

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^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

- examen de la proposition de loi visant à réformer la fiscalité des droits de succession et de donation : protéger les classes moyennes et populaires, et mieux redistribuer les richesses (n° 3409 *rect.*) (Mme Christine PIRES-BEAUNE, rapporteure) 2
- information relative à la commission 14

Mercredi
10 février 2021
Séance de 11 heures

Compte rendu n° 54

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Présidence de

M. Éric Woerth,
Président



La commission examine la proposition de loi visant à réformer la fiscalité des droits de succession et de donation : protéger les classes moyennes et populaires, et mieux redistribuer les richesses (n° 3409 rect.) (Mme Christine Pires-Beaune, rapporteure)

M. le président Éric Woerth. Mes chers collègues, l'ordre du jour appelle l'examen de la proposition de loi visant à réformer la fiscalité des droits de succession et de donation : protéger les classes moyennes et populaires, et mieux redistribuer les richesses.

Nous avons nommé Mme Christine Pires Beaune rapporteure sur ce texte, qui est l'une des dix propositions de loi ou de résolution que le groupe socialiste a souhaité inscrire à l'ordre du jour de la séance du jeudi 18 février, sa journée réservée. Il s'agira du sixième texte appelé : il a donc peu de chances d'être examiné en séance publique, mais nous allons y travailler en commission.

Mme Christine Pires Beaune, rapporteure. Selon une enquête menée en 2017, les Français jugent très défavorablement l'impôt sur l'héritage. Ils étaient 87 % à déclarer que « l'impôt sur l'héritage devrait diminuer, car il faut permettre aux parents de transmettre le plus de patrimoine possible à leurs enfants », quand 9 % seulement estimaient que « l'impôt sur l'héritage devrait augmenter, car les héritages entretiennent les inégalités sociales ». Seulement 3 % ne tranchaient pas entre ces deux options. L'hostilité aux droits de succession a même augmenté depuis 2011, année où 78 % des Français se prononçaient pour leur baisse.

Fait plus remarquable encore, cette hostilité varie peu selon le revenu, la composition du patrimoine, la qualité d'héritier ou de donataire, les espérances d'héritage, ou même le degré de connaissance de la fiscalité successorale. Elle est plus faible chez les personnes possédant des diplômes élevés, les cadres supérieurs et les professions intellectuelles.

Pourtant seules 35 % des successions sont imposables. C'est dire la profondeur du malentendu qui entoure la fiscalité des successions et des donations, qui est rejetée par ceux même qu'elle épargne.

Alors qu'elle est devenue une pièce maîtresse de la fiscalité du patrimoine depuis la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et que sa contribution à l'égalité des chances apparaît décisive, elle reste l'impôt le moins populaire parmi nos concitoyens. Un sondage de 2013 du journal *Le Monde* classait, par ordre de popularité, en premier l'ISF et l'impôt sur les sociétés, qui recueillaient quelque 80 % d'avis favorables, contre moins de 20 % pour les droits de succession.

Nous sommes pourtant entrés, depuis trente à quarante ans, dans une nouvelle phase de croissance des inégalités patrimoniales, dans laquelle la transmission du patrimoine joue un rôle très important. Alors que les inégalités dans la distribution des patrimoines privés avaient fortement diminué sous le coup des deux guerres mondiales et des décennies de croissance et d'inflation qui ont suivi la Libération, c'est désormais la tendance inverse qui s'observe.

Entre 1998 et 2015, le patrimoine des Français a doublé, mais la part détenue par les 20 % les moins dotés, elle, a diminué. Cette tendance s'explique par des évolutions macroéconomiques. Le rapport entre capital et travail dans la valeur ajoutée tend à se déformer au détriment de ce dernier, et le contexte de politique monétaire accommodante tire à la hausse les prix des actifs, enrichissant les possédants.

Entre 1980 et 2015, la valeur réelle du revenu disponible des ménages français a augmenté de 77 %, tandis que leur patrimoine était multiplié par trois. Si rien n'est fait, le prolongement de ces tendances nous ferait revenir à une société d'héritiers comparable à celle de la Belle Époque, lorsque le centième le plus riche de la population, en France, possédait 60 % de la richesse nationale.

En outre, le vieillissement de la population contribue à accentuer ces inégalités en concentrant le patrimoine chez les plus âgés. Selon l'économiste Clément Dherbécourt dans un rapport de France Stratégie, *« du seul fait de l'évolution de la structure de la population et de l'augmentation du taux de mortalité, la part des transmissions annuelles dans le revenu disponible net des ménages augmentera de 4,5 points, passant de 19 % aujourd'hui à plus de 25 % en 2050. Si, en outre, le patrimoine net moyen par âge croît au même rythme qu'entre 1990 et 2012, les transmissions représenteront plus de 31 % du revenu disponible en 2050 »*.

Notre système fiscal apparaît largement inadapté au défi économique, social et démocratique que représente ce retour en force de l'héritage dans nos sociétés.

Tout d'abord, c'est un système complexe et daté, dont les principes ont été fixés par une loi de 1901 qui a instauré une imposition progressive des successions selon plusieurs barèmes, s'appliquant selon le degré de proximité familiale entre le donateur ou le défunt et le bénéficiaire. Cette complexité n'est sans doute pas pour rien dans l'impopularité de l'impôt sur l'héritage, et il faut y remédier.

