

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête relative à l'imposition des plus hauts patrimoines et des revenus les plus élevés et à leur contribution au financement des services publics

- Audition de M. Nicolas FRÉMEAUX, professeur des universités, directeur adjoint du laboratoire d'économie de l'université Rouen Normandie 2
- Présences en réunion..... 15

Mardi

26 mai 2026

Séance de 18 heures 30

Compte rendu n° 031

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

**Présidence de
Mme Estelle Mercier,
Vice-présidente de la
commission**



La commission auditionne M. Nicolas Frémeaux, professeur des universités, directeur adjoint du laboratoire d'économie de l'université Rouen Normandie

Mme Estelle Mercier, présidente. Monsieur Frémeaux, vous avez publié plusieurs ouvrages et articles sur la transmission du patrimoine et son imposition. Dans *Les Nouveaux Héritiers*, paru en 2018, vous considérez que la forte concentration des transmissions patrimoniales accentue les inégalités. Vous proposez plusieurs réformes, dont une augmentation de la progressivité de l'imposition des successions.

Comme vous le savez, notre commission d'enquête s'intéresse à l'imposition des plus hauts revenus et des plus hauts patrimoines qui recourent à différents montages pour piloter leur richesse et atténuer leur imposition. Dans ce cadre, plusieurs auditionnés ont abordé la question des successions, certains pour souligner qu'elles font déjà l'objet d'une imposition relativement plus élevée que chez la plupart de nos voisins, et d'autres, comme le CPO, le Conseil des prélèvements obligatoires, pour proposer des réformes d'ampleur. Votre audition permettra d'enrichir notre réflexion à ce sujet.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(M. Nicolas Frémeaux prête serment.)

M. Nicolas Frémeaux, professeur des universités, directeur adjoint du laboratoire d'économie de Rouen Normandie. Merci pour cette invitation, je suis ravi d'être ici pour discuter de la question importante des successions. Il y a en France un retour assez important de l'héritage qui transforme beaucoup d'aspects de la société, notamment la nature des inégalités et le rôle qu'y joue le mérite. Cet enjeu est à mon avis sous-exploité dans le débat public, même s'il revient ces dernières années. Je suis donc heureux de pouvoir discuter tant des questions d'accès aux données, très importantes pour les chercheurs et l'alimentation du débat public, que des questions de fiscalité.

M. Charles de Courson, rapporteur. Mes premières questions concernent l'accessibilité des données. Plusieurs études, notamment celle du Conseil d'analyse économique (CAE) intitulée « Repenser l'héritage » de décembre 2021, constatent que l'administration fiscale ne fournit pas d'informations exhaustives en matière de donation et de droits de succession. Qu'en pensez-vous et avez-vous des propositions pour améliorer les connaissances sur ce sujet ?

M. Nicolas Frémeaux. Je suis tout à fait d'accord, ce constat est partagé au sein des chercheurs, que ce soit en économie ou d'autres disciplines ; Mélanie Plouviez et moi avons d'ailleurs publié une tribune qui allait dans ce sens et qui a été co-signée par certaines personnes que vous avez auditionnées. C'est un vrai problème : je ne peux pas répondre à beaucoup des questions que vous m'avez transmises parce que ces données sont manquantes. On a longtemps été capable en France de produire et de publier des données, soit au niveau agrégé, dès le XIX^e siècle, ce qui permettait de retracer le poids de l'héritage et d'en dire quelque chose, par exemple sur sa répartition géographique ; soit au niveau microéconomique, depuis les années 1970, ce qui nous permettait de regarder qui reçoit ou qui paie quoi. Depuis 2010, on n'a plus aucune donnée microéconomique. L'enquête de 2010 est elle-même critiquée pour sa représentativité ; la plupart des études se réfèrent à l'enquête précédente de 2006, qui a donc

vingt ans. Cela complique considérablement le fait de dresser un constat sur la question du retour de l'héritage, d'évaluer certains dispositifs et d'en proposer d'autres. C'est une question importante eu égard aux montants en jeu : 400 milliards d'euros de flux de transmission patrimoniale, dont on ne sait pas qui reçoit quoi ni comment, et 20 milliards de recettes fiscales.

À ma connaissance, la production de ces données ne se heurte ni à des problèmes techniques ni à des obstacles légaux. Nous avons été capables de le faire et d'autres pays le sont – on n'est pas plus bête que la plupart des autres pays. À la suite de la publication de cette tribune, nous avons pu discuter avec la direction statistique de la DGFIP (Direction générale des finances publiques). Elle a déjà commencé un travail assez prometteur visant à appareiller les données de l'héritage avec celles des revenus et du patrimoine, de manière à avoir une vue plus globale de qui hérite de quoi et de ce qui est fait de ces héritages. Cependant, étant donné le travail à faire et le retard qui a été pris, je crois qu'on n'aura rien avant 2030 : on aura passé vingt, voire vingt-cinq ans dans certains domaines, sans aucune information.

Je n'ai pas de recommandation précise, le travail fait par la DGFIP est prometteur et répond à beaucoup d'interrogations mais il faudra encore attendre quelques années avant de pouvoir établir des constats clairs.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans *Les Nouveaux Héritiers*, on lit : « Aujourd'hui, pour devenir riche, il ne suffit pas de travailler beaucoup ; il faut aussi hériter. » Disposez-vous de données sur la part de la fortune héritée dans le patrimoine total et sur son évolution, à l'échelle de la richesse nationale comme à l'échelle individuelle, en particulier parmi les ménages disposant des plus hauts revenus et des plus hauts patrimoines ?

