

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES
**LES DROITS
DE SUCCESSION**

Communication à la commission
des finances de l'Assemblée nationale

Juin 2024

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS	13
INTRODUCTION	15
CHAPITRE I UN IMPÔT DYNAMIQUE DONT L'ASSIETTE EST TOUTEFOIS DIMINUÉE PAR DE NOMBREUX DISPOSITIFS	17
I - DES RECETTES EN AUGMENTATION DEPUIS 2011, UNE PRÉVISION PRINCIPALEMENT SUBORDONNÉE À L'ESTIMATION DE LA MORTALITÉ	17
A - Une augmentation significative des recettes depuis 2011.....	17
B - Une prévision fortement liée à l'estimation de la mortalité.....	18
II - UN IMPÔT ASSIS SUR L'ACTIF NET DU DÉFUNT, EN FONCTION DE SON LIEU DE RÉSIDENCE ET DE CELUI DU BÉNÉFICIAIRE	19
A - Un impôt sur l'héritage, ancré dans le droit civil.....	19
B - Une imposition qui dépend des domiciles fiscaux du défunt et du bénéficiaire.....	20
III - UN RÉGIME D'ABATTEMENTS ET DE BARÈMES DISTINCT SELON LE LIEN DE PARENTÉ AVEC LE DÉFUNT	21
A - Des abattements variables selon les liens de parenté avec le défunt, dont le plus favorable bénéficie aux enfants.....	21
B - Des barèmes d'imposition qui taxent plus fortement les successions en ligne collatérale et les non-parents.....	23
IV - UNE ASSIETTE DIMINUÉE PAR DE NOMBREUX DISPOSITIFS, DONT LE COÛT N'EST PAS CONNU AVEC PRÉCISION	26
A - Les exonérations qualifiées de dépenses fiscales par le projet de loi de finances.....	26
B - Les contrats d'assurance-vie, outils d'épargne longue bénéficiant d'une fiscalité favorable.....	29
C - Le démembrement de propriété, un dispositif de partage de la propriété assorti d'une fiscalité favorable.....	30
CHAPITRE II UNE GESTION EN VOIE DE MODERNISATION, UN CONTRÔLE AU RENDEMENT ÉLEVÉ DONT LA STRATÉGIE POURRAIT ÊTRE D'AVANTAGE FORMALISÉE	35
I - UN ENREGISTREMENT DES DÉCLARATIONS DE SUCCESSION OBSOLÈTE, DONT LA MODERNISATION DEVRA AFFRONTER PLUSIEURS DIFFICULTÉS	35
A - Un impôt soumis à une obligation de déclaration.....	36
B - Une gestion qui devrait être profondément transformée par la dématérialisation et la télétransmission des déclarations de succession.....	38
C - Des difficultés liées au respect des délais de dépôt et à l'imposition des transmissions de contrats d'assurance-vie.....	40
II - UN CONTRÔLE DONT LE RENDEMENT EST ÉLEVÉ, MAIS DONT LA STRATÉGIE GAGNERAIT À ÊTRE MIEUX FORMULÉE	45
A - Une stratégie de contrôle encore peu formalisée, en dépit du développement des outils du <i>data mining</i>	45
B - Un rendement du contrôle élevé, un écart fiscal qui n'est pas encore estimé.....	50
C - Des différends qui trouvent le plus souvent une issue non-contentieuse.....	52

CHAPITRE III UNE IMPOSITION MAL CONNUE ET MAL ACCEPTÉE MAIS DÉBATTUE	57
I - UNE IMPOSITION ÉLEVÉE ET MAL ACCEPTÉE	57
A - Une imposition élevée et dynamique	57
B - Une imposition mal acceptée et mal connue	60
C - Des justifications économiques à mettre en perspective avec le poids global de la fiscalité du patrimoine, plutôt élevée en France	62
II - DE NOMBREUSES PISTES DE RÉFORME ÉVOQUÉES DANS LE DÉBAT PUBLIC	64
A - Des propositions d'alourdissement des droits de succession fondées sur des considérations de redistribution	64
B - Des propositions d'allègement des droits de succession ou de donation fondées sur des évolutions sociétales.....	73
III - UNE RÉFORME ÉQUILBRÉE POURRAIT CONCILIER, À RENDEMENT CONSTANT, ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE ET BAISSÉ DES TAUX.....	77
A - Des données aujourd'hui insuffisantes pour paramétrer une réforme en toute connaissance de cause.....	77
B - Les principes possibles d'une réforme : rendement constant, élargissement de l'assiette et baisse des taux	79
LISTE DES ABRÉVIATIONS	81
ANNEXES	83

