

Repenser l'héritage

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 69, Décembre 2021

Après un reflux des inégalités de patrimoine et une forte mobilité économique et sociale durant la seconde moitié du XX^e siècle, l'héritage redevient un facteur déterminant dans la constitution du patrimoine dans les pays industrialisés. En France, la part de la fortune héritée dans le patrimoine total représente désormais 60 % contre 35 % au début des années 1970. Ce retour de l'héritage, extrêmement concentré, nourrit une dynamique de renforcement des inégalités patrimoniales fondées sur la naissance et dont l'ampleur est beaucoup plus élevée que les inégalités observées pour les revenus du travail. C'est ce qui explique, au niveau international, le regain d'intérêt porté aux politiques de redistribution du flux successoral afin de promouvoir l'égalité des chances.

Si la France affiche des niveaux de taxation successorale élevés par rapport à ses voisins, cela tient en grande partie au maintien de la forte différenciation de la fiscalité entre lignes directes et indirectes, en dépit des modifications profondes des structures familiales. Le système de taxation français, progressif par son barème, est cependant mité par des dispositifs d'exonération ou d'exemption (assurance-vie, démembrement de propriété, transmission d'entreprises familiales...) dont les justifications économiques sont faibles. Nous présentons une analyse quantifiée originale du coût fiscal de ces exonérations et montrons qu'elles bénéficient surtout aux plus grandes transmissions et qu'elles réduisent très significativement la progressivité de l'impôt tout en haut de la distribution. Le manque de fiabilité du système d'information actuel de collecte de l'impôt empêche une évaluation précise de la situation. Ceci est dommageable à plusieurs titres : difficulté d'évaluer les politiques fiscales, contrôles fiscaux peu efficaces, informa-

tion publique lacunaire... L'impôt sur l'héritage est d'ailleurs un des impôts les moins acceptés par l'opinion publique, et ce principalement du fait du manque d'information et de perceptions erronées.

Cette *Note* propose une réforme en profondeur de la taxation de l'héritage s'appuyant sur quatre piliers. Le premier pilier est l'amélioration du système d'information actuel, sans lequel aucune réforme et aucun pilotage ne sont envisageables. Le deuxième est la mise en place d'une politique de taxation sur le flux successoral total perçu par l'individu tout au long de sa vie afin de réduire les inégalités de patrimoine issues de l'héritage. Un tel système permettrait d'éliminer les distorsions quant au séquençement des transmissions et de traiter de manière identique les héritages en lignes directes et indirectes. Le troisième pilier consiste en une refonte de l'assiette des droits de succession : réduire voire éliminer les principales exemptions ou exonérations dont la justification économique est limitée. Ceci permettrait d'instaurer des taux nominaux plus bas mais réellement progressifs, en particulier en haut de la distribution des patrimoines, tout en réduisant la taxation sur les classes moyennes. Enfin, pour réduire les inégalités les plus extrêmes dans le bas de la distribution, la création d'une garantie de capital pour tous constitue le quatrième pilier. Nos simulations avec différents scénarios montrent qu'une réforme élargissant l'assiette mais diminuant les taux nominaux peut réduire les droits de succession pour 99 % de la population tout en apportant un surplus de recettes fiscales substantiel permettant de financer des dépenses publiques ou de réduire les droits de succession pour les plus petits héritages ou d'autres impôts des ménages.

Cette note est publiée sous la responsabilité des auteurs et n'engage que ceux-ci.

^a France Stratégie ; ^b Université Paris-Dauphine, membre du CAE ; ^c London School of Economics (LSE), membre du CAE ;
^d Université de Harvard, membre du CAE.

Le retour du patrimoine hérité, et son importance dans la dynamique des inégalités

La France était à la fin de la Belle époque, du point de vue patrimonial, une société d'héritiers comme beaucoup d'autres pays développés. Cette société, caractérisée par des niveaux d'inégalités très élevés largement déterminés par la naissance, a connu une réorganisation brutale au cours de la première partie du XX^e siècle, sous le coup d'une série de chocs économiques, politiques et sociaux. La seconde partie du XX^e siècle fut ainsi une période de faible inégalité et de forte mobilité économique et sociale. L'importance du patrimoine, et en particulier du patrimoine hérité, y était faible et les inégalités étaient essentiellement façonnées par les inégalités de revenus du travail.

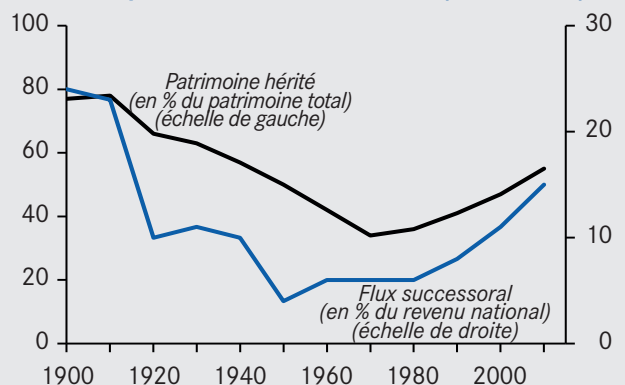
L'héritage est de retour

Mais, depuis une trentaine d'années, cette société « sans héritiers » disparaît à grande vitesse. Quatre grands faits stylisés permettent d'en rendre compte. Premièrement, la forte augmentation du patrimoine dans le revenu total : il représentait 300 % du revenu national en 1970, contre 600 % en 2020. Par ailleurs, et c'est le deuxième fait important, la concentration du patrimoine augmente significativement depuis une trentaine d'années. Cette tendance, très marquée aux États-Unis¹, est également observable en France² où la part des 1 % des fortunes les plus élevées dans le patrimoine total est passée de 15 à 25 % entre 1985 et 2015³. Troisièmement, le flux successoral augmente fortement : alors que la somme des transmissions patrimoniales représentait à peine 5 % du revenu national en 1950, elle dépasse 15 % aujourd'hui (graphique 1). En d'autres termes, si la masse de patrimoine accumulée augmente rapidement, elle n'est pas intégralement consommée au cours de la vie, une partie importante étant transmise aux générations futures. En conséquence, l'héritage devient à nouveau un facteur déterminant dans la constitution du patrimoine (graphique 1) : la fortune héritée représente désormais 60 % du patrimoine total contre 35 % en moyenne au début des années 1970. Cette tendance est commune à tous les pays développés mais elle semble particulièrement forte en France.

De retour, l'héritage a également changé de forme et de nature. Tout d'abord, l'âge des héritiers a considérablement augmenté, à mesure que l'espérance de vie s'est allongée. L'âge moyen

des héritiers est aujourd'hui d'environ 50 ans, contre 30 ans au début du siècle dernier. Dans le même temps, la part des dons entre vifs a également fortement cru : elle était, aux alentours de 1900, d'un peu plus de 10 % des transmissions, elle en représente aujourd'hui près de la moitié. Les transmissions patrimoniales sont donc plus étalées dans le temps, et beaucoup plus planifiées qu'auparavant. Enfin, il est beaucoup plus rare de mourir sans conjoint ou héritiers directs qu'il y a un siècle. La part des successions en ligne indirecte a donc diminué. Cependant, la fiscalité française continue à traiter de manière extrêmement différente ces transmissions en ligne indirecte, et ce en dépit des modifications profondes des structures familiales, qui poussent de plus en plus de familles à opérer de manière volontaire des donations vers des beaux-enfants ou des parents collatéraux. La France n'est pas la seule dans ce cas, mais elle se singularise par des taux marginaux nettement plus élevés en ligne indirecte, et ce même pour les petites transmissions. C'est ce qui explique qu'en dépit de représenter moins de 10 % du capital transmis, les successions et donations en ligne indirecte rapportent plus de 50 % des droits de mutation à titre gratuit (DMTG), et permettent en partie de rendre compte de la forte part des DMTG dans le PIB en France, par comparaison aux autres pays de l'OCDE⁴.

1. Le retour de l'héritage : flux successoral dans le revenu national et part du patrimoine hérité dans le patrimoine total en France (1900-2010)



Lecture : Le flux successoral correspond à la valeur économique de la somme des transmissions patrimoniales (donations et successions) réalisées chaque année. Le flux successoral est ici exprimé en pourcentage du revenu national. Pour une comparaison internationale, voir Biernat *et al.* (2021).

Sources : Piketty T. et G. Zucman (2015) : « Wealth and Inheritance in the Long Run » in *Handbook of Income Distribution*, vol. 2, Elsevier, pp. 1303-1368 ; Alvaredo F., B. Garbinti et T. Piketty (2017) : « On the Share of Inheritance in Aggregate Wealth: Europe and the USA, 1900-2010 », *Economica*, vol. 84, n° 334, pp. 239-260.

Les auteurs remercient les membres du CAE pour leurs conseils, Kevin Parra Ramirez et Thomas Renault, Conseillers scientifiques au CAE, pour leur suivi, Étienne Fize, Économiste au CAE, pour son aide dans l'élaboration de cette Note ainsi que Camille Biernat et Nicolas Grimpel pour leur contribution sur l'analyse de données. Ils remercient également les différentes personnes rencontrées dans le cadre de ce travail, notamment Marc Bornhauser et Laurent Martel ainsi que les différents services de la DGFIP pour les travaux d'extraction de données réalisés et les explications fournies.

