

Auteur

GUILLAUME ALLÈGRE

économiste à l'OFCE

Successions : ne regardez pas là-haut !

9 FÉVRIER 2022

Une note du Conseil d'analyse économique a récemment relancé le débat politique sur l'imposition des successions. En proposant de repenser en profondeur la taxation de l'héritage, elle rappelle l'importance de la transmission des patrimoines dans la construction contemporaine des inégalités. Cette note a suscité une série de réponses et de critiques dont les arguments méritent d'être examinés et discutés.

Elie Cohen et Gilbert Cette ont vivement attaqué dans un billet publié sur le site de Telos les analyses et recommandations d'un rapport du Conseil d'analyse économique (CAE) consacré aux inégalités de patrimoine et aux droits de succession, « Repenser l'héritage ». Leur critique repose au fond sur trois types d'arguments : 1) le phénomène n'existe pas ; 2) le phénomène n'est pas si grave ; 3) il faut regarder ailleurs pour trouver des solutions au phénomène. Mis bout à bout, ces arguments forment un peu une rhétorique « inégalités-sceptique ». Mais revenons d'abord sur le constat dressé par le CAE, qui était jusqu'ici largement partagé par les économistes, de Piketty à l'OCDE en passant par le rapport Blanchard-Tirole. Notons au passage qu'il est rare que Tirole et Piketty se retrouvent du même côté d'une critique venue du centre.

Quel est le diagnostic jusqu'ici consensuel ? Celui-ci a été vulgarisé dans le *Capital au XXI^e siècle* de Piketty. Ce livre fait d'abord le constat d'un retour du patrimoine : le total des patrimoines qui équivalait à trois années de revenus en 1970, équivaut aujourd'hui à six années de revenus. Le poids du patrimoine a ainsi doublé. Or, le patrimoine est très concentré, bien plus que les revenus : le décile supérieur détient 60% du patrimoine. Par conséquent, et même si le patrimoine est moins concentré qu'au début du 20^e siècle (sa concentration a baissé entre 1914 et 1970), le patrimoine a un impact inégalitaire grandissant, notamment via les successions.

À la suite de Piketty, la note du CAE souligne que le flux successoral représente 15% du revenu national aujourd'hui (contre 5% en 1950). La fortune héritée représente 60% du patrimoine total contre 35% en moyenne au début des années 1970. Comme le remarquait *Le Capital*, pour s'enrichir, mieux vaut épouser une personne héritière, ce qui pose un problème manifeste si l'on souhaite une société en mouvement. La note du CAE prend la question de l'égalité des chances au sérieux et propose une augmentation des droits de succession via la suppression des exonérations et une imposition progressive de l'ensemble des donations et successions reçues tout au long de la vie par un individu (de même que l'OCDE et le rapport Blanchard-Tirole). Je proposerai une autre alternative.

Gilbert Cette et Elie Cohen critiquent le diagnostic et les réponses de la note du CAE, avec des arguments qui apportent plus de confusion que de clarté. Mais jugeons-en sur pièce.

Arrive en premier le point "relativisons le phénomène" : « *La prise en compte tout à fait justifiée de ce patrimoine implicite atténuerait pour le moins le constat d'une augmentation des inégalités de patrimoine.* »