M. Nicolas Frémeaux. Oui, au niveau global, on est capable de mesurer le poids du patrimoine hérité dans le patrimoine total. Cela nécessite un certain travail car il faut découper les 15 000 milliards d'euros que représente le patrimoine privé entre ce qui vient de l'héritage et ce qui vient de l'épargne. Pour les années récentes, la répartition est à peu près de deux tiers pour l'héritage et un tiers pour l'épargne, alors que les proportions étaient inverses dans les années 1970. De ce point de vue-là, la remontée du poids de l'héritage au niveau agrégé est très nette, mais on n'atteint pas encore les niveaux d'avant la première guerre mondiale – 80 % à 90 %, selon la manière d'estimer.

En revanche, au niveau individuel, puisqu'on n'a pas d'informations précises sur ces déclarations de successions pour toutes les raisons que j'ai évoquées avant, on ne peut pas dire grand-chose. Les seules sources sur lesquelles on peut se baser viennent plutôt d'enquêtes de l'Insee. Pour « Histoire de vie et patrimoine », l'Insee interroge 10 à 15 000 personnes tous les trois à six ans et leur demande des informations sur leur patrimoine. C'est une enquête très bien faite que j'utilise pour mes recherches, mais qui a le défaut – comme beaucoup de ses équivalents – d'avoir une dimension déclarative. On demande aux gens ce qu'ils ont reçu et quelle est la valeur de leur patrimoine, or il est prouvé que le patrimoine est chroniquement sous-estimé, et l'héritage encore plus. Dès que l'on entre dans les détails, les chiffres sont tronqués, notamment lorsqu'on s'approche du très haut de la distribution. Si l'on cherche à avoir des estimations au niveau individuel, par exemple celle du poids de l'héritage dans le patrimoine des millionnaires, il faut prendre les chiffres avec précaution. Ce que l'on sait, c'est que le poids de l'héritage augmente quand le patrimoine augmente. Néanmoins, si l'on voit clairement que la quantité d'héritage et le nombre de donations reçues sont plus élevés dans les strates de patrimoine et de revenus supérieures que dans le bas de la distribution, on ne peut établir d'estimations précises faute de données.

M. Charles de Courson, rapporteur. Le vieillissement démographique n'est-il pas un facteur d'explication ? Pour le démontrer par l'absurde, disons que si nous étions éternels, le patrimoine ne ferait que se concentrer. Il y a aussi la chute du nombre d'enfants par famille. Avez-vous pu détecter un rajeunissement de l'âge des bénéficiaires des donations ou est-il à peu près stable ? Les successions sont-elles, pour leur part, de plus en plus tardives ? Je vous pose cette question car, face à l'évolution de l'âge, nous avons voté des dispositions pour favoriser la donation – il n'est pas très utile d'hériter à 65 ans.

M. Nicolas Frémeaux. Le vieillissement du patrimoine en général est assez clair : à cause de la hausse de l'espérance de vie, on transmet et l'on reçoit plus tard. L'âge des enfants au décès de leurs parents – notamment du deuxième parent, car c'est à ce moment-là qu'ils reçoivent le gros de la transmission – a augmenté et va encore augmenter. Il était avant autour de 45 ou 50 ans, il est aujourd'hui plutôt de 55 ans et on s'attend à ce qu'il passe à 60 ans – ce sont des moyennes, il peut être beaucoup plus tardif.

En effet, les donations rajeunissent le patrimoine, mais il ne faut pas avoir l'image de vingtenaires qui reçoivent des donations et, moins encore, de trentenaires qui reçoivent des héritages : les premières sont relativement tardives – les personnes qui donnent le font généralement après 70 ans, ceux qui reçoivent ont donc entre 40 et 50 ans. Ce sont des moyennes, et les donations sont encore plus concentrées que les héritages : pour donner des montants élevés, il faut déjà avoir un patrimoine élevé et liquide, donc transmissible de son vivant. L'Insee a montré que les personnes capables de donner plus de 100 000 euros ont en général un patrimoine trois fois supérieur à la moyenne, c'est donc encore plus concentré.

M. Charles de Courson, rapporteur. La théorie du cycle de vie ne s'applique pas : on voit que le patrimoine augmente en fonction de l'âge et ne commence à baisser qu'au-delà de 70 ou 75 ans. Avez-vous pu analyser cela ? Est-ce parce que l'on finit par faire des donations, au moins partielles ?

M. Nicolas Frémeaux. C'est en effet un changement assez important. On pourrait avoir une société avec énormément de patrimoine et très peu de transmission, si les gens, comme le veut la théorie du cycle de vie, consommaient leur patrimoine pendant leurs vieux jours, avec des dépenses liées à la dépendance ou à la retraite. Mais ce n'est pas du tout ce que l'on observe : les plus âgés continuent d'épargner, à des niveaux parfois plus élevés que les actifs. La courbe des montants de patrimoine n'est donc pas en cloche, comme cette théorie le ferait attendre, elle connaît un plateau : à partir de 50 ans, on a des niveaux de patrimoines assez importants et qui vieillissent avec les individus. Les catégories d'âges les plus riches ne sont plus les cinquantenaires comme il y a trente ans mais les septuagénaires, qui vont transmettre mais pas forcément beaucoup. En effet, ils continuent d'épargner. Il est toujours difficile de comprendre pourquoi les individus épargnent ; c'est peut-être pour financer leurs futures dépenses de dépendance, ou pour transmettre le plus possible, mais pas forcément de leur vivant. Ce phénomène, important, soulève la question de l'efficacité de ce patrimoine-là : ne devrait-il pas être transmis ? Est-il utilisé plus efficacement pour l'économie à 70 ans qu'à 30 ans ? C'est un débat chez les économistes.

M. Charles de Courson, rapporteur. Le phénomène de la dépendance existe, mais il y a des assurances. Ceux qui s'assurent contre la dépendance transmettent-ils leur patrimoine plus tôt que ceux qui ne s'assurent pas ?

