

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

SOCIÉTÉ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 197

TAXATION des donations successions : STOP à la surenchère

.....

Janvier 2019 - 8 €



FONDATION POUR LA RECHERCHE
SUR LES ADMINISTRATIONS ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES

Taxation des donations/successions : STOP À LA SURENCHÈRE

9

Les successions et les donations font l'objet d'une fiscalité spécifique et complexe, appelée « Droit de mutation à titre gratuit » (DMTG). Ces droits représentent 12,8 milliards d'euros, en 2017 selon les données de la DGFIP. Ils se répartissent pour 13 % pour les donations et 87 % pour les successions et transmissions d'assurance-vie. Ces recettes fiscales sont projetées atteindre 14,4 milliards d'euros en 2019.

La fiscalité des héritages est un enjeu clé du débat sur la détention du patrimoine et le sujet est au cœur des préoccupations : tandis que les Gilets jaunes réclament une refonte proportionnelle totale des successions, certains émettent l'idée de moduler les abattements et le barème afin d'alourdir la fiscalité sur les successions de 25 %. Une mesure qui se justifierait au nom de la lutte contre les inégalités de patrimoine alors que la France se situe déjà parmi les pays appliquant les plus lourdes taxations sur les successions et donations. Les DMTG représentent en effet, en 2017, 0,61 % du PIB contre en moyenne, 0,22 % pour l'UE à 15 et même 0,15 % pour l'UE à 23. Jusqu'à présent, le Président de la République a fait savoir qu'il ne toucherait pas à une telle fiscalité « sous sa présidence ».

Il faut surtout souligner l'impact direct de la fiscalité des successions sur la transmission de nos entreprises, les conséquences sur leur compétitivité et leur capacité à investir et à créer des emplois. Bien moins présent dans le débat public que l'ISF, l'impôt sur les successions est pourtant un enjeu majeur pour les pays souhaitant financer le développement de leurs entreprises et conserver sur leur territoire les contribuables les plus dynamiques.

À l'aune de ce qui se pratique à l'étranger, ce n'est donc pas le statu quo qu'il faut choisir mais bien une réforme avec une diminution du barème et une augmentation des abattements pour 7,5 milliards d'euros que nous proposons. Cette baisse nous ferait revenir dans la moyenne européenne.

■ Une fiscalité parmi les plus élevées dans les pays de l'OCDE

■ Une fiscalité qui a fortement progressé depuis 2010

■ De nombreux pays ont fait le choix de supprimer la taxation sur les successions : l'exemple de la Suède

■ Un impact très net sur la transmission d'entreprises et l'emploi

■ Les propositions de la Fondation iFRAP :

- Pour les donations en ligne directe, consentir un abattement de 400 000 euros par part en revenant à une durée de 6 ans pour le renouvellement de ce droit à abattement, fixer un taux de 10 % jusqu'à 2 000 000 d'euros par part, 20 % au-delà ; fixer un taux de 40 % maximum pour les autres donations.

- Exonérer les transmissions d'entreprises suivant le modèle allemand avec engagement de conservation des titres et d'emploi, et suppression des pactes Dutreil.

- En matière de successions, consentir un abattement de 200 000 euros par part en ligne directe ou fixer un taux de 20 % en ligne directe jusqu'à 2 000 000 d'euros par part, 25 % jusqu'à 5 000 000 euros, 30 % au-delà.

- Autrement qu'en ligne directe, consentir un abattement de 150 000 euros par part, fixer un taux de 30 % jusqu'à 2 000 000 euros par part, 45 % au-delà.

LE POINT SUR LA FISCALITÉ DES SUCCESSIONS EN FRANCE ET À L'ÉTRANGER

La taxation sur les héritages est l'une des plus élevées de l'OCDE

En France, la taxation ne porte pas sur la valeur totale de la succession mais sur la valeur transmise à chaque héritier¹. Le taux marginal d'imposition en ligne directe – entre parents et enfants – qui s'élève à 45 % en France, est le troisième taux le plus élevé des pays membres de l'OCDE, après celui du Japon (55 %) et de la Corée du Sud (50 %), et le plus élevé de l'UE². À titre de comparaison, ce taux s'élève à seulement 30 % en Allemagne, 15 % au Danemark et même 4 % en Italie; sachant que les taux moyen et médian s'élèvent, parmi les pays de l'OCDE, respectivement à 15 % et à 7 %. Il convient toutefois de préciser que le taux marginal le plus élevé doit être apprécié en regard des exemptions et des seuils existants.

Les taxes sur les donations et les successions sont, en France, deux fois plus élevées qu'au Royaume-Uni et presque trois fois plus qu'en

Allemagne, en proportion du PIB : près de 7,7 milliards de plus, soit 2,7 fois plus environ (12,3 milliards contre 4,5 milliards)³. En particulier sur les mutations par décès et les successions, où le différentiel atteint 6,7 milliards, soit 10,6 milliards pour la France contre 4 milliards pour l'Allemagne, tandis que les donations présentent un différentiel de 1 milliard (1,6 milliard contre 545 millions d'euros en Allemagne)⁴. Comme nous le montrons sur le graphique ci-contre, la France se situe à plus du double de la moyenne européenne avec des recettes fiscales de 0,61 % du PIB contre 0,22 % pour l'UE à 15.

S'ajoute à ce taux marginal exorbitant le fait que la France a l'un des abattements en ligne directe (montant exonéré d'impôt sur les successions) les plus faibles du monde : 100 000 euros contre 400 000 euros en Allemagne, 425 000 livres au Royaume-Uni et 1 million d'euros en Italie.