Il s'agit de critiquer (et redéfinir) le concept de patrimoine utilisé dans la note, mais aussi assez communément par les économistes, juristes, fiscalistes, et administrations fiscales : *«ce concept ne prend pas en compte des formes de patrimoines implicites de grande ampleur. Par exemple, les droits à la retraite correspondent à un transfert annuel de 14% du PIB.»* Dans un billet intitulé « Faut-il taxer davantage les successions ? », cet argument est tout de même étonnant car les droits à la retraite ne sont pas transmissibles aux enfants, et ceci contrairement à un capital mobilier ou immobilier, que l'on agrège communément sous le terme 'patrimoine' lorsqu'il s'agit de discuter fiscalité. Ceci est d'ailleurs également vrai du « capital humain » qui n'est pas transmissible sans coût : vous ne pouvez pas transmettre votre diplôme de Polytechnique (et les compétences acquises) directement et sans coût à vos enfants. Au mieux, cela prend des années d'éducation, au pire vous n'aurez transmis que votre névrose. Personne n'a jamais taxé ou ne taxera jamais le capital humain ou les retraites futures actualisées, d'autant plus qu'un individu ne percevra pas nécessairement ces retraites, notamment en cas de décès prématuré. D'un point de vue social, les retraites sont aussi généralement considérées comme un salaire différé, et, d'un point de vue économique, rentrent dans le coût du travail, via les cotisations.

À part jeter le trouble, pourquoi alors parler des retraites dans un billet sur les successions ? Si l'on compare avec des pays à capitalisation, il est difficile de ne pas tenir compte des retraites par répartition pour expliquer les décisions d'épargne. Mais il ne faut pas confondre une variable dans un modèle macroéconomique et un concept fiscal. L'épargne et le patrimoine peuvent servir un motif d'assurance, de même que les retraites. Toutefois, si ce motif était important, il y aurait un phénomène de désépargne en fin de vie que l'on n'observe pas en France : le taux d'épargne des ménages retraités était supérieur en 2003 de celui de l'ensemble des ménages, 19 % en moyenne pour les ménages retraités contre 17,3 % pour l'ensemble des ménages (COR). Ceci explique d'ailleurs l'importance de l'héritage : si le patrimoine s'expliquait par un phénomène de cycle de vie – on épargne à l'âge actif pour désépargner à la retraite –, on ne mourrait pas milliardaire à 95 ans.

En réalité, le patrimoine répond à d'autres motifs : pur désir d'accumulation (ou absence de désir de consommation : on épargne parce que son revenu est supérieur à ses besoins) ; lissage intergénérationnel de la consommation (assurance pour ses enfants) ; bien dynastique. Ces motifs sont légitimes mais posent la question de leur taxation différenciée : doit-on taxer différemment un héritage s'il est accidentel ou voulu ? Doit-on favoriser les logiques dynastiques afin de tenir compte des préférences d'individus maximisant leur utilité et celle de leurs enfants ou les imposer sous l'argument de l'externalité négative en termes d'inégalité des chances ? Cette question, complexe, peut en réalité être contournée (voir plus bas). De plus, si les retraites futures constituent un patrimoine, c'est aussi vrai d'un poste de haut fonctionnaire ou d'administrateur dans une grande entreprise, d'un diplôme de Polytechnique et pourquoi pas d'amis bien placés : si tout est patrimoine, rien n'est patrimoine. Quel est l'argument d'ailleurs ? Si on ne peut pas taxer les retraites futures actualisées (qui ne sont pas connues puisque le fisc ne connaît pas la date de décès des contribuables), on ne devrait pas taxer les actions cotées, ni leur transmission ?

Certes le patrimoine mobilier et immobilier ne constitue pas l'ensemble du capital, au sens large, d'un individu, mais c'est ce qui est valorisable en euros et transférable, ce qui explique que ce soit l'objet d'une discussion sur les droits de successions. Il est légitime d'élargir la focale, mais pas jusqu'à voir tout flou.