¹ Saez E. et G. Zucman (2016) : « Wealth Inequality in the United States Since 1913: Evidence from Capitalized Income Tax Data », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 131, n° 2, pp. 519-578. Smith M., O.M. Zidar et E. Zwick (2021) : « Top Wealth in America: New Estimates and Implications for Taxing the Rich », *National Bureau of Economic Research*, n° w29374.

² Garbinti B., J. Goupille-Lebret et T. Piketty (2018) : « Income Inequality in France, 1900-2014: Evidence from Distributional National Accounts (DINA) », *Journal of Public Economics*, n° 162, pp. 63-77.

³ L'utilisation des données de classement de grandes fortunes (Challenges) et de certaines données fiscales permet de confirmer que cette tendance à l'augmentation de la concentration du patrimoine des vivants (ainsi que celle de la concentration des patrimoines au décès) a perduré depuis 2015, comme expliqué dans Biernat C., C. Dherbécourt, G. Fack, É. Fize, N. Grimpel, C. Landais et S. Stantcheva (2021) : « Repenser l'héritage : analyses supplémentaires », *Focus du CAE*, n° 77-2021, décembre.

⁴ Les droits de mutation représentent aujourd'hui environ 0,6 % du PIB, contre environ 0,3 % en moyenne dans les pays de l'OCDE. Pour plus de détails sur l'ensemble de ces faits stylisés, voir parties 1 et 2 de Biernat *et al.* (2021).

Héritage et inégalités des chances

Pourquoi se préoccuper du retour de l'héritage ? Car il porte en lui le risque d'un dérèglement profond de l'égalité des chances, valeur cardinale des sociétés démocratiques et condition de leur possibilité d'existence à long terme. Le patrimoine hérité est en effet plus inégalement réparti que les autres formes de transmission qui peuvent s'opérer entre générations (capital humain, etc.) et joue un rôle fondamental dans la constitution de profondes inégalités « dynastiques » de patrimoine. Exploitant les données fiscales françaises, nous avons tenté de mesurer la distribution au sein d'une cohorte de l'ensemble des héritages et transmissions patrimoniales reçus tout au long de la vie (à l'exclusion des transmissions du conjoint), nets des droits de succession payés. Parce que les successions sont planifiées, parce que les donations entre vifs ont pris une place importante dans les stratégies successorales, et parce qu'en conséquence nombre d'héritiers vont toucher de multiples transmissions au cours de la vie, il est primordial de cumuler toutes les transmissions reçues pour avoir une idée de l'inégalité de richesse héritée entre les individus d'une même génération.

Les résultats présentés dans le *Focus* associé à cette *Note* démontrent l'extrême concentration du patrimoine hérité (cf. Biernat, Dherbécourt, Fack, Fize, Grimprel, Landais et Stantcheva, 2021). Au sein d'une cohorte, 50 % des individus auront hérité de moins de 70 000 euros de patrimoine tout au long de leur vie, et parmi ceux-là, une large fraction n'aura hérité d'aucun patrimoine. En revanche moins de 10 % d'individus hériteront de plus de 500 000 euros de patrimoine au cours de leur vie. Au sein même de ce dernier décile, la concentration est extrême : le top 1 % des héritiers d'une génération recevra en moyenne plus de 4,2 millions d'euros nets de droits et le top 0,1 % environ 13 millions d'euros. L'héritage moyen du top 0,1 % représente donc environ 180 fois l'héritage médian. Par comparaison, le ratio entre le revenu du travail moyen du top 0,1 % et le revenu du travail médian dépasse à peine 10 au sein d'une même cohorte. Le top 1 % des héritiers d'une cohorte peut désormais obtenir, par une simple vie de rentier, un niveau de vie supérieur à celui obtenu par le top 1 % des « travailleurs ». Pour parvenir tout en haut de la distribution des niveaux de vie, il devient quasiment impératif d'avoir la chance d'hériter.

Cette extrême concentration des héritages au sein de chaque cohorte risque-t-elle de se traduire par une augmentation de la concentration de la richesse à long terme, réduisant la mobilité sociale par la solidification d'inégalités patrimoniales

de type « dynastiques » ? En d'autres termes, les enfants des riches d'aujourd'hui seront-ils nécessairement les riches de demain ? Des travaux récents, utilisant des données administratives scandinaves très précises, montrent que la corrélation intergénérationnelle du patrimoine est très élevée et près de deux fois supérieure à la corrélation intergénérationnelle des revenus du travail⁵. Cette corrélation est également beaucoup plus élevée dans le haut de la distribution du patrimoine des parents, même en contrôlant pour un large ensemble de caractéristiques observables. Nekoei et Seim (2021) montrent également que les comportements d'offre de travail et d'épargne tendent à renforcer le rôle de l'héritage dans la constitution des inégalités de long terme⁶ : les riches héritiers ont des taux de rendement plus élevés, et dépensent moins leur héritage que les individus héritant de petites sommes.

Le retour de l'héritage augure donc d'une dynamique négative de renforcement des inégalités patrimoniales fondées sur la naissance. Nous ne sommes pas certes revenus à la société de rentiers qui prévalait avant 1914 : la concentration des héritages demeure moins forte qu'elle ne l'était alors, et le rôle du « capital humain » et des revenus du travail dans la détermination des niveaux de vie est beaucoup plus important pour une grande majorité de la population⁷. Mais le patrimoine hérité est redevenu le déterminant fondamental pour atteindre le haut de la distribution des niveaux de vie. Ceci explique le regain d'intérêt porté, dans l'ensemble des pays développés, aux politiques de redistribution du flux successoral comme levier pour promouvoir l'égalité des chances. L'OCDE préconisait récemment une refonte et un renforcement des droits de succession⁸, tout comme le rapport Blanchard-Tirole en France⁹.

Comment redistribuer le flux successoral ?

La fiscalité successorale comme arbitrage entre équité et efficacité

Lorsqu'il s'agit de promouvoir l'équité, les économistes, fidèles au deuxième théorème de l'économie du bien-être, ont toujours tendance à recommander de redistribuer les « dotations initiales » plutôt que de redistribuer *via* des outils qui distordent les incitations (comme la taxation des revenus). Il y a donc généralement un grand consensus parmi les économistes sur la pertinence de redistribuer le flux successoral pour favoriser l'égalité des chances¹⁰. En pratique, le

⁵ La corrélation des rangs est d'environ 0,3 au Danemark, 0,35-0,40 en Suède. La corrélation intergénérationnelle augmente avec l'âge auquel le patrimoine des enfants est observé. Boserup S.H., W. Kopczuk et C.T. Kreiner (2018) : « Born With a Silver Spoon? Danish Evidence on Wealth Inequality in Childhood », *The Economic Journal*, vol. 128, n° 612, pp. F514-F544.

⁶ Nekoei A. et D. Seim (2021) : « How Do Inheritances Shape Wealth Inequality? Theory and Evidence from Sweden », *The Review of Economic Studies*, à paraître.

⁷ Black S.E., P.J. Devereux, F. Landaud et K.G. Salvanes (2020) : « Where Does Wealth Come From? », *National Bureau of Economic Research*, n° w28239. Piketty T. (2013) : *Le capital au XXI^e siècle*, Le Seuil.

⁸ OCDE (2021) : « Impôt sur les successions dans les pays de l'OCDE », *Études de Politique Fiscale de l'OCDE*, n° 28, Éditions OCDE.

⁹ Commission internationale présidée par Olivier Blanchard et Jean Tirole, cf. Blanchard O.J. et J. Tirole (rap.) (2021) : *Les grands défis économiques*, juin.

¹⁰ Lorsqu'il s'agit de mettre ces idées en pratique dans le cadre de la redistribution du flux successoral, la définition du critère normatif peut faire l'objet de débats. Les motifs pour léguer son patrimoine à ses enfants sont en effet multiples (altruisme, plaisir de donner, legs involontaires...), et ont des implications théoriques et normatives différentes. Voir Kopczuk W. (2013) : « Taxation of Intergenerational Transfers and Wealth » in *Handbook of Public Economics*, vol. 5, pp. 329-390, Elsevier.



monde est bien différent de celui supposé par les théorèmes de l'économie du bien-être et l'impôt optimal sur les successions peut se penser comme un arbitrage entre considérations d'équité et d'efficacité, à l'instar d'autres impôts (Piketty et Saez, 2013 ; Saez et Stantcheva, 2018)¹¹. Du point de vue de l'équité, la taxation des droits de succession est avant tout une politique d'égalité des chances, qui permet de réduire les différences de niveaux de vie et de patrimoine liées à la naissance. Du côté de l'efficacité, il faut tenir compte du fait que les droits de succession peuvent entraîner des changements de comportements susceptibles de réduire la base taxable et d'engendrer une perte sèche. Parmi ces réponses comportementales, deux grands types méritent notre attention. Les premières sont les réponses migratoires. Dans un environnement international « non coopératif », où chaque pays peut essayer de concurrencer fiscalement son voisin, imposer des droits de succession élevés sur les héritages peut inciter les plus fortunés à changer de résidence fiscale. Dans quelle mesure les comportements migratoires des plus hauts patrimoines imposent-ils une limite sur la progressivité des droits de succession ? Le consensus, issu d'une large littérature sur l'impact de la fiscalité sur la mobilité (Kleven *et al.*, 2020)¹², est que la contrainte imposée par ces réponses migratoires est faible¹³. Cette contrainte migratoire peut, en outre, être contrôlée par des mesures spécifiques, comme un système fondé sur la citoyenneté, ou la résidence de long terme, avec de longs délais pour bénéficier d'une taxation des successions dans un autre pays.