M. Nicolas Frémeaux. Je ne saurais pas répondre. Ce que l'on sait, c'est que le motif dynastique – le choix de transmettre à ses enfants – n'est pas le seul. S'il l'était, on observerait

des différences d'épargne entre les personnes qui ont des enfants et celles qui n'en ont pas, or les personnes sans enfants continuent aussi d'épargner à leurs vieux jours. Ce sont des phénomènes multifactoriels : même avec des assurances, il est très dur de savoir combien la dépendance va nous coûter ; on a aussi tendance à surestimer nos capacités à survivre assez longtemps.

M. Charles de Courson, rapporteur. On peut aussi vouloir transmettre à d'autres personnes qu'à ses enfants. C'est d'ailleurs un débat que nous avons, car les droits de succession en France sont très particuliers.

M. Nicolas Frémeaux. Il est vrai que nous avons des spécificités, qui expliquent que l'impôt est aussi « rentable » : sur les 20 milliards d'euros de recettes fiscales annuelles, 10 milliards viennent des transmissions en collatéral, c'est-à-dire non pas entre parents et enfants. Les personnes qui décèdent sans conjoint ni héritier en ligne directe représentent 10 % des flux de transmission mais la moitié des recettes fiscales. Si l'impôt rapporte beaucoup, c'est donc en partie grâce à elles. On peut donc vouloir transmettre à des neveux, nièces ou amis, mais l'impôt sera très important.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans quelles proportions les transmissions patrimoniales ont-elles augmenté ces dernières années en France ? Comment expliquez-vous la hausse des transmissions et leur concentration depuis les années 1970 ?

M. Nicolas Frémeaux. J'ai évoqué les proportions tout à l'heure : dans le gâteau que représente le patrimoine privé – l'ensemble des biens que détiennent les ménages – la part issue de l'héritage est désormais de deux tiers, alors qu'elle était d'un tiers dans les années 1970 – le plus bas niveau historique au cours du XX^e siècle, après une baisse très importante pendant la première moitié du siècle. La première et principale explication concerne le profil des épargnants : l'épargne continue à être élevée chez les plus âgés, surtout aisés, phénomène qui s'est accentué depuis le covid. Ensuite, il y a ce qui concerne le patrimoine privé de manière générale : l'épargne des Français est assez élevée et les prix de certains types d'actifs ont augmenté, notamment les actifs immobiliers à la fin des années 1990 et un peu plus aujourd'hui. Ainsi, plus il y a de patrimoine, plus il y a de transmission. À l'inverse, la baisse au début du XX^e siècle s'explique par la destruction massive de patrimoine lors des deux guerres mondiales. C'est donc un premier élément, avec les prix comme variation de court terme et l'épargne comme tendance de fond. Ensuite, et de manière plus récente, cela s'explique par la mortalité de la génération nombreuse des baby-boomers : même si rien ne change, l'augmentation du nombre de décès engendre aussi plus de transmissions.

Tous ces éléments – démographiques, économiques, de court et long terme – jouent dans l'augmentation du poids du patrimoine. Ils en expliquent aussi la concentration : le taux moyen d'épargne en France s'établit entre 15 et 20 %, mais pour tout une partie de la population, il est proche de 0, et cela s'est renforcé depuis le covid. Certains actifs augmentent plus vite que d'autres, notamment ceux détenus par les plus aisés. Ces phénomènes se cumulent pour expliquer, au-delà de l'héritage, la concentration des patrimoines.

M. Charles de Courson, rapporteur. On constate partout dans le monde que l'immobilier a crû beaucoup plus vite que le revenu national : le fait d'avoir accédé à la propriété il y a vingt, trente ou quarante ans, entraîne une concentration. On constate aussi une très forte hausse du patrimoine mobilier, en particulier des PER (plans d'épargne retraite), au moins dans la dernière période. Pourquoi le prix des logements et des actions a-t-il ainsi

augmenté, alors qu'il n'en a pas toujours été de même dans l'histoire économique – on se souvient que la crise économique des années 1920 a ruiné beaucoup d'épargnants ?

M. Nicolas Frémeaux. Si je savais quels actifs allaient augmenter, je parierais plus souvent... Pour l'immobilier comme pour les aspects financiers, l'offre et la demande expliquent en grande partie les variations, assez différentes selon les villes et les pays. On sait qu'à Paris, la densité est très forte et qu'il est presque impossible d'augmenter l'offre immobilière ; cela fait monter les prix. Pour les marchés financiers, c'est beaucoup plus fluctuant, mais on a pu connaître des crises à la fin du XX^e siècle et au début du XXI^e siècle, comme au début du XX^e siècle, à la différence que les effets sont beaucoup moins marqués aujourd'hui. Les chocs sur le patrimoine existent bien mais ils sont de beaucoup plus court terme et les fortunes se refont assez rapidement après ; c'était moins le cas au début du XX^e siècle car il y avait moins de mécanismes correcteurs. L'évolution des prix explique en grande partie l'évolution du poids du patrimoine. Ce sont des phénomènes assez récents : dans les années 1970 et 1980, le poids du patrimoine a assez peu changé. Il faut attendre ce boom à la fin des années 1990 pour qu'il augmente très fortement.

M. Charles de Courson, rapporteur. Constate-t-on en France une évolution du rapport entre la part héritée et celle qui provient du travail et de l'épargne ? S'agit-il d'une anomalie ou d'un phénomène qu'on observe un peu partout ?

M. Nicolas Frémeaux. Il est difficile d'avoir une vision exhaustive dans tous les pays car l'accès aux données sur les successions est aussi un problème ailleurs. Non, la France n'est pas une anomalie : les courbes sont assez similaires aux États-Unis, par exemple – la Suède est un peu différente de ce point de vue-là. Le retour de l'héritage concerne beaucoup de pays, y compris ceux qui ont des systèmes fiscaux assez différents du nôtre. Aux États-Unis par exemple, on commence à imposer l'héritage à partir de 15 millions de dollars : l'impôt y est donc quasi absent, tandis qu'on le dit parfois presque confiscatoire en France – en tout cas, cela n'entraîne pas de différence entre la France et les États-Unis.

