

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition, ouverte à la presse, de MM. Jean TARRADE,
Premier Vice-Président du Conseil supérieur du
notariat, Alain DELFOSSE, directeur du service des
affaires juridiques du Conseil supérieur du notariat, et
Bernard MONASSIER, notaire, sur la fiscalité du
patrimoine 2
- Présences en réunion 13

Mercredi

9 février 2011

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 54

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence
de M. Jérôme Cahuzac,
Président**



La Commission entend, en audition ouverte à la presse, MM. Jean TARRADE, Premier Vice-Président du Conseil supérieur du notariat, Alain DELFOSSE, directeur du service des affaires juridiques du Conseil supérieur du notariat, et Bernard MONASSIER, notaire, sur la fiscalité du patrimoine

M. le président Jérôme Cahuzac. Nous souhaitons vous entendre, messieurs, dans le cadre de nos auditions concernant la fiscalité du patrimoine, sur le patrimoine des ménages, sur les droits de mutation, à titre onéreux ou à titre gratuit, ainsi que sur l'incidence de la loi fiscale sur le comportement des particuliers. Pourriez-vous nous faire part des principes qui devraient, selon vous, orienter une réforme de la fiscalité du patrimoine ?

Faut-il privilégier une taxation des flux plutôt que des stocks de patrimoine ? Comment jugez-vous de ce point de vue la fiscalité française ? Quel est l'impact des droits d'enregistrement sur le marché immobilier, d'une part, et sur les ménages acquéreurs, d'autre part ? Le régime des droits d'enregistrement n'est-il pas trop complexe ? Faut-il envisager de le réformer et, le cas échéant, de les réduire dans l'hypothèse d'une augmentation de la fiscalité sur les plus-values ? Quelles sont les populations qui ont recours aux donations ? Quels sont les montants concernés ? Combien recense-t-on de cas de recours à des donations tous les six ans, puisque c'est désormais le délai de reconstitution de l'abattement de 159 325 euros ?

M. Jean Tarrade, premier vice-président du Conseil supérieur du notariat. Je voudrais rappeler au préalable que les notaires reçoivent 20 millions de personnes par an. Nous sommes collecteurs des droits de mutation à titre onéreux, pour un montant de 14 milliards d'euros, correspondant à environ 1,5 million de mutations immobilières. Nous sommes également collecteurs des droits de mutation à titre gratuit, pour un montant de 6,4 milliards d'euros, dont 5,5 milliards d'euros de droits de succession, représentant 330 000 successions par an, et 0,9 milliard de droits de donation, pour 260 000 donations annuelles.

Nous sommes rédacteurs des déclarations de plus-values immobilières et collecteurs de l'impôt sur ces plus-values, à hauteur de 1,42 milliard d'euros. Nous sommes souvent rédacteurs également de déclarations d'impôt sur le revenu, notamment à l'occasion du règlement des successions. Plus souvent encore, nous sommes rédacteurs des déclarations d'ISF, qui diffèrent peu des déclarations de succession, les deux impositions en cause frappant le même patrimoine, l'une une fois par génération et l'autre tous les ans.

Dans le domaine de la fiscalité du patrimoine, les Français attendent probablement une plus grande équité, c'est-à-dire une extension de l'assiette de l'impôt, une plus grande lisibilité et une plus grande pérennité, qui leur permette d'organiser la transmission de leur patrimoine, enfin la prise en compte des nouvelles solidarités familiales : aujourd'hui, les classes moyennes ont la charge à la fois des jeunes et des vieux, voire des très vieux. Les Français souhaitent également la suppression des niches et autres avantages fiscaux, qui contribuent à nourrir un climat de défiance en laissant penser qu'il y a des moyens de ruser avec l'impôt.

Le patrimoine des Français reflète des cycles de vie : on commence par investir, la plupart du temps dans la résidence principale ; ensuite, on épargne ; enfin, on transmet. La fiscalité du patrimoine s'est considérablement améliorée ces dernières années grâce à la loi TEPA et ses dispositions relatives aux indemnités de départ à la retraite, l'exonération des

droits de succession dus par le conjoint ou le partenaire d'un PACS, la diminution de la durée des détentions des plus-values. Mais cette matière reste sensible, les Français ayant tendance à surréagir à chaque réforme dans ce domaine.

C'est la résidence principale qui est au cœur de leurs préoccupations, puisque c'est l'élément le plus important du patrimoine de la majorité d'entre eux. S'ils aspirent à en être propriétaires, ils ne la considèrent pas pour autant comme une richesse, mais plutôt comme une assurance pour l'avenir. La preuve en est qu'elle fait rarement l'objet d'une donation de leur vivant, même s'ils souhaitent la transmettre à leurs enfants. C'est pourquoi nous sommes favorables à l'instauration d'un véritable statut de la résidence principale, qui engloberait plusieurs impôts. Il s'agirait de favoriser l'acquisition de la résidence principale, par une réforme des droits d'enregistrement favorable aux primo-accédants, et de faciliter les conditions de sa détention, qui est aujourd'hui coûteuse, du fait notamment des taxes foncières – on pourrait envisager de réduire la taxe foncière due au titre de la résidence principale, quitte à augmenter celles qui pèsent sur les résidences secondaires – et de l'ISF, qui frappe principalement la résidence principale, et bien plus encore à Paris qu'ailleurs. Enfin, sa transmission peut coûter cher, et nous souhaitons à cet égard que l'exonération des plus-values sur la résidence principale soit maintenue.