Le deuxième type de réponses a trait aux comportements d'épargne, de consommation et d'investissements. L'augmentation de la taxation des successions a des effets théoriquement ambigus sur l'épargne, ou l'offre de travail. Cependant, nous ne savons que très peu de choses sur ces réponses comportementales. Les travaux de Goupille-Lebret et Infante (2018)¹⁴ dans le contexte français suggèrent néanmoins que les effets sur l'épargne et la consommation sont *a priori* plutôt faibles¹⁵. Il faut également souligner que l'impact engendré par ces réponses comportementales sur l'efficacité économique (la fameuse « taille du gâteau ») dépend de l'utilisation du surcroît de recettes fiscales. En présence de contraintes de crédit, la redistribution des recettes vers le

bas de la distribution des héritages peut avoir des effets positifs en termes d'efficacité économique, en favorisant l'accès à certains investissements productifs comme l'éducation¹⁶, l'entrepreneuriat ou le logement. Dans le contexte français par exemple, Arrondel et Masson (2011 et 2014)¹⁷ montrent que, pour les ménages jeunes qui touchent un héritage, les probabilités de créer une entreprise et d'acheter un logement sont significativement plus élevées.

Pour résumer, si des incertitudes demeurent sur la magnitude exacte de certaines réponses comportementales, les résultats robustes issus de la fiscalité optimale montrent que la taxation des successions est souhaitable. Le taux de taxation optimal sur l'héritage n'est donc clairement pas nul : éliminer la fiscalité des successions, comme certains pays développés l'ont fait, ne peut être justifié théoriquement ou empiriquement par l'analyse économique, ni en termes d'équité, ni en termes d'efficacité. Si la taxation des patrimoines hérités ne fait pas débat, la question de son intégration dans le cadre plus large de la fiscalité du patrimoine et des revenus du capital peut se poser. Faut-il imposer le patrimoine au moment de la transmission, ou le faire tout au long du cycle de vie, en taxant le stock de patrimoine ou les revenus qu'ils génèrent ? En pratique, la taxation des héritages est complémentaire des autres formes de taxation du capital. Elle cible mieux l'inégalité de patrimoine liée à la naissance et offre une solution de secours pour le capital ou les revenus du capital qui échappent à la taxation au cours de la vie (comme les plus-values latentes, etc.). Enfin, il ne faut pas oublier qu'un trop grand écart entre les taxes sur le travail et le capital peut avoir des effets nocifs à court et à long terme en encourageant les comportements de substitution entre bases fiscales et d'évitement de l'impôt (Rodrik et Stantcheva, 2021)¹⁸.

Des droits de succession très mal perçus... mais également très mal compris

Si la pertinence des droits de succession fait peu débat parmi les économistes (*cf.* Blanchard et Tirole, 2021, *op. cit.*), ceux-ci ont mauvaise presse dans l'opinion. Un ensemble d'enquêtes récentes réalisées sur large échantillon de la population nous

¹¹ Piketty T. et E. Saez (2013) : « A Theory of Optimal Inheritance Taxation », *Econometrica*, vol. 81, n° 5, pp. 1851-1886 ; Saez E. et S. Stantcheva (2018) : « A Simpler Theory of Optimal Capital Taxation », *Journal of Public Economics*, n° 162, pp. 120-142.

¹² Kleven H., C. Landais, M. Muñoz et S. Stantcheva (2020) : « Taxation and Migration: Evidence and Policy Implications », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 34, n° 2, pp. 119-42.

¹³ L'élasticité de la taille de la population des plus riches vis-à-vis de leur taux de rétention fiscale (1 moins leur taux marginal d'imposition) est de l'ordre de 10 %. Les études portant spécifiquement sur la taxation du capital sont plus rares, mais suggèrent une élasticité encore plus faible, voir Jakobsen K.M., H. Kleven, J. Kolsrud et C. Landais (2022) : « Do The Rich Flee Wealth Taxes?: Evidence from Scandinavia » à paraître ne trouvent aucun effet de l'abolition des droits de succession en Suède sur les comportements migratoires des plus fortunés. Moretti E. et D.J. Wilson. (2020) : « Taxing Billionaires: Estate Taxes and the Geographical Location of the Ultra-Wealthy », *NBER Working Paper*, n° 26387 trouvent une faible élasticité des choix de résidence des milliardaires américains aux différentiels de droits de succession entre États.

¹⁴ Goupille-Lebret J. et J. Infante (2018) : « Behavioral Responses to Inheritance Tax: Evidence from Notches in France », *Journal of Public Economics*, n° 168, pp. 21-34.

¹⁵ Les connaissances quant à l'hétérogénéité de ces réponses comportementales le long de la distribution des ressources héritées sont également limitées. Une telle hétérogénéité peut néanmoins se révéler importante dans la détermination du niveau de progressivité idoine des droits de succession.

¹⁶ Lochner, L. et A. Monge-Naranjo (2012) : « Credit Constraints in Education », *The Annual Review of Economics*, vol. 4, n° 1, pp. 225-256.

¹⁷ Arrondel L. et A. Masson (2011) : « Taxer les héritages pour accroître la mobilité du patrimoine entre générations », *Revue Française d'Économie*, vol. 26, n° 2, pp. 23-72. Arrondel L., B. Garbinti et A. Masson (2014) : « Inégalités de patrimoine entre générations : les donations aident-elles les jeunes à s'installer ? », *Économie et Statistique*, vol. 472, n° 1, pp. 65-100.

¹⁸ Rodrik D. et S. Stantcheva (2021) : « A Policy Matrix for Inclusive Prosperity », *NBER Working Paper*, n° 28736.

procure un nouvel éclairage sur ces perceptions négatives (Stantcheva, 2021)¹⁹. D'abord, elles confirment que la taxation des successions est impopulaire parmi les Français (et en particulier qu'elle est plus impopulaire que l'ISF qui taxait également le patrimoine). Ensuite, cette impopularité est accompagnée d'une très mauvaise compréhension et d'un déficit majeur d'information tant sur le fonctionnement que sur l'incidence de cet impôt : une majorité de la population pense, de manière erronée, que les droits de succession ont un taux unique et ne sont pas progressifs, que le seuil d'exemption est significativement plus bas que son niveau réel, et surestime fortement les taux effectifs payés sur les successions. Ces biais de perception vont systématiquement dans le même sens, tendant à surestimer largement le poids des droits de succession pesant sur les classes moyennes (voir Biernat *et al.*, 2021, *op. cit.*). Enfin, ces enquêtes révèlent aussi le dilemme moral auquel font face les répondants selon qu'ils se placent du point de vue des enfants ou du point de vue des parents : très peu de personnes souhaitent que les enfants soient exposés à des opportunités et fortunes différentes du fait de leur naissance, mais dans le même temps, la majorité des parents ne souhaite pas non que leurs transmissions soient taxées. Cette tension normative, ajoutée aux biais de perception, fait que les préférences redistributives sur les successions sont en fait extrêmement malléables. En effet, donner (aléatoirement) de l'information sur le fonctionnement et l'incidence des droits de succession augmente significativement le soutien pour ce type de politiques redistributives²⁰. On aurait donc tort de penser que les perceptions négatives des droits de succession capturent une dimension structurelle et intangible des préférences. Elles sont le fruit d'un manque d'information et de transparence auquel cette *Note* entend en partie répondre.

La fiscalité française des successions minée par son opacité

Un manque critique de données fiables

Le manque de compréhension, qui mine l'acceptabilité sociale des droits de succession, est malheureusement alimenté par l'absence d'informations fiables de la part de l'administration fiscale. Jusqu'à 2006, des enquêtes régulières issues d'un échantillon de déclarations fiscales (DMTG) étaient réalisées, permettant de suivre l'évolution de la distribution des successions, donations et de leur taxation. Cependant, depuis 2006, l'administration n'a produit aucune information exploitable permettant de retracer les transmissions effectuées et les droits payés²¹. Ceci semble être dû à la refonte inaboutie par

la Direction générale des finances publiques (DGFIP) de son système d'information et de transmission des données collectées par les notaires. En l'état, l'absence d'un véritable système d'information relatif à la fiscalité des successions a des conséquences très négatives, à la fois sur le pilotage de la politique fiscale (impossibilité de prédire l'évolution des recettes, incapacité d'évaluer des mesures budgétaires et leur efficacité, risque d'insincérité budgétaire, etc.), sur l'information publique relative à cette politique, et sur l'administration et le contrôle fiscal. Sur ce dernier point, la faible qualité de l'information fiscale au regard de la multiplicité et de la complexité des dispositifs d'optimisation des transmissions patrimoniales (pactes Dutreil, démembrements de propriété, etc.) favorise dangereusement les abus. Comme le notait déjà le rapport Blanchard-Tirole, il est donc absolument impératif de refonder le système d'information relatif à la fiscalité des successions. Il s'agit de construire un véritable système d'information à la DGFIP sur la base des déclarations des notaires et des assureurs, sur le modèle de FICOVIE (voir encadré), et de constituer un registre de données anonymisées versées au Centre d'accès sécurisé aux données (CASD), de façon à améliorer la qualité de la statistique publique et permettre le développement de recherches indépendantes sur ces données fiscales.