Arrive ensuite le point 'relativisons la gravité du phénomène' : « *sauf à considérer d'un point de vue idéologique que l'extrême richesse est toxique pour une société – mais il faut alors le démontrer, soit économiquement en expliquant pourquoi une forme d'inefficacité économique résulte d'une extrême inégalité, soit politiquement en établissant que l'extrême inégalité mesurée par le top 1% mine une société démocratique* ». Il est vrai que les auteurs de la note du CAE ou Piketty n'ont pas consacré de livres entiers sur la question de « Pourquoi réduire les inégalités patrimoniales ? », partant du principe que l'égalité des chances et le mérite sont des valeurs partagées, et que d'un point de vue économique, ce point a été couvert par d'autres. On peut notamment citer *Le prix de l'inégalité* de Stiglitz, les travaux de Cagé sur les médias et le financement des partis politiques, et *Le Capitalisme d'héritiers* de Philippon. Ce dernier est particulièrement important dans le cas présent (et cité dans la note) car la transmission des entreprises familiales est un des principaux obstacles aux droits de succession. Or, les pouvoirs publics ne devraient probablement pas favoriser ce type de transmission, non seulement pour des questions d'égalité des chances (y compris entre frères et sœurs) mais aussi du point de vue de l'efficacité économique (en termes de développement des entreprises). Il serait souvent préférable que ces entreprises soient cédées à un ou plusieurs salariés qu'au fils aîné.

Arrive enfin le point 'regardez ailleurs' : « *Dans le domaine de l'inégalité des chances, l'économiste peut s'interroger sur la faillite de notre système éducatif* ». Selon la règle de Mundell, il faut affecter à chaque objectif l'instrument disposant d'un avantage comparatif relativement aux autres. C'est un argument tout à fait légitime mais dont il ne faut pas abuser, par exemple en renvoyant systématiquement les problèmes sur l'école. De plus, on ne peut se décharger d'un problème, en évoquant d'autres solutions, qu'en renvoyant vers des mesures précises et conséquentes, ayant un avantage comparatif manifeste ou démontré, y compris en termes d'acceptabilité politique. Or, l'école est confrontée au même problème (en pire) que les successions : individuellement, et même souvent collectivement, chacun veut éviter le déclassement social à ses enfants et ne soutient l'égalité des chances que très théoriquement ou pour les autres. Certes l'école française est très inégalitaire en termes d'impact de l'origine sociale mais la mobilité sociale est insatisfaisante dans tous les pays et elle est très corrélée aux inégalités économiques : redistribution socio-fiscale et mobilité intergénérationnelle en termes d'éducation sont donc en partie complémentaires et le système éducatif peut légitimement se plaindre de l'impact subi des inégalités économiques : le professeur peut s'interroger sur la faillite de notre système économique et social (à laquelle les économistes ne sont pas tout à fait étrangers). N'ayant pas de compétences à parler du statut de la fonction publique dans un débat sur les droits de succession, je n'en parlerai pas autrement que pour souligner que le rapport avec l'inégalités des transmissions ne me paraît pas manifeste à première vue.

Sans vouloir créer un impôt par problème, il n'est pas aberrant de discuter droits de succession si l'objectif est de freiner la transmission inégalitaire des patrimoines. Toutefois, si la règle de Mundell semble pointer vers les droits de succession en termes d'avantage comparatif, il existe des alternatives qui pourraient contourner l'impopularité de cet impôt.

Que faire ? Proposer une alternative crédible au système actuel, précise, cohérente avec le diagnostic et les objectifs poursuivis, ainsi que les contraintes économiques. C'est ce que fait la note du CAE. J'en propose une autre qui, il me semble, peut être également cohérente avec la contrainte d'acceptabilité politique. En effet, les Français apparaissent très majoritairement (80%) en accord avec l'idée que des personnes qui ont travaillé dur et épargné toute leur vie puissent transmettre leur patrimoine à leurs enfants. Ils sont également d'accord (70%) si ce patrimoine a été hérité (Rapport Blanchard-Tirole, 2021). Ils sont, pour faire simple, majoritairement d'accord avec une vision dynastique de la famille : il y a continuité entre parents, enfants, petits-enfants. Ceci explique aussi que, jusqu'ici, la transmission en ligne indirecte est bien plus taxée que la transmission en ligne directe. Les Français sont attachés à la question de l'égalité des chances mais sans toucher aux successions (ni à la liberté scolaire). Il est peut-être possible d'atteindre les objectifs poursuivis, en termes de déconcentration du patrimoine et des héritages, sous ces contraintes, notamment en taxant le revenu et non les transmissions.