Mme Estelle Mercier, présidente. Vous soulignez à juste titre que la moitié des Français n'héritent de rien tandis que 10 % des héritiers les plus riches concentrent presque 50 % des héritages – nous ne parlons donc que d'une petite catégorie de personnes. Vous dites également que la figure du rentier ferait son retour dans les générations nées dans les années 1970. La part des rentiers pourrait atteindre 10 %, dépassant les niveaux observés au XIX^e siècle.

La France est-elle selon vous redevenue une société de rentiers ? Si oui, pouvez-vous nous expliquer synthétiquement les mécanismes à l'origine de ce phénomène ? Les rentiers que vous décrivez se situent-ils surtout dans les 10 % les plus dotés, dans le top 1 %, ou sont-ils milliardaires ?

M. Nicolas Frémeaux. Que tout le monde hérite ou que le patrimoine des Français soit très élevé aujourd'hui n'est pas un problème – qu'ils détiennent 15 000 milliards d'euros, notamment avec appartements de forte valeur, est plutôt une bonne nouvelle. La question concerne la répartition de ces 15 000 milliards et des flux d'héritage : en effet, la plupart des Français n'héritent de rien ou presque, ou de montants très faibles. On peut le montrer de différentes manières, quelles que soient les données.

Peut-on parler d'une société de rentiers ? Tout dépend de la manière de définir les rentiers : la définition que je retiens est celle de Thomas Piketty, qui compare les sources de

richesse. On peut devenir riche de deux manières : soit en ayant un salaire et en l'épargnant, soit en recevant des héritages – on laisse de côté le facteur chance, comme le loto. On peut donc observer au sein de chaque génération la proportion d'individus qui reçoivent en héritage davantage que ce que d'autres gagnent au cours de toute une vie de travail – on parle de montants assez colossaux – et considérer qu'ils sont rentiers. Même si les héritages sont beaucoup plus tardifs – il ne faut donc plus avoir l'image de quelqu'un qui hérite à vingt ans d'une sorte de pactole et peut ne pas travailler –, cela concerne à peu près 10 % des personnes nées dans les années 1970 et 1980, ce qui n'est pas négligeable. La France est-elle pour autant une société de rentiers ? Je n'en suis pas totalement sûr, mais le personnage du rentier revient, et il n'est pas exceptionnel, alors qu'il avait totalement disparu au cours des années 1970, creux historique pendant lequel les rentiers, ainsi définis, ne représentaient plus que 2 à 3 % de chaque génération. Le retour de cette figure change la nature même des inégalités.

Ce phénomène s'explique, nous l'avons dit, par l'existence de patrimoines déjà très concentrés et transmis au sein des familles. On observe toutefois des différences avec le XIX^e siècle : le type de patrimoine a changé, comme la situation démographique – moins vous faites d'enfants, plus la concentration augmente.

M. Charles de Courson, rapporteur. Avez-vous des études sociologiques sur la proportion de rentiers parmi ceux qui détiennent des hauts revenus ou des hauts patrimoines, ou les deux, et la proportion de ceux qui travaillent ? En effet, ce n'est pas parce qu'on est très fortuné que l'on ne travaille pas.

M. Nicolas Frémeaux. Effectivement, ce n'est plus la même image. Quand on parle de rentiers aujourd'hui, il ne faut plus voir des personnes totalement oisives qui ont reçu un capital et qui n'en font rien. Bien qu'il soit difficile d'avoir des informations précises, pour les raisons que nous avons déjà évoquées, on connaît assez bien l'effet Carnegie : recevoir un patrimoine de quelques centaines ou dizaines de milliers d'euros – les montants n'ont pas besoin d'être très élevés – affecte l'effort. Cela a été montré en Allemagne ou aux États-Unis : les départs à la retraite sont plus précoces, on va moins travailler à plein temps, par exemple. Les gens ne deviennent pas totalement oisifs, mais il y a bien un effet que n'apprécient pas les économistes ou les philosophes libéraux du XIX^e siècle. On peut comprendre ce comportement – c'est peut-être le premier réflexe quand on touche un gros héritage ou qu'on gagne au loto – mais, au niveau collectif, cela peut entraîner une double perte. C'est la dimension inefficace de l'héritage : non seulement il est inégal, mais il peut aussi mener à ce genre de comportements. Si on ne le taxe pas fortement, les bénéficiaires travaillent moins, donc paient moins d'impôt sur le revenu – on perd donc des recettes fiscales à différents niveaux. À mon avis, ces rentiers ne sont plus les mêmes que ceux décrits dans les romans du XIX^e siècle, mais il faudrait avoir plus d'informations pour savoir ce que deviennent les personnes qui héritent.

M. Charles de Courson, rapporteur. La théorie de la désincitation au travail des détenteurs de gros patrimoines est-elle vérifiée dans les faits ? On connaît des gens riches qui continuent à travailler, parfois excessivement et jusqu'à un âge avancé, notamment des entrepreneurs – et pas forcément les très grands entrepreneurs.

M. Nicolas Frémeaux. Je suis d'accord, je ne dis pas que les riches ne travaillent pas ou n'ont jamais travaillé. Je parle de l'effet produit par une transmission patrimoniale sur le nombre d'heures travaillées ou l'âge de départ à la retraite ; mais pour ce qui est de la détention même d'un patrimoine élevé, il faut regarder dans le détail. Étant donné que le patrimoine est détenu par des gens assez âgés, si on regarde qui travaille parmi le top 10 % des détenteurs de patrimoine, ce n'est pas grand-monde puisqu'il s'agit de septuagénaires qui sont à la retraite. Il

y a donc un lien entre l'âge des individus et le patrimoine qui pousse à penser que les gros patrimoines travaillent moins, mais c'est pour des raisons d'âge, tandis qu'avant il s'agissait de cinquantenaires qui étaient au pic de leur carrière.