Recommandation 1. Refonder l'architecture de collecte et d'utilisation des données fiscales des DMTG : harmoniser la collecte des données sur les donations et les successions et construire un système d'information à la DGFIP sur la base des déclarations des notaires et des assureurs sur le modèle de FICOVIE.

Environ 40 % du patrimoine transmis échappe au flux successoral appréhendé par les sources fiscales

En dépit de la faible qualité des données fiscales existantes, il est possible d'appréhender le flux total des transmissions de patrimoine opéré chaque année en utilisant les données de la comptabilité nationale, les données démographiques ainsi que des données d'enquête²². Le flux total des transmissions patrimoniales annuel représente désormais plus de 15 % du PIB, soit 300 milliards d'euros. Une très large partie de ces transmissions échappe au regard de l'administration fiscale : pour les dernières enquêtes DMTG disponibles (1994, 2001, 2006), on constate que le total du patrimoine transmis déclaré à l'administration fiscale est 35 à 40 % plus faible que le flux économique effectivement transmis, même une fois rehaussé des non-déclarations des petites transmis-

¹⁹ Stantcheva S. (2021) : « Tax Policies: How Do People Reason », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 136, n° 4, pp. 2309-2369.

²⁰ Voir Kuziemko I., M.I. Norton, E. Saez et S. Stantcheva (2015) : « How Elastic Are Preferences for Redistribution? Evidence from Randomized Survey Experiments », *American Economic Review*, vol. 105, n° 4, pp. 1478-1508 ; Stantcheva (2021, *op. cit.*).

²¹ La représentativité de l'échantillon de l'enquête DMTG de 2010 n'est pas établie.

²² Le flux économique transmis B_t est en effet mesurable *via* l'identité comptable $B_t = \mu_t \cdot m_t W_t$ où W_t représente le patrimoine total, mesuré dans les chiffres de la comptabilité nationale, m_t est le taux de mortalité, disponible dans les données démographiques, et μ_t est le ratio entre le patrimoine moyen des morts et celui des vivants, mesurable dans les enquêtes Patrimoine. Cette identité comptable est ensuite ajustée pour tenir compte des flux inter vivos.



sions patrimoniales (Piketty, 2011)²³. La raison tient à la présence de nombreux dispositifs fiscaux avantageux et autres exemptions qui favorisent des pratiques d'optimisation des transmissions patrimoniales et mitent considérablement la base fiscale des DMTG, atténuant au passage considérablement la progressivité de la fiscalité des successions.

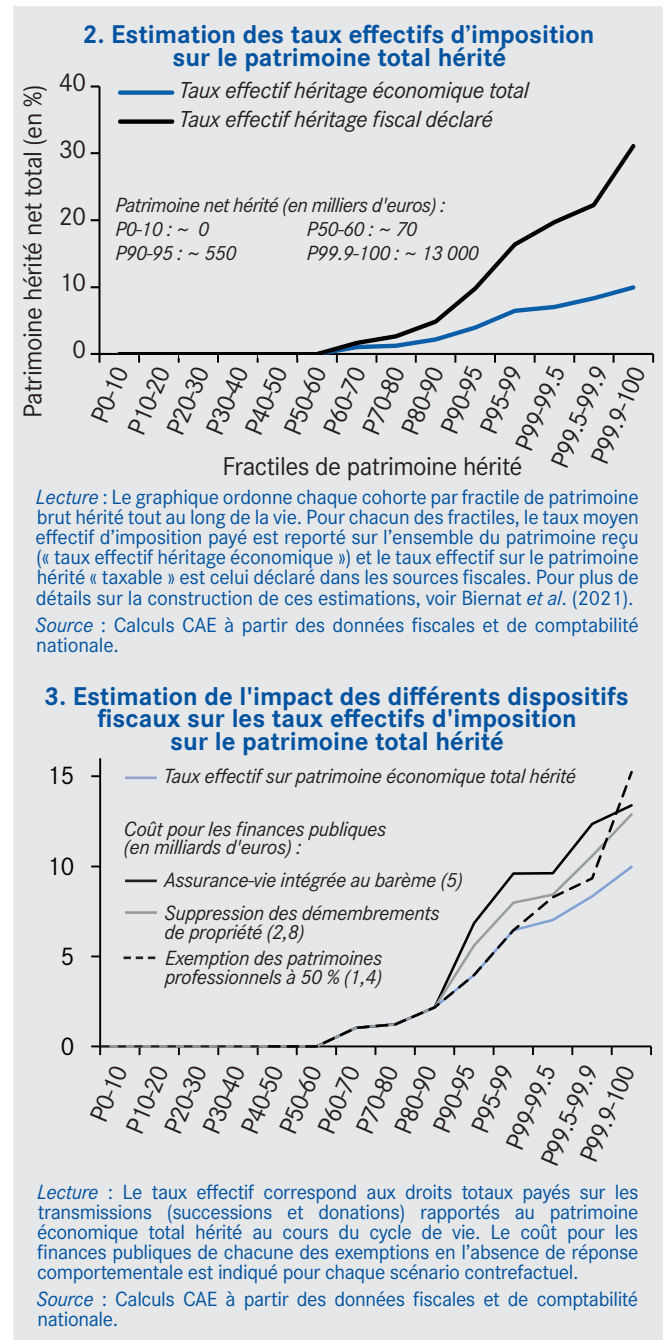
Une assiette mitée par les exemptions et exonérations

La fiscalité française sur les transmissions est caractérisée par des taux maximaux élevés en comparaison internationale. En dépit des réformes du barème de 2007, 2011 et 2012, les taux d'imposition théoriques sur les plus grosses transmissions sont demeurés stables ou en légère augmentation (voir Biernat *et al.* 2021, *op. cit.*). Néanmoins l'évolution du barème seule dit peu de chose sur celle du taux effectif d'imposition des grands héritages (supérieurs au million d'euros). En France, comme dans la quasi-totalité des pays taxant l'héritage, certains actifs et certaines modalités de transmission bénéficient en effet d'exonérations. Les exonérations et exemptions fiscales françaises ont la triple particularité d'être nombreuses, très généreuses par rapport à la norme fiscale et focalisées sur les actifs détenus en nombre par les individus les plus aisés. D'après les simulations réalisées à partir des dernières données sur les transmissions de la DGFiP, complétées au moyen des comptes de patrimoines distribués, ces exonérations bénéficient surtout aux plus grandes transmissions : les taux effectifs sur l'intégralité du patrimoine hérité sont en effet remarquablement plus faibles que ceux affichés par le barème des DMTG (graphique 2). Dans le haut de la distribution, le top 0,1 % de chaque cohorte, qui aura reçu au cours de la vie environ 13 millions d'euros de transmissions brutes, ne paie qu'à peine 10 % de droits de succession sur l'ensemble de ce patrimoine hérité, bien loin du taux marginal de 45 % affiché par le barème au-delà de 1,8 million d'euros transmis en ligne directe.

L'incidence des droits de succession est en réalité assez forte sur les « classes moyennes supérieures », qui forment le bas du dernier décile des héritages. Le ratio de taux effectifs entre le 90^e percentile et le 99^e millime est de l'ordre de 1 à 2 alors que le ratio de leur patrimoine hérité est de 1 à 24, et que la progressivité des taux nominaux du barème suggère que leur taux effectif devrait être au moins de l'ordre de 1 à 5. Cette situation alimente le sentiment que les DMTG taxent l'épargne d'une vie de travail, et ruine leur acceptabilité sociale.

Réaliser l'inventaire exhaustif des différentes « niches » fiscales ou exemptions et de leurs effets sur la progressivité de l'impôt étant impossible, nous nous concentrons sur les quatre plus significatives : les transmissions de biens professionnels, les transmissions de contrats d'assurance-vie, le démembre-

ment de propriété et la non-taxation des plus-values latentes à l'impôt sur le revenu au décès²⁴. Les données administratives collectées par la DGFiP sur les années récentes permettent d'apporter un premier éclairage sur l'ampleur de ces dispositifs fiscaux, tant en termes de coût pour le budget de l'État qu'en termes redistributifs (voir encadré). Elles montrent combien ceux-ci contribuent à réduire la progressivité de l'impôt (graphique 3). Notons que l'écart entre les deux courbes du graphique 2 s'explique par ces quatre mécanismes fiscaux, mais également par d'autres mécanismes tels que le non-rappel des donations entre vifs antérieurs à 15 ans.



²³ Piketty T. (2011) : « On the Long-Run Evolution of Inheritance : France 1820-2050 », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 126, n° 3, pp. 1071-1131.

²⁴ Parmi les autres méthodes d'optimisation fiscale, on peut citer les exonérations sur les biens forestiers et agricoles et les monuments historiques, la transmission par le biais d'une société collective immobilière ou d'une société collective patrimoniale, ou encore le non-rappel à la succession des donations antérieures à 15 ans. À cela s'ajoute, en particulier sur les plus grands patrimoines, des recours à des montages d'optimisation fiscale internationale ou d'« offshoring ». Du reste, l'évitement fiscal recherché par de tels montages déborde largement la seule question des droits de succession et doit être traité par le renforcement des échanges d'informations entre pays et la levée du secret bancaire.