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres¹ thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

*

**

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur la base du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

La Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, par une lettre du 22 septembre 2023, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, d'une demande d'enquête portant sur « les droits de succession ». Le lancement des travaux de la Cour a été notifié au directeur général des finances publiques, au directeur général du Trésor et au directeur de la législation fiscale par des lettres en date du 24 novembre 2023.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Dans le cadre de l'instruction, les rapporteurs ont conduit des entretiens, au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP), avec la direction de la législation fiscale (DLF), avec le service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal, le service de la gestion fiscale, et la direction nationale de vérification de situations fiscales (DNVSF). Les services de la direction générale du Trésor (DGT) et de la direction du budget (DB) ont également été rencontrés. Des enquêtes sur place ont été réalisées entre décembre 2023 et février 2024 auprès de trois services déconcentrés de la DGFIP : deux directions régionales des finances publiques (DRFiP) et une direction départementale des finances publiques (DDFiP). Au cours de chacune de ces trois visites, les rapporteurs ont eu des entretiens tant avec les services chargés de l'enregistrement qu'avec les services chargés du contrôle.

L'équipe des rapporteurs s'est également entretenue avec des représentants du conseil supérieur du notariat (CSN), avec des avocats fiscalistes, membres de l'institut des avocats conseil fiscaux (IACF), ainsi qu'avec des économistes et des sociologues.

Enfin, les rapporteurs ont conduit des entretiens avec plusieurs acteurs du système fiscal belge, notamment l'administrateur général du service des impôts de la région flamande (*Vlaamse Belastingdienst*).

Le centre d'appui métier de la Cour des comptes a apporté son appui à l'analyse statistique des données.

**

Le projet de rapport a été délibéré, le 23 mai 2024 par la première chambre présidée par Mme Camby, et composée de MM. Barbé, Boudy, Giannesini, Mme Lignot-Leloup, et MM. Pelé, Turenne et Huart, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, MM. Aggiouri et Simula, et en tant que contre-rapporteur M. Blondy, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 28 mai 2024 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général du comité, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon, M. Meddah, Mme Inès Claire-Mercereau, présidentes et présidents de chambre de la Cour, MM. Michaut, Lejeune et Advielle, Mme Daussin-Charpantier, Mme Gervais et Mme Renet, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes ainsi que M. Gautier, procureur général, entendu en ses avis.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

Créés en France en 1791, parallèlement à l'émergence du droit civil moderne, les droits de succession font partie, avec les droits de donation, des droits de mutation à titre gratuit (DMTG). Ils imposent la part d'héritage nette reçue par chaque héritier, en fonction de son lien de parenté avec le défunt.

Les modifications législatives intervenues en 2011 et 2012, mais surtout la croissance de la valeur des actifs, notamment immobiliers, ont contribué à une augmentation soutenue du produit des droits de succession au cours des dix dernières années jusqu'au montant de 16,6 Md€ en 2023, malgré le maintien de dispositifs qui en réduisent fortement l'assiette (transmission d'entreprises, assurance-vie, démembrement de propriété).

Imposition à forte dimension symbolique, les droits de succession sont à la fois méconnus et très impopulaires auprès des Français alors qu'ils sont jugés favorablement par la théorie économique en raison de leur fonction redistributrice. Ils font l'objet de propositions de réformes polaires, qui cherchent alternativement à les augmenter en resserrant les dispositifs dérogatoires, qui bénéficient *de facto* aux ménages les plus aisés, ou au contraire à les diminuer, notamment pour les successions en ligne collatérale, voire à les supprimer totalement.

Dans un contexte de finances publiques qui interdit toute baisse d'impôt non financée par des économies en dépense, la Cour des comptes, au terme du présent travail, estime qu'il est possible de mener une réforme des droits de succession à rendement constant en poursuivant simultanément la réduction des avantages fiscaux dérogatoires et une baisse ciblée des taux d'imposition destinée à mieux prendre en compte les évolutions familiales et sociétales. Son paramétrage nécessite toutefois une amélioration de la connaissance des patrimoines transmis.

Une imposition à la forte dimension symbolique et au produit dynamique

Un impôt ancré dans le droit civil

Le régime fiscal des droits de succession se caractérise par son intrication avec le régime civil de l'héritage et est structuré par la différenciation des abattements et des taux en fonction du lien de parenté avec le défunt.