Déjà, soulignons qu'il peut être équivalent à moyen-terme de taxer la transmission des patrimoines, la détention de patrimoine ou les revenus du patrimoine (ainsi que les hauts revenus du travail) : tous ces éléments freinent l'accumulation et la concentration du patrimoine. Si les droits de succession ne sont pas populaires, l'ISF l'était et l'est toujours mais rapportait 5 Mds en 2017 contre 15,3 Mds pour les droits de succession en 2020 : une raison pour laquelle les droits de succession continuent d'exister est leur poids, qui, au vu du consensus politique au centre et à droite, risque de diminuer dans un avenir proche. Ensuite, aujourd'hui, tous les revenus du patrimoine ne sont pas taxés. Notamment, de nombreuses plus-values échappent à l'impôt (résidence principale, résidences non principales selon durée de détention, exonération partielle des assurances-vie...). Aussi, les plus-values sont effacées lors des transmissions (quels que soient les droits payés) : à la revente, les héritiers peuvent utiliser le prix de transmission pour calculer la plus-value. En supprimant les droits de succession, beaucoup de pays ont supprimé cet avantage : les plus-values sont calculées sur le prix d'acquisition originel. Les Canadiens sont même allés plus loin : l'imposition sur les plus-values latentes (hors résidence principale) est due lors des transmissions. Les actifs sont supposés vendus immédiatement avec le décès à leur valeur de marché, puis 50% des plus-values entrent dans l'assiette de l'impôt sur le revenu (comme pour les plus-values réalisées). Ce n'est que lorsque l'impôt sur le revenu a été payé par la succession que les actifs peuvent être transmis aux héritiers. En adaptant au droit français, les héritiers paieraient l'impôt par exemple sur 100% des plus-values réelles. L'impôt pourrait être reporté sur les résidences occupées, et les entreprises familiales, avec paiement annuel d'intérêts. L'idée est de bâtir un consentement fiscal sur moins d'impôt (en nombre) mais avec de meilleures justifications, et ainsi moins de besoin de niches.

Pour asseoir la progressivité, le revenu est une base à la fois équitable, facile à mesurer et liquide : un impôt sur le revenu ne nécessite pas de vendre un bien pour payer l'impôt car le revenu peut couvrir l'impôt s'il n'est pas confiscatoire. Dans un livre récent, Trannoy et Wassmer proposent de taxer la terre (le foncier) massivement^[1]. Le foncier est abstrait, sa valeur n'est pas mesurée directement et une taxe massive sur le foncier aurait pour effet d'obliger certains propriétaires à vendre (un des objectifs recherchés, mais très impopulaire et qui peut poser problème du point de vue de la constitution). L'ISF a les mêmes limites. La taxe foncière telle qu'elle fonctionne aujourd'hui pose le problème de la réévaluation. Des droits de succession conséquents pourraient forcer les héritiers à vendre. La taxation des plus-values réalisées ne pose aucun de ces problèmes. Cependant, elle introduit un biais à la détention : si l'impôt est élevé, certains risquent de l'éviter en évitant de vendre. Pour éviter ce problème, il faut que l'impôt soit neutre vis-à-vis de la durée de détention, en s'appuyant sur les plus-values réelles, tenant compte de l'inflation. La taxation des plus-values latentes lors des successions limite également l'horizon de détention. Enfin, une telle mesure nécessite une certaine stabilité fiscale pour que les citoyens anticipent que les plus-values resteront imposables dans le futur. Au-delà du « en même temps », il faudrait donc construire des consensus trans-partisans, ce qui ne semble possible que dans une démocratie réellement parlementaire. Social et démocratie se tiennent.

^[1] Alain Trannoy et Etienne Wassmer, *Le grand retour de la terre dans les patrimoines. Et pourquoi c'est une bonne nouvelle*, Paris, Odile Jacob, 2021.