De plus, ce système incite peu aux donations aux jeunes générations, ou plutôt y incite surtout les plus aisés, grâce au renouvellement périodique des abattements.

Il présente aussi d'importantes brèches permettant aux plus gros patrimoines d'échapper à l'impôt, notamment grâce au régime d'exception dont bénéficie l'assurance-vie. On le sait, l'assurance-vie n'est pas soumise aux droits de succession, sauf pour les primes versées après 70 ans. Pour le reste, seules les primes versées depuis 1998 sont fiscalisées, à travers un prélèvement spécifique très avantageux au taux de 20 % pour les premiers 700 000 euros et de 31,25 % au-delà, le tout après un abattement, également généreux, de 152 500 euros par bénéficiaire. Je rappelle d'ailleurs que cinquante-six de nos collègues du groupe Modem avaient tenté de réformer ce régime dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021, par un amendement que j'ai évidemment soutenu mais qui a malheureusement été rejeté.

Cette exclusion de l'assurance-vie du droit des successions, si elle a pu avoir une justification historiquement, n'est plus acceptable alors qu'elle est devenue un pur produit de placement bien plus qu'une opération de prévoyance. Placement préféré des Français, elle concentre aujourd'hui des encours de près de 1 800 milliards d'euros. Rien ne peut justifier un tel régime de faveur, et surtout pas l'investissement dans les entreprises, puisque près de 80 % des encours sont placés sur des fonds en euros non risqués. Sans compter les pratiques d'évasion fiscale, dont l'affaire OpenLux, après d'autres, vient nous rappeler l'ampleur.

Enfin, notre fiscalité des transmissions est inéquitable en ce qu'elle favorise à l'excès les transferts au sein de la famille nucléaire, au détriment des autres. Le tarif applicable entre parents jusqu'au quatrième degré, par exemple d'oncle à neveu ou de grand-oncle à petit-neveu, est de 55 % après un abattement très réduit, et celui entre parents au-delà du quatrième degré et entre personnes non parentes est de 60 %. De tels taux ne sont pas justifiés pour des montants qui peuvent être modestes, et ne sont plus adaptés aux nouvelles formes de familles et à l'individualisme croissant de nos sociétés.

Ces difficultés, avec l'évolution du contexte économique de long terme, expliquent que notre système fiscal soit aujourd'hui inadapté et impuissant face à la montée des inégalités à laquelle nous assistons.

La proposition de loi que je présente avec mes collègues du groupe Socialistes et apparentés mais aussi des collègues d'autres groupes, que je tiens à remercier, vise à rétablir plus d'égalité dans la répartition du patrimoine, entre les générations, entre les individus et les familles, et entre riches et pauvres.

Elle rompt avec la logique familiale inspirée du droit civil pour instituer un barème fiscal unique pour tous les individus et toutes les transmissions. La simplification est radicale, et permet d'améliorer l'égalité entre nos concitoyens en mettant un terme au renouvellement périodique des abattements. Un abattement individuel unique, à vie, serait instauré, d'un montant de 300 000 euros : ce que chacun pourrait recevoir au cours de sa vie en franchise de tout droit. Au-delà de ces 300 000 euros, un même barème s'appliquerait à tous, sans tenir compte d'aucun lien familial, avec trois tranches : une taxation à 30 % jusqu'à 800 000 euros, puis 45 % jusqu'à 1 600 000 euros, et enfin 60 % au-delà. Nous pourrions même réfléchir à une tranche supérieure : j'ai déposé un amendement en ce sens.

Ce texte renouvelle donc la logique et l'ambition des droits de succession et de donation, en changeant leur barème mais aussi en élargissant notablement leur assiette, puisqu'il y soumet enfin l'assurance-vie.

Au total, cette proposition alourdit la fiscalité sur la transmission des gros patrimoines tout en l'allégeant pour l'immense majorité des Français, œuvrant ainsi à la disparition des déséquilibres accumulés au cours des quarante dernières années.

Ce sujet de la fiscalité de l'héritage est rarement abordé dans nos murs, et pourtant l'urgence grandit. Depuis quarante ans, le retour en force de l'héritage, d'abord insidieux, mais de plus en plus visible, fait mentir chaque jour un peu plus la promesse républicaine d'égalité.

Nous savons pourtant que la question ne laisse pas nos collègues de la majorité indifférents, en tout cas pas tous. Un bref élan avait saisi certains d'entre eux, il y a deux ans. En septembre 2018, Christophe Castaner, alors patron du parti La République en marche, appelait de ses vœux une « réflexion sans tabou » sur la fiscalité des successions afin de lutter contre la « progression des inégalités de naissance ». Stanislas Guérini se disait lui aussi favorable à une réforme de la fiscalité des successions car « le patrimoine hérité creuse les inégalités ». Un élan bien vite retombé – peut-être étouffé, qui sait – mais un élan bien légitime, puisqu'il puisait son ressort à la naissance même de votre mouvement. Le ministre et candidat Emmanuel Macron martelait vouloir privilégier le risque sur la rente. C'est bien cette logique qui a conduit, semble-t-il, à la réforme de l'ISF, qui visait à le transformer en « impôt sur la rente immobilière ».

La préférence pour le mérite et l'égalité des chances, contre la rente, contre les intérêts installés, contre les privilèges oserai-je, s'était d'ailleurs affichée dès 2015 dans l'intitulé d'une loi pour la croissance, l'activité et... l'égalité des chances.