M. Charles de Courson, rapporteur. J'en viens à la fiscalité de la transmission. Dans *Les Nouveaux Héritiers*, vous proposez de renforcer la taxation des successions. Pouvez-vous présenter vos propositions en la matière ainsi que leurs objectifs ? Avez-vous chiffré les différentes mesures que vous préconisez ?

M. Nicolas Frémeaux. Le premier objectif qui peut jouer sur les propositions et les barèmes concerne les recettes : raisonne-t-on à recettes constantes ? Les droits de mutation à titre gratuit rapportent 20 milliards d'euros par an. Considère-t-on que ce montant est suffisant, ou au contraire qu'il faut profiter de la grande transmission qui s'annonce, estimée à 9 000 milliards d'euros d'ici à 2040, pour dégager de nouvelles recettes – sachant que, même si l'on ne fait rien, le produit de l'impôt augmentera avec les montants transmis ? Des recettes supplémentaires pourraient permettre de diminuer d'autres impôts ou de financer certaines dépenses – nous évoquions par exemple la dépendance.

Sans disposer d'un chiffrage très précis, toujours en raison d'un manque de données – je ne veux pas donner l'impression de botter en touche, mais il est compliqué de construire des scénarios sans pouvoir s'appuyer sur des constats précis –, l'idée est d'augmenter la progressivité globale de l'impôt sur les successions, notamment en rapprochant les taux théoriques, qui sont assez élevés, des taux effectifs. Le Conseil d'analyse économique a souligné un écart assez important entre ces taux. De ce fait, l'impôt est généralement mal compris : les niches fiscales et l'architecture très différenciée entre les transmissions en ligne directe et les transmissions en collatéral brouillent les pistes et créent des inefficacités. Une taxation progressive avec une assiette plus large et des taux en définitive plus faibles pourrait donc être une piste intéressante.

Un autre objectif peut être d'améliorer l'adhésion à l'impôt. L'impôt sur les successions n'est pas très apprécié pour différentes raisons, mais notamment parce qu'il est peu lisible et parce qu'il taxe assez rapidement les individus : même si une grande partie des Français en sont protégés, le montant à partir duquel on entre dans l'impôt – 100 000 euros par parent et par enfant – n'a pas été revu depuis 2012, me semble-t-il. Il pourrait tout à fait l'être.

M. Charles de Courson, rapporteur. Que pensez-vous de la théorie selon laquelle les droits de successions doivent être supprimés ? Dix pays de l'OCDE l'ont déjà fait ; deux n'ont jamais imposé les transmissions de patrimoine. La France, quant à elle, s'illustre par une fiscalité sur les successions relativement forte. Dans ce contexte, est-il justifié de renforcer un modèle fiscal déjà plus lourd que ceux des économies comparables ? Le barème français est extrêmement progressif, même s'il existe effectivement de multiples moyens de réduire l'assiette – donations, démembrement de propriété, assurance vie, etc. Une accentuation des droits de succession n'irait-elle pas à contre-courant de la tendance suivie par les autres pays et ne risquerait-elle pas de pousser une partie des hauts patrimoines à la délocalisation ?

M. Nicolas Frémeaux. C'est un argument que l'on entend souvent. La tendance est effectivement aux allègements ou à la suppression totale de ces impôts.

Il faut regarder ce qu'il se passe dans les pays concernés, même si les comparaisons sont toujours compliquées, car beaucoup de facteurs peuvent jouer sur la valeur des patrimoines et les modalités de transmission. La Suède, qui a supprimé l'équivalent de l'ISF (impôt de

solidarité sur la fortune) et des droits de succession au début des années 2000, était par exemple un pays caractérisé par une grande égalité et une mobilité sociale et patrimoniale assez forte ; les inégalités y ont depuis très fortement augmenté et ont rattrapé le niveau qu'elles atteignent en France. C'est un peu la même chose aux États-Unis : ce pays, des années 1930 aux années 1980, a imposé de manière très progressive et très forte les successions, mais aussi les revenus, notamment du capital ; depuis la fin de cette période et les années Reagan, les inégalités augmentent, certes pour d'autres raisons, mais aussi pour celle-là.

On peut donc supprimer les droits de succession, mais outre qu'il faudrait trouver 20 milliards d'euros pour remplacer les recettes correspondantes – ce chiffre étant, je le répète, appelé à augmenter dans les années à venir –, cela suppose de faire face à des conséquences assez directes et fortes en termes de mobilité sociale et du patrimoine.

Le problème de la France réside dans la différence entre les taux d'imposition effectifs et les taux théoriques. Ces derniers, qui peuvent atteindre 45 %, sont objectivement très élevés – même s'ils l'ont déjà été davantage il y a quarante ans dans d'autres pays, par exemple aux États-Unis, où le taux maximal est monté jusqu'à 80 % ou 90 %, ou en Suède, où il a atteint 75 %. Seulement, il y a un écart très marqué entre ce taux théorique et le taux effectif : à moins de très mal se débrouiller, de ne rien faire de son patrimoine de son vivant et de n'utiliser aucune niche fiscale, quasiment personne en France ne paye 45 % d'impôt. Le Conseil d'analyse économique, s'appuyant sur des données assez fines disponibles depuis peu, a montré que, pour les 0,1 % d'héritages les plus élevés, le taux effectif d'imposition, une fois toutes les déductions prises en compte, est de 10 %. C'est plus que 0, mais c'est deux fois moins que la TVA et c'est à peu près le niveau de CSG (contribution sociale généralisée) que l'on paie dès le premier euro de salaire. Surtout, cela semble insuffisant pour répondre à la hausse des patrimoines : si l'on constate que le poids de l'héritage augmente au point d'atteindre le même niveau qu'aux États-Unis, qui n'appliquent quasiment pas d'impôt, cela veut dire que notre impôt, sans aller jusqu'à dire qu'il ne sert à rien, rate une grande partie de son objectif. Si tout était taxé à 45 %, on n'observerait pas ce phénomène. Cela montre que le système est défaillant, et que nous avons tout intérêt à réformer cet impôt plutôt qu'à le supprimer.