Nos propositions concernent donc plus particulièrement les plus-values immobilières, les droits de mutation à titre onéreux et à titre gratuit, l'assurance-vie, l'ISF et les revenus fonciers.

M. Bernard Monassier, notaire. La fiscalité du patrimoine est devenue en France un patchwork incompréhensible pour la plupart de nos concitoyens, un millefeuille d'impôts frappant la matière fiscale au moment de la constitution du patrimoine, de sa détention et à la sortie du patrimoine. Son importance par rapport au PIB est supérieure à ce qu'elle est dans les autres pays économiquement développés.

Je me limiterai à l'exemple des droits d'enregistrement, qui frappent le patrimoine au moment de sa constitution. S'ils sont une bénédiction pour les professionnels, c'est une catastrophe pour les citoyens : avec 80 taux différents, ce régime est parfaitement incompréhensible, quand il n'est pas aberrant. Ainsi, lorsque la cession d'un pavillon de banlieue de 200 000 euros est soumise à un taux d'imposition de 5,09 %, alors que les droits d'enregistrement acquittés par l'acquéreur de titres d'une société non cotée de 1 milliard d'euros sont de 5 000 euros, il est normal que le citoyen soit choqué. Or, à partir du moment où il ne comprend plus la fiscalité, il risque de ne plus y consentir. Nous ne sommes pas loin d'un mouvement poujadiste !

La gravité de la crise économique et financière que traverse notre pays nous impose de réussir la réforme de notre fiscalité. À défaut, cette crise risque de devenir sociale et politique.

M. Jean Tarrade. Face aux différentes hypothèses de réforme du régime actuel de taxation des plus-values immobilières d'ores et déjà relayées par la presse, nous sommes réservés. Nous pensons notamment que la remise en cause de l'abattement de 10 % chaque année au-delà de la cinquième année de détention, conduisant à une exonération au bout de quinze ans, aurait des conséquences néfastes.

Nous sommes également opposés à l'alignement du taux de l'imposition de la plus-value, actuellement forfaitaire, sur celui de l'impôt sur le revenu.

Nous sommes également défavorables à l'assujettissement des plus-values immobilières aux prélèvements sociaux dès le premier euro, ainsi qu'à la taxation de la plus-value de cession de la résidence principale. En effet, la résidence principale constituant la part la plus significative du patrimoine des ménages, toute taxation des plus-values tirées de sa cession aurait une incidence néfaste sur le marché immobilier – paralysie du marché, hausse des prix par répercussion du montant de la taxation –, ainsi que sur la mobilité des ménages, et donc sur le marché du travail. En outre, la loi de finances pour 2011 a déjà alourdi la taxation des plus-values immobilières de 3,2 %, en faisant passer le taux forfaitaire de 16 à 19 % et en augmentant les prélèvements sociaux de 0,2 %.

Enfin, selon un rapport du Conseil des prélèvements obligatoires datant de mars 2009, la France est, comparée à ses principaux partenaires, le pays qui impose le plus lourdement les plus-values. Voilà pourquoi nous souhaiterions qu'on ne touche pas à cette imposition.

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Un alourdissement progressif de la fiscalité des plus-values immobilières en fonction de la durée de détention du bien ne vous paraît-elle pas au contraire propre à inciter à remettre les biens sur le marché ? Cette solution est réapparue à l'occasion de nos débats sur le Grand Paris. Est-elle à vos yeux réaliste ?

M. Alain Rodet. Vous venez de vous plaindre, monsieur Tarrade, du poids de l'imposition de la résidence principale. On trouve pourtant dans le numéro de février de la publication du Conseil supérieur du notariat un article titré « La résidence principale : un statut fiscal avantageux ».

M. Olivier Carré. À quel moment est-il avantageux de passer de la détention directe au statut de société civile immobilière ?

M. le rapporteur général. Ne devrait-on pas assujettir les plus-values immobilières aux cotisations sociales, comme c'est déjà le cas des plus-values mobilières ou professionnelles – j'excepte bien évidemment le cas des plus-values de cession de la résidence principale ? Cette mesure présenterait l'avantage d'être conforme à la vocation universelle de la CSG, et de ne pas reproduire l'erreur commise avec l'impôt sur le revenu, dont l'universalité a été minée par la multiplication des cas d'exonération ?