Les quatre principaux dispositifs d'exemption ou d'exonération de la fiscalité des successions

Les pactes Dutreil

Depuis la fin des années 1990, à la suite d'une recommandation de la Commission européenne, la France exonère la transmission des biens professionnels *via* un abattement de 50 %, à condition que les héritiers conservent leurs titres individuellement pendant 16 ans. En 2003, la création des pactes Dutreil renforce l'exonération des biens professionnels, en augmentant l'abattement à 75 % et en réduisant la durée de conservation des titres à 4 ans. L'abattement n'est pas plafonné et peut bénéficier à toutes les entreprises, quelle que soit leur taille. Les pactes Dutreil sont probablement le dispositif fiscal dont les effets sont les plus concentrés dans le haut de la distribution des héritages, du fait de l'extrême concentration des biens professionnels. L'étude de Bach *et al.* (2021)^a, portant sur un appariement inédit entre données fiscales et données sur les détentions de parts de sociétés cotées et non cotées en 2017, montre que les biens professionnels représentent moins de 10 % du patrimoine total jusqu'au seuil des 0,1 % les plus fortunés, 30 % au seuil des 0,01 % et plus de 60 % pour les 0,001 % les plus fortunés (380 foyers fiscaux). Selon les données de la DGFIP auxquelles nous avons eu accès, la valeur moyenne de l'actif transmis par pacte Dutreil s'établit à environ 5 millions d'euros entre 2017 et 2019. Le bénéficiaire moyen d'une donation ou succession en pacte Dutreil reçoit des parts sociales d'une valeur moyenne de 2 millions d'euros environ. La valeur totale de l'actif transmis en Dutreil s'établit à 8 milliards d'euros en 2018 et en 2019. Environ 40 % de ce total concerne des pactes d'une valeur supérieure à 60 millions d'euros. D'après nos estimations, le coût de ce dispositif fiscal s'établit aux alentours de 2 à 3 milliards d'euros en 2018-2019. Selon la DGFIP, le nombre de pactes Dutreil est en augmentation forte depuis une quinzaine d'années. On comptait plus de 2 000 signatures annuelles de pactes Dutreil en 2018-2020, contre 700 en 2008-2009.

L'assurance-vie

La fiscalité des transmissions d'assurances-vie représente une autre « niche » fiscale considérable, compte tenu du poids macroéconomique de cet actif (un tiers du patrimoine financier des ménages). Les transmissions *via* l'assurance-vie font l'objet d'une fiscalité dérogatoire complexe. La réforme de 1999 a créé des barèmes hétérogènes selon la date d'ouverture des contrats et selon les âges et années auxquels ont été effectués les versements^b de sorte que les assurances-vie ne font pas partie de la succession^c. Elles sont soit totalement exonérées soit taxées selon un barème *ad hoc* qui ne dépend pas du lien de parenté. Les transmissions de contrats d'assurance-vie se sont élevées à 44 milliards d'euros en 2019^d, soit plus du double du niveau observé en 2006. Il est difficile de déterminer avec précision comment ces sommes se répartissent dans la distribution des héritages, ni l'avantage fiscal qu'elles offrent aux plus grands héritiers.

La base de données FICOVIE, créée en 2016 à des fins de contrôle fiscal et qui couvre l'ensemble des contrats de plus de 7 500 euros (92 % du total des sommes transmises en France par assurance-vie), permet cependant d'apporter un premier

éclairage. Cette base renseigne les sommes versées effectivement au bénéficiaire lors du décès de l'assuré, ainsi que les droits prélevés à cette occasion. On en tire deux constats principaux. D'une part, la distribution des transmissions par assurance-vie est fortement concentrée. Sur les années 2017-2018, chaque année, environ 45 000 bénéficiaires ont hérité de plus de 152 500 euros, pour un total de 17,5 milliards d'euros. Au sein de ces bénéficiaires, 1 900 héritent de plus de 852 500 euros. Ces derniers ont hérité en moyenne de 2,8 millions d'euros pour un montant total de 5,5 milliards d'euros. D'autre part, le coût du dispositif fiscal est considérable, même s'il est difficile de le déterminer avec précision dans l'état actuel des données. Selon nos estimations, en prenant comme norme fiscale l'imposition au barème de droit commun et en se limitant aux bénéficiaires recevant au moins 152 500 euros par assurance-vie, il serait de l'ordre de 4 à 5 milliards d'euros.

Le démembrement de propriété : donations en nue-propriété avec réserve d'usufruit

La donation avec réserve d'usufruit consiste à donner uniquement la « nue-propriété » d'un bien (mobilier ou immobilier), le donateur conservant l'usufruit du bien, c'est-à-dire le droit de l'utiliser et d'en tirer des revenus. L'avantage fiscal vient du fait que le montant des droits de mutation est établi à partir de la valeur de la nue-propriété, qui est considérée comme plus faible que la valeur de la propriété entière, avec un barème qui dépend de l'âge de l'usufruitier. Ainsi, la valeur de la nue-propriété va de 10 % de la valeur du bien pour un donateur âgé de moins de 21 ans à 90 % pour un donateur de plus de 90 ans. Au décès du donateur, l'usufruit s'éteint au profit des donataires qui deviennent automatiquement pleins propriétaires, sans droit de mutation à acquitter en complément. La valeur déclarée des biens donnés en nue-propriété représentait environ 18 milliards d'euros en 2006 – dernière année pour laquelle les chiffres ont été fournis par la DGFIP – soit 45 % de la valeur de l'ensemble des donations^e. Nous estimons que la nue-propriété correspondait alors en moyenne à 60 % de la valeur que ces biens auraient eue s'ils avaient été donnés en pleine propriété, et qui se serait donc élevée à environ 30 milliards d'euros^f. Si les biens donnés avaient tous été donnés en pleine propriété, la valeur des donations taxables aurait été 30 % plus élevée. Nos estimations suggèrent que leur coût en termes de finances publiques est de l'ordre de 2 à 3 milliards d'euros.

L'effacement des plus-values latentes à la succession

Enfin, un dernier avantage fiscal mérite d'être mentionné : la non-taxation des plus-values latentes en cas d'héritage ou donation. En effet, les plus-values ne sont taxées que lorsqu'elles sont réalisées, et il est donc possible de transmettre un bien de génération en génération sans jamais avoir à payer l'impôt sur les plus-values, même si le donataire cède l'actif par la suite. Il n'existe pas à notre connaissance de chiffrage de l'ampleur de cette disposition fiscale pour la France, mais on peut noter que pour les États-Unis, le manque à gagner en termes de recette fiscale a été estimé à 0,05 % du PIB par la *Tax Foundation*^g.

^a Bach L., A. Bozio, A. Guillouzoic et C. Malgouyres (2021) : « Évaluer les effets de l'impôt sur la fortune et de sa suppression sur le tissu productif », *Rapport IPP*, n° 36, octobre.

^b Cette complexité s'explique par la crainte exprimée par le gouvernement de l'époque que des mesures fiscales s'appliquant de manière rétroactive aux contrats d'assurance-vie soient censurées par le Conseil constitutionnel. Cette crainte apparaît aujourd'hui infondée, comme le montre l'exemple de la non-censure du relèvement du taux d'imposition sur l'ensemble des contrats d'assurance-vie en 2012.

^c Sauf pour les versements après 70 ans sur les contrats après 1991 qui sont soumis aux droits de succession (avec un abattement supplémentaire de 30 500 euros par succession) hors intérêts capitalisés.

^d Cf. Fédération française de l'assurance.

^e Cf. tableau 3 du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) (2008) : *La répartition des prélèvements obligatoires entre les générations et la question de l'équité intergénérationnelle*, novembre.

^f Estimations obtenues à partir des données sur la répartition par âge du donataire fournies dans le tableau 14 du rapport du CPO (2008, *op. cit.*).

^g <https://taxfoundation.org/repealing-step-up-in-basis-analysis/>. Ce qui correspondrait pour la France à un coût pour les finances publiques de l'ordre de 1,3 milliard d'euros par an.



Les contours d'une nouvelle politique de l'héritage et de l'égalité des chances

Une nouvelle politique de l'héritage

Pour répondre aux enjeux de l'augmentation des inégalités d'accès au patrimoine hérité, de l'opacité du système actuel, des inefficiences créées par les nombreuses « niches » et du manque d'information qui mine l'acceptabilité sociale des droits de succession, nous proposons de repenser la politique de l'héritage, en la refondant autour de quatre piliers :

- la mise en place d'une politique du flux successoral total perçu par les individus tout au long de la vie ;
- une refonte de l'assiette des droits de succession, pour éliminer les dispositifs d'exonération ou d'exemption dont la justification économique demeure limitée, et renforcer la progressivité effective de l'imposition de l'héritage ;
- la garantie d'un capital pour tous pour limiter les inégalités d'opportunités les plus extrêmes ;
- la création d'un système d'information efficace et transparent.