M. Charles de Courson, rapporteur. La France fait partie des deux ou trois pays où la part des droits de succession dans la richesse nationale est la plus élevée. N'y a-t-il pas un danger à vouloir encore accentuer cet écart ?

M. Nicolas Frémeaux. Par rapport à des pays qui ont supprimé l'impôt sur les successions, la part de cet impôt en France sera forcément plus élevée. Aux États-Unis, pour commencer à payer l'impôt, il faut que la personne qui décède transmette plus de 15 millions de dollars ; les recettes ne peuvent donc qu'être très faibles. En Suède, où l'impôt a été supprimé, elles sont mécaniquement nulles, si bien qu'elles sont fatalement plus élevées en France. Est-ce une mauvaise chose ? Je ne le pense pas. Je ne dis pas qu'il faut avoir raison contre le reste du monde, mais ce débat existe aussi dans les pays concernés. La campagne des élections présidentielles aux États-Unis a mis en avant deux modèles assez différents. C'est certes Donald Trump qui l'a emporté, mais, du côté démocrate, des discussions assez sérieuses ont eu lieu sur le retour d'un « super ISF » ou de droits de successions pour juguler les inégalités.

Quant au risque d'inefficacité de la taxation, il se trouve que, même si nous manquons de données, l'impôt sur les successions est jugé plutôt efficace par les économistes. Là où la taxe Zucman ou l'imposition des revenus suscitent beaucoup de discussions, il n'en va pas de même pour l'imposition des héritages, qui, sauf cas extrêmes, ne crée pas de mouvements

massifs. Si les gens réagissaient ainsi à l'impôt, on devrait constater aux États-Unis ou en Suisse, où l'impôt diffère d'un État ou d'un canton à l'autre, des migrations internes – beaucoup moins coûteuses que les migrations externes – vers les États ou les cantons les plus cléments fiscalement. Or ce n'est pas le cas : les gens bougent pour une multitude de raisons, et pas spécialement en réponse à la fiscalité. On pourrait aussi s'attendre à ce qu'ils épargnent moins pour faire face à un impôt élevé ; ce n'est pas non plus ce que l'on observe.

En réalité, les seules réponses qu'on constate se manifestent plutôt au moment de recevoir un héritage et se prennent la forme, je le disais, d'une baisse de l'effort et de la quantité de travail. Sans être parfaitement consensuel parmi les économistes, l'impôt sur les successions l'est donc bien plus qu'une forte imposition des revenus du travail ou du patrimoine, dont l'efficacité fait davantage débat.

M. Charles de Courson, rapporteur. Vous avez régulièrement souligné dans les médias les avantages de l'impôt successoral, estimant qu'il est « efficace économiquement », car il générerait moins de distorsion que la fiscalité des revenus ou de la détention du patrimoine. La taxation de la transmission du patrimoine professionnel ne pose-t-elle toutefois pas de grandes difficultés en matière de maintien d'un actionnariat familial souverain – à supposer qu'il faille préserver un tel actionnariat – et de préservation du tissu économique ?

M. Nicolas Frémeaux. Je suis assez agnostique sur ce point : je ne considère pas que l'actionnariat familial soit forcément la panacée. Il peut être une très bonne solution dans certains cas, mais une entreprise peut aussi être reprise par un concurrent ou par ses salariés sans ce que cela soit forcément négatif. Un des enjeux est d'évaluer les performances des entreprises familiales. Nous avons très peu d'informations sur le pacte Dutreil ; nous savons simplement, depuis peu, qu'il coûte beaucoup plus qu'annoncé – 4 ou 5 milliards d'euros par an au lieu des 500 millions d'euros prévus dans les projets de loi de finances. Ce coût est à mettre en balance avec d'autres dispositifs ou d'autres types de dépenses – si vous donniez 5 milliards d'euros de plus aux universités, nous serions assez ravis. Les quelques évaluations qui ont été faites sur des mécanismes similaires à l'étranger montrent que le repreneur, quand il est l'héritier, ne fait pas toujours mieux que les fondateurs de l'entreprise. Un récent rapport de la Cour des comptes montre d'ailleurs que les entreprises qui ont bénéficié du pacte Dutreil n'ont pas forcément investi davantage et qu'il n'y a pas non plus d'effet clair sur l'emploi ; il conclut que les gains permis par le dispositif sont peu discernables au regard de son coût fiscal.

Je n'ai rien contre les héritiers qui reprennent l'entreprise ou le commerce de leurs parents, mais ce débat sur l'actionnariat familial renvoie à une vision selon laquelle l'héritage est naturel : on ne devrait pas discuter des droits de propriété et la propriété devrait forcément survivre à la personne qui décède. Cette vision n'est jamais remise en cause – quiconque s'y risquerait se ferait probablement étriller dans les médias – mais elle faisait l'objet d'un débat très vif au XIX^e siècle, des personnes pourtant favorables à la propriété privée estimant qu'il n'y avait rien de naturel à ce que les descendants héritent.

Il peut évidemment y avoir des enjeux de souveraineté très importants, mais il existe peut-être d'autres moyens que le pacte Dutreil pour garantir la souveraineté des entreprises.

M. Charles de Courson, rapporteur. Le rapport de la Cour des comptes est plus prudent que ce que vous indiquez, ne serait-ce que parce qu'il manquait beaucoup de données à ses rédacteurs. Ces derniers indiquent simplement que les dates de cession des entreprises concernées par le pacte ne seraient pas très différentes de celles qui ne le sont pas, mais même cette information est contestée par d'autres études. Le pacte Dutreil protégerait donc moins

qu'on ne le croit, mais les ETI (entreprises de taille intermédiaire) ont formellement contesté cette thèse, statistiques à l'appui.