M. Bernard Monassier. Il faut distinguer principes et psychologie, monsieur Carrez. Il est vrai que, selon un grand principe du droit fiscal, un bon impôt doit avoir une assiette large et des taux faibles, soit l'inverse de ce qu'est devenu l'impôt sur le revenu au fil des décennies. Sur ce plan, la CSG est un bon impôt, puisqu'elle ne souffre pas d'exception en théorie. Mais allez expliquer au contribuable français que sa plus-value sera toujours taxée, même après quinze ans de détention du bien ! On risque de voir réapparaître un phénomène de dissimulation de prix que la loi instaurant l'exonération au bout de quinze ans de détention avait pratiquement fait disparaître. L'autre risque est celui d'un gel des transactions immobilières, les propriétaires préférant attendre, pour mettre leur bien en vente, qu'une nouvelle réforme les exonère à nouveau de toute taxation des plus-values. Ce gel des transactions nourrira à son tour la hausse des prix, rendant encore plus difficile l'accession à la propriété pour les classes moyennes. Voilà pourquoi, monsieur Carrez, je pense que votre solution irait à l'encontre du but recherché.

Au surplus, sachant que les droits d'enregistrement représentent 5,09 % du prix de cession, et qu'en France on change de résidence principale tous les sept ans en moyenne, soit

entre cinq et six fois au cours d'une vie professionnelle, cela signifie qu'on aura donné à l'impôt 30 % de la valeur de sa résidence principale : nous sommes là à la limite de ce qui est supportable !

Enfin, le système actuel, non seulement grâce à la durée de quinze ans, mais aussi par sa relative simplicité, avec un prélèvement des droits à la source par les notaires, est très bien accepté, le taux de réclamation étant, selon Bercy, infinitésimal.

M. Michel Bouvard. La création d'une taxe sur les plus-values immobilières liées à la réalisation d'infrastructures de transports avait été envisagée dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Ne vous semble-t-il pas légitime que tout effet d'aubaine provoqué par la réalisation d'importants investissements publics donne lieu à un « retour sur investissement » en faveur de la puissance publique ? Comment peut-on organiser ce retour : au travers d'une remise à zéro des compteurs sur les plus-values, ou en taxant la part de plus-values dépassant l'évolution normale du marché ?

Constatez-vous une augmentation du nombre des opérations de démembrement de la propriété dans une perspective d'optimisation fiscale ?

M. Jean-Yves Cousin. La fiscalité n'étant qu'un outil technique au service des principes d'organisation sociale que l'on veut faire prévaloir, j'aurais aimé vous entendre sur vos convictions dans ce domaine. Si, par exemple, on retient votre conception de la résidence principale comme une assurance, quels principes en découlent pour le régime des droits de mutation à titre onéreux ? Ne doit-on pas en tirer des conséquences également pour le régime fiscal des biens professionnels ou des titres non cotés ?

M. Michel Piron. De la statistique selon laquelle on changerait en moyenne sept fois de résidence principale au cours d'une vie professionnelle, vous tirez la conclusion qu'on paye sept fois des droits d'enregistrement. Ne peut-on pas aussi légitimement conclure qu'ils ont été répercutés six fois sur le prix de vente ?

M. Jean Tarrade. Le passage au statut de SCI n'a pas d'incidence fiscale, puisque le régime fiscal est en principe le même que celui d'une détention directe. Une société civile immobilière n'est rien d'autre qu'une indivision forcée, permettant de préserver l'intégrité d'un patrimoine, par exemple une maison que l'on veut transmettre à ses enfants.

M. Alain Delfosse, directeur du service des affaires juridiques du Conseil supérieur du notariat. Avec les dispositions du Grenelle 2 taxant les plus-values découlant de l'installation d'infrastructures publiques, et qui ont été supprimées par la dernière loi de finances, un terrain devenu constructible pouvait être frappé de trois taxations : la taxe prévue dans le Grenelle 2, la taxe sur les plus-values immobilières et la taxe pour les terrains rendus constructibles dans le cadre de l'article 1529 du code général des impôts. Or, dans le même temps, l'OCDE nous indique que l'imposition de la propriété immobilière représente 2,2 % du PIB en France, contre 1,1 % dans l'ensemble des pays de l'OCDE.

S'agissant des droits de mutation à titre onéreux, nos propositions de réforme visent à favoriser l'acquisition par des primo-accédants pour les unes, et la mobilité professionnelle pour les autres.

Dans l'état actuel du droit, les droits de mutations à titre onéreux sont des impôts réels qui frappent les contribuables sans considération de leur situation personnelle. Avec un

taux de 5,09 %, ils constituent une charge importante lors de l'acquisition d'un logement, et aujourd'hui la part des ménages propriétaires de leur résidence principale est de 58 % en France, contre 70 % au Royaume-Uni. Or on sait que l'accession à la propriété est facteur de paix sociale, outre qu'il est un moyen de régler des problèmes tels que celui de la dépendance ou du cadre de vie des futurs retraités. Pourtant, selon l'INSEE, la part des ménages les plus modestes, la part des primo-accédants a diminué au sein des ménages ayant acquis leur logement.

C'est pourquoi le notariat a à cœur de voir consacrer un statut fiscal de la résidence principale, en vous proposant des pistes de réforme, non seulement du régime des droits d'enregistrement, mais également du régime des droits de mutation à titre gratuit et de celui des revenus fonciers.