Il convient de souligner que, pour les pays

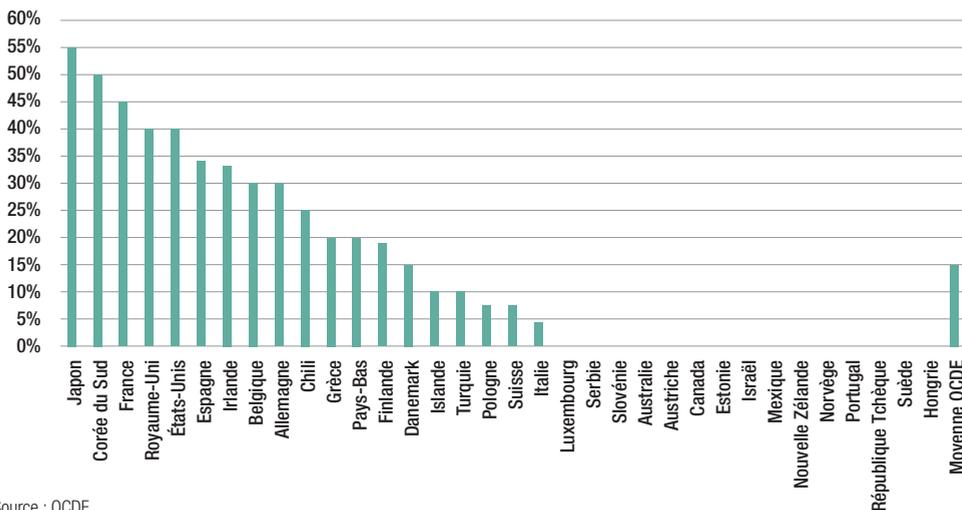
■ 1 Contrairement aux États-Unis, qui distinguent « estate tax » et « inheritance tax ». L'« estate tax » est un impôt sur la succession dans son intégralité, préalablement à la distribution. L'« inheritance tax » est la somme payée par les héritiers sur leur propre part. Dans la suite de l'article, nous parlerons de taxe sur les héritages comme traduction de « inheritance tax ».

■ 2 Chiffres de la Tax Foundation, dans un rapport d'Alan Cole intitulé « Estate and Inheritance taxes around the world », mars 2015.

■ 3 À ce sujet voir l'article de la Fondation iFRAP de juin 2017, « Comparaison fiscale entre la France et l'Allemagne ».

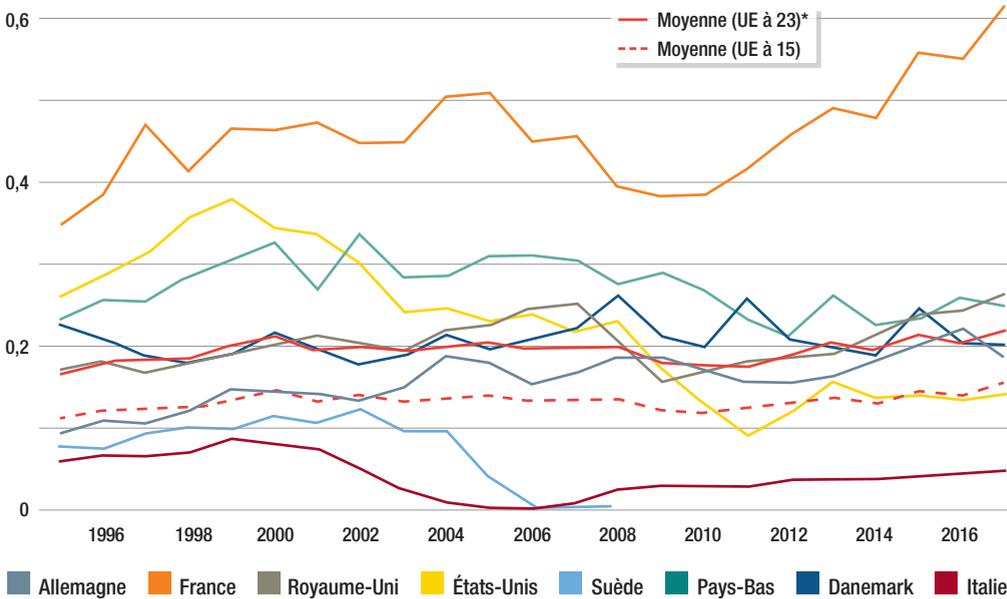
■ 4 Source : OCDE, Fondation iFRAP 2017.

Taux marginal d'imposition dans les pays de l'OCDE



Source : OCDE

Évolution des droits de mutations par décès, succession et donations entre 1996 et 2016 en % du PIB



11

* Moyenne 2016 hors Grèce

ayant un taux d'imposition élevé, l'abattement est bien plus haut que celui de la France. Aux États-Unis par exemple, où le montant des droits de succession est uniquement basé sur le montant du bien et non sur les liens de parenté comme en France, le taux d'imposition est de 40 %. Mais l'abattement est de plus de 11 millions de dollars depuis 2017 pour un citoyen ou un résident américain. Avec de fortes disparités entre États : en Floride, il n'y a pas d'impôt sur les successions, par exemple, alors qu'au Massachusetts ou dans l'État de New York s'ajoute un impôt supplémentaire sur les successions⁵. Dans le cadre de sa grande réforme fiscale,

Donald Trump, qui n'est finalement pas parvenu à imposer la suppression de cet impôt, a doublé son montant pour compenser le taux fédéral de l'impôt sur les successions.

Il convient également de mentionner que, depuis le début des années 2000, 15 des 35 pays de l'OCDE ont supprimé l'impôt sur les successions. Ce qui est d'autant plus frappant, c'est que ce ne sont pas les pays qui taxent ou redistribuent le moins qui ont aboli l'impôt sur les successions. Ainsi, le niveau de pression fiscale et des dépenses publiques de la Suède et de l'Autriche sont relativement proches de ceux de la France. Cela illustre le

Année de suppression de la fiscalité sur les héritages

| Canada | Australie | Inde | Nouvelle-Zélande | Portugal | Slovaquie | Suède |
|--------|-----------|---------|------------------|----------|--------------|---------|
| 1972 | 1979 | 1985 | 1992 | 2004 | 2004 | 2005 |
| Russie | Hong Kong | Hongrie | Singapour | Autriche | Rép. Tchèque | Norvège |
| 2005 | 2006 | 2006 | 2008 | 2008 | 2014 | 2014 |

■ 5 Voir <https://www.everplans.com/articles/state-by-state-estate-and-inheritance-tax-rates> (données mises à jour).

La réforme des droits de succession en Suède

La Suède a opéré un choix radical en 2004 en matière de droits de succession et donations, en les supprimant. Cette réforme a été adoptée après un vote unanime au Parlement suédois. Tandis que la fiscalité immobilière était faible en Suède, en particulier comparée à la France, l'imposition des successions et donations était très élevée jusqu'aux années 2000. On a atteint un taux marginal maximal à compter de 1983 de 70 % en ligne directe et au bénéfice du conjoint survivant. Malgré un taux facial extrêmement élevé, les revenus tirés des droits n'étaient pas très productifs, représentant, en 2004, 0,15 % du PIB.