L'autre objection économique aux droits de succession est qu'ils consistent à taxer des revenus une nouvelle fois. Le patrimoine provient de l'épargne des parents ou des grands-parents ; il a donc déjà supporté l'impôt. Pourquoi l'imposer une seconde fois ? C'est ce raisonnement qui motive la suppression des droits de succession dans plusieurs pays.

M. Nicolas Frémeaux. Il est effectivement très difficile d'évaluer le pacte Dutreil : la Cour des comptes n'a donc pas fait une évaluation en tant que telle mais s'est appuyée sur les données disponibles. De vraies évaluations ont été faites au Danemark, en comparant, parmi des entreprises aux profils les plus identiques possible, celles qui étaient reprises par les héritiers et les autres ; il en ressort que les performances des premières étaient moins bonnes, alors qu'on aurait pu penser que l'héritier voudrait maintenir l'entreprise dans la durée pour la conserver dans la famille. Rien ne prouve que le résultat serait le même en France, mais il faudrait au moins pouvoir conduire une évaluation semblable.

L'argument de la double imposition me paraît assez hypocrite, car il pourrait s'appliquer à de nombreux cas. La TVA est une double imposition : vous avez payé la CSG sur votre salaire et vous repayez un impôt sur la consommation. Il en va de même pour la taxe foncière. Tous les impôts peuvent être vus comme des impôts doubles, voire triples. Bon courage pour trouver un moyen de ne taxer qu'une seule fois les choses ! Cet argument peut être audible pour d'autres types d'impôts – la TVA, l'impôt sur les pensions de retraite déjà soumises à cotisations en amont – mais il est encore moins fort s'agissant des droits de succession, car, dans ce cas, ce ne sont pas les mêmes personnes qui payent. Quand l'héritier reçoit quelque chose, il n'a pas encore payé de droits sur ce dont il hérite : à son niveau individuel, les droits de succession seront le seul impôt qu'il paiera sur ce transfert.

M. Charles de Courson, rapporteur. Certains pays taxent d'ailleurs le donateur, alors que la France taxe chacun des bénéficiaires. Cela peut aussi compliquer l'analyse.

Aucun droit n'est en principe exigible lors de la réunion de l'usufruit à la nue-propriété lorsque cette réunion a lieu à l'occasion du décès de l'usufruitier ou à l'expiration du temps fixé pour la durée de l'usufruit. Faut-il réformer la donation de la nue-propriété – et si oui, comment ?

M. Nicolas Frémeaux. Je n'ai pas d'opinion sur ce point qui est davantage une question de droit que d'économie. Il est vrai que les donations sont très concentrées et qu'elles représentent un enjeu assez important : le vieillissement du patrimoine est aussi affecté par la manière dont les conjoints se le répartissent entre eux, notamment grâce à des donations au dernier vivant. Au-delà, je suis contraint de botter en touche sur cette question de l'usufruit.

Mme Estelle Mercier, présidente. Vous avez souligné que les questions de patrimoine et d'héritage sont extrêmement sensibles pour les Français, alors que très peu d'entre eux payent en réalité des droits de succession. Il y a un décalage entre la perception et la réalité, en partie parce que les taux affichés sont élevés – 45 %, 60 % –, alors que les taux effectivement payés sont très réduits : comme vous l'avez rappelé, les 0,1 % des héritiers les mieux nantis reçoivent en moyenne 13 millions d'euros au cours de leur vie et ne paient que 10 % de droits.

C'est ce qui rend cet impôt très impopulaire, tout comme le fait qu'il taxe des actes isolés : une succession, une donation, un contrat, etc. Cela pose la question du consentement à

l'impôt et de ses enjeux démocratiques. Les Français tendent à considérer qu'il est légitime que le patrimoine acquis par leurs parents leur soit transmis sans imposition supplémentaire. Au-delà de la réforme des taux ou de l'assiette, la question de la lisibilité des taux effectifs me semble être un enjeu démocratique majeur.

D'autres réformes sont possibles. Camille Landais défendait l'idée d'une imposition tout au long de la vie en fonction du montant reçu, et non de l'acte ou du dispositif privilégié par le parent, ce qui permettrait de remettre les individus sur un pied d'égalité. Qu'en pensez-vous ?

M. Nicolas Frémeaux. L'impopularité des mesures fiscales est effectivement un enjeu pris en compte par les académiques, y compris dans les propositions qu'ils formulent : certains chercheurs reconnaissent que l'on ne peut pas toucher à tel impôt et s'efforcent de trouver d'autres manières de faire. Cependant, l'impopularité et l'adhésion à l'impôt sont elles-mêmes très mal mesurées : les Français connaissent mal l'impôt et sont souvent interrogés dans le cadre d'enquêtes très binaires, au cours desquelles on leur demande par exemple s'ils sont favorables ou défavorables à l'impôt sur l'héritage, s'ils veulent le supprimer ou le maintenir. Or l'impôt est un *continuum* de solutions et son impopularité peut être liée à de multiples facteurs.

En l'occurrence, l'impôt sur les successions est mal connu, ceux qui s'en acquittent le rencontrent tardivement et lors de moments douloureux – le décès de ses parents ou de ses grands-parents –, et il est de plus particulièrement complexe ; moi-même, je ne suis pas sûr d'en maîtriser toutes les règles, et tout semble fait pour qu'on ait l'impression que le voisin est mieux loti ou qu'on a raté tel ou tel dispositif.

Des recherches conduites dans d'autres pays montrent que l'impopularité est très fortement liée à la méconnaissance : dès lors que l'on donne accès à de vraies informations sur la distribution des patrimoines ou la manière dont l'impôt fonctionne dans les pays qui ne l'ont pas supprimé, les taux d'adhésion augmentent assez sensiblement – peut-être pas jusqu'à 90 %, mais ils peuvent rapidement atteindre la majorité.

