

COMMENT RÉFORMER LA FISCALITÉ DES SUCCESSIONS ?

ACTIONS CRITIQUES

Depuis une vingtaine d'années, le patrimoine des Français augmente plus vite que leurs revenus, et il est de plus en plus détenu par les générations âgées. Ces évolutions de structure rendent probable l'avènement d'une société moins méritocratique, où le montant de l'héritage reçu joue un rôle croissant dans la détermination du niveau de vie des personnes. Simultanément, la transmission du patrimoine s'opère de plus en plus tard, du fait de l'allongement de l'espérance de vie. Dans ce contexte, les outils de redistribution que sont l'impôt sur le revenu et la fiscalité des transmissions parviennent mal à réduire l'inégalité entre héritiers et non-héritiers, et à favoriser la transmission du patrimoine à des générations plus jeunes.

Une réflexion d'ensemble sur notre système fiscal en matière de successions et de donations – dont l'architecture date d'environ un siècle – est aujourd'hui nécessaire. Deux objectifs pourraient être assignés à une réforme : premièrement, limiter la perpétuation des inégalités d'une génération à la suivante ; deuxièmement, inciter à des transmissions plus précoces vers les jeunes. La question d'un patrimoine de départ minimum pourrait également être posée, si l'on veut favoriser l'inclusion des non-héritiers dans une société patrimoniale^[1].

UN PATRIMOINE QUI GROSSIT ET SE CONCENTRE

Depuis l'après-guerre, la valeur du patrimoine accumulé par les ménages n'a jamais été aussi importante. Il représente désormais environ 8 années de leur revenu disponible net, contre 4,5 années au début des années 1980. La France est l'un des pays où la valeur du patrimoine rapportée au revenu est la plus élevée (derrière le Japon et l'Italie). La valeur totale des actifs possédés par les ménages résidents y est à peu près égale à celle des ménages allemands, qui sont pourtant 25 % plus nombreux.

Les patrimoines sont répartis de manière beaucoup plus inégalitaire que les revenus : en France, la quasi-totalité du patrimoine est entre les mains de la moitié de la population et les 10 % les plus fortunés possèdent la moitié du patrimoine total, alors que la moitié de la population la plus aisée en termes de niveau de vie ne concentre que les deux tiers des revenus après impôts et prestations et les 10 % les plus aisés un quart.

Les inégalités de patrimoine se sont nettement accrues entre 1997 et 2008, sous l'effet de l'envolée des prix de l'immobilier. Elles se sont depuis stabilisées à un niveau élevé. Sur une vingtaine d'années, le patrimoine brut moyen des 10 % des ménages les plus riches a progressé de 700 000 à 1,2 million d'euros actuels. Celui des 50 % les moins fortunés est passé de 18 000 à 45 000 euros.

En outre, le patrimoine s'est concentré aux âges les plus élevés, car sa forte progression s'est opérée dans un contexte de vieillissement de la population. En 1986, le patrimoine net médian des plus de 70 ans représentait le tiers de celui des 50-59 ans ; il est aujourd'hui à un niveau comparable. À l'inverse, le patrimoine net médian des moins de 40 ans a fondu de moitié par rapport à celui des 50-59 ans. Les générations qui ont aujourd'hui plus de 60 ans ont bénéficié d'une situation favorable sur le marché du travail, ainsi que de plus-values financières et surtout immobilières importantes. La situation relative des jeunes générations s'est détériorée de ce point de vue par rapport à celle de leurs aînés, avec un endettement accru et une insertion plus difficile sur le marché du travail.

JANVIER 2017

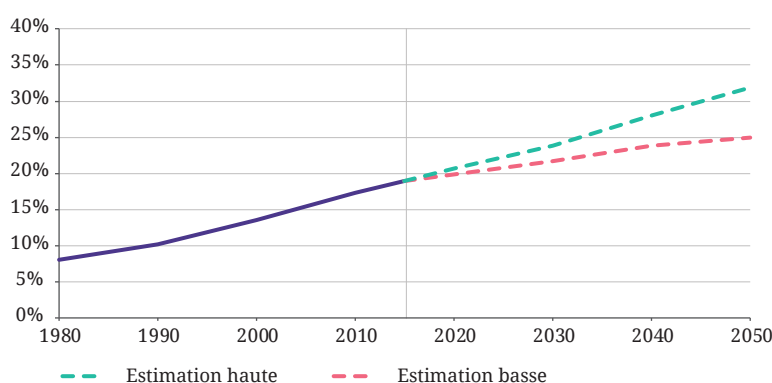
1. Pour une présentation complète de ces enjeux, voir Dherbécourt C. (2017), « Peut-on éviter une société d'héritiers ? », La Note d'analyse, n° 51, France Stratégie, janvier.