Deux situations particulièrement néfastes ont été mises en évidence :

■ pour les « petits » patrimoines avant tout immobiliers, l'aspect destructif de l'imposition des transmissions conduisait généralement à vendre les maisons de famille et secondaires, même des droits dont les montants étaient faibles. Ces phénomènes étaient massifs, notamment à cause d'un taux d'épargne plutôt faible ;

■ pour la transmission des entreprises familiales, les conséquences économiques étaient sévères. Malgré les dispositifs mis en place pour alléger le coût fiscal des transmissions, les taux pratiqués conduisaient les actionnaires majoritaires à fragiliser les fonds propres de leurs entreprises via des mécanismes de « dividendes pour transmissions » permettant d'anticiper les coûts des successions à venir ;

■ par ailleurs il existait une inégalité devant le risque fiscal : seules les plus grosses ayant les moyens de développer des stratégies d'optimisation des transmissions, incluant bien souvent un départ de l'actionnaire majoritaire pour l'étranger. Faute d'anticipation, des situations de sous-capitalisation chronique en résultaient, fragilisant le développement des dites entreprises et les exposant à des acquisitions plus faciles par des investisseurs étrangers.

Certains exemples ont été particulièrement frappants pour l'économie suédoise. Ce fut le cas pour Sally Kistner, veuve du fondateur de la compagnie pharmaceutique Astra, dont la fortune se composait majoritairement d'actions de l'entreprise et était estimée à 36 millions de dollars. Lorsqu'elle mourut en 1984, les actions furent évaluées par le fisc à leur valeur de marché. La société étant cotée, les analystes de marchés comprirent que les héritiers devaient vendre, pour payer les droits de succession, une part considérable de titres, obérant potentiellement le développement de l'entreprise. La valeur des titres plongea, la valeur de la charge fiscale de la succession dépassa la valeur courante des titres détenus et la succession fut déclarée insolvable. La leçon ne fut pas oubliée par les entrepreneurs suédois. La famille Wallenberg changea la forme juridique de ses activités en fondation (situation non envisageable en France où la fiducie est transparente fiscalement) ; d'autres familles choisirent l'exil, comme le fondateur de Tétra Pak, Ruben Rausing, celui d'IKEA, Ingvar Kamprad, l'industriel Frederik Lundberg, etc.

En 2002, le gouvernement commanda un rapport sur la taxation des actionnaires et, en 2004, la coalition socio-démocrate, écologiste et parti de gauche présenta un accord politique pour supprimer la fiscalité sur les successions et sur les donations simultanément, plutôt que de multiplier les niches fiscales ad hoc. Un consensus se forma sur la nécessité de ne pas exonérer uniquement les détenteurs de parts sociales pour des raisons de transmission des entreprises familiales, mais d'y inclure l'ensemble de la population, quelle que soit la composition des actifs successoraux. La mise en place de la réforme a conduit à la suppression de l'ISF suédois en 2007. A posteriori, on peut calculer que les prélèvements ont baissé de 51 % du PIB en 2000 à 44 % du PIB, alors même que les produits fiscaux en volume se sont accrus de 31,2 millions de dollars.

fait que certains pays protecteurs ont su faire passer leur prospérité économique avant une idéologie fiscale égalitariste. En Suède, État-providence par excellence, ce sont d'ailleurs les sociaux-démocrates qui ont supprimé les droits de succession en 2004 (voir encadré). Et cela a eu un impact bénéfique puisque le célèbre fondateur d'IKEA, Ingvar Kamprad, et d'autres grands industriels, ont choisi d'y retourner après plusieurs années d'expatriation fiscale.

À l'inverse des pays de l'OCDE qui ont baissé leur fiscalité sur les successions, les réformes françaises récentes ont considérablement alourdi les DMTG

Dans le système actuel, les droits sont progressifs, le taux d'imposition augmentant avec l'héritage. L'abattement et les taux pratiques varient aussi avec le degré de parenté entre l'individu décédé et l'héritier. Certains actifs sont exonérés totalement ou partiellement des droits de succession (bois et forêts loués, entreprises sous certaines conditions d'engagement de conservation, monuments historiques si ouverts au public, abattements et taux réduits sur l'assurance-vie). Jusqu'en 2011, afin d'encourager les donations de la part de personnes d'un certain âge, des réductions de droits étaient prévues, dont le montant était variable suivant l'objet de la donation et l'âge du donateur. Pour les donations en pleine propriété ou en usufruit, il existait ainsi, jusqu'en 2011, une réduction de 50 % lorsque le donateur avait moins de 70 ans, et une réduction de 30 % lorsqu'il avait 70 ans révolus et moins de 80 ans. Des réformes des DMTG sont intervenues en juin 2011 (PLFR 2011) en contrepartie de la réforme de l'ISF, puis en août 2012 (PLFR 2012). Ces réformes ont considérablement alourdi la fiscalité.

Ainsi, les mesures du PLFR 2011 ont allongé de 6 à 10 ans le délai de rappel fiscal des DMTG et acté la suppression des réductions de droits pour transmission anticipée

du patrimoine (ce qui réduit très fortement l'incitation fiscale à une transmission anticipée du patrimoine). Il a également été opéré un relèvement du tarif applicable aux deux dernières tranches du barème des DMTG (les taux applicables sont relevés de 35 à 40 % pour la fraction de la part nette taxable comprise entre 902 838 euros et 1 805 677 euros, et de 40 à 45 % pour la fraction de la part nette taxable au-delà de 1 805 677 euros). Ensuite, le PLFR 2012 a acté l'abaissement de l'abattement fiscal sur les donations et successions de 159 325 € à 100 000 €, l'allongement de 10 à 15 ans du délai de rappel fiscal des droits, la suppression du lissage du passage de 6 à 10 ans du délai de rappel fiscal et enfin la suppression de la revalorisation annuelle des abattements et du barème des donations et successions. En 2013, le taux d'imposition marginal applicable en ligne directe a été augmenté de 40 % à 45 %. En 2015, le délai de règlement de l'impôt sur les successions qui pouvait, dans certaines circonstances, s'étaler jusqu'à 10 ans a été réduit à seulement 3 ans, ce qui conduit de nombreux héritiers à se séparer, contre leur gré, des biens dont ils ont hérité (le délai est resté de 5+10 ans pour entreprises avec pacte Dutreil).

