique : limité pour les rentiers, qui n'ont aucune raison de modifier l'allocation de leurs actifs financiers quand ils s'expatrient ; beaucoup plus significatif pour les entrepreneurs, les dirigeants d'entreprise, les investisseurs professionnels, qui ont un biais évident pour investir à proximité de leur lieu de vie.

Échapper aux droits de succession est beaucoup plus difficile. Idéalement (dans la plupart des conventions fiscales), il faut expatrier à la fois le foyer fortuné et les foyers héritiers, le tout assez en avance, en prévision d'un événement dont on ne connaît pas l'échéance et à un âge où on aime moins déménager et où on apprécie souvent les avantages du système de santé français. Tout cela représente beaucoup d'efforts, et les conseillers en gestion de patrimoine reconnaissent qu'ils ne rencontrent que rarement le cas. On était « mis en Pinay avant d'être mis en bière » au milieu du siècle dernier ; il est assez peu probable qu'on soit demain « mis en Belgique avant d'être mis en bière ». Quand bien même ce serait le cas, cela ne s'appliquerait probablement qu'à des familles de rentiers prêts à s'infliger toute cette discipline pour éviter d'imposer à leurs petits-enfants de travailler. Leur capital resterait investi dans le même mix d'actifs internationaux que quand ils étaient en France. Quant à leur travail, il est probable qu'il serait peu critique pour l'économie française. Même

¹³ Voir M. Brülhart et R. Parchet, « Alleged Tax Competition. The Mysterious Death of Bequest Taxes in Switzerland », *Journal of Public Economics*, vol. 111, mars 2014.

si la fiscalité hexagonale en matière de succession reste, *mutatis mutandis*, plus élevée que chez beaucoup de nos voisins (Allemagne, Italie...), le risque de voir croître l'expatriation fiscale sur ce motif reste donc faible. Notons au passage que cet argument n'empêche nullement de maintenir un impôt annuel sur la détention du patrimoine immobilier : l'immobilier, comme son nom l'indique, est immobile, et peut donc être taxé annuellement pour les gros patrimoines, que leurs détenteurs soient résidents ou non. C'est d'ailleurs ce que font beaucoup de nos voisins sous forme de taxes foncières ou de droits de mutation plus élevés pour les biens luxueux.

4.3. C'EST LE MOMENT DE LE FAIRE

Paradoxalement, le prélèvement de l'impôt sur le revenu à la source va accroître les patrimoines des retraités et les héritages. Passer d'un impôt dû au titre de l'année N et perçu en année N + 1, à un impôt perçu directement l'année N au titre de l'année N, cela ne change rien pour l'État, qui a une comptabilité de ménagère et enregistre ses opérations en trésorerie et non en droits constatés. Mais cela enrichit, en actif net, les 45 % des gens les plus riches, qui paient l'impôt sur le revenu, d'un montant égal à exactement un an de recettes d'impôt sur le revenu. Ce qui représente quand même une augmentation de 72,5 Mds€ (valeur des recettes de l'IR en 2017) du patrimoine des 45 % de Français les plus aisés, soit une hausse moyenne de 1 % de leur patrimoine (le patrimoine de l'ensemble de tous les Français est égal à 11 000 Mds€ fin 2016, les 45 % de Français qui ont le plus de revenus en possèdent environ 70 %).

Cela se voit si on fait le bilan des actifs et des dettes d'un ménage payant l'impôt sur le revenu, qui garde les mêmes revenus et les mêmes actifs. À fin 2017, il apparaît à la colonne passif un an d'impôt, sur 2017, qui sera payé en 2018. À fin 2019, il n'y aura plus aucun passif, l'impôt dû en 2019 ayant été payé en 2019 (l'impôt 2018 est, lui, passé à la trappe).

Le ménage actif survivant n'en voit pas l'effet en trésorerie, puisqu'il paie toujours chaque année un an d'impôt. Mais si l'un des membres du ménage meurt, les héritiers, eux, voient la différence : les héritiers avant 2018 ont à payer, en plus des droits de succession, l'impôt sur le revenu de l'année précédant le décès ; ceux d'après 2019 n'ont à payer que les droits de succession.