La première piste que nous vous proposons serait de permettre aux primo-accédants de déduire de leurs revenus les droits de mutation à titre onéreux pendant un délai de cinq ans. Cette solution aurait le mérite de ne pas diminuer directement les recettes des collectivités locales. L'autre solution, plus franche et qui aurait un plus grand impact sur l'opinion, serait de diminuer les droits d'enregistrement en cas de primo-accession. Elle viendrait utilement compléter le nouveau PTZ. Je rappelle qu'en Italie le taux de ces droits est de 3 %, qu'en Belgique il s'applique après abattement, et qu'au Royaume-Uni il varie en fonction du montant de l'acquisition. Une troisième possibilité est de favoriser l'accession à la propriété du locataire du bien : celui-ci, à la condition qu'il l'occupe depuis au moins deux ans, pourrait devenir propriétaire de sa résidence principale sans avoir à payer de droits de mutation.

S'agissant de la mobilité professionnelle, on sait qu'elle est entravée par la charge que constituent les droits de mutation, d'autant plus lourde que les ménages ne peuvent pas les déduire de leur revenu imposable : ces frais constituent un frein à la mobilité résidentielle et contribuent à la rigidité du marché du travail. Cette charge est d'autant plus lourde qu'elle est récurrente, puisqu'on déménage en moyenne tous les sept ans en Île-de-France, et tous les neuf ou dix ans en province. Certains ménages préfèrent même renoncer à un emploi pour ne pas avoir à changer de résidence principale, et ainsi amortir ces frais.

Pour faciliter la revente-acquisition, pourquoi ne pas permettre d'imputer les frais payés lors de la première acquisition sur ceux dus lors de la seconde, à la condition que celle-ci ait lieu dans un certain délai ? On pourrait également faciliter la translation d'hypothèque, en supprimant les droits d'enregistrement en cas de transfert de prêts hypothécaires dans le cadre d'une mobilité résidentielle.

J'ai bien conscience que ces solutions auraient un coût fiscal. Mais nous pouvons également vous proposer des sources de recettes.

On pourrait ainsi envisager le rehaussement des droits dus par un professionnel au titre de l'achat de murs commerciaux ou industriels, puisqu'il peut les déduire en tant que frais d'établissement. On pourrait également relever la taxation des opérations purement spéculatives réalisées par les marchands de biens : il n'est pas normal que les plus-values immobilières réalisées par les marchands de biens ne soient taxées qu'à hauteur de 0,715 %, soit un taux sept fois moindre que le taux acquitté par les particuliers.

On peut également découvrir des gisements de recettes fiscales dans le régime des droits de mutation à titre gratuit.

Dans l'état actuel du droit, les droits de donation ou de succession sont calculés après réintégration des seules donations consenties depuis moins de six ans par le donateur ou le défunt au même bénéficiaire : c'est ce qu'on appelle la « dispense de rappel fiscal ». Cette règle a des conséquences fiscales non négligeables, les transmissions à titre gratuit consenties entre les mêmes personnes dans le délai de six ans formant une unité du point de vue du calcul de l'impôt, de l'application des abattements, des tranches du barème et des réductions de droits. En revanche, les donations consenties depuis plus de six ans étant dispensées de rappel fiscal, les compteurs fiscaux sont remis à zéro : le donataire ou l'héritier bénéficie à nouveau des abattements, des tranches basses du tarif et des réductions de droits.

Le notariat propose de moduler ce rappel fiscal et, en même temps, de faire passer le délai de six à dix ans, comme c'est le cas en Allemagne, et comme c'était le cas en France avant 2006. On pourrait envisager une formule *pro rata temporis*, qui rendrait le dispositif plus équitable en supprimant la brutalité de ses effets de seuil. On pourrait ainsi prévoir une reconstitution des abattements de 10 % par an, sur une durée de 10 ans.

Un second gisement est à rechercher du côté des dons manuels. Le notariat a souvent signalé les dangers de ces donations de sommes d'argent de la main à la main, d'autant que la financiarisation des patrimoines a considérablement étendu le domaine de ces donations, qui peuvent désormais porter sur des valeurs mobilières ou des virements de compte à compte. Si nos concitoyens les considèrent comme un espace de liberté juridique, cela ne doit pas faire oublier que ces opérations constituent une bombe à retardement, susceptible d'exploser lors du règlement de la succession du donateur. Les notaires ne diront jamais assez que la transmission du patrimoine est un acte grave, qui doit s'inscrire dans la durée et ne peut se résumer à la signature d'un imprimé fiscal. Les dons manuels constituent de véritables niches fiscales, qu'il conviendrait de revisiter. Notre propos n'est pas d'abolir les dons manuels, qui ont leur place dans notre arsenal juridique, mais de revenir sur l'immunité fiscale dont ils bénéficient dans certaines situations, en un mot de limiter les abus.