Or, quelle meilleure manière de rétablir cette belle égalité à laquelle nous tenons tant qu'en diminuant l'inégalité entre toutes, celle liée à la richesse que l'on tient de sa naissance ? C'est bien ce type de privilèges indus que les représentants de la nation, réunis et conscients pour la première fois d'eux-mêmes, ont voulu supprimer pendant la nuit du 4 août, afin que plus jamais, on ne puisse être riche de tout en s'étant contenté de naître et rien de plus.

Cette proposition de loi constitue une occasion d'honorer la promesse d'égalité et de refonder le pacte républicain sur des bases modernes afin de garantir une réelle égalité des chances, sachant qu'il y a quelques jours seulement, quinze députés En marche, dont Pierre Person, Hugues Renson ou Coralie Dubost, adressaient un courrier au Premier ministre pour poser la question des droits de succession.

Cette proposition de loi constitue un texte d'avenir, de solidarité et de progrès, au service des jeunes générations et de celles à venir. Puisse-t-elle recueillir la plus large approbation.

M. le président Éric Woerth. Je salue le travail que vous avez accompli, même si je n'en partage pas toutes les conclusions, ni la philosophie.

Il y a évidemment des points à faire évoluer, mais l'assurance-vie, compte tenu du nombre de Français détenteurs d'un contrat et de l'importance des montants investis, est un sujet extrêmement sensible, d'un point de vue politique comme financier. Quant à déconstruire l'assurance-vie, c'est encore une autre histoire. Nous y reviendrons.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général. Merci, madame la rapporteure, pour cette proposition de loi et le travail que vous avez effectué sur ce sujet qui mérite un débat approfondi, que nous n'avons effectivement pas suffisamment dans notre enceinte : lors des textes budgétaires, nous examinons des sujets parcellaires et donnons des opinions assez vagues sans entrer dans le détail de la fiscalité des transmissions. Votre proposition de loi a ce mérite de nous donner une occasion d'avoir ce débat sur la fiscalité du patrimoine et des transmissions.

Il y a un sujet de société, un sujet intergénérationnel, un sujet de vivre ensemble derrière cette problématique. Cette proposition de loi contient des innovations pouvant être intéressantes, comme l'idée d'un droit personnel, à vie, à un montant de dons et héritages non fiscalisé, qui peut être une piste à creuser. Elle a aussi le grand mérite de procéder à une simplification de la fiscalité, sujet qui m'est cher, et de donner plus de liberté individuelle à chacun. Je rejoins votre philosophie sur ces points.

En revanche, je trouve qu'elle a des limites, qui sont pour moi bloquantes. La première, qui n'apparaît pas dans sa présentation un peu trompeuse, est qu'elle alourdit substantiellement la fiscalité des successions. Vous parlez des hauts niveaux de patrimoine, mais elle alourdit aussi la fiscalité pour les petits patrimoines. Par ailleurs, les données de référence manquent. Je ne vous en fais pas le grief, car je sais combien il est difficile d'en obtenir de l'administration fiscale, et je vous rejoins sur l'intérêt d'en avoir davantage.

Autre frein, bien sûr d'un point de vue de rapporteur général : les conséquences budgétaires de telles mesures. Les droits de mutation à titre gratuit (DMTG) représentent 15 milliards d'euros par an : un peu plus de 12 pour les successions, un peu moins de 3 pour les donations. Qu'il faille procéder à des rééquilibrages, je l'admets sincèrement. C'est un travail à mener. En revanche, les ordres de grandeur en jeu imposent d'agir avec la plus grande précaution, en se basant sur des chiffres extrêmement précis.

Dès qu'il est question de fiscalité des ménages, je crains également le risque d'éviction, et votre proposition de loi n'y fait pas échapper. Notre pays a déjà un des taux de fiscalité les plus lourds sur le patrimoine transmis. Une réforme doit vraiment se concevoir d'une main tremblante, en songeant à l'optimisation et à l'exil fiscal qu'elle pourrait entraîner. Nous savons que cela existe, nous l'avons vu dans un passé encore récent et notre majorité a

réussi à contribuer à rapatrier un certain nombre de patrimoines et d'investissements avec les réformes fiscales du début du mandat. Il faut se garder de toute réforme qui constituerait le match retour de l'exil fiscal.

Enfin, le président Woerth a mentionné la question très importante de l'assurance-vie. On ne peut pas s'exonérer de la plus grande précision s'agissant de ce qu'on appelle le placement préféré des Français et de ses 1 800 milliards d'euros d'encours. Or votre proposition de loi pourrait présenter un vrai risque de défiance et d'encouragement au retrait. Je ne dis pas cela parce que je considérerais que l'assurance-vie serait un produit parfait à maintenir absolument tel quel, mais parce que la direction que prennent les assureurs-vie est plutôt positive. Avec des unités de compte de plus en plus présentes dans les contrats, qui sont passées de 27 % en 2019 à plus de 34 % de la collecte en 2020, ou encore des unités de compte labellisées ISR (investissement socialement responsable) en augmentation, il y a une dynamique positive en termes d'orientation de ce placement qui, je pense, ne doit pas être freinée. On pourrait aussi parler des droits du conjoint survivant, qui risqueraient d'être affaiblis avec cette proposition de loi.