Dans la pratique, l'effet de richesse lié au prélèvement à la source se matérialisera en trésorerie en deux temps pour la plupart des gens : au moment de la retraite, où il n'y a plus à provisionner les impôts plus élevés de la dernière année d'activité, et au moment du décès, où il n'y a plus à payer d'impôt sur les revenus de retraite de la dernière année.

En régime permanent, cela revient à organiser un transfert des 25-45 ans imposés à l'IR (qui paieront plus tôt à leur entrée dans la vie active et à mesure de leur progression de salaire) vers les seniors (qui paieront moins au passage à la retraite) et les héritiers (qui ne paieront plus au décès). Si l'on suppose que l'âge de l'héritage et celui de la retraite sont presque les mêmes (ce dont on s'approche...), c'est entièrement un transfert des 25-45 ans vers les 45-65 ans).

Bref, ce sont 70 Mds€ de plus qui vont enrichir les plus âgés et leurs héritiers. Certes, ces 70 Mds€ seront taxés à l'impôt sur les successions, mais, à réglementation constante, le taux moyen d'imposition effective se situera autour de 5 %, répartis sur une génération de vingt-trois ans (c'est-à-dire l'espérance de vie moyenne en retraite), soit $70/23 \times 5\% = 150$ M€/an. Alors que cette richesse de 70 Mds aura été distribuée sur vingt-trois ans à la même génération au rythme de $70/23 = 3$ Mds€.

Il ne serait donc pas illégitime de récupérer 3 Mds€ par an sur les héritages ou les retraites pour éviter d'enrichir encore plus les héritiers ou les retraités du fait du passage au prélèvement à la source. Or ces 3 Mds€ représentent un peu plus de 20 % du rendement des droits de mutation à titre gratuit...

5. LES LEVIERS DE RÉFORME

Si l'on veut augmenter la fiscalité sur les successions, deux chemins peuvent être empruntés. Le premier consiste à imaginer une réforme systémique telle qu'ont pu l'envisager des chercheurs comme Anthony Atkinson au Royaume-Uni (voir encadré ci-après) ou encore Clément Dherbécourt pour France Stratégie. Les systèmes proposés par ces auteurs sont plus justes que ce que nous connaissons aujourd'hui. Sans doute préférables à long terme, ils risquent cependant de se heurter à la forte impopularité de cette fiscalité qui, bien qu'elle soit souvent surestimée et très mal connue, concentre sur elle de nombreuses et profondes résistances. Des réformes de cette nature ne pourraient donc être envisagées qu'au terme d'une campagne électorale nationale permettant

d'organiser une délibération collective éclairée et de les inscrire dans le cadre d'un contrat de gouvernement explicite.

Taxer le patrimoine reçu, une façon plus cohérente de taxer l'héritage

Depuis la fin du XIX^e siècle, les héritages sont taxés selon un barème progressif dans de nombreux pays développés. Trois systèmes différents ont vu le jour, selon que la fiscalité est construite du point de vue du défunt, de l'héritier ou des deux. Les pays anglo-saxons appliquent une taxe sur la fortune au décès (*estate tax*), dont la limite principale est de faire varier le taux d'imposition en fonction du patrimoine du défunt, mais pas du montant reçu. En Europe continentale ainsi qu'en Corée du Sud et au Japon, ce sont les parts reçues par les héritiers qui sont taxées (*inheritance tax*). Ce système a l'avantage de proportionner la fiscalité à ce qui est effectivement transmis. Mais il ignore le fait que les héritiers peuvent hériter de plusieurs individus.