Ces changements ont eu un impact direct sur la proportion de successions taxables, qui avait fortement chuté de 2005 à 2011, avant de repartir à la hausse en 2012. Mais les recettes fiscales liées à la transmission du patrimoine ont été multipliées par cinq en euros constants depuis 35 ans pour atteindre 12,5 milliards d'euros dès 2015. Toutefois, Bercy rappelle que : « *contrairement au sentiment exprimé par l'opinion, plus des trois-quarts des successions sont exemptés du paiement de droits de mutation* ». Et, selon une enquête du Credoc commandée par France stratégie⁶, les personnes ayant bénéficié d'une transmission de patrimoine restent minoritaires en France : seul un

■ 6 Enquête sur la connaissance et les opinions des Français sur la transmission du patrimoine et sa taxation.

enquêté sur trois déclare avoir déjà bénéficié d'une donation ou d'un héritage supérieur à 5 000 euros. Il convient de souligner que la majorité du patrimoine des Français réside dans la propriété de leur logement. C'est donc bien la hausse des prix de l'immobilier qui est à l'origine de l'augmentation du patrimoine des Français depuis 20 ans.

Avec pour conséquence la chute du nombre de donations et une augmentation des recettes perçues des droits de succession

Le nombre de donations a ainsi chuté de 17 % entre 2009-2010 et 2013-2014 tandis que le montant moyen des droits par donation augmentait de 85 %. Sur l'ensemble de la période 2013-2017, on peut estimer que plus de 330 000 donations n'ont pas été réalisées, occasionnant une absence de donations d'un montant de 30 milliards d'euros. Une mesure fiscale qui annulerait tout ou partie des dispositions introduites par les PLFR 2011 et 2012 en matière de DMTG, aurait pour conséquence de relancer fortement le nombre et d'accroître le montant des donations annuelles. Ce qui est l'objectif de ceux qui déplorent le manque de transmission des patrimoines à des générations plus jeunes.

Si le relèvement du tarif applicable aux deux dernières tranches du barème (mesure du

PLFR 2011) a accru le montant moyen des droits par succession imposable sans changer le nombre de successions imposables, il n'est pas de même de la baisse du montant de l'abattement fiscal sur les mutations. Cette dernière mesure a eu pour effet d'augmenter le nombre de successions imposables mais a baissé le montant moyen des successions imposées. Il en résulte une baisse des droits moyens par succession imposable (-21 % entre 2009-2010 et 2013-2014). Cependant, la forte augmentation du nombre de successions imposables (+47 % entre 2009-2010 et 2013-2014) aboutit à une augmentation des recettes perçues de droits de successions (+26 %). Par estimation, nous obtenons le tableau ci-dessous.

Avec des taux très élevés en France, les recettes de l'impôt sur les successions, et accessoirement des donations, se sont envolées; d'environ 4,8 Md€ en 1996, elles sont passées à plus de 12 Md€ en 2016⁷, ce qui représente une hausse de plus de 150 % en une génération! Et rien qu'entre 2011 et 2016, cette hausse s'est élevée à 56 %. Les recettes de l'impôt sur les donations sont passées de 601 millions € en 2009 à 2 273 millions € en 2017 et celles de l'impôt sur les successions de 6 906 millions € en 2009 à 10 557 millions € en 2017 (voir courbes ci-après)⁸.

Impact des réformes intervenues en 2011-2012

| | Situation avant les réformes de 2011 et 2012 (années 2009-2010) | Situation après les réformes de 2011 et 2012 (années 2013-2014) | Évolution |
|--|---|---|-----------|
| Nombre de donations par an | 158 000 | 132 000 | -16,55 % |
| Nombre de successions imposables par an | 78 000 | 114 000 | 46,2 % |
| Droits de donation (en millions d'euros) | 800 | 1 300 | 62,5 % |
| Droits de succession (en millions d'euros) | 6 900 | 8 700 | 26,1 % |

■ 7 Données Eurostat.

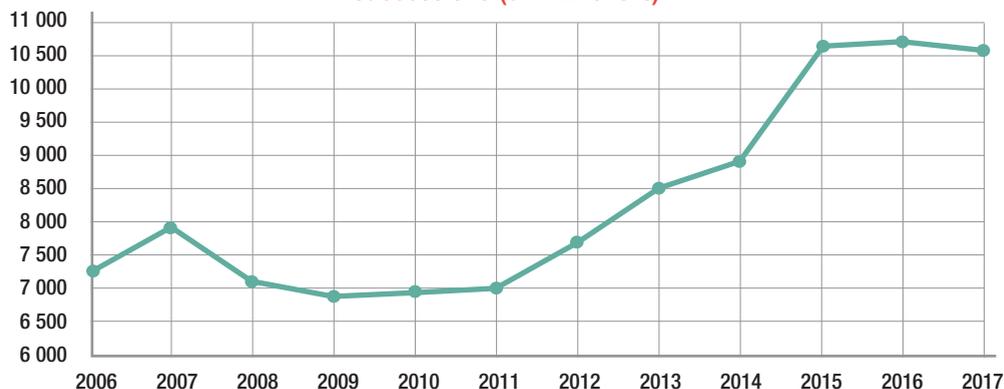
■ 8 D'après les cahiers statistiques des rapports annuels de la DGFIP.

PEUT-ON ALOURDIR ENCORE LA FISCALITÉ SUR LES SUCCESSIONS/DONATIONS ?

Enregistrement au profit de l'État des droits de mutations à titre gratuit : donations (en millions €)



Enregistrement au profit de l'État des droits de mutations à titre gratuit : successions (en millions €)



Source : cahiers statistiques des rapports annuels de la DGFIP

Nombre de déclarations par année

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Déclarations de successions | 118 120 | 121 353 | 93 801 | 78 140 | 77 168 | 75 340 |
| Déclarations de dons | 203 645 | 151 886 | 176 789 | 158 261 | 157 698 | 199 057 |
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| Déclarations de successions | 80 961 | 111 157 | 117 363 | 763 398 | 793 600 | 833 894 |
| Déclarations de dons | 260 078 | 149 429 | 113 801 | 250 451 | 261 360 | 300 582 |

Note : Pour les successions, à partir de 2015, il s'agit de toutes successions et non plus les seules successions taxables.