Les abattements s'élèvent à 100 000 € pour une succession bénéficiant à un enfant, 15 932 € pour une succession bénéficiant à un frère ou une sœur, et 7 967 € pour une succession bénéficiant à un neveu ou une nièce. Un abattement minimal de 1 594 € s'applique à défaut de tout autre abattement, aussi bien aux successions entre non-parents qu'aux successions bénéficiant à un cousin germain.

Le barème des successions en ligne directe est composé de sept tranches, de 5 à 45 %. Pour les successions en ligne collatérale, les taux d'imposition sont à la fois plus élevés et moins progressifs. Ainsi, seules deux tranches d'imposition sont applicables aux successions entre frères et sœurs (35 % et 45 %) tandis qu'un taux uniforme de 55 % s'applique lorsque la

succession concerne des neveux ou des nièces ou d'autre parents jusqu'au quatrième degré. Enfin, un taux unique de 60 % s'applique aux successions entre parents au-delà du quatrième degré ou entre personnes non-parentes. Les enfants du nouveau conjoint du défunt, ou beaux-enfants, sont considérés, sur le plan fiscal, comme des non-parents. Les biens hérités par les conjoints mariés ou pacsés sont en revanche exonérés d'impôt en totalité.

Des recettes dynamiques

Le montant des recettes de droits de succession a plus que doublé entre 2011 (7,0 Md€) et 2023 (16,6 Md€). La France se situe au premier rang de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour le poids des DMTG (donations et successions) dans le PIB (0,74 %).

Des évolutions législatives ont contribué à l'accroissement des droits de succession en début de période : augmentation, en 2011, des tarifs applicables aux successions en ligne directe ; réduction, en 2012, de l'abattement applicable aux enfants du défunt de 159 325 € à 100 000 € ; interruption, en 2012, de l'indexation des abattements ; augmentation, en 2012, du délai de rappel des donations de 10 à 15 ans.

Mais l'augmentation du produit des droits de succession a surtout été tirée par la croissance, jusqu'en 2022, de la valeur des actifs, notamment immobiliers.

De façon subsidiaire, la hausse du nombre de décès annuels, passés de 559 293 en 2014 à 613 243 en 2019, y a aussi contribué.

Une imposition modérée par des dispositifs fiscaux dérogatoires qui favorisent *de facto* les ménages aux patrimoines importants

Malgré la croissance du produit de l'impôt, l'assiette des droits de succession reste fortement réduite par des dispositifs de nature différente, dont l'impact sur les finances publiques est mal connu.

Le dispositif dit « pacte Dutreil » permet une exonération de droits de donation ou de succession pour les transmissions de parts ou d'actions de sociétés exerçant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, à concurrence de 75 % de leur valeur. Considéré comme une dépense fiscale, il fait l'objet, dans l'annexe des *Voies et Moyens* au PLF, d'une évaluation à hauteur de 500 M€, qui n'a pas varié depuis plus de dix ans, et qui est fondée sur des hypothèses obsolètes. Une évaluation alternative produite par le conseil d'analyse économique (CAE) en 2021, qui estime le coût total des pactes « Dutreil succession » et « Dutreil donation » entre 2 et 3 Md€ en moyenne sur 2018-2019, est contestée par l'administration, qui a engagé de nouveaux travaux d'estimation susceptibles de déboucher sur un chiffrage en hausse du coût de cette dépense fiscale dans les prochains textes financiers.

Le régime fiscal des capitaux d'assurance-vie versés au décès de l'assuré est aussi plus favorable que le droit commun. Ainsi, seule est imposable aux droits de succession la fraction de primes supérieure à 30 500 € versée après les 70 ans de l'assuré, lorsque le contrat a été souscrit après le 20 novembre 1991. Les primes versées depuis le 13 octobre 1998 qui ne sont pas soumises aux droits de succession font l'objet d'un prélèvement spécifique sur la part recueillie par le bénéficiaire au-delà de 152 500 €, à hauteur de 20 % jusqu'à 700 000 €, puis de 31,25 % au-delà. Le régime favorable en termes de droits de succession offert par la fiscalité

de l'assurance-vie n'est pas considéré par l'administration comme une dépense fiscale dans la mesure où la non-imposition des primes qui prévalait avant 1991 constituerait la norme fiscale de référence. Ce régime ne fait donc pas l'objet d'un chiffrage annuel dans l'annexe des *Voies et moyens*. Le CAE avait évalué en 2021, sur la base d'hypothèses simplificatrices et de données 2017-2018, leur coût entre 4 et 5 Md€. Eu égard au caractère fortement dérogatoire de ce régime par rapport à la norme fiscale applicable aux autres capitaux transmis, la Cour recommande de procéder à son classement comme une dépense fiscale et au chiffrage annuel de son coût.