Une politique du flux successoral total perçu tout au long de la vie

Les inégalités de patrimoine total hérité tout au long de la vie sont extrêmes et en particulier plus fortes que les inégalités du flux annuel observé des transmissions successorales. La raison tient au fait que les plus riches héritiers touchent de multiples transmissions patrimoniales au cours de leur vie (plusieurs donations et successions, de plusieurs parents, etc.), dont la valeur est fortement corrélée. Dans le système actuel où chaque transmission est taxée séparément, ceci offre la possibilité de bénéficier plusieurs fois de certains abattements et d'optimiser le « *timing* » du flux de transmissions. Pour limiter les conséquences régressives de tels comportements, les dernières réformes ont cherché à réduire les abattements, les délais de rappel, et à afficher des taux extrêmement progressifs. Avec pour conséquences de pénaliser ceux qui touchent un plus petit nombre de transmissions, ou des successions plus faibles et de valeurs inégales et créer par effet d'optique l'illusion d'une très forte progressivité effective du système. Tout ceci mine l'acceptabilité sociale des droits de succession. La mise en place d'une assiette des droits fondée sur la somme des flux successoraux totaux perçus par un individu tout au long de la vie permet de mieux appréhender la capacité contributive des héritiers. Dans ce système, le taux d'imposition dépend uniquement de la valeur des héritages reçus, quelle que soit la façon dont le patrimoine a été transmis. Par exemple, un héritier ayant bénéficié de trois donations de 100 000 euros au cours de sa vie, et d'un héritage de 200 000 euros de chacun

de ses deux parents paye le même impôt que celui qui héritera de 700 000 euros d'un de ses parents uniquement. L'impôt sur l'héritage au cours de la vie offre donc la possibilité d'une redistribution des opportunités davantage ciblée et efficace. Dans un tel système, la progressivité peut être ajustée de manière plus fine, de sorte que les droits se déclenchent à des niveaux d'héritage total perçu sensiblement plus élevés que dans le système actuel.

Ce système élimine également toutes les distorsions et iniquités créées par le système actuel quant au séquençement des transmissions patrimoniales²⁵. Notons que les familles ont une bien meilleure information quant au moment opportun pour transmettre leur patrimoine (qui a besoin d'un coup de pouce, qui a subi un choc de revenu ou de santé, combien garder pour ses vieux jours, etc.) que le gouvernement. La volonté de faire « circuler le capital » plus tôt, n'est pas fondée sur des preuves empiriques solides de la présence d'une inefficience structurelle ou comportementale (par exemple les parents s'accrochant trop à leur patrimoine, ou n'ayant pas conscience des bénéfices d'une transmission anticipée). Ce sont plutôt les incitations du système actuel, au travers des abattements qui créent des effets pervers et distordent le séquençement optimal, en poussant à donner de multiples fois de plus petites sommes, aux intervalles correspondant aux délais de non-rappel des donations.

En outre, un tel système présenterait l'avantage d'être neutre du point de vue de la nature des liens de parenté entre donateurs et héritiers : il traite de manière identique les héritages reçus en ligne directe et en ligne indirecte, éliminant de ce fait les fortes distorsions dans le système français actuel, distorsions dont la légitimité peut être remise en cause par l'évolution des structures familiales. Notons de surcroît que, tout en respectant une stricte neutralité dans le traitement des transmissions, le nouveau système demeure compatible avec les dispositions du Code civil et du droit des contrats, telles que la réserve héréditaire, la possibilité de démembrer la propriété ainsi que le libre choix du bénéficiaire des contrats d'assurance-vie.

Les nombreux avantages d'une assiette fondée sur le flux successoral total expliquent qu'elle soit une proposition récurrente dans le débat public (Atkinson, 2015 et Blanchard et Tirole, 2021)²⁶. Du reste, ce système existe déjà dans certains pays comme l'Irlande : les contraintes techniques à son implémentation sont relativement minimales. Il nécessite néanmoins la mise en place d'un système d'information efficace pour suivre le flux successoral total par héritier (cf. recommandation 1)²⁷.

Recommandation 2. Calculer les droits sur la base de la somme des flux successoraux perçus par les individus tout au long de la vie.

²⁵ Prenons deux familles, au sein desquelles les parents effectuent une donation de leur vivant, par exemple à 70 ans. Dans la première famille, les parents meurent après le délai de rappel de cette donation ; dans la seconde, un parent décède avant le délai de rappel. Est-il légitime que les héritiers de ces deux familles soient traités différemment et que les héritiers ayant la malchance de perdre un parent plus jeune soient soumis à des taux plus élevés ?

²⁶ Atkinson A. (2015) : *Inequality, What Can Be Done?*, Harvard University Press, mai ; Blanchard et Tirole, 2021, *op. cit.*

²⁷ Le système peut être établi sur la base de la résidence fiscale, comme en Irlande, ou sur la base de la citoyenneté (option préférée car la plus compatible avec la garantie de patrimoine pour tous).

Repenser l'assiette des droits de succession

Le traitement différencié de l'assurance-vie au titre des droits de mutation n'a pas de justification économique forte et contribue nettement à la complexité du système actuel, ce qui rend souhaitable l'intégration de l'assurance-vie au barème général des DMTG. Si la question de la vitesse de cette intégration peut se poser, notons que sa rétroactivité est possible dès lors que le motif d'intérêt général est démontré.

Les démembrements de propriété ne se fondent pas non plus sur une justification économique forte, si ce n'est de bénéficier des exemptions dans le cadre des donations. La suppression des avantages fiscaux liés au démembrement de propriété semble donc logique dans le cadre d'une réforme qui taxerait le flux successoral total et serait neutre du point de vue du séquençement des transmissions (ce qui conduirait en pratique à taxer la réunion de l'usufruit et de la nue-propriété au décès du donateur).

La justification économique des exemptions dont bénéficient les patrimoines professionnels (dispositifs Dutreil) repose sur l'argument que la taxation des transmissions d'entreprises familiales peut avoir des effets négatifs sur l'investissement, l'emploi, la gouvernance et la survie des entreprises. Cet argument est théoriquement valide et les effets négatifs peuvent être considérables en présence de contraintes de crédit, susceptibles d'affecter les petites et moyennes entreprises. Néanmoins, les travaux empiriques suggèrent que ces effets négatifs sont très limités voire nuls en pratique. Bach *et al.* (2021) trouvent ainsi qu'une forte réduction (de l'ordre de 10 % de leur revenu économique) de l'exposition des entrepreneurs à la taxation de leur patrimoine n'a pas d'effet significatif en termes d'investissement, en termes d'emploi ou encore de gouvernance 2 ans après la réforme. Par ailleurs, l'intérêt d'un capitalisme d'héritiers, encouragé par les exemptions dont bénéficie le patrimoine professionnel, est sujet à débat (Philippon, 2007)²⁸. La littérature empirique n'a pas trouvé d'indication claire qu'inciter les héritiers familiaux à entrer dans la gouvernance était favorable au développement des entreprises²⁹. Le traitement privilégié, dont bénéficient les biens professionnels au sein des DMTG, participe fortement à la transmission des inégalités de patrimoine sans apporter de gains économiques significatifs.

A minima, il importe donc de renforcer le contrôle fiscal sur les dispositifs Dutreil pour lutter contre les abus (intégration de patrimoine non professionnel dans les holdings sujets à un Pacte Dutreil, non-respect des délais de détention ou des obligations de gouvernance, etc.), de revenir sur les dispositifs d'exception comme la réduction de droit de 50 % pour les

donations avant 70 ans, et de plafonner l'utilisation des dispositifs Dutreil pour les très larges entreprises³⁰.

La solution la plus appropriée serait néanmoins une très forte réduction voire la suppression des exemptions Dutreil au profit de mécanismes de facilités de paiement directement adaptés aux problèmes de contraintes de liquidité potentiellement occasionnés par les paiements de droits sur les transmissions d'entreprises. Des dispositifs d'étalement de droit existent, et peuvent être renforcés le cas échéant. En outre, la mise en place de dispositifs idoines est envisageable pour partager le risque lié à la volatilité des valorisations du patrimoine professionnel. Nos estimations suggèrent que la seule réduction des exemptions Dutreil de 75 à 50 % (le taux qui prévalait au début des années 2000), et l'élimination du dispositif de réduction additionnelle des droits de 50 % en cas de donation avant 70 ans rapporterait au moins 1,5 milliard d'euros. Cette augmentation des droits, en utilisant les dispositifs d'étalement sur 20 ans déjà disponibles, correspondrait à une augmentation annuelle des taux d'imposition des propriétaires d'entreprises ainsi transmises équivalente à celle analysée dans Bach *et al.* (2021) : il y a peu de raisons de craindre qu'elle pourrait engendrer des effets réels très forts sur l'investissement, l'emploi ou la gouvernance des entreprises. Le maintien des exonérations de biens professionnels doit en tout état de cause être conditionné à l'évaluation transparente de leurs potentiels effets négatifs sur l'activité et la gouvernance des entreprises.

Notons que des trois réformes d'assiettes (assurance-vie, démembrements et biens professionnels) discutées plus haut, la réduction des taux d'exemption des biens professionnels est la plus « progressive » : elle touche de manière plus ciblée le très haut de la distribution des patrimoines hérités. L'intégration de l'assurance-vie au barème général des DMTG est progressive également, mais ses effets se font sentir un peu plus bas dans la distribution des patrimoines hérités (*cf.* graphique 3).

Il serait également souhaitable de revoir la règle de l'effacement total des plus-values au moment du décès, qui introduit une distorsion de fiscalité très importante, et sans justification économique, utilisée de manière agressive dans le haut de la distribution des patrimoines pour éviter l'imposition des plus-values. La taxation des plus-values normalement soumises à l'IR³¹ après le décès, par exemple au moment de la revente de l'actif par l'héritier, comme cela existe dans certains pays développés (OCDE, 2021, *op. cit.*), permettrait une plus grande neutralité de la fiscalité, notamment dans le haut de la distribution des patrimoines³².

Les chiffrages du coût en termes de finances publiques de ces divers dispositifs fiscaux ont été faits sans prendre directement

²⁸ Philippon T. (2007) : *Le capitalisme d'héritiers. La crise française du travail*, Le Seuil, Coll. 'La république des idées'.