Un troisième et dernier système, en vigueur en Irlande depuis 1976, taxe l'ensemble du patrimoine hérité par un même individu au cours de sa vie (*acquisitions tax*). Comme l'a montré l'économiste Anthony Atkinson dans son ouvrage *Inégalités*, l'*acquisitions tax* a la vertu de construire la progressivité de la manière la plus cohérente possible, en appliquant systématiquement un taux d'imposition plus élevé à celui qui reçoit plus – quels que soient le nombre et la valeur des parts transmises. Ce système limite également les stratégies d'optimisation fiscale (transmissions par donations multiples ou via le conjoint survivant).

Le second chemin est celui d'une réforme de type paramétrique jouant sur quelques leviers efficaces mais non susceptibles de remettre en cause l'architecture générale des DMTG ni d'en désorganiser les principaux repères. C'est l'option que nous avons privilégiée.

Notre proposition consiste à accroître d'environ 25 % le rendement des droits de succession et donation de cette façon¹⁴, ce qui reviendrait à dégager entre 3 Mds€ et 4 Mds€ de recettes fiscales supplémentaires. Pour donner un ordre de grandeur, un tel surcroît de rendement couvrirait intégralement les pertes de recettes fiscales liées à la récente réforme de l'ISF¹⁵. Une telle augmentation est loin d'être hors de portée : comme nous l'avons dit, c'est à peine plus que le poids des exonérations attachées aujourd'hui à la fiscalité des donations et transmissions. En théorie, il suffirait donc de supprimer ces exonérations pour atteindre notre objectif sans même avoir besoin de toucher au barème de l'impôt.

¹⁴ Ce rendement est estimé à 14 Mds€ en 2019 par le PLF 2018.

¹⁵ L'ISF a rapporté en 2017 4,23 Mds€ aux caisses de l'État, compte tenu du plafonnement de l'impôt. L'IFI devrait rapporter un peu plus de 1 Md€. Il est raisonnable de tabler sur un manque à gagner pour l'État un peu supérieur à 3 Mds€.

Sur quels curseurs peut-on jouer pour augmenter de 25 % le rendement des droits de succession ?

5.1. UN DURCISSEMENT DU BARÈME

Première hypothèse : un durcissement du barème des successions et donations en ligne directe¹⁶. Cette mesure pourrait porter sur l'abattement par personne (actuellement 100 000 € en ligne directe), sur les taux applicables (qui culminent aujourd'hui à 45 % au-dessus de 1,8 M€ en ligne directe) et/ou sur les seuils et le nombre des tranches.

Une baisse de l'abattement aurait un effet budgétaire important. D'après les simulations de Clément Dherbécourt, le passage de 150 000 € à 100 000 € d'abattement par enfant en ligne directe en 2012 a permis d'augmenter la proportion de successions taxables : avec l'abattement à 150 000 € par part en ligne directe, 90 % des parts étaient exonérées d'impôt ; avec l'abattement à 100 000 €, elles n'étaient plus que 85 %. Cette décision a contribué à hauteur de + 1,47 point à l'évolution du taux moyen d'imposition effective, soit la quasi-totalité de l'augmentation en ligne directe imputable à la réforme de 2012. Appliquée au flux successoral de 2015, une augmentation de 1,47 point du taux effectif moyen en ligne directe représenterait entre 2,5 Mds€ et 3 Mds€ de recettes supplémentaires. Mais, pour obtenir ce résultat, il faudrait abaisser l'abattement à 45 000 €, ce qui ferait chuter à 60 % la proportion des parts en ligne directe exonérées d'impôt. Du coup, une bonne partie des classes moyennes, aujourd'hui rarement concernées, se trouveraient touchées. Une telle mesure se heurterait très probablement à une forte impopularité.