Le régime des transmissions réalisées en recourant au mécanisme du démembrement de propriété est également considéré comme une modalité de calcul de l'impôt et non comme une dépense fiscale, ce qui apparaît dans ce cas justifié. La fiscalité appliquée en France à ce partage de la propriété prévu par le droit civil n'en est pas moins très favorable. La pleine propriété d'un bien est divisée entre, d'une part, la nue-propriété (le droit de disposer du bien) et d'autre part, l'usufruit (le droit d'en jouir et d'en tirer des revenus). Le montant des droits de mutation dus à raison d'une donation assortie d'une réserve d'usufruit est établi à partir de la valeur de la nue-propriété, et non de la pleine propriété. Lors de la réunion de la pleine propriété sur une même tête, à raison du décès du donateur, le nu-propriétaire est exonéré de droits de succession sur l'usufruit qu'il reçoit. Le coût de cette disposition n'est pas évalué par l'administration. Le CAE l'avait estimé entre 2 et 3 Md€ en 2021 en se fondant toutefois sur des données anciennes, issues d'une enquête de la DGFIP de 2006.

Une modernisation en cours de la gestion de l'impôt

L'enjeu de la télédéclaration

La gestion des droits d'enregistrement est assurée aujourd'hui par les services locaux de la DGFIP.

La durée d'enregistrement des déclarations de succession s'élève, en moyenne, à 25 jours en 2023. Elle augmente tendanciellement depuis 2018, année au cours de laquelle elle atteignait 17,6 jours. Cette moyenne masque de très fortes disparités selon les départements, les valeurs pouvant s'étendre, en 2023, de 0,1 à 112,2 jours. L'introduction progressive d'une télédéclaration, à partir de 2025, accessible sur la plateforme e-enregistrement depuis le portail « impots.gouv.fr », devrait permettre d'accélérer leur traitement.

Le développement de la plateforme e-enregistrement devrait se traduire par une poursuite du mouvement de réduction des emplois dans les services départementaux de l'enregistrement (SDE) et dans les services de la publicité foncière et de l'enregistrement (SPFE). Pour autant, il serait opportun que l'administration conserve, dans sa gestion des droits de succession, un lien avec le tissu local. En effet, le savoir-faire en la matière des agents des services chargés de l'enregistrement favorise des échanges efficaces et souvent informels avec les notaires – lesquels déposent 98 % des déclarations de succession – qui doivent être préservés. Par ailleurs, l'ancrage local de ces agents leur permet d'appréhender rapidement les éventuelles anomalies concernant la valorisation des actifs et d'orienter au besoin les dossiers vers les services de contrôle compétents.

La Cour recommande donc, d'une part, de rendre obligatoire la télédéclaration des successions, et d'autre part, une fois cette obligation mise en œuvre, de désigner des agents référents au sein de chaque direction départementale des finances publiques, pour continuer à assurer les relations avec les notaires ainsi que le dialogue avec les services de contrôle et l'orientation, le cas échéant, des dossiers vers ces services.

Des difficultés en matière de respect des délais de dépôt des déclarations et de liquidation de l'imposition des contrats d'assurance-vie

La télédéclaration doit contribuer à améliorer le respect du délai de dépôt des déclarations, en principe de six mois. En 2023, seules 33,7 % des déclarations de succession étaient déposées dans ce délai. En cas de non-respect des délais, l'administration peut adresser des relances amiables au contribuable. Or, les statistiques relatives aux relances amiables révèlent de grandes disparités, entre départements, mais aussi pour un même département, selon les années. La DGFIP a récemment formalisé une stratégie nationale de mise en œuvre des relances amiables pour gagner en efficacité et en homogénéité.