La fiscalité des successions est certainement celle qui donne lieu aux débats les plus idéologiques. France Stratégie s'exprime ainsi dans le préambule d'une note récente sur la fiscalité des successions : « 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 (...) 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. »⁹

Il est frappant de constater que les droits de succession ne sont appréhendés que comme « outils de redistribution ». Rappelons que la fonction de la fiscalité, telle que l'énonce l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, est seulement la contribution aux charges de la Nation¹⁰, et que jusqu'en 1901 les droits de succession étaient quasi inexistantes (taux unique de 1 %). On mesure le changement idéologique considérable consistant

Certaines propositions d'alourdissement des droits de succession

Les propositions de France Stratégie

Trois options sont évoquées. La première consiste à avantager les transmissions par donation en abaissant l'abattement, afin d'inciter aux donations du vivant de l'auteur en faveur des jeunes générations. Dans le second 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. » La troisième option consiste à doter tous les individus sous forme d'impôt négatif d'un patrimoine constitué à partir des droits de succession.

Éliminons d'emblée la troisième option qui vise à tout autre chose (créer des droits universels sous le prétexte de réduire des inégalités par l'impôt). Le but d'inciter la transmission précoce, tôt dans l'existence du donateur et des héritiers potentiels, est louable. Mais la seconde option fait le contraire en aboutissant à remettre en question le taux d'imposition d'une donation sans limitation de durée, alors que dans le système actuel le taux est définitivement acquis après quinze ans. Et quant à l'option 1, son efficacité paraît bien faible car limitée aux donations égales ou inférieures à 100 000 euros.

Les propositions du CPO (Cour des comptes)

Le CPO s'inspire des mêmes constatations que France Stratégie, et veut freiner « l'accumulation du patrimoine par des générations de plus en plus âgées ». Il trouve les successions « faiblement imposées en France », et pas en phase avec les évolutions de la société, notamment le développement des familles recomposées. Il propose de majorer la taxation des successions pour favoriser les donations – et augmenter les ressources publiques. La hausse serait ciblée sur les successions en ligne directe (les autres « étant déjà surtaxées ») et se traduirait par la réduction de l'avantage fiscal de l'assurance vie et de certaines exonérations (bois et forêts selon la loi Sérot, notamment). Enfin, le CPO reprend l'option 2 de France Stratégie. Fondamentalement, le message du CPO est celui de l'alourdissement de la taxation en ligne directe. Il est peu probable que cela conduise à multiplier les recours à des donations trop peu pratiquées : c'est l'inverse qu'il faudrait faire (abaisser les taux de ces donations).

⁹ Cité dans l'article de l'iFRAP du 13 février 2017.

¹⁰ Art. 13. « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés. »

de plus en plus à ne voir dans la fiscalité qu'un moyen de réduction des inégalités et de lutte contre la « société d'héritiers », ou de « rentiers ».

La première remarque est que ce principe de redistribution forcée n'est partagé ni historiquement, ni internationalement, ni actuellement chez les citoyens français. D'un point de vue historique, la transmission successorale intégrale a survécu plus d'un siècle après la Révolution. On a d'autre part détaillé jusqu'à quel point le niveau de la fiscalité française sur les successions était déjà, avant même les réformes préconisées

par certains, une exception dans le monde. Enfin, les sondages sont sur ce point absolument limpides : plus de 80 % des Français considèrent comme « illégitimes » les droits de succession, alors même qu'ils sont 66 % à trouver que tous les Français devraient payer un impôt sur le revenu et 90 % à trouver urgent une réforme de la fiscalité. « Illégitime » est un terme très fort, puisqu'il impliquerait qu'il faille supprimer cette imposition et non pas seulement la réduire. À un moment où les citoyens insistent sur le besoin de démocratie directe, et au vu de ces sondages, de même que des revendications

Les propositions du think tank Terra Nova

Ce sont les plus récentes, publiées en pleine crise des Gilets jaunes. Elles s'inspirent des mêmes principes, et proposent essentiellement un alourdissement des droits.

Comparaison des droits payables pour une succession en ligne directe par rapport au barème actuel

| Montant de la succession par part | Imposition selon le barème actuel | | Imposition selon le barème proposé par Terra Nova | |
|-----------------------------------|-----------------------------------|--------|---|--------|
| | Montant | Taux | Montant | Taux |
| 50 000 | 8 434 | 16,8 % | 7 000 | - |
| 100 000 | 18 434 | 18,4 % | 23 000 | 23 % |
| 200 000 | 38 434 | 19,8% | 41 750 | 20,8 % |
| 300 000 | 58 434 | 19,4% | 81 750 | 27,2 % |
| 400 000 | 78 434 | 19,6 % | 123 000 | 30,7 % |
| 500 000 | 98 434 | 19,7% | 165 500 | 33,1 % |
| 900 000 | 213 201 | 23,6 % | 335 500 | 37,2 % |

À partir de 900 000 euros, Terra Nova propose un taux de 45 % qui reste le taux maximum, tandis que selon le barème actuel, ce taux, qui est aussi le taux maximum, est atteint à partir de 1 805 677 euros, soit le double. On remarque que le barème actuel maintient en ligne directe un taux global inférieur à 20 % jusqu'à 500 000 euros (le taux passe à 30 % à 552 325 euros), tandis qu'il s'envole et devient très pénalisant dès 300 000 euros dans la proposition Terra Nova. Or ce chiffre est celui d'une succession moyenne – appréciation qui varie bien entendu selon le nombre d'héritiers. Avec deux enfants, un patrimoine immobilier de 900 000 euros après abattement serait taxé à 33 %, ce qui ne laisserait pratiquement aucune chance de conserver ce patrimoine dans la famille. Mais la différence entre les deux barèmes s'estompe pour les successions très élevées, compte tenu du taux maximum identique. On ne voit pas la logique.

portant sur la baisse des impôts, il est certain que toute proposition d'augmentation de la fiscalité sur les successions est particulièrement malvenue.

De la justice dans la fiscalité

Une imposition du patrimoine lors de la transmission à titre gratuit (par succession ou donation), surtout si elle est forte, revient à taxer le bénéficiaire de la transmission de telle sorte qu'elle finit par interdire toute dévolution dans la famille. Elle se surajoute en effet à toute une série de taxations successives.

Si le bien a été acquis avec des revenus, ceux-ci auront été taxés, et les revenus qu'il produit l'auront aussi été pendant toute sa période de détention. S'il s'agit d'un patrimoine immobilier, l'acquisition aura subi les droits d'enregistrement, de notaire largement entendus (taxe de publicité, hypothèques, frais d'expertise et divers), les dépenses d'entretien subiront la TVA, la détention subira la taxe foncière, la taxe d'habitation et éventuellement l'ISF.