Un abattement de 100 000 € correspond à un effort d'épargne pendant quarante ans de 9,3 % du salaire net moyen, mais de seulement 5,7 % pour les salariés du dernier décile et de 2,5 % pour ceux du dernier centile. Cette inégalité pourrait justifier la mise en place d'un abattement décroissant et lissé en fonction des parts transmises, ce qui permettrait d'introduire davantage de progressivité dans l'impôt sans y faire entrer de nouveaux contributeurs. Cet abattement décroissant pourrait ainsi s'étager de 100 000 € pour les parts transmises entre 0 € et 200 000 € à 30 000 € pour les parts transmises supérieures à 1,5 M€. À barème inchangé, cet abattement décroissant (voir tableau ci-après) rapporterait

¹⁶ Nous excluons une modification du barème en ligne indirecte, car les successions en ligne indirecte portent déjà une part disproportionnée de l'effort : alors qu'elles ne représentent que 10 % des successions, elles génèrent plus de 50 % des recettes fiscales... Dans ces conditions, il serait difficile d'aller plus loin sans atteindre des niveaux de prélèvement de type confiscatoire.

300 M€. Il est à noter que, dans notre proposition, le principe de la recharge des abattements tous les quinze ans est conservé pour ne pas désinciter les donations aux jeunes générations.

Proposition d'abattement décroissant (en €)

Part reçue de...	à...	Abattement
-	200 000	100 000
200 000	300 000	95 000
300 000	400 000	90 000
400 000	500 000	85 000
500 000	600 000	80 000
600 000	700 000	75 000
700 000	800 000	70 000
800 000	900 000	65 000
900 000	1 000 000	60 000
1 000 000	1 100 000	55 000
1 100 000	1 200 000	50 000
1 200 000	1 300 000	45 000
1 300 000	1 400 000	40 000
1 400 000	1 500 000	35 000
1 500 000	...	30 000

On peut également agir sur les taux des dernières tranches du barème. Ce type de solution concentre l'effort sur les successions les plus riches (au-dessus de 900 000 € pour les deux dernières tranches après abattement, soit plus de 1 M€ en tenant compte de l'abattement). Mais son rendement risque d'être maigre. La hausse de 5 points des taux des deux dernières tranches en 2012 par rapport à la situation qui prévalait avant 2007 n'a contribué qu'à hauteur de + 0,12 point à l'évolution du taux moyen effectif d'imposition. Appliquée au flux successoral de 2015, une augmentation du taux moyen d'imposition effective en ligne directe de 0,12 point représenterait environ 230 M€ de recettes supplémentaires. Pour obtenir un rendement plus élevé, il faudrait donc viser des augmentations de 10 à 15 points sur les taux des dernières tranches. Toutefois, cette solution porterait les taux au-dessus de 50 % pour les deux dernières tranches du barème actuel (respectivement entre 52,5 % et 57,5 %, et entre 55 % et 60 %). Outre que cette mesure atteindrait des taux de prélèvement très élevés, elle finirait par écraser le différentiel avec les taux pratiqués en ligne indirecte.

Pour obtenir un rendement conséquent sans concentrer l'effort sur les seules tranches supérieures, une autre stratégie pourrait consister à agir sur l'ensemble des taux et sur le redécoupage des tranches du barème. Le barème actuel présente trois premières tranches très étroites (de 0 € à 8 072 €, de 8 073 € à 12 109 € et de 12 110 € à 15 932 €) suivies de deux tranches extrêmement larges (de 15 933 € à 552 324 € et de 552 325 € à 902 838 €). En étagant les taux de 5 % à 45 % (contre 8 % à 45 % actuellement), on pourrait proposer un barème plus continu et répartir l'augmentation de la pression fiscale sur l'ensemble de la distribution tout en l'allégeant sur les successions les plus modestes.

Barème actuel

Tranche de...	à...	Taux
0	8 072	8 %
8 073	12 109	10 %
12 110	15 932	15 %
15 933	552 324	20 %
552 325	902 838	30 %
902 839	1 805 677	40 %
1 805 878	...	45 %

Barème modifié

Tranche de...	à...	Taux
0	20 000	5 %
20 000	50 000	20 %
50 000	80 000	30 %
80 000	175 000	35 %
175 000	350 000	40 %
350 000	900 000	42,50 %
900 000	...	45 %

Avec ce nouveau barème, on paierait moins d'impôt qu'aujourd'hui jusqu'à 150 000 € par part, et davantage au-dessus. Combiné au système d'abattement décroissant tel que présenté plus haut, le surcroît de recettes fiscales engendré par ce nouveau barème serait de l'ordre de 3 Mds€ par an, d'après nos estimations. Soit l'équivalent des recettes perdues lors de la transformation de l'ISF en IFI en 2017.