La première piste serait la mise en place d'une obligation de déclarer le don manuel, même si le donataire ne vient pas à la succession du donateur ou ne reçoit pas de nouvelles donations de sa part. Aujourd'hui, les dons manuels échappent à toute taxation, sauf dans quatre cas : lorsqu'ils sont déclarés dans un acte, lorsqu'ils sont reconnus judiciairement, lorsqu'ils sont révélés volontairement, ou lorsqu'un don manuel devient imposable si son bénéficiaire hérite du donateur ou reçoit une nouvelle donation. S'agissant d'opérations par nature discrètes, le donataire peut être tenté, conformément à l'adage « pas vu, pas pris » de ne pas révéler les dons s'il n'est pas appelé à recevoir une nouvelle donation, ou s'il n'a pas vocation à hériter du donateur. Dans ces situations, le don manuel conduit à une absence de neutralité au détriment des autres formes de donation, taxées dès leur réalisation. Pour mettre fin à cette immunité fiscale, on pourrait envisager l'instauration d'une obligation de révéler les dons manuels qui n'auraient pas été taxés du vivant du donateur, au plus tard lors du décès du donataire.

Une deuxième piste est à rechercher dans l'assiette imposable des dons manuels. Celle-ci est normalement constituée de la somme d'argent donnée, même lorsque cette somme a servi à l'acquisition d'un bien. Contrairement à l'administration fiscale, la Cour de cassation considère que le montant à taxer est celui de la somme donnée. Sans remettre en cause le principe de taxation de la valeur historique des donations manuelles de sommes d'argent, ne pourrait-on envisager de l'assortir de certaines conditions ? Par exemple, en cas de réemploi de la somme donnée, la taxation pourrait porter sur son montant nominal, à condition que le don soit révélé à l'administration fiscale dans les six mois à compter de sa réalisation ; à

défaut, l'assiette imposable serait alors la valeur du bien acquis avec la somme donnée. Pas plus que nous ne remettons en cause les dons manuels, nous ne remettons en cause la faculté d'utiliser les présents d'usage, qui resteront hors du champ fiscal à partir du moment où ils respecteront certaines conditions.

L'assurance-vie peut constituer un troisième gisement de recettes fiscales, et ce pour quatre raisons. Premièrement, si les avantages fiscaux de l'assurance-vie existent dans de nombreux pays, ils sont beaucoup plus importants en France. Deuxièmement, l'assurance-vie constitue 40 % du patrimoine du dernier décile, c'est-à-dire des 10 % de ménages les plus fortunés. Troisièmement, 59,8 % des détenteurs d'assurance-vie n'ont que des contrats en euros. Quatrièmement, les assurances vie actuellement commercialisées n'ont rien à voir avec les contrats d'assurance-vie envisagés par la loi de 1930 : ce sont désormais des opérations de placement fonctionnant selon le principe de la capitalisation.

Dans ces conditions, deux pistes de recettes se dégagent. Sachant que l'article 990 I du code général des impôts soumet à un prélèvement forfaitaire de 20 % tout le capital excédant 152 500 euros par bénéficiaire, on peut se demander pourquoi un contrat s'apparentant à un placement financier bénéficie d'un régime aussi favorable. Pourquoi ne pas prévoir un barème légèrement progressif au-dessus de 20 % ? Pourquoi ne pas plafonner l'avantage fiscal, ou encore moduler le tarif en instituant des tranches ? On pourrait également instaurer un barème différencié au cas où l'épargne est orientée vers les entreprises.

Quant aux dépenses fiscales, nous n'en avons que peu à vous suggérer, et il s'agit plutôt de propositions de simplification, la simplicité étant ce qui manque à la fiscalité française.

Nous vous proposons ainsi d'appliquer le même barème aux droits de succession en ligne directe et aux droits de mutation entre époux ou pacsés. Ce serait d'ailleurs l'occasion de créer une véritable progressivité. Dans l'état actuel du droit, la tranche à 20 % s'applique à des montants qui vont de 15 900 euros à 552 000 euros, alors qu'en Allemagne la taxation est de 19 % jusqu'à 6 millions d'euros. Ensuite, on a une quasi-inexistence des tranches les plus basses : on arrive très vite aux taux de 20 %.

Par ailleurs, notre fiscalité successorale est largement imprégnée du droit du sang, mais nous ne ferons pas l'économie, dans les années qui viennent, d'une réflexion sur les familles recomposées. Or la succession entre étrangers est actuellement soumise au taux confiscatoire de 60 %.

Dans la perspective, déjà esquissée, d'un véritable statut fiscal de la résidence principale, on pourrait également envisager que le régime fiscal des successions réserve à celle-ci un traitement particulier.

Quant au relèvement par la loi TEPA de l'abattement en ligne directe, envisagé à taux constant, ce n'est là que la nécessaire actualisation d'un abattement qui n'avait jamais été revalorisé. En Allemagne, cet abattement est de 400 000 euros.