J'encouragerai pour conclure, plutôt qu'à adopter cette proposition de loi, à poursuivre les travaux sur la réforme des DMTG, notamment autour de trois axes. Le premier serait d'introduire une dose de fiscalité environnementale et solidaire dans la fiscalité des donations et successions car la fiscalité sert à orienter les choix. Le deuxième, qui est une conviction personnelle, serait de favoriser davantage les donations. Gérald Darmanin, alors ministre de l'action et des comptes publics, s'était lui aussi exprimé en ce sens. Je trouverais notamment pertinent de dissocier le barème des droits de donation de celui des droits de succession. Enfin, et vous en avez parlé, il est nécessaire de moderniser la fiscalité des donations et successions en tenant compte des nouvelles réalités familiales et de l'individualisation des rapports sociaux.

Un dernier mot pour dire que tout cela doit aller de pair avec une nouvelle forme de rémunération des salariés, notamment en termes de partage de la valeur. Nous l'avons dit dans l'hémicycle ces dernières années, notamment autour de la loi PACTE (loi relative à la croissance et la transformation des entreprises). Je pense que le partage de la valeur doit davantage contribuer au patrimoine des Français, notamment à travers la participation au capital des entreprises.

M. le président Éric Woerth. S'agissant des donations, le groupe Les Républicains a proposé nombre d'amendements, dans différents projets de loi de finances, qui n'ont jamais été adoptés ni fait l'objet d'une discussion sérieuse. La donation accélère la transmission du patrimoine, ce qui est plutôt bon pour l'économie. Il faudrait peut-être de temps en temps accepter de voter nos amendements.

Mme Valéria Faure-Muntian. L'honneur de notre République réside en partie dans le droit de chacun à réussir socialement et économiquement quels que soient ses origines, ses croyances ou son genre. Cette réussite par le travail et l'effort est le levier essentiel de l'égalité dans notre pays. Pour rendre encore plus efficace cette égalité, le Président de la République annoncera demain des mesures de lutte contre les discriminations.

Une famille, une communauté, une nation se construisent par des liens solidifiés par la transmission. Il est donc naturel de vouloir transmettre à ses proches son patrimoine, la récompense de ses efforts, le résultat de ses sacrifices, les fruits de son travail, sans craindre une confiscation résultant d'un débat idéologique. Je reconnais que des voies d'amélioration existent. Malheureusement, la présente proposition de loi ne répond pas aux objectifs qu'elle s'est fixés. Elle s'avère même contreproductive et viendrait remettre en question la transmission entre conjoints, qui bénéficie principalement aux femmes.

Alors que 87 % des Français se déclarent favorables à l'allègement de la fiscalité relative à l'héritage, que quinze des trente-cinq pays de l'OCDE ont d'ores et déjà supprimé cet impôt et qu'avec 45 % en ligne directe, la France est déjà le pays au taux marginal d'imposition le plus élevé de l'Union européenne, vous souhaitez porter ce taux à 60 % ! Pendant que vous proposez d'alourdir les dépenses fiscales des Français dans une situation de crise sans précédent, nous nous sommes engagés à ne pas augmenter leurs impôts. Bien loin de favoriser la réussite, ce texte avantage les montages les plus complexes, accessibles seulement aux contribuables les plus aisés, pénalise par définition la classe moyenne et obère les solidarités entre générations. Il contredit aussi l'évolution démographique contemporaine, qui rend nécessaire de fluidifier la transmission entre les générations et d'orienter le patrimoine des Françaises et des Français vers l'économie productive. Pour toutes ces raisons, le groupe La République en marche votera contre ce texte.

Mme Marie-Christine Dalloz. Je vous entends tous dire qu'il n'y a pas de débat sur la fiscalité du patrimoine, mais si ! Les droits de succession font partie intégrante de la fiscalité du patrimoine. Il y a deux éléments fondamentaux à rappeler dans le cadre de ce débat. D'abord, les taux de prélèvement en France sont le record absolu en Europe. Nous en sommes à 44 % du PIB en niveau de prélèvements obligatoires. Ensuite, la rapporteure devrait se rappeler ce qu'il s'est passé sous la législature précédente, lorsqu'elle faisait partie de la majorité : à force de bouger toutes les lignes tous les ans et d'augmenter les impôts à chaque projet de loi de finances parce qu'il fallait trouver de nouvelles ressources, on a réussi en France à générer ce qu'on appelle le ras-le-bol fiscal. Ce n'est pas si vieux que ça, il faut juste s'en souvenir.

Les réponses que vous apportez dans votre proposition ne me semblent pas du tout adaptées. Vous donnez le sentiment d'avoir besoin d'un bouc émissaire : le patrimoine important, que ses détenteurs veulent transmettre à leurs descendants. La réalité, et vous l'avez rappelée, est que seulement 35 % des successions sont imposables, selon des niveaux très disparates.

Le groupe Les Républicains s'oppose catégoriquement à toute nouvelle hausse d'impôts. Au contraire, nous pensons qu'il faut faciliter la transmission anticipée des patrimoines, pour favoriser le pouvoir d'achat des plus jeunes générations, qu'il s'agisse de consommation ou d'investissement – car la relance passera aussi par de l'investissement, et que faciliter les transmissions sera peut-être une façon de la soutenir. Nous sommes défavorables à cette proposition de loi.

M. Mohamed Laqhila. Je salue le travail très documenté de la rapporteure, qui pose de bonnes questions. Je rappellerai simplement au rapporteur général que notre famille politique est attachée aux règles de dévolution successorale issues du code civil.