Tout comme le montant de patrimoine accumulé, les transmissions de patrimoine ont fortement augmenté depuis les années 1980 : aujourd'hui, le patrimoine transmis chaque année représente presque 20 % du revenu des ménages. Pour autant, en tendance, ces transmissions annuelles ne réduisent pas les écarts de patrimoine entre générations, car on hérite à un âge de plus en plus élevé. En outre, les transmissions patrimoniales sont source d'inégalités à l'intérieur des générations entre héritiers et non-héritiers^[2].

Dans les prochaines décennies, deux évolutions démographiques majeures vont affecter la transmission des richesses en France. D'une part, l'âge moyen auquel on hérite devrait continuer d'augmenter, de 50 ans aujourd'hui à 58 ans en 2050, du fait de la hausse de l'espérance de vie, ce qui freinera les transmissions aux plus jeunes générations. D'autre part, le nombre des successions va lui aussi progresser avec les décès parmi la génération du *baby-boom*, plus nombreuse que les précédentes. Le nombre de décès annuels devrait passer de l'ordre de 550 000 avant 2015 à 650 000 en 2035, pour atteindre 750 000 après 2050 (Insee, 2016).

Du seul fait de l'évolution de la structure de la population et de l'augmentation du taux de mortalité, les transmissions annuelles reçues par les ménages pourraient représenter près d'un quart de leur revenu disponible en 2050, contre un peu moins d'un cinquième aujourd'hui et un dixième en 1990. Ce sera même un tiers si le patrimoine net moyen par âge continue à croître au même rythme que sur les vingt-cinq dernières années.

① SUCCESIONS ET DONATIONS ANNUELLES EN POURCENTAGE DU REVENU DISPONIBLE NET DES MÉNAGES



NOTE : le patrimoine moyen par âge évolue au même rythme que le PIB par actif dans le scénario bas, et au même rythme qu'entre 1992 et 2010 dans le scénario haut.

SOURCE : France Stratégie, d'après le scénario de croissance central du Conseil d'orientation des retraites et le scénario de population central de l'Insee

PRÉVENIR LA FORMATION D'UNE SOCIÉTÉ D'HÉRITIERS

Ces tendances économiques et démographiques sont lourdes. Elles justifient un réexamen de notre système de fiscalité des transmissions, dont les principes ont été en grande partie fixés il y a plus de deux siècles. Depuis la loi du 15 juin 1791, c'est la part reçue par l'héritier qui est taxée, à un taux qui varie selon le degré de parenté entre le défunt et l'héritier : la taxation est modérée pour les transmissions aux enfants et forte pour les autres. Aujourd'hui encore, environ 50 % des recettes fiscales proviennent des transmissions en ligne indirecte, alors que ces dernières ne représentent que 10 % des flux de transmissions.

La dernière réforme structurelle d'envergure remonte à 1901. Depuis cette date, le taux d'imposition dépend non seulement du degré de parenté mais aussi du montant de la part transmise : plus celle-ci est importante, plus le taux est élevé. L'essentiel des débats et des réformes a ensuite porté sur le niveau de taxation, en faisant varier les exonérations, les abattements, les taux ou les tranches d'imposition. Ce paramétrage est évidemment très important, mais le contexte actuel de re-patrimonialisation des économies développées incite à pousser plus loin pour réinterroger l'architecture même et les objectifs du système dans son ensemble. Cette remise à plat est d'autant plus nécessaire que ce système a perdu en lisibilité, à mesure que sont venus s'y greffer dispositifs spécifiques et niches fiscales.

Deux objectifs peuvent être assignés à la fiscalité des transmissions.