M. le rapporteur général. Depuis les années 2000, la loi fiscale tend à encourager les donations, pour diverses raisons, telles que l'allongement de la durée de vie, le montant du patrimoine étant strictement corrélé avec l'âge, ou la difficulté pour les jeunes de s'installer. Le but était de favoriser la consommation et de faciliter l'installation des jeunes ménages. Aujourd'hui, nous devons nous demander si nous ne sommes pas allés trop loin dans ce sens

en votant un abattement renouvelable tous les six ans. Même si, contrairement à ce que prétendent beaucoup de collègues, les droits de succession n'ont pas encore disparu, ne risquons-nous pas de les vider de toute réalité ? C'est là un sujet qui me semble beaucoup plus important que les dons manuels, sur lesquels vous vous êtes longuement étendu.

M. Hervé Mariton. Prenons garde à ce que notre réforme de la fiscalité du patrimoine ne se résume pour beaucoup de Français à l'aggravation de leurs impôts. Par ailleurs, dans les éléments dont nous avons tenu compte au moment de fixer la période de renouvellement des avantages fiscaux de la transmission, vous avez oublié de compter, monsieur le rapporteur général, notre volonté d'accélérer la circulation du patrimoine.

Il me semble que la fiscalité des successions doit avoir pour préoccupation centrale ce que chaque héritier reçoit, et non ce que chaque parent transmet. Il est heureux que le droit fiscal appréhende la situation de l'héritier considéré individuellement, faute de quoi la taille de la famille constituerait un grave préjudice.

S'agissant des familles recomposées, je dirai, avec un brin de provocation, que, lorsque la famille est partout, elle n'est nulle part ! Si la société abandonne la définition objective de la famille, fondée sur la filiation, comment déterminera-t-elle ceux à qui le droit des successions doit accorder un avantage ?

À trop vouloir courir après une évolution supposée de la société, c'est la notion même de succession qu'on risque de détruire !

M. Charles de Courson. Vous ne nous avez pas parlé du problème des entreprises, alors qu'il hante nos débats depuis des années. Notre fiscalité favorise-t-elle – ou ne favorise-t-elle pas – la transmission ou la cession des entreprises ainsi que leur pérennité ?

Mme Chantal Brunel. Comment préserver la possibilité de transmettre un bien professionnel, et éviter l'expatriation de l'outil de travail, sans supprimer l'ISF, dont la valeur symbolique est très forte ?

M. Pierre-Alain Muet. Il y a certainement une réflexion à mener sur les droits de mutation à titre onéreux qui nuiraient à la mobilité. Quant aux droits de mutation à titre gratuit, la loi TEPA a eu pour objectif de favoriser les donations, mais ce faisant, et en particulier avec la règle des donations renouvelables tous les 6 ans, elle a surtout permis l'évaporation de l'assiette soumise aux droits de succession : ceux-ci sont peut-être à des taux élevés mais sur une assiette qui a fondu.

Par ailleurs, notre fiscalité est complètement datée au regard des évolutions que les familles connaissent et qu'elle se révèle incapable d'appréhender.

M. Richard Dell'Agnola. Les notaires ont-ils étudié l'incidence de l'allongement de la durée de la vie sur le rythme des successions ? Il me semble que plus la vie s'allonge, plus le patrimoine est bloqué. En votant la loi TEPA, le législateur visait précisément à introduire une plus grande fluidité dans la transmission du patrimoine, afin que les jeunes générations puissent en profiter et qu'il soit réinjecté dans les circuits sociaux.

M. Jérôme Chartier. Y a-t-il aujourd'hui des cessions immobilières qui échappent à l'impôt ? Quelles sont-elles et comment pourrions-nous parvenir à les taxer, afin de disposer d'une ressource fiscale supplémentaire ?

M. Jean Tarrade. Je laisserai à M. Monassier le soin de répondre aux questions d'ordre technique, me cantonnant aux deux questions d'ordre sociologique, sur l'allongement de la durée de la vie, et sur l'appréhension fiscale des évolutions que connaît la famille.

Le droit des donations transgénérationnelles vient seulement d'être modifié : laissez-nous le temps de digérer cette réforme compliquée et d'en assurer la pédagogie auprès de nos clients !

En ce qui concerne les familles recomposées, ne comptez pas sur le notariat pour dire du mal de la famille, mais celui-ci doit bien tenir compte des réalités vécues, des souffrances et des douleurs qui s'expriment dans nos études. Quand vous avez élevé un enfant pendant quinze ans, et que vous voulez lui laisser autant qu'à vos enfants légitimes, comment accepter que votre notaire vous dise qu'il devra payer 60 % de droits de succession ? Il faut savoir évoluer sur les questions sociales, comme on a su le faire avec le PACS.

M. Bernard Monassier. Tout ce qui touche à la question des droits de mutation à titre gratuit, qu'il s'agisse de donation ou de succession, doit être d'abord examiné sous l'angle civil. De ce point de vue, toutes les enquêtes indiquent que les Français sont viscéralement attachés à la notion de réserve héréditaire, qui nous vient du droit romain, à la différence des pays anglo-saxons, lesquels considèrent comme légitime la possibilité de déshériter ses enfants.

Cela a des conséquences, monsieur Carrez, sur l'importance des dons manuels, tant sur le plan civil que sur le plan fiscal.