Le sujet reste largement méconnu de nos concitoyens, qui le découvrent le plus souvent après le décès d'un proche. Nous vous rejoignons, madame la rapporteure, sur la nécessité de réformer les droits de succession, en raison des conséquences de l'augmentation de l'espérance de vie. Si vous vous inquiétez à juste titre des inégalités intergénérationnelles, votre proposition de loi risque de les aggraver, avec l'instauration d'un rappel fiscal à vie qui risque de décourager fortement les donations. Selon nous, c'est l'inverse qu'il conviendrait de faire : diminuer le délai de rappel et augmenter les plafonds d'abattement, de manière à favoriser les donations notamment au profit des petits-enfants.

Notre principal problème réside dans la faible circulation du patrimoine entre les générations : les détenteurs de patrimoine vivant plus longtemps, les héritiers sont couramment des cinquantenaires, qui ont une vie professionnelle et sont souvent propriétaires de leur résidence principale. Or des études montrent que des donations plus précoces, et notamment avant 35 ans, ont un effet positif sur la création ou la reprise d'entreprises, et donc sur l'emploi.

Cette proposition de loi pose donc de bonnes questions, mais elle reflète une vision inquiétante et idéologique de la société. Il fallait oser ! Le groupe Mouvement démocrate et démocrates apparentés s'opposera donc à son adoption.

Mme Claudia Rouaux. Je tiens également à féliciter et remercier tous ceux qui ont participé à ce travail. C'est un sujet important pour nos concitoyens, dont 87 % considèrent que les droits de succession sont trop élevés. On peut comprendre leur aspiration à transmettre à leurs enfants le fruit d'une vie de travail.

Le groupe Socialistes et apparentés n'est pas seul à vouloir réformer les droits de succession : des voix se sont fait entendre à plusieurs reprises au sein du groupe LaREM. Christophe Castaner avait ouvert une brèche en 2018, avant que le président Macron lui signifie une fin de non-recevoir. Dans une tribune récente publiée par *Le Journal du dimanche*, quelques députés du groupe LaREM ont exprimé leur souhait de rouvrir le débat.

Malgré la richesse du rapport, force est de constater que les études d'impact font cruellement défaut. À l'heure de la dématérialisation, comment expliquez-vous, madame la rapporteure, qu'aucune donnée chiffrée relative aux DMTG ne vous ait été transmise ? Le rapporteur général en dispose-t-il ?

M. Vincent Ledoux. Merci à Mme Pires Beaune pour la qualité de ses travaux : son exposé des motifs et son pré-rapport sont très instructifs. La proposition de loi offre des solutions très lisibles s'agissant de ce sujet complexe. La fiscalité des DMTG mérite un débat constructif, dont les enjeux sont les inégalités de patrimoine, les risques liés à une société de rentiers et l'ascenseur social en panne.

Nous avons plusieurs points de désaccord. Alors que vous souhaitez un barème unique quels que soient les liens de parenté, nous pensons qu'une fiscalité distincte pour les transmissions en ligne directe a du sens. Il serait parallèlement intéressant d'encourager les donations du vivant, pour qu'elles bénéficient aux classes d'âge qui en ont le plus besoin : il y a là un angle mort dans votre réflexion. Enfin, l'alignement de la fiscalité de l'assurance-vie sur celle des DMTG n'est pas opportune en l'absence d'étude d'impact préalable. Il faut en revanche lui rendre son rôle originel : l'investissement dans l'économie réelle.

Vos solutions ne nous convainquent donc pas : depuis le début de la crise le groupe Agir ensemble a répété que l'heure n'était pas à l'augmentation de la fiscalité. Nous voterons contre cette proposition de loi.

M. François Ruffin. Merci pour cette proposition de loi, qui devrait être consensuelle si l'on se rappelle les propos du candidat Macron, qui voulait promouvoir le risque face à la rente et favoriser la taxation de la succession face à l'ISF. La suppression de ce dernier étant acquise, vous proposez de compléter le programme macroniste : les députés de La France insoumise sont prêts à vous accompagner dans cette démarche.

Dans la réalité, 87 % des Français héritent de moins de 100 000 euros : tous ceux-là, cette proposition de loi les laisse tranquilles. Elle se concentre sur les 10 % du haut, et donc sur le cœur de la fabrique des inégalités, puisque ces 10 % disposent de la moitié du patrimoine total. Le fossé est tel que leur patrimoine est 211 fois supérieur à celui des 10 % les plus pauvres – et si l'on considère les 1 % les plus riches, le rapport atteint 600. L'argent va à l'argent : ceux qui héritent étaient déjà riches. Le taux marginal d'imposition de 45 % est présenté comme un épouvantail, alors que le taux effectif est faible pour les hauts patrimoines compte tenu des assurances-vie, abattements et niches diverses : résidence principale, forêts, monuments, entreprises...

Votre proposition, que nous soutenons, est d'organiser la taxation, comme en Irlande, non par opération mais en fonction de celui qui reçoit : on ne paye aucun impôt jusqu'à 300 000 euros reçus, tout au long de la vie, puis on est soumis à un barème progressif. Cela apporterait une clarification bienvenue, alors que l'impopularité des droits de succession en France est largement due au flou qui est entretenu sur la question.