En premier lieu, elle doit contribuer à une meilleure égalité des chances entre individus et prévenir le risque de l'avènement d'une société d'héritiers, où les niveaux de revenus et de consommation des individus dépendraient plus de ce que leur auront transmis leurs parents que des talents et des efforts qu'ils auront eux-mêmes déployés pour se former et travailler. Cet objectif justifie que la fiscalité des transmissions impose davantage les individus recevant plus de patrimoine. De ce point de vue, la progressivité de la fiscalité des transmissions, telle qu'elle existe depuis 1901, est mal construite. Elle aboutit par exemple à faire payer beaucoup certains individus qui reçoivent peu (d'un oncle, d'une sœur) et peu certains qui reçoivent beaucoup (de leurs parents, ce d'autant qu'il est possible d'étaler les transmissions dans le temps). En outre, la progressivité réelle de l'imposition sur les transmissions est *de facto* fortement réduite par l'exonération de certains actifs, présents surtout dans les gros patrimoines (c'est le cas des œuvres d'art mais aussi des entreprises, sous certaines conditions).

2. Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, *La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle*, 2008.

En deuxième lieu, la fiscalité des transmissions devrait inciter à ce que le capital d'une économie soit davantage détenu par les actifs. Pour ce faire, elle doit encourager les transmissions vers les jeunes générations, qui sont aujourd'hui relativement défavorisées par rapport à leurs aînés au même âge. Cet objectif se justifie aussi pour des raisons d'efficacité : les transmissions vers les jeunes permettent de déverrouiller certaines contraintes de financement et elles favorisent l'investissement productif (capital humain, création d'entreprise)^[3]. Or la fiscalité actuelle n'incite pas à la transmission vers les jeunes au sein des familles de la classe moyenne. La donation n'a en effet aucun intérêt fiscal pour la majorité des ménages puisque, en pratique, l'abattement de 100 000 euros sur les successions aux enfants assure qu'aucun impôt ne sera versé lors du décès des parents dans 85 % des cas. En réalité, seuls les détenteurs de patrimoines importants sont incités fiscalement à pratiquer des donations, car ils réduisent ainsi leur impôt sur la fortune (ISF) et les frais de succession à leur décès.

Dans la mesure où les flux de transmission vont croître dans les prochaines décennies, leur taxation peut également représenter une occasion d'alléger la fiscalité pesant sur le travail, particulièrement élevée dans notre pays^[4]. D'autant que la taxation des héritages semble avoir des effets relativement limités sur l'activité économique et sur le comportement des agents^[5]. Toutefois, avant d'opérer un rééquilibrage de ce type, il est souhaitable de concevoir un outil fiscal plus clair et mieux construit.

TROIS OPTIONS DE RÉFORME

La décennie qui vient, avant que ne s'accroissent les décès des générations de *baby-boomers*, pourrait être celle d'une remise à plat de la fiscalité des transmissions. Deux grandes options sont *a priori* envisageables. La première consiste à conserver la logique du système actuel tout en l'amendant, de façon à le rendre plus incitatif et plus efficace. La seconde, plus ambitieuse, consisterait à remplacer nos droits de mutation par un système entièrement construit du point de vue de l'héritier, qui serait taxé en fonction de son âge et du montant de patrimoine qu'il reçoit tout au long de la vie. À ces deux options vient s'ajouter une troisième, complémentaire, consistant à financer une dotation universelle, de sorte que chacun bénéficie d'un capital de départ au moment de l'entrée dans la vie adulte.

INCITER À LA DONATION ET AUX LEGS EN CONSERVANT LE CADRE FISCAL ACTUEL

OPTION 1

Il est possible de réformer le système actuel en le rendant plus incitatif, de façon à ce qu'il remplisse mieux ses objectifs.

Il s'agirait d'abord de renforcer l'incitation fiscale à la donation, pour que les transmissions soient plus précoces^[6]. On peut également imaginer un système de réduction de droits en fonction de l'âge de l'héritier (et non en fonction de l'âge du donateur, comme avant 2011).

Afin d'inciter les individus des classes moyennes à transmettre de leur vivant, l'abattement sur les parts au décès – aujourd'hui de 100 000 euros – pourrait être abaissé, voire supprimé, tandis que celui dont bénéficient les donations serait maintenu. Un système analogue pourrait être mis en place pour les individus sans enfant, qui donnent très peu de leur vivant. Enfin, l'exonération dont font l'objet certaines transmissions au décès – en premier lieu les contrats d'assurance-vie – pourrait être mieux encadrée.

L'inconvénient d'une réforme paramétrique de ce type tient au fait qu'elle ne s'attaque pas à l'inégalité des chances entre héritiers et non-héritiers, ni aux iniquités du système en termes de progressivité. Elle présente néanmoins l'avantage d'être facile à mettre en place.