²⁹ Bennedsen M., K. Nielsen, F. Perez-Gonzalez et D. Wolfenzon (2007) : « Inside the Family Firm: The Role of Families in Succession Decisions and Performance », *Quarterly Journal of Economics*, n° 122, pp. 647-691.

³⁰ L'Allemagne, en 2016, a ainsi réduit les exemptions des patrimoines professionnels pour les entreprises valorisées au-dessus de 26 millions d'euros et les a éliminées au-dessus de 90 millions d'euros.

³¹ Il s'agit des plus-values mobilières soumises à la *flat tax* ou aux prélèvements sociaux et au barème de l'IR après abattement renforcé, et des plus-values immobilières hors résidence principale soumises à prélèvement de 19 % plus les prélèvements sociaux. Les plus-values sur les résidences principales, exonérées d'IR et de prélèvements sociaux, ne sont donc pas concernées.

³² Faute d'information précise, nous n'avons pas pu réaliser de simulations des effets d'une telle mesure.

en compte les possibles réactions comportementales occasionnées par leur suppression et leur impact sur l'assiette des droits de succession. Il convient cependant de séparer, au sein de ces réponses comportementales, celles qui proviennent de la réallocation du patrimoine entre diverses formes d'actifs du fait de différences dans le traitement de ces actifs au sens des droits de succession, et celles qui proviennent d'un changement des comportements d'épargne et d'accumulation. Dans un système où les distorsions dans le traitement fiscal entre types d'actifs auront été éliminées, les premières deviennent nulles par définition, et seules comptent les secondes qui déterminent l'évolution de la base taxable. Or, comme évoqué plus haut, le peu d'évidence empirique dont nous disposons suggère que les réponses en termes d'épargne totale sont limitées³³.

Recommandation 3. Opérer une refonte de l'assiette des droits de succession, pour éliminer ou réformer les principales « niches » (assurance-vie, régime des démembrements de propriété et exemptions Dutreil à 75 %).

Une telle refonte de l'assiette des droits de succession aurait également l'avantage de mettre en place de taux nominaux du barème plus bas mais réellement progressifs (voir les résultats de nos simulations plus bas).

L'inégalité extrême des patrimoines hérités par le simple hasard de la naissance crée des problèmes d'équité mais aussi d'efficacité que les autres politiques d'égalité de chances ne peuvent régler. Garantir un capital pour tous permet non seulement de réduire les inégalités les plus extrêmes de patrimoine dans le bas de la distribution, mais également de lever les contraintes de crédit ou de liquidité qui peuvent affecter négativement l'accès à l'éducation, à l'investissement, au logement pour la très grande partie de chaque cohorte qui ne reçoit rien, ou presque rien à la naissance. Ceci explique que cette proposition soit portée de manière récurrente dans le débat public par les économistes (Atkinson 2015 et Blanchard et Tirole, 2021), et qu'elle ait même été temporairement mise en pratique au Royaume-Uni à la fin des années 2000.

L'organisation d'un tel système pourrait se faire sur la base de la citoyenneté à la naissance, et le versement pourrait être opéré à 18 ans, 25 ans, ou au moment du premier transfert entre vifs et héritiers. Pour pouvoir réellement atténuer les contraintes de crédit ou de liquidité, le montant de la garantie en capital doit être suffisamment important (*cf.* Balboni *et al.* 2021)³⁴. Il est donc préférable d'avoir un transfert en capital plutôt que des annuités. Plus globalement, son versement ne devrait pas faire

l'objet de conditions (telles qu'une obligation de formation) : la littérature récente suggère que les craintes paternalistes quant aux effets négatifs sur l'offre de travail ou sur une utilisation inefficace des ressources sont à relativiser. (Banerjee *et al.* 2020)³⁵.

Recommandation 4. Garantir un capital pour tous, versé à la majorité, sur la base de la citoyenneté pour limiter les inégalités les plus extrêmes d'opportunité.

Réforme systémique ou approche à la carte

Pour traiter de manière holistique et transparente la question de l'inégalité des chances et favoriser ainsi l'acceptabilité sociale d'une telle politique, nous pensons qu'il est important d'adopter une approche systémique, qui traite simultanément les quatre piliers. En particulier, une garantie en capital pour tous doit, selon nous, être pensée comme une composante d'un système de redistribution des chances qui redistribue le patrimoine hérité au même titre que les droits de succession et de donations, en intégrant le flux successoral reçu tout au long de la vie. Une telle réforme systémique pourrait être mise en place au travers d'une période de transition longue (de 10 à 18 ans) permettant l'établissement d'un système d'information efficace et la prise en compte progressive de l'ensemble des flux patrimoniaux reçus par les nouvelles cohortes.

Mis à part l'instauration d'un système d'information efficace, qui constitue une condition préalable indispensable à toute réforme, nos recommandations peuvent être mises en place de manière indépendante comme, par exemple, celle sur l'assiette fiscale. L'utilisation des recettes fiscales débloquées par un tel élargissement de l'assiette des droits de succession devrait faire l'objet d'un débat fructueux : doivent-elles être utilisées pour offrir une garantie en capital pour tous, servir à financer d'autres politiques d'égalité des chances³⁶, ou encore réduire d'autres impôts sur les ménages ? Doivent-elles permettre de baisser la taxation des plus petits héritages en remontant le seuil de 100 000 euros au-dessus duquel se déclenche l'imposition ? Cette *Note* montre qu'une réforme des droits de succession permet d'ouvrir ces questions.

Simulations

Combien rapporterait l'élargissement de l'assiette, l'augmentation de la progressivité effective ? Quel capital peut-on garantir à chacun ? Pour cadrer le débat, nous offrons ici,

³³ Chetty R., J.N. Friedman, S. Leth-Petersen, T.H. Nielsen et T. Olsen, (2014) : « Active vs. Passive Decisions and Crowd-out in Retirement Savings Accounts: Evidence from Denmark », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 129, n° 3, pp. 1141-1219.

³⁴ Balboni C., O. Bandiera, R. Burgess, M. Ghatak et A. Heil (2021) : « Why Do People Stay Poor? », *NBER Working Paper*, n° 29340.

³⁵ Banerjee A., E. Duflo et G. Sharma (2020) : « Long-Term Effects of the Targeting the Ultra Poor Program », *NBER Working Paper*, n° 28074.

³⁶ Notamment l'investissement dans des politiques éducatives ciblées. Sur l'éducation supérieure ou des réductions de taille des classes, voir Fack G. et E. Huillery (2021) « Enseignement supérieur : pour un investissement plus juste et plus efficace », *Note du CAE*, n° 68, décembre, et Bouguen A., G. Grenet et M. Gurgant (2017) : « La taille des classes influence-t-elle la réussite scolaire ? », *Note IPP*, n° 28. L'effet redistributif de long terme de ces politiques d'égalité des chances est cependant difficile à quantifier et leur ciblage précis est parfois compliqué à effectuer.

ainsi que dans le *Focus* associé à cette *Note*, un ensemble de simulations qui donnent des ordres de grandeur des effets des différentes mesures sur les recettes fiscales, et sur les inégalités de patrimoine net hérité. Nos simulations se fondent tout d'abord sur deux hypothèses différentes de réforme d'assiette. La première hypothèse (assiette 1) est celle d'une réforme de base intégrant la réduction des exemptions Dutreil de 75 à 50 %, l'élimination du dispositif de réduction additionnelle des droits de 50 % en cas de donation avant 70 ans, l'intégration de l'ensemble des assurances-vie au barème et la taxation de l'usufruit lors de la réunification avec la nue-propriété. La seconde hypothèse (assiette 2) est celle d'une réforme plus ambitieuse visant à intégrer l'ensemble des transmissions patrimoniales reçues au cours de la vie dans l'assiette, à leur valeur économique.

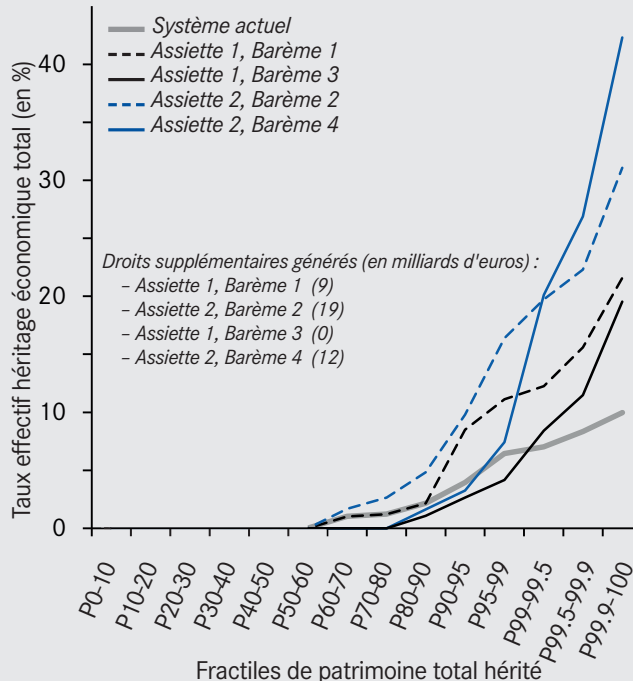
La concentration des patrimoines hérités et la concentration de l'utilisation des multiples dispositifs d'optimisation sont telles que l'élargissement de l'assiette, quelle que soit la nouvelle assiette choisie, générerait une augmentation très substantielle des recettes fiscales et de la progressivité. Le graphique 4 montre ainsi qu'avec l'assiette 1 et le barème actuel (barème 1), les droits supplémentaires seraient de l'ordre de 9 milliards d'euros. Il montre aussi qu'une réforme plus ambitieuse de l'assiette de type assiette 2 tout en gardant les mêmes taux effectifs que ceux actuellement affichés sur l'actif taxable (barème 2) engendrerait des droits supplémentaires de l'ordre de 19 milliards d'euros.