Si le bien a été hérité, chaque transmission par héritage aura subi et subira les droits de mutation, à hauteur chaque fois en ligne directe de 45 % par part excédant 1,8 mil-

lion d'euros (15 % en Allemagne jusqu'à 6 millions). Si la transmission n'est pas en ligne directe, il n'est même pas concevable de transmettre à quiconque, vu le taux applicable (60 %, et même 45 % entre frères et sœurs). Il faudra vendre le bien dans tous les cas pour payer les droits.

C'est une véritable confiscation à laquelle on aboutit toutes les fois que la succession sera à forte prépondérance immobilière, ce qui est bien plus grave qu'une forte imposition au titre du revenu, par définition mobilier. Une telle fiscalité ne peut pas être jugée juste, sauf à considérer que la justice consiste à niveler les patrimoines.

La France impose la détention du capital plus que tout autre pays dans le monde. Ceci est dû à l'addition des taxes annuelles (taxe foncière et taxe d'habitation), de l'ISF (IFI) et des droits de transmission à titre gratuit. Et l'imposition des petites et moyennes successions est bien plus pénalisante que celle des successions très élevées, qui ont bien plus de chance d'être préparées très tôt et dévolues à des héritiers en mesure de payer les droits de succession sans avoir à céder les biens immobiliers recueillis.

LA FISCALITÉ SUR LES HÉRITAGES IMPACTE NÉGATIVEMENT LES TRANSMISSIONS D'ENTREPRISE

La transmission est aujourd'hui une urgence économique pour la France : la moitié des PME et des ETI (entreprises de taille intermédiaire) françaises, soit 75 000 entreprises sont amenées à se transmettre dans les dix années à venir. Six millions de salariés travaillant dans des entreprises seront concernés par ce fait économique majeur. Or, nos voisins européens semblent avoir mieux compris que nous l'avantage compétitif que représente le régime de la transmission des parts d'entreprises. La transmission en France reste plus coûteuse que chez ses grands partenaires européens.

Un nombre d'entreprises de taille moyenne bien moindre en France

La France comptait le même nombre d'ETI¹¹ que l'Allemagne en 1980. Elle en compte aujourd'hui 5 000 contre 12 000 pour l'Allemagne. Dans une récente étude de la Banque HSBC¹², la France apparaît en 9^e position avec 5 637 entreprises de taille moyenne (ETM¹³, agrégat décalé par rapport à la référence française) contre 9 090 pour le Royaume-Uni et 15 004 pour l'Allemagne. En nombre d'ETM par million d'habitants, le classement français est plus mauvais, avec le 13^e rang (85) contre le 6^e rang pour le

■ 11 Entre 250 et 4 999 salariés, un chiffre d'affaires compris entre 50 millions et 1,5 milliard d'euros, et un total de bilan entre 43 millions et 2 milliards d'euros.

■ 12 *Hidden Impact, Unlocking the growth potential of Mid Market Enterprises 2017*, HSBC, mars 2018.

■ 13 les ETM (entreprises de taille moyennes) sont définies comme des entités de 200 à 2 000 salariés, avec un chiffre d'affaires de 50 à 500 millions de dollars.

Royaume-Uni (141) et le 4^e rang pour l'Allemagne (186). En conséquence, il existe un écart très important d'entreprises entre 200 et 2 000 salariés, et spécifiquement entre 200 et 250 salariés avec la Grande-Bretagne. L'étude HSBC souligne le retard français alors que le segment est particulièrement stratégique : « *En France, ces entreprises contribuent au PNB du pays à hauteur de 400 milliards \$, spécialement dans les secteurs manufacturiers et des services, qui portent à eux seuls un quart de cette contribution (110 milliards \$).* »

Un nombre de transmissions intrafamiliales beaucoup plus faible en France

Si l'ISF pouvait être considéré comme « *un tueur d'entreprises moyennes*¹⁴ », les droits de succession y participent également. Or, la France est prise aujourd'hui dans une compétition qui lui impose de sécuriser la croissance et la transmission de ses ETI, face à des concurrents qui sont armés de dispositifs fiscaux adéquats.

En effet, une entreprise française doit payer aujourd'hui (fiscalité des dividendes et droits de transmission inclus) jusqu'à 17,4 % (transmission en ligne directe) et 24,6 % (en ligne indirecte) de sa valeur pour pouvoir se transmettre à la génération suivante¹⁵. Ce surcoût n'existe ni en Allemagne, ni en Italie, ni en Espagne, ni au Royaume-Uni. Cela explique que la France soit aujourd'hui le plus mauvais élève de l'Europe en matière de transmission intrafamiliale : 17 % contre 56 % en Allemagne et près de 70 % en Italie selon le METI (Mouvement des entreprises de taille intermédiaire).

L'absence de cadre adapté pour la transmission de 1981 à 2005 (mise en place des Pactes Dutreil) contribue à expliquer cet écart. Dans la seule période 1990 à 2000, près de 1 000 champions français (PME et ETI) se sont ainsi vendus à des groupes étrangers qui ont progressivement délocalisé leurs sites de production hors de France.

Le régime de droit commun pour les transmissions

Comme nous l'avons indiqué, le taux de droit commun applicable en France est très élevé en comparaison des pays étrangers :

France : taux marginal de 45 % au-delà de 1,8 million € par part en ligne directe ;

Allemagne : taux marginal de 30 % au-delà de 26 millions de valeur de la succession, abattement supplémentaire de 1 % par tranche de 750 000 €, et exonération au-delà de 90 millions € ;

Italie : taux marginal de 4 % au-delà de 1 million par part ;

Belgique : en ligne directe, variable suivant les régions, mais progressifs à partir de 3 % jusqu'à 30 % ;

Espagne : taux marginal de 34 % au-delà de 0,8 million € ;

Pays-Bas : taux marginal de 20 % au-delà de 123 248 € ;

Royaume-Uni : imposition des gains en capital (10 et 20 %) et droits de 40 % taux marginal au-delà de 361 000 €.

Comme on le voit, exception faite du Royaume-Uni, l'imposition de droit commun est beaucoup plus élevée en France.

Le pacte Dutreil

Deux remarques liminaires avant de détailler l'économie de ce pacte.

Utilisation limitée du pacte

Le pacte Dutreil, qui impose la signature de contrats et d'engagements, est de fait insuffisamment utilisé. Si le dirigeant-donateur a moins de 60 ans, la transmission n'est pas encore un enjeu, et en cas de décès accidentel le coût de la succession sera celui du droit commun. Entre 60 et 70 ans, le pacte Dutreil est très utilisé, mais le plus souvent avec démembrement de propriété (usufruit), et la réduction de 50 % pour transmission en pleine propriété n'est pas applicable. Après 70 ans, le dirigeant garde aussi fréquemment une partie des titres. On estime environ à 49 120 pactes enregistrés. Cependant, le nombre de pactes signés

■ 14 Inchauspé, Irène, « Neutralisons l'ISF, tueur d'entreprises familiales », *L'Opinion*, 24 août 2016.