Sur le plan civil, les dons manuels au bénéfice d'un des enfants au détriment des autres nourrissent un conflit latent qui explose au moment de la succession, conduisant les héritiers devant les tribunaux. Ce sont des situations que nous rencontrons tous les jours dans nos études.

Sur le plan fiscal, la Cour de cassation a estimé que l'imposition du don manuel devait être assise sur son montant nominal. Cette jurisprudence a pour conséquence de susciter une évasion fiscale de grande ampleur *via* des montages aberrants, que les notaires refusent d'avaliser. L'évasion fiscale concernant les dons manuels est aujourd'hui pyramidale !

La question de la transmission à titre gratuit d'entreprises est un sujet important et cher au notariat, et nous avons très longtemps milité pour une évolution de la législation civile et fiscale en la matière. Aujourd'hui, la plupart des problèmes sont réglés par le dispositif mis en place par les lois Dutreil 1 et 2. Toute remise en cause de ce dispositif, certes complexe, risque de ressusciter les situations d'exil fiscal et de délocalisation d'entreprises que nous avons connues dans le passé. En effet, si la France manque, à la différence de ses concurrents européens, d'un réseau de PME dynamique, c'est aux déficiences passées de notre système fiscal en matière de transmission d'entreprises qu'elle le doit.

S'agissant de la cession d'entreprises, nous sommes devant le mur de l'ISF, le seul moyen de le franchir étant de s'exiler à Bruxelles, comme des centaines de Français l'ont fait. Ce n'est peut-être pas la solution la plus favorable à l'État, et il faudrait qu'une réflexion s'engage sur ce problème, dans l'hypothèse d'un maintien de l'ISF. Le législateur pourrait, par exemple, s'inspirer du dispositif d'exonération des plus-values de cession d'entreprise

individuelle mis en place par la loi Dutreil au bénéfice des dirigeants de PME qui partent en retraite.

M. le rapporteur général. Ce dispositif coûte déjà plusieurs centaines de millions d'euros !

M. Bernard Monassier. Les éléments de comparaison manquent pour établir son coût, puisque, avant l'établissement de ce régime dérogatoire, ceux à qui il profite s'exilaient purement et simplement.

Certains ont évoqué la faiblesse des droits de succession. Moi qui ai connu l'époque où les successions en ligne directe étaient taxées au taux marginal de 20 %, je peux vous assurer que le rendement de l'impôt était supérieur à ce qu'il est aujourd'hui, grâce à un nombre plus élevé d'assujettis et à une assiette plus large. Aujourd'hui, en dépit d'un taux plus élevé, la recette est moindre, du fait de la multiplication des régimes dérogatoires destinée à contrebalancer les inconvénients du taux. Il serait peut-être temps de simplifier cet impôt.

L'allongement de la durée de la vie a bien évidemment une incidence sur le transfert du patrimoine : c'est mathématique. Il y a quarante ans, les successions que les notaires avaient à régler intervenaient généralement après le décès d'hommes dans la soixantaine. Aujourd'hui, nous avons plutôt à régler des successions d'octogénaires. Ce recul des successions renforce dans les mêmes proportions le besoin de donations, notamment transgénérationnelles : ce sont désormais, non seulement les enfants, mais les petits-enfants qu'il faut aider. C'est vous dire l'importance des dispositifs facilitant les donations.

S'agissant des familles recomposées, sachez qu'on n'avance jamais à contre-courant de la société : quand elle change, la loi doit changer aussi, de peur que le citoyen ne respecte plus l'obligation légale. Même si je ne suis pas, à titre personnel, un farouche partisan du PACS ni des familles recomposées, je dois tenir compte de la réalité actuelle : aujourd'hui, on signe 200 000 PACS par an et il y a 150 000 divorces par an. C'est là un phénomène inéluctable, dont la dimension dépasse notre pays et auquel notre loi doit s'adapter. Je crains sinon que la loi civile ne soit frappée de la même désaffection que la loi fiscale, à laquelle le citoyen n'adhère plus du fait de ses absurdités. C'est grave, car sans impôt, il n'y a pas d'État, il n'y a pas de démocratie.

Certaines dispositions fiscales et civiles permettent, monsieur Chartier, la transmission d'immeubles entiers sans quelle celle-ci génère de droits de mutation à titre onéreux ou d'imposition de la plus-value immobilière. Des opérations de ce type ont lieu au minimum tous les mois, même si elles ne portent évidemment pas sur des pavillons de banlieue ou de simples appartements : on les monte pour des biens importants, tels qu'une tour à La Défense...

M. Jérôme Chartier. Ou pour un immeuble entier du 7^e arrondissement de Paris.

M. Bernard Monassier. Il suffit d'inscrire ces biens, en franchise fiscale, à l'actif d'une société, puis de créer une holding, au Luxembourg par exemple, à qui l'on cédera par la suite les actions de la société en question.

Il y aurait des moyens de mettre fin à de telles opérations, qui coûtent cher au Trésor public. On pourrait ainsi réformer la loi dite « des 3 % » qui permet de taxer les sociétés, en France, appartenant à des étrangers situés dans des pays à fiscalité privilégiée, en l'étendant.