Par ailleurs, l'application de l'abattement de 30 500 € aux primes d'assurance-vie versées après les 70 ans de l'assuré, lorsque le contrat a été souscrit après le 20 novembre 1991, pose des difficultés de gestion. L'abattement légal s'applique en effet par assuré décédé, indépendamment du nombre de contrats souscrits et du nombre de bénéficiaires désignés. Ainsi, l'abattement doit être réparti entre tous les bénéficiaires de l'ensemble des contrats souscrits par un assuré défunt, au prorata de la part leur revenant dans les primes taxables du ou des contrats. Or, un bénéficiaire n'a pas nécessairement connaissance de ces autres bénéficiaires. Aussi la Cour recommande-t-elle de mettre en place un dispositif de transmission à la plateforme e-enregistrement, par les compagnies d'assurance et les établissements bancaires, des informations relatives aux bénéficiaires de chaque contrat d'assurance-vie et aux primes correspondantes.

Un contrôle principalement fondé sur les risques, au rendement élevé

La programmation des contrôles en matière de droits de succession est, comme pour les autres impôts, mixte. Elle repose d'abord sur la veille exercée par les agents chargés, au sein des services départementaux de l'enregistrement (SDE) et des services de la publicité foncière et de l'enregistrement (SPFE), de l'enregistrement des déclarations de succession. Les pôles de contrôle des revenus et du patrimoine (PCRP) reçoivent aussi, de manière régulière, des listes de dossiers élaborées par l'administration centrale de la DGFIP, à partir de méthodes d'analyse des données mettant en œuvre des techniques statistiques ou d'apprentissage automatique (*data mining*). Il ne s'agit cependant pas d'une programmation nationale des contrôles, qui reste locale, et les services restent libres de suivre ou non les propositions transmises. Ainsi, dans les trois directions territoriales visitées dans le cadre de la présente enquête, la part des contrôles issus de la programmation locale reste très majoritaire.

Les droits moyens rappelés à l'issue des contrôles portant sur les droits de succession sont élevés, leur moyenne étant de 15 402 € en 2022.

Les droits totaux et les droits moyens rappelés sont en augmentation depuis 2020 et approchent, en 2022, du niveau maximal observé sur la période en 2014, mais il est peu probable que l'utilisation des outils du *data mining* y contribue significativement, compte tenu du faible nombre de dossiers contrôlés issus de ces listes. Par ailleurs, alors que les statistiques relatives à la programmation dans les trois directions locales visitées montrent des résultats contrastés du *data mining*, il est difficile d'en tirer des conclusions définitives quant à l'efficacité de cet outil, le nombre de contrôles en résultant demeurant encore relativement faible.

Les voies d'une réforme à rendement constant : une réduction des avantages fiscaux pour financer une baisse ciblée des taux d'imposition

Malgré des justifications économiques sérieuses, une imposition mal acceptée en France, dans le contexte d'une fiscalité du patrimoine globalement élevée

La taxation des héritages est l'une des impositions les moins bien acceptées par les Français. En 2017, 87 % des Français souhaitaient que cette taxation diminue tandis que 9 % d'entre eux seulement souhaitaient qu'elle augmente. Mal acceptée, l'imposition des héritages est par ailleurs mal connue : 60 % des Français estimaient en 2017 que le taux moyen effectif d'imposition des transmissions en ligne directe était supérieur ou égal à 10 %, alors que ce taux était en réalité compris entre 5 et 10 %.

Du point de vue de la théorie économique, l'impôt sur les successions peut contribuer à une meilleure égalité des opportunités. En outre, l'OCDE relève, sur la base d'études empiriques, que cet impôt implique peu de distorsions et recommande son augmentation dans les pays où la fiscalité du patrimoine est peu élevée.

Ce n'est cependant pas le cas de la France où la fiscalité affectant la détention et la transmission de patrimoine représente 4,1 % du PIB en 2022, soit le taux le plus élevé de l'Union européenne.

L'amélioration de la connaissance des successions : un préalable nécessaire à une réforme équilibrée

Les données chiffrées relatives aux droits de succession sont parcellaires. Jusqu'en 2010, la DGFIP réalisait une « enquête DMTG » sur la base d'un échantillon représentatif des successions. Depuis l'interruption de cette enquête, la DGFIP dispose uniquement des données relatives aux recettes fiscales totales et au nombre de successions et de donations taxées. Faute de données plus précises et actualisées, il est difficile de paramétrer avec précision les scénarios de réforme. La Cour recommande donc la réalisation d'une étude statistique relative aux DMTG avant toute évolution législative.