■ 15 D'après la note du METI « 6 bonnes raisons de soutenir le pacte Dutreil » (septembre 2018).

n'est pas significatif car le non-respect par un actionnaire n'annule pas le pacte pour tous les autres¹⁶.

Critiques adressées au pacte Dutreil

Il est fâcheux qu'un organisme officiel comme le CAE (Conseil d'analyse stratégique) émette des critiques sur le pacte. En effet, celui-ci, dans une note d'octobre 2015¹⁷, « recommandait de facto de remettre en cause les dispositions fiscales favorisant les cessions intrafamiliales (...) plusieurs études montrant notamment que les PME reprises au sein de la famille seraient moins efficaces et plus risquées que les autres reprises [...] ». L'Observatoire BPCE signale que « dans la pratique, il est très difficile de réconcilier les positions du CAE avec l'observation de la réalité française. » D'ailleurs, l'Observatoire a fait remarquer :

■ qu'un biais en faveur de la reprise intra-familiale induit par la fiscalité ne correspond pas au modèle majeur de transmission familiale en France. En effet, même en présence d'enfants au sein des entreprises où ce modèle est privilégié, la moitié des dirigeants craignent de ne pas trouver de repreneur familial. La volonté de transmission se heurtant à une triple condition : l'équité (dont le montant de la réserve héréditaire), l'appétence (arbitrage dirigeant/vs salariés ou « grands corps »), la compétence (acquise en interne ou par formation) ;

■ que par ailleurs la transmission intrafamiliale conduit à un taux de survie toujours supérieur en faveur à celui qui intervient en cas de cession non familiale. 97 % de taux de survie pour les ETI en France contre 91 % pour les cessions extra-familiales. Ceci étant par ailleurs également toujours valable pour les PME quelle que soit leur taille.

Caractéristiques essentielles du pacte Dutreil

La valeur taxable est abattue de 75 %, avec réduction complémentaire de 50 % si donation en pleine propriété avant 70 ans. La condition en est la signature d'un enga-

gement collectif de conservation des titres pour au moins (à compter de 2019) 10 % en cas de sociétés cotées ou 17 % en cas de sociétés non cotées¹⁸, ainsi que d'un engagement individuel de conservation pendant 4 ans. De plus, l'un des héritiers ou le donateur doit continuer pendant 3 ans à exercer les fonctions de direction.

Comparaisons internationales

Parmi les 18 États membres de l'UE qui imposent les successions, 12 disposent de régimes favorables aux transmissions d'entreprises, prenant la forme d'un abattement de 50 % à 100 % sur la valeur du patrimoine. Dans les pays que nous avons examinés ci-dessus, les régimes de faveur conduisent à un taux de 0 % ou très proche, alors qu'en France, il n'existe qu'un abattement de 75 % (plus éventuellement 50 %).

Les conditions d'application du régime de faveur sont comparables. Ainsi, en Allemagne, l'activité doit être continuée pendant cinq ou sept ans, le taux d'imposition étant de 3,15 % en cas d'option cinq ans, et de 0 % en cas d'option sept ans, le tout sous certaines conditions de coûts salariaux et de montant des actifs et passifs. D'autres conditions concernant le montant du patrimoine administratif ou le seuil de salariés ont été encore assouplies récemment, à la suite d'un arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale. En Italie, le taux est 0 % si l'activité est poursuivie pendant cinq ans.

En Belgique, la condition essentielle est le maintien pendant 5 ans de l'activité, de l'emploi et des capitaux, et le taux est alors de 0 % ou 7 % selon les cas.

En Espagne, l'exigence de continuité d'activité est de 10 ans mais le taux peut descendre jusqu'à 0 %.

Aux Pays-Bas, l'exigence de continuité est de 5 ans, et le taux de 3,4 %.

Au Royaume-Uni, le taux est de 0 %, et il n'existe pas d'exigence de continuité mais la société ne doit pas être cotée et, en cas de donation, le donateur doit survivre 7 ans.

■ 16 Extrapolation à partir de l'annexe J du rapport de l'IGF sur l'évaluation des niches fiscales - 2011

■ 17 Faire prospérer les PME, note du CAE n° 25, octobre 2015, <http://www.cae-eco.fr/Faire-prospérer-les-PME>

■ 18 Toutefois réputé acquis lorsque les titres sont détenus depuis au moins deux ans.

D'après le député de Côte-d'Or Didier Martin (LREM), « *le pacte DUTREIL demeure complexe, sensible aux multiples évolutions interprétatives de l'administration fiscale, et par conséquent accessible surtout pour les entreprises en capacité d'être accompagnées par les meilleurs experts.* »

Il apparaît en définitive que les conditions d'éligibilité du dispositif français sont légèrement plus souples que dans les autres pays avec une simple obligation de conservation de titre sans conditions de maintien de la même activité, de maintien dans l'emploi (effectifs) ou des salaires (masse salariale), et durée de continuité de l'activité moins longue. Mais les obligations restent complexes et il y a toujours un paiement à effectuer¹⁹. Il en résulte en pratique une fiscalité beaucoup plus forte : le coût de passage d'une entreprise à la génération suivante implique une fiscalité représentant entre 11 % et 15 % de la valeur de l'entreprise, financée par des distributions de dividendes dédiés.

Cette lourdeur fiscale conduit de façon chronique à une sous-capitalisation de l'entreprise, alors que la période de transmission va s'ouvrir. Ce « surversement » des dividendes

« pour transmission », afin de préparer la transmission à venir, même en cas d'étalement des droits, que les entreprises devront verser souvent pendant une période de 10 ans, tend à les appauvrir. La différence de traitement fiscal entre actionnaires éligibles aux pactes et les autres peut conduire à une fragilisation de l'actionnariat, et pousser à la cession pure et simple. Enfin, les dispositifs fiscaux « Dutreil » ont tendance à « figer » le renouvellement générationnel des fonctions exécutives et à interdire l'arrivée d'éléments extérieurs à l'actionnariat familial. Sur le volet cession-transmission, le corollaire de cette fragilisation de la trésorerie des entreprises conduit à une croissance très forte des opérations de LBO (small cap capital-transmission) autour de 54 % en volume et 63 % en valeur du marché des LBO (LBO inférieures à 50 millions d'euros²⁰), contre 12,7 % en volume et 7,1 % en valeur pour l'Allemagne. Le choix des cessions externes plutôt qu'intrafamiliales est symptomatique des difficultés liées à l'environnement juridique et fiscal des successions patrimoniales professionnelles. Par ailleurs le LBO signe le choix d'une stratégie d'endettement par rapport à de l'investissement en fonds propres.