CONSTRUIRE UNE FISCALITÉ DES TRANSMISSIONS CENTRÉE SUR L'HÉRITIER

OPTION 2

Une réforme plus ambitieuse consisterait à reconstruire la fiscalité des transmissions du point de vue des héritiers. L'Irlande a instauré un tel système en 1976, et plusieurs variantes ont été proposées, notamment par des économistes britanniques comme le prix Nobel d'économie James Meade et plus récemment Anthony Atkinson^[7].

Dans ce schéma, le taux de taxation sur les transmissions augmenterait en fonction du montant de patrimoine hérité par un individu tout au long de la vie. À chaque nouvel héritage, le montant à payer dépendrait donc des sommes déjà reçues par l'héritier, et non de la somme transmise par le seul défunt, comme c'est le cas aujourd'hui. Ce système a de nombreux avantages. D'une part, il permet de s'assurer qu'un individu recevant beaucoup paie un taux supérieur à celui qui reçoit peu, en limitant les possibilités d'optimisation fiscale. D'autre part, il incite en théorie les détenteurs de patrimoine à transmettre à des individus ayant peu hérité au cours de leur vie.

Pour inciter les donations et les legs aux individus jeunes (notamment aux petits-enfants), les transmissions reçues avant un certain âge bénéficieraient d'un abattement (graphique 2). La réduction d'impôt liée à l'âge diminuerait avec le patrimoine reçu, de façon à ce que l'avantage fiscal ne soit pas trop important pour les

3. Arrondel L., Garbinti B. et Masson A. (2014), « Inégalités de patrimoine entre générations : les donations aident-elles les jeunes à s'installer ? », *Économie et Statistique*, n° 472-473, décembre.

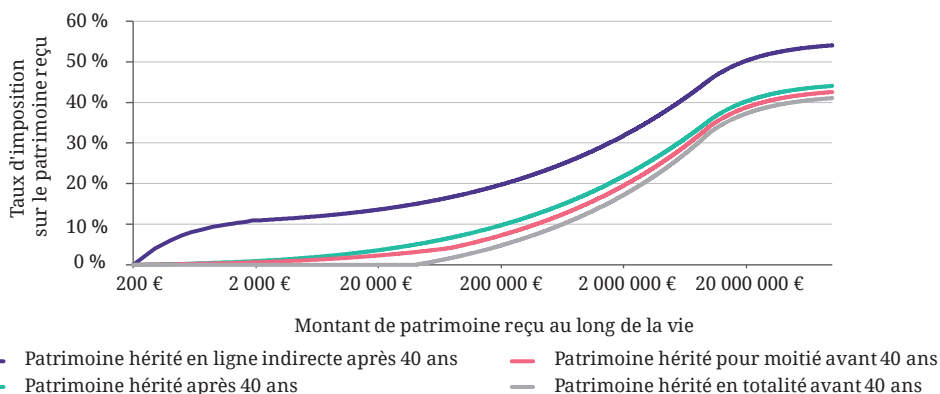
4. Gouardo C., Le Ru N., Sode A. et Trannoy A. (2016), *Quels principes pour une fiscalité simplifiée ?*, note Enjeux 2017-2027, France Stratégie, août.

5. Brülhart M. et Parchet R. (2014), « Alleged tax competition: The mysterious death of bequest taxes in Switzerland », *Journal of Public Economics*, vol. 111, mars, p. 63-78 ; Glogowsky U. (2016), « Behavioral responses to wealth transfer taxation: Bunching evidence from Germany ».

6. Masson (2015), « Comment justifier une augmentation impopulaire des droits de succession », *Revue de l'OFCE*, n° 139, p. 267-326.

7. Meade J. (1978), *The Structure and Reform of Direct Taxation*, Allen and Unwin, London ; Atkinson A. (2015), *Inequality, What Can Be Done?*, Harvard University Press, mai.

BARÈME D'IMPOSITION ILLUSTRATIF



LECTURE : un individu ayant reçu 200 000 euros sera taxé au taux de 10 % s'il reçoit la totalité après 40 ans, et au taux de 7,5 % s'il reçoit la moitié avant 40 ans.