M. Michel Castellani. Merci à tous ceux qui ont participé à ce rapport. La fiscalité des transmissions est un élément essentiel pour l'évolution de la société et la répartition de la richesse. Aujourd'hui, on constate d'une part que les 10 % les plus riches perçoivent 50 % du montant des transmissions, et d'autre part que la complexité des abattements, niches et dispositifs particuliers incite les familles les plus aisées à adopter des stratégies fiscales, parmi lesquelles l'expatriation – qui est pour le moins contestable.

Pour sa part, le groupe Libertés et territoires a proposé une réforme de l'imposition du patrimoine en laissant le choix de payer l'impôt soit sur la détention du patrimoine, soit sur la transmission.

Les spécificités sociales et historiques de la Corse et de l'outre-mer y rendent une refonte modulable de la fiscalité du patrimoine nécessaire, avec un transfert en tout cas pour la collectivité de Corse. Nous défendons depuis longtemps un statut fiscal spécifique, porteur de justice sociale et de développement économique pour l'île.

Mme Émilie Cariou. Je remercie Mme Pires Beune de cette proposition. Les inégalités sociales sont la source des maux de la société française. La reproduction sociale bloque non seulement l'évolution de la société, mais aussi l'amélioration des conditions de vie, enjeu du pacte républicain tel que nous le concevons. Un effort de clarification et d'unification des abattements sur les donations a été fait, appréciable face au maquis actuel. Les nouveaux abattements adoptés par la majorité en loi de finances rectificative pour 2020 me paraissent à ce propos totalement infondés, mais tous nos amendements tendant à y revenir ont été bien évidemment rejetés.

Je rappelle que l'impôt sur les successions ou donations n'empêche en rien les transmissions : il s'agit simplement de participer à la solidarité nationale par le paiement d'un impôt, assis sur un flux financier. C'est la base même de l'effort fiscal et du pacte républicain, conformément à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Le modèle français repose sur la solidarité : ce n'est pas celui des paradis fiscaux. Je suis donc étonnée par la position du groupe LaREM, surtout alors que Stanislas Guerini avait fait figurer la réforme de la fiscalité du patrimoine dans sa contribution au grand débat national qui a suivi la crise des gilets jaunes. Le quinquennat touche à sa fin : si la réforme n'est pas lancée maintenant, elle ne se fera pas.

Quant aux taux de prélèvements fiscaux en France, ils doivent être mis en regard de l'ensemble des services publics accessibles à l'ensemble des Français, en matière de santé et d'éducation notamment, qui relèvent du secteur privé à l'étranger.

Enfin, il est urgent de soumettre l'assurance-vie à un impôt, en particulier à l'occasion des transmissions, puisque vous avez refusé de la soumettre à une forme d'impôt sur la fortune. Être exonéré d'impôt sur le patrimoine et d'impôt sur la transmission, cela fait beaucoup.

Telles sont les raisons pour lesquelles je voterai en faveur de cette proposition de loi.

M. Jean-Paul Mattei. L'analyse de la situation réalisée pour cette proposition de loi est excellente. Ce qui me choque, c'est le décalage avec les notions de famille et de dévolution successorale inscrites dans le code civil. Je suis attaché à un droit continental qui reconnaît pleinement la famille. Or vous ne faites aucune distinction entre enfants, petits-enfants, conjoints et autres. C'est un véritable sujet de société : on peut s'interroger sur la pertinence de ce choix.

Par ailleurs, ce texte devrait s'inscrire dans le cadre d'une réforme globale de la fiscalité du patrimoine, incluant aussi les questions relatives aux plus-values immobilières, aux revenus fonciers ou à l'assurance-vie – pour laquelle notre groupe avait proposé par amendement un alignement sur la fiscalité successorale en ligne directe.

Ce texte a le mérite d'ouvrir le débat. Puisque vous avez mentionné les familles recomposées par exemple, il serait utile de travailler sur l'adoption. Mais nous disposons déjà d'outils en la matière, par exemple pour les cas d'adoption des enfants du conjoint : je pense qu'il est préférable de chercher à améliorer les outils déjà existants plutôt que de créer, comme votre texte, un véritable séisme dans la fiscalité.

Vous avez aussi écarté de votre texte tout le sujet de la transmission d'entreprise, notamment dans le cadre du pacte Dutreil. C'est l'article 777 du code général des impôts qui fixe les barèmes applicables, et une question peut se poser à propos du taux de 60 %. Il faut mener une réflexion sur la transmission à titre gratuit des entreprises à leurs salariés.

Bref, les pistes sont nombreuses et le texte ne va pas assez loin. Il faut l'inscrire dans une réflexion plus globale sur la fiscalité du patrimoine.

M. Charles de Courson. Ma première remarque concerne une anomalie française : nous ne disposons pas de statistiques sur les donations et les droits de successions, car tout est encore réalisé manuellement. L'administration fiscale ne nous fournit donc pas de données sur les montants ou la composition des patrimoines concernés, ne serait-ce que par tranche. Cette situation pourrait commencer à évoluer dans un ou deux ans, notamment pour les donations.

Il est impossible de réformer les DMTG en s'exonérant d'une réflexion sur l'ensemble des éléments de la fiscalité du patrimoine : IFI (impôt sur la fortune immobilière), une partie de l'impôt sur le revenu... Cela permettra d'arriver à une cohérence globale, plutôt que de se contenter d'un bricolage.