Afin de ne pas pénaliser les héritiers les plus jeunes, un abattement spécifique pourrait en outre être imaginé pour les moins de 30 ans, à l'image de ce que propose le droit allemand. L'âge moyen de réception de l'héritage en pleine propriété étant beaucoup plus élevé, cette mesure ne devrait pas avoir d'incidence budgétaire significative.

5.2. LA BAISSÉ DE L'AVANTAGE ACCORDÉ À L'ASSURANCE-VIE

La progressivité actuelle du barème est non seulement perfectible, mais très largement contournée par l'existence d'un deuxième barème applicable aux sommes transmises par le biais de l'assurance-vie (voir encadré). Par exemple, pour les primes versées après le 13 octobre 1998, avant l'âge de 70 ans et dans le cadre d'un contrat souscrit après le 20 novembre 1991, la fiscalité est nulle jusqu'à 152 000 € par bénéficiaire, puis de 20 % jusqu'à 700 000 € et 31,25 % au-delà.

Assurance-vie : fiscalité de la transmission

Pour les contrats souscrits avant le 20 novembre 1991 : les primes versées par le défunt avant le 13 octobre 1998 sont totalement exonérées. Et celles versées après cette date font l'objet d'un abattement de 152 555 € par bénéficiaire, puis d'un prélèvement forfaitaire de 20 % jusqu'à 700 000 € et de 31,25 % au-delà.

Pour les contrats souscrits après le 20 novembre 1991 : les primes versées avant le 13 octobre 1998 et avant l'âge de 70 ans sont totalement exonérées. Les primes versées après 70 ans tombent dans le droit commun après un abattement supplémentaire de 30 500 €. Et les primes versées avant 70 ans mais après le 13 octobre 1998 font l'objet d'un abattement de 152 555 € par bénéficiaire, puis d'un prélèvement forfaitaire à 20 % jusqu'à 700 000 € et de 31,25 % au-delà.

Ainsi, M. Durand, veuf, meurt en 2017 à l'âge de 80 ans et laisse 1,6 M€ en assurance-vie à ses trois enfants sur un contrat souscrit le 1^{er} décembre 1998. L'intégralité des primes ont été versées avant l'âge de 70 ans. Après abattement de 152 555 €, les droits de succession qui devront être acquittés par chaque bénéficiaire s'élèvent à 76 156 €, soit 228 467 € au total pour les trois enfants. Rapporté à l'actif initial, l'impôt dû représente un taux effectif de 14,3 %. Dans la même situation, la même somme composée d'actifs hors assurance-vie ne faisant l'objet d'aucune exonération donnerait lieu à un impôt de 84 861 € par enfant, soit 254 583 € au total et un taux effectif global de 16 % (+ 1,7 point). La différence de recettes fiscales serait donc de 26 116 €.

L'assurance-vie n'est, pour l'essentiel (hors assurance décès, qui représente une part mineure des provisions mathématiques), qu'une enveloppe fiscale qui contient les mêmes produits d'épargne que ceux que les personnes peuvent détenir en direct. Son attrait essentiel réside dans un privilège fiscal. Curieusement, cette « niche » catégorielle n'est

pas mentionnée comme une dépense fiscale dans les annexes « voies et moyens » de la loi de finances, contrairement à d'autres mesures générales et durables qui ressemblent à des mesures de barème, comme les allègements Fillon sur les bas salaires ou le CICE...