SOURCE : France Stratégie

grosses transmissions. Les transmissions au conjoint et celles reçues en ligne indirecte pourraient continuer, ou non, de faire l'objet d'une taxation spécifique (sous forme d'exonération ou d'abattement pour les premières, d'une majoration pour les secondes, selon le niveau de patrimoine hérité). Les avantages liés à la transmission de certains types d'actifs (assurances-vie, entreprises, œuvres d'art) seraient également révisés.

Parce qu'elle assurerait de façon plus solide et cohérente le caractère progressif de l'impôt, parce qu'elle inciterait plus fortement à doter les jeunes générations, cette réforme serait plus efficace que le système actuel pour limiter l'inégalité des chances et l'inégalité patrimoniale dans notre pays. Elle serait aussi plus simple et plus lisible pour l'héritier.

FINANCER UNE DOTATION EN CAPITAL POUR LES JEUNES ADULTES

Les deux options précédentes tendent à améliorer la fiscalité des transmissions par le haut, en taxant davantage ceux qui reçoivent davantage, et en incitant à transmettre aux jeunes générations. Une troisième option, complémentaire des deux autres, consisterait à améliorer le système par le bas, en s'intéressant à la situation des individus qui ne bénéficient d'aucune transmission, parce qu'ils appartiennent à des familles n'ayant pas ou peu de patrimoine. Ceux-ci représentent environ 50 % de la population^[8]. Il est concevable de mettre en place un système d'impôt négatif, qui doterait l'ensemble des individus d'un patrimoine minimal, même ceux qui n'héritent pas^[9]. Pour ce faire, une partie des recettes fiscales sur les transmissions pourrait être versée à un fonds dédié, permettant de financer une dotation en capital allouée à chaque individu en début de vie adulte. Une telle mesure agirait directement et immédiatement sur les inégalités de patrimoine entre et au sein des générations^[10].

Dans une société où le patrimoine prend de plus en plus d'importance et où l'on hérite de plus en plus tard, la fiscalité des transmissions doit être repensée. L'augmentation inéluctable du nombre de décès, donc de successions, aura des conséquences de long terme sur la structure sociale de notre pays. Au cours des prochaines années, il faut se préparer pour faire face à ces changements de grande ampleur. Une fiscalité rénovée des transmissions, voire l'établissement d'un capital de départ minimum pour tous, iraient dans ce sens.

Auteur :
Clément Dherbécourt

8. Enquête Patrimoine 2010 (Insee), calcul France Stratégie.

9. Atkinson A. (2015), *op. cit.*

10. Pour une discussion des enjeux liés à la création d'une telle dotation, notamment sur la question de l'encadrement ou non de l'utilisation de cette dotation, on peut se référer au rapport de 2007 du Centre d'analyse stratégique intitulé *Les dotations en capital pour les jeunes*.

Directeur de la publication :
Jean Pisani-Ferry,
commissaire général

Directeur de la rédaction :
Fabrice Lengart,
commissaire général adjoint

Secrétaires de rédaction :
Olivier de Broca,
Sylvie Chasseloup

Impression : France Stratégie

Dépôt légal : janvier 2017
N° ISSN 1760-5733

OPTION 3

Contact presse :
Jean-Michel Roullé,
directeur du service
Edition-Communication-
Événements,
01 42 75 61 37,
jean-michel.roulle@
strategie.gouv.fr

Joris Aubrespin,
chargé des relations presse
01 42 75 60 27
06 20 78 57 18
joris.aubrespin@
strategie.gouv.fr

France Stratégie
18, rue de Martignac
75700 Paris SP 07
01 42 75 60 00

En vue d'éclairer les choix collectifs par des travaux d'étude et de prospective, France Stratégie a engagé le projet « 2017/2027 » visant à analyser les enjeux de la prochaine décennie, à examiner les grands choix qui s'imposent au pays, et les orientations qui s'offrent à lui. Des documents thématiques produits à cette fin par les experts de France Stratégie sont publiés depuis mars 2016 sur un site web spécifique, qui accueille aussi des contributions d'experts et d'acteurs de la société civile. Aucun des documents publiés dans le cadre de ce projet n'a vocation à refléter la position du gouvernement.

RETROUVEZ EN LIGNE
L'INTÉGRALITÉ
DU PROJET 2017/2027



www.francestrategie1727.fr
#FS1727

RETROUVEZ LES DERNIÈRES
ACTUALITÉS DE
FRANCE STRATÉGIE

francestrategie

@Strategie_Gouv

www.strategie.gouv.fr