La rapporteure ne s'est pas assez étendue sur les présupposés idéologiques de ses propositions. Tout cela nous ramène à un débat vieux de plusieurs siècles sur le fondement du droit de propriété, et sur sa légitimité même, ainsi que sur la famille et la pertinence de la transmission du patrimoine en son sein. Aux États-Unis, pays qu'on ne peut suspecter de marxisme, la transmission de biens est entièrement libre ; la question de la fiscalité s'y pose donc très différemment. Nous devrions donc avoir une réflexion préalable sur le droit de la transmission.

Il manque aussi une réflexion sur l'incidence économique des réformes proposées. J'entrevois pour ma part plusieurs problèmes, à commencer par la désincitation à l'épargne, puisque une majorité de gens mettent de l'argent de côté pour aider leurs enfants. C'est légitime, et cela contribue au dynamisme de l'économie, en encourageant à travailler davantage. Par ailleurs, l'absence de toute comparaison européenne est fortement préjudiciable. On constaterait qu'il y a deux écoles de pensée : on applique soit un impôt annuel à taux fixe sur le capital, soit des droits de succession. Comme en France nous sommes plus intelligents que tout le monde, nous cumulons ces deux fiscalités. Il faut pourtant choisir, ou à tout le moins bien les articuler, ce qui n'est actuellement pas le cas.

La dimension sociale est également fondamentale. La proposition de loi repose en définitive sur la conception d'une société atomisée, qui serait composée d'individus, et non de groupes, dont la famille.

Enfin, l'assurance-vie absorbe environ le quart de la dette publique française. Il convient donc de bien réfléchir avant de toucher à sa fiscalité, notamment en ce qui concerne les transmissions.

Je suis donc en complet désaccord avec ces propositions.

Mme Christine Pires Beaune, rapporteure. Un grand merci à chacun des orateurs. Nos positions ont tout de même des points de convergence.

Il est bien clair que je ne vous propose pas une réforme paramétrique, mais un véritable changement de paradigme. Il s'agit de se placer du point de vue de celui qui reçoit : on pourra recevoir 300 000 euros, tout au long de sa vie, sans payer aucun impôt. Si l'on rapporte ce montant au patrimoine et à l'héritage moyens, qui sont bien en deçà, hors assurance-vie, on voit bien que cette réforme est conçue au bénéfice des classes moyennes et populaires.

Quant à l'assurance-vie, si l'encours comme le nombre de détenteurs sont très importants, le fait est que le quart de cet encours est détenu par une poignée de personnes – puisque il n'y a ni limitation du nombre de contrats souscrits, ni plafond de dépôts. L'assurance-vie est une véritable niche fiscale.

S'agissant de l'exil fiscal, il existe quelques études, qui montrent qu'il est très difficile d'échapper aux droits de succession. Il faut en effet expatrier à la fois le foyer fiscal fortuné et ceux des héritiers, sans savoir quand surviendra le décès et à un âge où l'on apprécie souvent le système de soin français. Le risque est donc faible. Une étude de 2014 a montré que même en Suisse l'exil fiscal était très peu pratiqué d'un canton à l'autre, malgré la grande disparité de leurs taux d'imposition des successions.

Les assureurs disent souvent qu'une réforme de la fiscalité de l'assurance-vie mettrait à bas l'économie française, mais 80 % des encours sont investis dans des fonds en euros. Il existe bien d'autres produits d'épargne qui bénéficieraient à l'économie, dont certains ont d'ailleurs été créés très récemment par l'actuelle majorité.

En France, le patrimoine net médian est de 117 000 euros, le patrimoine net moyen de 240 000 euros et le patrimoine brut moyen de 276 000 euros. Le montant des successions hors assurance-vie s'établit en moyenne à 135 000 euros, et à 41 000 euros en médiane. Avec mon seuil de 300 000 euros, la part de Français qui n'acquitteraient pas de droits de succession serait aussi importante qu'aujourd'hui, voire encore plus. Mais certains ont intérêt à entretenir le mythe d'un niveau élevé des droits de succession. Ils mettent en exergue notre taux marginal de 45 %, alors que le taux moyen d'imposition des successions réalisées est de 3 % ! Cette proposition de loi et les données figurant dans mon rapport tentent de déconstruire ce mythe.

Lors de leur audition, les représentants de la direction des affaires civiles et du Sceau du ministère de la justice ont confirmé que notre proposition de loi était compatible avec le droit civil des successions : le droit civil privilégie la famille nucléaire par le biais de la réserve héréditaire, mécanisme qui n'est en rien modifié par notre texte. Ils nous ont bien dit qu'il n'y avait selon eux aucune raison de redoubler cette faveur par une fiscalité plus lourde pour les parents plus éloignés ou pour les personnes étrangères à la famille, qui sont assommés de droits de succession même pour de petits legs. Bref, nous concrétisons là la volonté de simplification chère au rapporteur général.

S'agissant des comparaisons internationales, les données sont peu nombreuses, malgré le lancement d'une étude par l'OCDE en 2018. Je rappelle cependant que seules 35 % des successions en France sont imposées, avec un taux réel de 3 %.