On pourrait, sur chaque mutation, appliquer la taxe, annuelle, de 3 % ou, à défaut, faire acquitter les droits de mutation et la taxation des plus-values en France. Une piste de réforme complémentaire : le droit d'enregistrement est un droit d'acte ; il faudrait modifier cela pour considérer qu'il y a en réalité mutation.

Est-il normal, enfin, qu'en cas de cession à titre onéreux d'actions de sociétés non cotées, les droits d'enregistrement soient plafonnés à 5 000 euros, quelle que soit la valeur de ces titres, et alors même qu'ils sont déductibles de l'assiette imposable ?

M. Hervé Mariton. Certes, on ne doit pas aller contre la société, mais évolutions sociales et juridiques interagissent entre elles : est-ce le succès du PACS qui justifie l'avantage fiscal, ou est-ce le statut fiscalement avantageux du PACS qui a fait son succès ? C'est évidemment la seconde réponse qui est la bonne. La société n'a pas attendu la création du PACS pour considérer l'état de concubinage comme parfaitement légitime, et l'explosion même du nombre de PACS prouve qu'il ne s'agit pas d'une évolution sociale spontanée : c'est la législation qui génère l'évolution qu'on constate. C'est pourquoi, messieurs, je vous alerte sur le risque, face à des évolutions sociales, d'apporter des réponses qui risqueraient de les transformer en problèmes. Je peux comprendre que Jean, vivant avec Jeanne dont il a deux enfants, et qui élève en outre au sein de son foyer l'enfant que Jeanne a eu avec Bernard, ait envie de transmettre une partie de son patrimoine à l'enfant de Bernard. Mais les droits institués au bénéfice de l'un ne le sont-ils pas aussi au détriment des autres ? On peut certes imaginer une simplification des procédures de transmission à l'enfant de Bernard, mais on ne pourra jamais faire que la situation juridique de ces trois enfants soit objectivement identique.

M. Jean Tarrade. L'étude des incidences de la loi fiscale sur les comportements mériterait qu'on y consacre une thèse, monsieur Mariton !

M. Alain Delfosse. La fiscalité des revenus de l'épargne immobilière est aujourd'hui caractérisée par une très forte instabilité des différents régimes fiscaux mis récemment en place, tels que ceux concernant les dispositifs Périssol et Robien. Aujourd'hui, les avantages fiscaux au titre de l'épargne immobilière diffèrent notamment selon la nature des immeubles, neufs ou anciens, leur situation géographique, les revenus des locataires, leur surface, la nature des locations, le chiffre d'affaires des bailleurs. Cette complexité croissante aboutit à une illisibilité totale. Il faudrait revisiter ces avantages fiscaux, en distinguant entre les allègements structurels et les instruments de politique publique à vocation sociale.

Dans ce but, nous vous proposons de réfléchir à la création d'un véritable statut du bailleur privé, pérenne et simple, qui fasse de l'activité locative une activité économique à part entière. On pourrait dans ce cadre tenir compte, comme en Allemagne et dans d'autres pays, de l'amortissement de l'immeuble, ou encore unifier les différents régimes, notamment celui de la location meublée et de la location nue.

M. le président Jérôme Cahuzac. Messieurs, nous vous remercions.

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 9 février 2011 à 9 h 30

Présents. - M. Dominique Baert, M. Jean-Pierre Balligand, M. Claude Bartolone, M. Jean-Marie Binetruy, M. Pierre Bourguignon, M. Michel Bouvard, Mme Chantal Brunel, M. Jérôme Cahuzac, M. Bernard Carayon, M. Thierry Carcenac, M. Olivier Carré, M. Gilles Carrez, M. Jérôme Chartier, M. Alain Claeys, M. René Couanau, M. Charles de Courson, M. Jean-Yves Cousin, M. Olivier Dassault, M. Richard Dell'Agnola, M. Yves Deniaud, M. Michel Diefenbacher, M. Jean-Louis Dumont, M. Henri Emmanuelli, M. Jean-Claude Flory, M. Marc Francina, M. Daniel Garrigue, M. Georges Ginesta, Mme Annick Girardin, M. Louis Giscard d'Estaing, M. Jean-Pierre Gorges, M. Marc Goua, Mme Arlette Grosskost, M. David Habib, M. Laurent Hénart, M. Jean Launay, M. Patrick Lemasle, M. Jean-François Mancel, M. Hervé Mariton, M. Jean-Claude Mathis, M. Pierre Moscovici, M. Pierre-Alain Muet, M. Henri Nayrou, Mme Béatrice Pavy, M. Jacques Pélissard, M. Nicolas Perruchot, M. Alain Rodet, M. Jean-Claude Sandrier, M. Michel Sapin, M. Pascal Terrasse, Mme Isabelle Vasseur, M. Philippe Vigier, M. Gaë Yanno

Excusés. - M. Jean-Louis Idiart, M. Victorin Lurel, M. Michel Vergnier

Assistait également à la réunion. - M. Michel Piron