■ 19 Par ailleurs, les valeurs mobilières reçues en donation en France peuvent être exonérées du paiement des plus-values latentes en cas de donations-cessions. Au contraire, en Suède, lorsqu'un contribuable cède un actif acquis par héritage et donation, la plus-value est imposable par référence au prix payé par le précédent propriétaire. En cas d'impossibilité de calcul, une majoration de 80 % forfaitaire est appliquée (l'opération n'est intéressante que si la plus-value de cession atteint 400 %).

■ 20 Baromètre CNFA Epsilon 2018, op.cit.

■ 21 Document de travail de France Stratégie : « *Peut-on éviter une société d'héritiers ?* »

■ 22 Les enquêtes « *Mutations à titre gratuit* » qui avaient permis de disposer de certaines données au début des années 2000 ne sont plus menées ou diffusées.

Quel est le montant du patrimoine transmis par donation-succession ?

Le chiffre qui circule est très supérieur à 200 milliards d'euros transmis par an, ce qui représente, pour les partisans d'un alourdissement de la taxation, un montant en constante augmentation. Le chiffre de 238 milliards pour 2015 est issu des calculs de Thomas Piketty.²¹ Cela représenterait un peu plus de 10 % du PIB. Pourtant, une précédente étude du CPO avait estimé pour 2006 à 500 000 les donations de l'année portant sur un patrimoine de 39 milliards d'euros. Quant aux 500 000 successions, elles représentaient un transfert d'un peu plus de 60 milliards d'euros de patrimoine. Même en tenant compte de la légère augmentation de la mortalité depuis cette date, qui a accéléré le nombre de successions passées à 834 000 en 2017 et de la valorisation des patrimoines transmis, compte de tenu de la progression des prix de l'immobilier, notre estimation est d'environ 150 milliards d'euros d'actifs taxables transmis ces dernières années. Et de 180 milliards d'euros, si on ajoute à ce flux de transmission l'assurance vie non taxable. Seule la connaissance de l'assiette des DMTG permettrait de s'assurer du bon taux de prélèvement apparent. La DGFIP ne le communique pas.²² Ces débats ne sont pas anodins car, selon le montant que l'on retient pour le dénominateur, ils déterminent le taux de prélèvement des DMTG.

NOS PROPOSITIONS

S'il fallait partir du prédictat que le but essentiel de la fiscalité sur le patrimoine est de réduire les inégalités, et plus prosaïquement de remplir à tout prix les caisses de l'État, il faut reconnaître que les droits de succession seraient un moyen moins pénalisant que l'ISF du point de vue économique, l'« impôt idiot » par excellence. C'est la raison pour laquelle la taxation des mutations à titre gratuit recueille souvent les faveurs des économistes.

Mais nous récusons ce prédictat. Aux arguments que nous avons présentés s'ajoute le fait que, comme le note le Conseil des prélèvements obligatoires avec d'autres, c'est le patrimoine immobilier qui est la source la plus importante de l'augmentation de la richesse. Loin de pouvoir s'en féliciter, les citoyens, qui n'en peuvent mais, ont surtout lieu de souffrir de cet état de choses, car il rend plus difficile l'accès au logement, constitue un capital sans revenu, ne représente une valeur monnayable que lors de la revente pour acquérir un logement normalement plus onéreux, et complique la conservation de ce patrimoine dans la famille. En revanche, c'est tout bénéfice pour l'État à travers le rendement des impôts pesant sur un patrimoine artificiellement élevé.

La réforme la plus pertinente consisterait à favoriser la transmission des patrimoines plus tôt dans la vie des générations. Toutefois, pas en alourdissant les droits de succession, mais en allégeant les droits de donation. Les Français utilisent peu les donations, qui les obligent à déboursier frais et impôts lorsqu'il s'agit d'immeubles. Il faudrait introduire une

vraie différence entre donations et successions. L'État pourrait aussi, outre la baisse des droits, abaisser les frais d'hypothèque et de publicité foncière. Pour les successions aussi, les droits devraient être abaissés. Et les transmissions d'entreprises ne devraient supporter aucune imposition, comme c'est le cas par exemple en Allemagne (avec conditions) ou en Suède (sans conditions). Concrètement, nos propositions sont les suivantes :

■ **Donations en ligne directe** : consentir un abattement de 400 000 euros par part en revenant à une durée de six ans pour le renouvellement de ce droit à abattement, fixer un taux de 10 % jusqu'à 2 000 000 d'euros par part, 20 % au-delà ; fixer un taux de 40 % maximum pour les autres donations ;

■ **Transmissions d'entreprises** : exonérer suivant le modèle allemand en subordonnant cette exonération à un engagement de conservation des titres et de l'emploi, et suppression corrélative des pactes Dutreil.

■ **Successions** : consentir un abattement de 200 000 euros par part en ligne directe ou autrement, fixer un taux de 20 % en ligne directe jusqu'à 2 000 000 d'euros par part, 25 % jusqu'à 5 000 000 euros, 30 % au-delà ; autrement qu'en ligne directe, consentir un abattement de 150 000 euros par part, fixer un taux de 30 % jusqu'à 2 000 000 euros par part, 45 % au-delà. Avec ces mesures, la fiscalité sur les donations/successions représenterait en 2019, 6,91 milliards d'euros. Soit 0,3 % du PIB contre plus de 0,6 % actuellement. La France resterait encore au-dessus de la moyenne européenne actuelle.

| Propositions iFRAP | Coût des mesures 2019 en Mds € |
|--|--------------------------------|
| Abattement pour donation en ligne directe de 400 000 € | -2,187 |
| Exonération des transmissions d'entreprises sur le modèle allemand et suppression des pactes Dutreil | -1 |
| Diverses mesures sur les successions | -4,3 |
| Total | -7,487 |
| Montant actuel des droits donations/successions | 14,40 |
| Fiscalité résiduelle après la réforme | 6,91 |