On peut supposer qu'un alignement de cette fiscalité dérogatoire sur le droit commun aurait à terme une portée budgétaire importante. En effet, le taux de détention (en moyenne 36,5 % en 2015, selon l'Insee) augmente avec l'âge (42 % en 2015 chez les 60-69 ans, 43 % chez les plus de 70 ans). Si beaucoup choisissent l'assurance-vie en prévision de leur retraite comme une épargne de précaution, 16 % selon l'Association française des assurances (2015) le font en vue de transmettre un patrimoine, et on peut imaginer que ce ne sont pas les plus modestes. Selon la Fédération française de l'assurance, en 2015, la totalité des actifs d'assurance-vie transmis suite à un décès représente 35 Mds€ (sur un flux successoral total de 237 Mds€ la même année, soit près de 15 %) ¹⁷.

À supposer que le taux moyen d'imposition effective sur ces 35 Mds€ d'actifs soit de 2,5 % (faute de pouvoir connaître précisément la structure et la répartition de ce patrimoine, ce chiffre ne peut être solidement établi mais on sait qu'il est légèrement inférieur à celui des autres actifs transmis en ligne directe), le rendement actuel de la fiscalité des transmissions sur ces actifs serait de l'ordre de 870 M€. Si ces sommes étaient réintégrées dans le droit commun des successions, certaines seraient transmises en ligne directe et d'autres en ligne indirecte. En dépit du fait que la liberté de tester est plus grande concernant les contrats d'assurance-vie, faisons l'hypothèse que cette répartition épouserait les mêmes proportions que dans l'ensemble des successions : 90 % en ligne directe (à un taux effectif moyen de 3 %) et 10 % en ligne indirecte (à un taux effectif moyen de 25 %). Cette répartition, après passage au barème ordinaire actuel, donnerait près de 1 Md€ de recettes supplémentaires toutes choses égales par ailleurs, voire un peu plus si les taux effectifs moyens étaient déformés à la hausse par cette réintégration de l'assurance-vie dans le droit commun. Après passage au barème révisé, tel que présenté plus haut, cette somme serait portée à 1,7 Md€, d'après nos estimations.

Bien sûr, il s'agit là d'un potentiel à très long terme car, dans les années qui suivraient une telle réforme, on continuerait à « écluser » de vieux contrats soumis à l'ancienne réglementation, sauf à ce que la loi puisse avoir des effets rétroactifs en la matière, au

¹⁷ Source : Fédération française de l'assurance, chiffres clés <https://www.ffa-assurance.fr/content/assurance-de-personnes-donnees-cles-par-annee>.

moins sur une partie des contrats. En outre, pour atténuer la transition et favoriser son acceptation, un petit abattement spécifique pourrait être maintenu pendant quelques années.

5.3. QUELQUES AUTRES LEVIERS DE RÉFORME ENVISAGEABLES

Pour rendre la fiscalité des successions à la fois plus juste socialement et plus efficace économiquement, plusieurs autres leviers pourraient être actionnés que nous nous contentons ici de mentionner comme autant de pistes de réflexion sans indiquer plus avant les mesures qui pourraient ou devraient être envisagées.

Premier levier : le recalibrage des avantages sur les transmissions d'entreprise « loi Dutreil ». Il est sans doute utile de taxer plus légèrement ces transmissions, mais peut-être pas au point où elles le sont aujourd'hui. Par ailleurs, une fiscalité intelligente doit certes favoriser la transmission de l'entreprise à des repreneurs actionnaires de long terme, en leur permettant notamment de réduire et d'étaler la charge fiscale liée à la transmission de cet actif particulier que constitue une entreprise « vivante ». Les enfants du fondateur, qui ont un intérêt particulier à poursuivre son œuvre, sont bien sûr des candidats naturels pour être ces actionnaires. Mais est-ce le rôle de la fiscalité de réduire le coût du capital au profit d'une reprise par les enfants plutôt que, par exemple, par les collaborateurs ou d'autres parties prenant les mêmes engagements de stabilité de l'actionnariat ? C'est une question qui nous semble, sans remettre en cause les effets des pactes déjà existants, pouvoir être posée.