Les recettes supplémentaires générées par ces réformes d'assiette peuvent *a priori* être utilisées de nombreuses façons : offrir un transfert en capital pour réduire les inégalités de patrimoine hérité dans le bas de la distribution, réduire les droits de succession pour certaines catégories de contribuables, renforcer d'autres politiques de l'égalité des chances, réduire d'autres prélèvements obligatoires, etc. Nous proposons donc différentes simulations en termes de barème et de transferts. La combinaison de ces différents barèmes et transferts permet de visualiser les effets d'un large éventail d'options en termes de niveau de prélèvement et de redistribution entre différents groupes.

Le barème 3 par exemple, représenté sur le graphique 6, ajuste sensiblement à la baisse l'ensemble des taux nominaux pour compenser la réforme de l'assiette. Dans ce scénario, la baisse des taux et le relèvement des seuils d'exemption sont tels que 99 % des héritiers gagnent à la réforme de l'assiette 1, et les recettes totales des droits de succession restent inchangées. Comme indiqué sur le graphique 4, une réforme de type assiette 1, barème 3 correspond donc à une redistribution du top 1 % des héritiers, vers les héritiers des classes moyennes supérieures (P70-99), sans affecter la part des DMTG dans le revenu total.

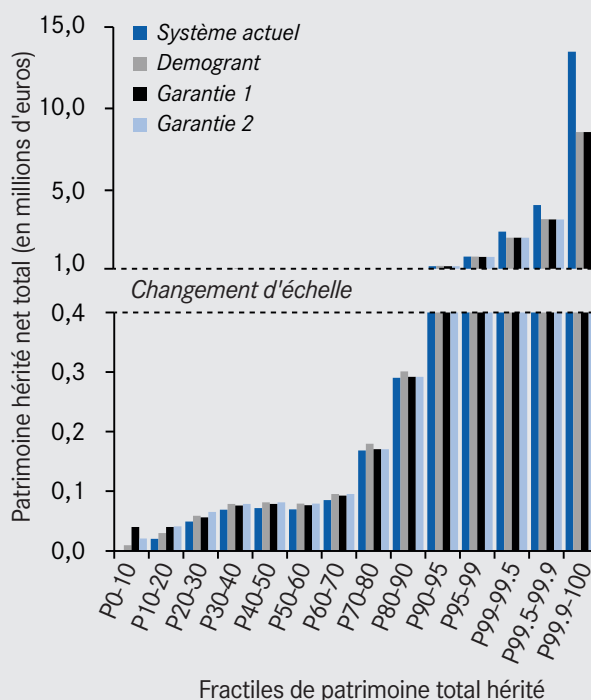
Le barème 4, également représenté sur le graphique 6, avec une exemption de 200 000 euros (deux fois supérieure à l'exemption actuelle) et des taux significativement inférieurs pour les héritages jusqu'à 4 millions d'euros, diminuerait

4. Taux effectifs et patrimoines hérités nets par fractile dans diverses simulations de réforme de l'assiette et du barème



Lecture : Le graphique reporte le taux effectif par fractile de patrimoine hérité dans le système actuel, ainsi que dans quatre scénarios de réforme. Dans le système actuel, les recettes sont de 15 milliards d'euros. *Source* : Calculs CAE à partir des données fiscales.

5. Patrimoine hérité net pour trois hypothèses de transfert en capital dans le cadre d'une réforme de type « assiette 2, barème 4 »



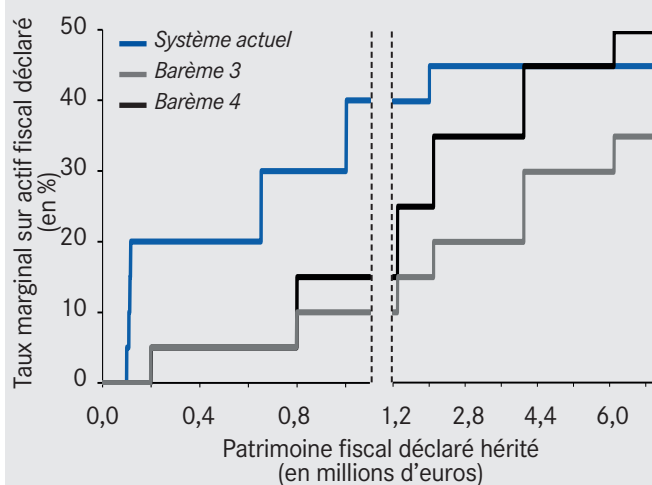
Lecture : Le graphique ordonne chaque cohorte par fractile de patrimoine brut hérité tout au long de la vie. Il représente le patrimoine moyen hérité net de droits de succession pour chaque fractile dans le cadre d'une réforme de type « assiette 2, barème 4 » pour trois hypothèses différentes de transfert en capital. *Source* : Calculs CAE à partir des données fiscales (DMTG 2006).

quant à lui les droits de succession effectifs pour une immense majorité des Français, tout en augmentant la progressivité au-delà du dernier centile de patrimoine hérité. Un scénario alternatif de réforme, correspondant à l'assiette 2, barème 4, peut ainsi permettre à 99 % des héritiers d'être gagnants ou non impactés par la réforme, tout en apportant des recettes fiscales supplémentaires substantielles (de l'ordre de plus de 10 milliards d'euros en état stationnaire) comme indiqué sur le graphique 4.

En utilisant les recettes fiscales supplémentaires générées par la mise en place de telles réformes d'assiette et de barème, quels transferts en capital pourrait-on financer ? Pour y répondre, nous intégrons également dans nos simulations quatre hypothèses en termes de transferts de patrimoine (graphique 5). Dans le premier cas, aucun transfert n'est réalisé : les recettes additionnelles peuvent donc être utilisées pour d'autres politiques publiques ou pour réduire d'autres impôts ou la dette publique. Dans le deuxième cas, les recettes fiscales supplémentaires sont utilisées pour verser un « capital pour tous », d'un montant identique pour tous les individus d'une même cohorte (« demogrant »). Dans les deux derniers cas, au lieu d'un capital pour tous, nous considérons une garantie en capital (tous les enfants reçoivent au moins un certain montant minimum, l'État verse donc la différence entre cette garantie et l'ensemble des transmissions patrimoniales reçues). La différence entre ces deux derniers scénarios tient à la vitesse avec laquelle ce transfert garanti diminue à mesure que les héritages reçus augmentent. Dans un scénario (garantie 1), le transfert diminue fortement, imposant des taux marginaux implicites élevés sur les petits héritages. Dans l'autre (garantie 2), les taux marginaux implicites sont plus faibles, mais la garantie en capital l'est également.

Dans l'hypothèse de base d'une réforme d'assiette avec modification du barème (assiette 2, barème 4), le transfert de type « demogrant » qui pourrait être versé à tous est de l'ordre de 10 000 euros. Évidemment, un capital pour tous plus conséquent pourrait être versé en mobilisant des ressources au-delà des seules recettes supplémentaires générées par les réformes du barème. Par ailleurs, les montants potentiels d'une « garantie en capital pour tous » (c'est-à-dire un transfert différentiel) peuvent être bien plus élevés que ceux d'un transfert de type « demogrant », pouvant s'établir par exemple à 40 000 euros (scénario assiette 2, barème 4, garantie 1), mais

6. Comparaison des barèmes 3 et 4 avec le barème actuel des successions directes (barème 1)



Lecture : Pour les deux propositions de barème (barème 3 et barème 4), la temporalité et le nombre de transmissions n'impactent pas le taux d'imposition car il s'applique au total reçu par l'individu au cours de sa vie, et sans distinction du lien de parenté avec le défunt. Ce n'est pas le cas du système actuel où chaque transmission est taxée séparément et avec des taux et abattements différenciés suivant le lien de parenté. Les trois barèmes ne sont ainsi comparables que dans le cas où l'individu hérite de tout son patrimoine, en une seule fois, en héritage de ses parents pour le barème 1.

Source : Calculs des auteurs.

la question de l'ampleur des taux marginaux implicites pour les petits héritages se pose. En effet, au fil des transmissions reçues par l'individu, l'État récupérerait progressivement tout ou partie du montant initialement distribué en garantie. Il y a donc un arbitrage à opérer entre le montant de la garantie et les taux marginaux implicites de taxation dans le bas de la distribution des patrimoines hérités.

Quel serait l'effet de ces réformes d'assiette et de barème sur la concentration des héritages nets ? Dans le cas d'une réforme de type assiette 1, barème 1, le ratio entre l'héritage moyen du top 1 % et l'héritage médian passerait de 60 actuellement à environ 50. Dans le cas des réformes qui pourraient être perçues comme les plus « ambitieuses », ce ratio serait ramené à environ 40. Ces mesures vont donc dans le sens d'une plus grande égalité des chances, sans pour autant traiter toutes les facettes de cette problématique complexe. ●