De nombreuses pistes de réforme évoquées dans le débat public

Impôt mal accepté, les droits de succession font logiquement l'objet de propositions de réformes nombreuses, qui poursuivent des objectifs différents.

Tout d'abord, l'opportunité des dispositifs dérogatoires est aujourd'hui remise en question.

Les avantages fiscaux procurés par les dispositifs dérogatoires croissent avec le montant de la succession : pour les successions en ligne directe de plus de 2,5 M€, ils seraient équivalents à une baisse de 15 points du taux moyen de taxation. Cette incidence régressive est liée à la concentration des actifs professionnels et des contrats d'assurance-vie parmi les ménages les plus aisés.

Les dispositifs d'exonérations fiscales bénéficiant aux transmissions d'actifs professionnels, tels que le pacte Dutreil, qui visait, lors de sa création, à éviter que les héritiers d'un chef d'entreprise ne soient contraints, pour acquitter les droits de succession, soit de prélever sur l'entreprise des sommes excessives sous forme de dividendes, soit de céder

l'entreprise à un tiers, font aujourd'hui l'objet de plusieurs critiques. Certaines études remettent en cause la pertinence de la transmission familiale en termes de performance des entreprises. D'autres, sans discuter son objectif, estiment que l'allégement des conditions de détention des actifs professionnels et l'élargissement des actifs éligibles sont susceptibles de détourner le dispositif de sa finalité initiale.

Par ailleurs, si l'objectif assigné à la fiscalité de l'assurance-vie est de stimuler le développement de l'épargne individuelle afin d'accroître la contribution de celle-ci au financement de l'économie, son rôle est aujourd'hui discuté, compte tenu de la composition des actifs détenus par les assureurs.

Enfin, l'absence d'imposition de la transmission de l'usufruit, à l'occasion de la reconstitution de la pleine propriété, n'est pas une conséquence obligatoire du démembrement, d'autant plus que les biens ainsi transmis ont pu gagner en valeur entre la donation en nue-propriété et la reconstitution de la pleine propriété.

D'autres propositions recommandent à l'inverse un allégement des droits de succession, soit de façon globale, compte tenu du poids de la fiscalité du patrimoine en France, soit de façon plus ciblée pour répondre à certaines évolutions sociétales, en permettant par exemple une transmission plus précoce des patrimoines (en favorisant les donations par rapport aux successions) ou en allégeant la fiscalité applicable aux successions bénéficiant aux lignes collatérales et aux beaux-enfants.

Au regard de ces débats, la Cour estime qu'une réforme des droits de succession, si elle devait intervenir, devrait nécessairement se faire à produit constant. La situation des finances publiques, en particulier après l'exercice 2023, n'autorise aucune baisse de prélèvements obligatoires qui ne serait pas compensée par des économies en dépense.

Cet impératif de préserver le rendement global de l'imposition conduit à poursuivre simultanément deux objectifs : l'élargissement de l'assiette de l'impôt à travers la réduction des avantages fiscaux attachés au « Pacte Dutreil » et à l'assurance-vie, d'une part, et une réduction ciblée des taux d'imposition d'autre part, en faveur notamment des collatéraux ou des enfants du conjoint, destinée à mieux prendre en compte les évolutions familiales et sociétales.

Recommandations

L'orientation générale proposée par le présent rapport est, en cas de réforme des droits de succession, de privilégier la voie d'une réduction des avantages fiscaux dérogatoires au profit d'une baisse ciblée des taux d'imposition en veillant à maintenir le produit global de l'impôt.

Cinq recommandations sont susceptibles d'être mises en œuvre indépendamment d'une telle réforme.

1. Classer les exonérations de droits de succession applicables aux transmissions de contrats d'assurance-vie comme une dépense fiscale dans le tome II de l'annexe au projet de loi de finances *Voies et moyens (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique)*.
2. Rendre obligatoire la télédéclaration des successions (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
3. Une fois l'obligation de télédéclaration des successions mise en œuvre, désigner des agents référents au sein de chaque direction départementale des finances publiques pour assurer les relations avec les notaires ainsi que le dialogue avec les services de contrôle et l'orientation, le cas échéant, des dossiers vers ces services (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
4. Expertiser la mise en place d'un dispositif de transmission, par les compagnies d'assurance et les établissements bancaires, des informations relatives au nombre de bénéficiaires de chaque contrat d'assurance-vie et aux primes correspondantes, à la plateforme e-enregistrement (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
5. Réaliser une étude statistique relative aux droits de mutation à titre gratuit avant toute évolution législative (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).