Un autre élément concerne l'utilisation des recettes : l'impôt sur les héritages est souvent perçu comme un énième impôt qui arrive après beaucoup d'autres, sans que l'on sache à quoi il va servir. À l'étranger, la littérature a montré que si l'on propose aux individus d'en fléchir les recettes pour financer des dépenses d'éducation, par exemple, l'adhésion augmente. Cet impôt s'inscrit dans un système global : il ne suffit pas d'en parler de manière isolée.

Toutes les propositions visant à simplifier l'impôt – ce qui n'est jamais aisé car on finit toujours par imposer de nouvelles règles – vont donc dans le bon sens. L'imposition tout au long de la vie permettrait de respecter un principe clair : à héritage égal, impôt égal. Cela paraît totalement naturel, mais ce n'est pas du tout ce qu'on observe dans le système actuel, où les compteurs sont remis à zéro à chaque nouvelle transmission : recevoir une fois 500 000 euros ou cinq fois 100 000 euros revient au même en termes de patrimoine mais, fiscalement parlant, ce sont deux situations totalement opposées car on est très lourdement imposé dans le premier cas et assez peu dans le second.

Il y a donc là un élément important pour penser l'architecture de l'impôt, même si cela ne répond pas à toutes les questions paramétriques – taux pratiqués, seuil d'entrée dans l'impôt, exonération ou non des biens professionnels, etc. – qu'une telle réforme soulèverait. Cette architecture n'est pas standard, mais elle est appliquée en Irlande depuis les années 1970. La

plupart des autres pays s'intéressent à ce que la personne décédée transmet – c'est le système américain –, ou bien, comme dans le système français, appliquent une imposition à chaque transmission. Une solution de ce type pourrait en tout cas avoir un effet assez important sur l'adhésion à l'impôt, donc sur son efficacité.

M. Charles de Courson, rapporteur. Dans la note du CAE de décembre 2021 intitulée « Repenser l'héritage », il est proposé d'instaurer une politique de taxation portant sur le flux successoral total perçu par un individu au cours de sa vie. Plusieurs des personnes auditionnées ont également avancé cette idée. Comment cette proposition pourrait-elle être appliquée ? Les ménages pourraient-ils contourner une telle réforme par des mécanismes d'optimisation fiscale, par exemple en privilégiant la transmission d'une entreprise plutôt qu'une donation, ou en se délocalisant temporairement dans un pays n'appliquant pas les mêmes règles, comme Johnny Hallyday a tenté de le faire aux États-Unis, où il est beaucoup plus facile de donner de l'argent à qui l'on veut, alors que la France privilégie les liens de sang ?

M. Nicolas Frémeaux. Un tel changement d'architecture ne répondrait pas à tous les problèmes, mais permettrait d'appliquer un principe assez logique, susceptible d'atténuer la défiance vis-à-vis de l'impôt sur l'héritage – même si d'autres paramètres expliquent son impopularité : encore une fois, quand on présente la raison d'être de cet impôt et son fonctionnement, les gens tendent à changer d'avis, sauf s'ils s'y opposent pour des raisons morales. Tendre vers une philosophie selon laquelle « à héritage égal, impôt égal » garantirait une plus grande égalité de traitement. À l'heure actuelle, on pénalise des familles qui choisissent de garder leur patrimoine, parfois pour de mauvaises raisons – par exemple pour financer une dépendance qui n'arrivera pas – ou bien qui ont des patrimoines moins liquides, comme un bien immobilier dont la valeur aurait décuplé. Ces personnes seraient moins pénalisées par une imposition tout au long de la vie que dans le système actuel, où il faut réussir à donner de son vivant, avoir des biens professionnels ou constituer des assurances vie. Peut-être garantirait-on ainsi un peu plus de simplicité et un peu moins de défiance.

La mise en œuvre d'une telle réforme supposerait probablement une période de transition, car elle nécessiterait de compter différemment la manière dont les transmissions se font et de les lier les unes aux autres. Je ne crois pas qu'il y ait d'embûche technique ou légale particulière – on le fait déjà en partie pour les donations, que l'on rappelle ou pas au moment de la succession –, mais il y aura forcément une période de transition pour les personnes qui ont déjà commencé à recevoir des donations. L'exemple de l'Irlande, qui a établi ce fonctionnement dans les années 1970, à une époque où le traitement de l'information était un tantinet plus compliqué, nous incite à être relativement optimistes sur ce point.

Il est vrai que les individus pourraient contourner cet impôt en quittant la France, mais c'est déjà le cas : il ne présente pas plus de danger que le système actuel. Tout dépendra des paramètres retenus. Pour qu'un tel impôt fonctionne, il faut susciter une adhésion populaire, donc faire en sorte que le seuil d'entrée ne soit pas trop bas. Certains proposent un abattement global pour toute la vie de 300 000 euros ; il pourrait être de 500 000 euros ou d'un autre montant. L'essentiel est que l'impôt reste progressif et repose sur une assiette assez large – ce que l'on pourrait d'ailleurs aussi faire en conservant l'architecture actuelle.

Enfin, pour ce qui est de s'exiler afin de déshériter ses enfants, c'est déjà possible également. On peut d'ailleurs le faire en partie tout en restant en France, par le biais des assurances vie : même si la France est effectivement très centrée sur la famille, des outils de contournement, certes beaucoup plus limités qu'aux États-Unis, où le testament suffit, existent.

M. Charles de Courson, rapporteur. On peut en effet penser à l'assurance vie, ou encore à la tontine, créée dès l'époque du code civil par M. Portalis.

Mme Estelle Mercier, présidente. Je vous remercie pour l'ensemble de ces éléments et je vous propose de nous adresser par écrit vos réponses aux autres questions qui vont ont été transmises ; elles enrichiront notre rapport final.

Membres présents ou excusés

Présents. – Mme Estelle Mercier, M. Charles de Courson.