Second levier : les donations entre vifs. On peut comprendre que celles-ci soient favorisées par rapport aux successions, ne serait-ce que pour accélérer la circulation intergénérationnelle du capital. Cela nécessite-t-il pour autant, comme du temps de Nicolas Sarkozy, un abattement spécifique (jusqu'à 50 % à l'époque) ? Ce n'est probablement pas nécessaire, et ce pour plusieurs raisons. La première est que les donations avec réserve d'usufruit, pour des raisons liées à la valeur plus basse d'un actif dont on ne peut immédiatement avoir l'usage, permettent déjà de réduire les droits, selon l'âge du donataire, de 20 % (plus de 81 ans) à 50 % (moins de 61 ans).

La deuxième raison est que, pour créer une incitation supplémentaire, il suffirait d'instituer un délai de douze à dix-huit mois entre le vote de la loi et le début de son application.

Pendant cette période, les donations continueraient à effacer les plus-values, et le barème n'aurait pas encore été alourdi. Ce qui inciterait aux donations...

La troisième raison est que, plutôt qu'un abattement, il serait peut-être préférable de « remettre à zéro », pendant une courte période, les compteurs des donations précédentes, c'est-à-dire permettre aux gens ayant déjà fait une donation depuis moins de quinze ans de recommencer une nouvelle fois. Les droits exceptionnels enregistrés sur ces donations auraient pour effet d'avancer l'impact budgétaire positif, dès avant l'entrée en vigueur de la loi.

Troisième levier : l'imposition des plus-values latentes en préalable à l'imposition au barème des successions ou des donations. Aujourd'hui, en France, contrairement à ce qui s'applique dans certaines fiscalités étrangères, les plus-values latentes du défunt sont effacées, du point de vue de l'impôt sur le revenu, par le décès. L'impôt sur les plus-values s'applique si un actif est vendu avant le décès, mais pas si l'héritier le vend après le décès, puisque le prix de revient pour l'héritier n'est plus le prix d'achat par le défunt, mais l'estimation de valeur présentée au moment de la taxation aux successions.

Exemple : soit un patrimoine de 5 M€, constitué d'une résidence principale pour 2 M€, en plus-values de 1 M€, d'autres actifs immobiliers pour 1 M€ en plus-values de 500 000 €, et 2 M€ d'actifs financiers en plus-values de 500 000 €. Dans le droit actuel, au décès du titulaire, l'impôt sur les successions est calculé directement sur la valeur totale, 5 M€, et le barème appliqué par part. L'impôt latent sur les plus-values est effacé, ce qui d'ailleurs crée une distorsion avec le cas où le futur défunt aurait réalloué son patrimoine et supporté l'impôt sur les plus-values de son vivant.

Un autre système pourrait consister à taxer d'abord aux plus-values ce patrimoine dans les mêmes conditions que s'il était vendu (aucun impôt pour la résidence principale, imposition du reste de l'immobilier en fonction de la durée de détention, et des plus-values du patrimoine financier au prélèvement forfaitaire de 30 %), et seulement après à taxer le patrimoine, net des impôts sur les plus-values payées, aux droits de succession. Ou, alternativement, à ne pas taxer les plus-values tout de suite, mais à maintenir le prix de revient du défunt, afin que l'impôt soit payé quand l'actif est vendu. Ce qui aboutirait dans le cas d'espèce à un impôt sur les plus-values de 300 000 € environ, l'assiette de l'impôt sur les successions étant du même coup réduite à 4,7 M€. Notons au passage que ceci supprimerait un obstacle tout à fait antiéconomique à la « réallocation » des investissements des personnes âgées, qui sont artificiellement gelés par la fiscalité actuelle

quand ils sont en fortes plus-values. Une solution proche de celle-ci a été également proposée par Guillaume Allègre, Mathieu Plane et Xavier Timbeau¹⁸.

6. À QUOI AFFECTER LES NOUVELLES RECETTES ?