Quant aux difficultés d'accès aux données sur les transmissions de patrimoine, elles sont incompréhensibles. J'ai posé une question écrite sur ce sujet en septembre dernier. Quand on se rend chez un notaire pour établir une déclaration de succession, tout se fait de façon informatisée. Ce n'est qu'à la fin qu'on imprime un papier qu'on transmet, signé, à l'administration fiscale. C'est en train de changer grâce au projet « e-Enregistrement », comme nous avons pu l'apprendre au cours de l'audition très intéressante des représentants du Conseil supérieur du notariat – à part celle des représentants de Bercy, à qui il faut toujours tirer les vers du nez, les autres auditions ont été très ouvertes. J'espère que nous pourrons avancer assez vite sur ce sujet de l'accès aux données. J'avais déposé un sous-amendement en ce sens, mais je crois que je n'aurai pas l'occasion de le défendre. Quoi qu'il en soit, monsieur le président, monsieur le rapporteur général, nous devons rester très vigilants quant au cahier des charges qui est en train de se négocier sur ce projet de collecte des informations. Si les données que nous recevons ne sont pas celles que nous jugeons exploitables, cela n'aura servi à rien.

La commission en vient à l'examen des amendements.

Article 1^{er} : *Instauration d'un rappel fiscal des donations et des successions à vie et par bénéficiaire*

*La commission **rejette** successivement les amendements rédactionnels CF7 et CF8 de la rapporteure, ainsi que son amendement CF9 qui remédie à un oubli.*

*Elle **rejette** l'article 1^{er}.*

Article 2 : *Création d'un abattement unique de 300 000 € par bénéficiaire sur les biens reçus à titre gratuit*

*La commission **rejette** l'article 2.*

Article 3 : *Création d'un barème unique des droits de mutation à titre gratuit*

La commission examine l'amendement CF10 de la rapporteure.

Mme Christine Pires Beaune, rapporteure. Cet amendement vise à ajouter au barème une tranche taxée à 70 %, pour la part nette taxable excédant 10 millions d'euros – ce qui concerne peu de monde, vous en conviendrez.

*La commission **rejette** l'amendement CF10.*

*Puis elle **rejette** successivement l'amendement rédactionnel CF11 et l'amendement de coordination CF12 de la rapporteure.*

M. Jean-Paul Mattei. Je regrette que ce texte revienne sur les avantages fiscaux dont peuvent bénéficier les conjoints en matière de transmission. Vu les barèmes proposés et la tranche supplémentaire à 70 %, on rencontrera inévitablement des problèmes de liquidités, surtout s'il s'agit de la transmission de la résidence principale ou d'une entreprise – même dans le cadre du pacte Dutreil –, qui sont plus difficiles à réaliser. Cette proposition de loi est pertinente, mais elle me conforte dans l'idée que nous devons œuvrer ensemble à une réforme très large de la fiscalité du patrimoine, allant sans doute jusqu'à la fiscalité locale.

Mme Christine Pires Beaune, rapporteure. Il existe des régimes matrimoniaux favorables aux conjoints survivants : nous n'y touchons pas.

J'aurais dû préciser en préambule que ce texte n'a aucune visée de rendement budgétaire. Il ne s'agit pas de renflouer les caisses de Bercy, mais bien de réduire les inégalités dues aux dispositifs de transmission du patrimoine.

M. le président Éric Woerth. Les caisses de Bercy étant celles du pays...

*La commission **rejette** l'article 3.*

Article 4 : *Inclusion de l'assurance-vie dans le champ des droits de mutation à titre gratuit*

La commission est saisie de l'amendement CF13 de la rapporteure.

Mme Christine Pires Beaune, rapporteure. Cet amendement tire les conséquences de l'imposition de l'assurance-vie aux droits de mutation à titre gratuit, en supprimant les prélèvements spécifiques auxquels elle est soumise.

*La commission **rejette** l'amendement CF13.*

*Elle **rejette** l'article 4.*

Article 5 : *Suppression de l'abattement applicable aux parts successorales à défaut d'un autre*

*La commission **rejette** l'article 5.*

Article 6 : *Mesures de coordination*

La commission examine l'amendement CF14 de la rapporteure.

Mme Christine Pires Beaune, rapporteure. Je propose de supprimer une disposition de coordination superfétatoire.

*La commission **rejette** l'amendement CF14.*

*Elle **rejette** l'article 6.*

Après l'article 6.

La commission examine l'amendement CF15 de la rapporteure.

Mme Christine Pires Beaune, rapporteure. Les départements, les régions, les communes, leurs établissements publics et les établissements publics hospitaliers sont exonérés des droits de mutation à titre gratuit sur les biens qui leur adviennent par donation jusqu'au 31 décembre 2023. Je propose de supprimer ce bornage.

M. Charles de Courson. Qu'entendez-vous par bornage ?

Mme Christine Pires Beaune, rapporteure. Cette exonération n'est possible que jusqu'au 31 décembre 2023. Je propose de la pérenniser, pour que le régime soit le même que pour les donations à l'État.

M. Charles de Courson. C'est moi qui ai fait voter cette mesure, et je ne me souviens pas qu'elle ait été limitée dans le temps !

M. le président Éric Woerth. Il faudra revoir cela en loi de finances, si la proposition de loi n'est pas adoptée.

La commission adopte l'amendement CF15.

Article 7 : Gage

La commission rejette l'article 7.

Titre

La commission rejette l'amendement rédactionnel CF16 de la rapporteure.

Puis elle rejette l'ensemble de la proposition de loi modifiée.

Mme Christine Pires Beaune, rapporteure. Je voudrais remercier les députés pour cet enterrement de première classe : les fleurs étaient très jolies !

*

* *

Information relative à la commission

– La commission a désigné Mme Marie-Christine Dalloz rapporteur sur la proposition de nomination de M. Patrick de Cambourg à la présidence de l'Autorité des normes comptables.