Si l'on se contente de nos hypothèses concernant la modification du barème et le statut fiscal de l'assurance-vie, il paraît donc possible d'augmenter le rendement fiscal des DMTG de 3 Mds€ à 4 Mds€ sans bouleverser l'architecture de cette fiscalité. Et si l'on juge que l'action sur ces paramètres est trop radicale, on peut aussi hybrider la réforme en agissant sur les autres leviers identifiés.

À quoi ces sommes pourraient-elles être utilisées ? Le présent travail a été lancé avant le mouvement des « gilets jaunes » et les décisions prises par le président de la République pour répondre à leurs revendications. Ces décisions auront un impact budgétaire très significatif (entre 8 Mds€ et 12 Mds€ selon les estimations récentes) et le déficit public risque de passer assez largement au-dessus des 3 % en 2019. Dans un tel contexte, il est évidemment très probable que les 3 Mds€ à 4 Mds€ de recettes fiscales issus d'une éventuelle réforme de la fiscalité des successions iraient directement au budget général de l'État. Ce choix pourrait être justifié non seulement au nom des règles européennes du Pacte de stabilité et de croissance, mais aussi au nom de l'équité sociale. De nombreuses figures du mouvement des « gilets jaunes » ont notamment réclamé que les plus fortunés soient davantage mis à contribution, certains exigeant en particulier le rétablissement de l'ISF. Nous pensons que la réforme de la fiscalité des successions que nous avons dessinée ici serait une manière économiquement plus efficace et plus juste de répondre à cette demande d'équité. Et ce, rappelons-le, sans étendre le nombre de successions concernées et même en proposant une fiscalité plus douce sur les « petites » successions.

Nous tenons à évoquer ici deux autres pistes de réflexion, conçues avant les débats suscités par le mouvement des « gilets jaunes ». Ces pistes ne sont exclusives ni l'une de l'autre, ni de la précédente. Elles pourraient également être envisagées à plus long terme, lorsque la situation des finances publiques aura été améliorée, si l'on souhaite accorder la priorité à cet enjeu.

¹⁸ Guillaume Allègre, Mathieu Plane, Xavier Timbeau, « Réformer la fiscalité du patrimoine ? », *Revue de l'OFCE*, 122, 2012.

La première piste concerne la prise en charge de la dépendance. Affecter une partie des recettes supplémentaires générées par ces réformes à la prise en charge du risque dépendance reviendrait à organiser une forme de solidarité entre les personnes âgées qui viennent de décéder et possèdent suffisamment de patrimoine pour être taxables et les personnes âgées qui, au contraire, ne disposent pas de moyens suffisants ni en termes de revenu ni en termes de patrimoine, pour financer leur prise en charge. Ce faisant, ce financement permettrait d'améliorer la prise en charge de la dépendance (relèvement des plafonds d'aide à domicile, hausse de la qualité de prise en charge en Ehpad, diminution des restes à charge des résidents).

La deuxième piste concerne le financement d'une politique d'égalité des chances en direction des plus jeunes générations. Elle vise à compléter la réduction des inégalités de patrimoine permise par la taxation des transmissions les plus élevées par une redistribution des recettes ainsi dégagées au bénéfice des jeunes les plus défavorisés. Deux options peuvent être envisagées : dans la première, on considère que c'est au moment de l'entrée dans la vie active qu'il convient de soutenir les jeunes les plus défavorisés, soit en leur apportant un soutien monétaire en cas d'absence de revenu (le RSA ne leur étant aujourd'hui ouvert qu'à partir de 25 ans), soit en leur ouvrant une dotation en patrimoine¹⁹, qui pourrait être versée à tout jeune à sa majorité. Dans la deuxième, on considère qu'il est nécessaire d'intervenir dès les premières années de la vie pour assurer l'égalité des chances, en offrant à tous les enfants un droit à l'accès à un accueil de qualité dès leur premier anniversaire.

¹⁹ Proposition soutenue par exemple par Anthony Atkinson dans *Inequality, What Can Be Done?*, Harvard University Press, mai 2015.