Introduction

Les débats associés à l'adoption de l'impôt sur les successions en France, en 1791, attestent de la volonté du législateur de promouvoir les générations nouvelles et de lutter contre « le despotisme des pères ». À leur création, les droits de succession s'inscrivent dans un contexte de refonte de la propriété privée et d'unification des règles d'héritage – décret du 15 mars 1790 abolissant le droit d'aînesse et de masculinité sur les biens nobles, loi du 17 nivôse an II qui désigne les héritiers appelés à recueillir la succession et organise entre eux la transmission du patrimoine. Les droits de succession, source de recettes pour l'État, étaient également la contrepartie du service public de l'enregistrement, assuré par l'administration et sous-traité en partie aux notaires, officiers publics certifiant l'authenticité des titres de propriété des biens hérités.

Impôt ancien, l'impôt sur les successions est aussi le premier à être devenu progressif : dès 1894 au Royaume-Uni, en 1901 en France et en Italie, en 1905 en Allemagne et en 1916 aux Etats-Unis.

Le produit des droits de succession connaît un déclin depuis la fin des années 1960 au sein des pays de l'OCDE : il représentait 0,38 % du total des prélèvements obligatoires en moyenne en 2019, contre 0,43 % en 1980 et 1,12 % en 1965². Cette évolution s'explique notamment par un recul continu du barème de l'impôt au sein de l'OCDE, ainsi que par un accroissement des exonérations appliquées à la transmission de certains actifs (résidence principale, biens professionnels et assurance-vie notamment). Douze pays de l'OCDE ont supprimé l'impôt sur les successions, les derniers en date étant la Norvège et la République tchèque, l'un et l'autre en 2014.

Dans ce contexte, la France, dont les recettes des droits de succession ont atteint 16,6 Md€ en 2023, soit 1,36 % des prélèvements obligatoires contre 1,2 % en 2019, fait figure d'exception. Toutefois, ce ratio masque de fortes disparités.

Ainsi, alors qu'un barème progressif s'applique aux successions en ligne directe – de 5 % à 45 %, suivant une progression non linéaire dépendant des montants transmis –, les barèmes applicables aux successions en ligne collatérale sont à la fois plus resserrés et plus élevés – de 35 % à 60 % en fonction des montants perçus et des liens de parenté avec le défunt. Du fait des taux élevés appliqués aux transmissions en ligne collatérale, ces dernières représentent environ 35 % des droits de succession, alors qu'elles ne représentent que 13 % des flux de transmission³. Par ailleurs, en raison des abattements applicables aux enfants du défunt, seules 47 % des déclarations de succession déposées en 2022 impliquaient le paiement de droits.

² OCDE, *Études sur les successions dans les pays de l'OCDE*, Études de politique fiscale de l'OCDE, n° 28, 2021.

³ Selon le modèle de micro-simulation développé par la direction générale du Trésor.

Ensuite, si la part du patrimoine hérité dans le patrimoine privé, qui suit une augmentation régulière depuis les années 1970, dépasse aujourd'hui le seuil des 50 %⁴, ce « *retour de l'héritage*⁵ » est particulièrement concentré. Selon le conseil d'analyse économique (CAE), au sein d'une cohorte, 50 % des individus auront hérité de moins de 70 000 € de patrimoine tout au long de leur vie, une large fraction, parmi ces mêmes individus, n'héritant d'aucun patrimoine. En revanche, moins de 10 % des individus hériteront de plus de 500 000 € de patrimoine au cours de leur vie. Ces évolutions peuvent expliquer que, en dépit de recettes réduites au regard d'autres impôts, les droits de succession fassent l'objet, ces dernières années, de nombreuses études et discussions. À cet égard, l'appréhension des droits de succession par les citoyens porte en elle un paradoxe. Si, selon une étude réalisée en 2017⁶, 87 % des Français souhaitent que cette taxation diminue, seulement un tiers des personnes interrogées avaient bénéficié d'une transmission et 45 % pensaient en bénéficier un jour.

Aux interrogations persistantes sur l'équité de cet impôt vient s'ajouter la question de son adaptation aux évolutions sociales. Les droits de succession constituent un révélateur des rapports d'une société à la mort et aux espoirs de progression sociale d'une génération à l'autre. Ce faisant, ils portent en eux, en creux, une conception de la famille et de ce qui doit, ou peut, être transmis. Ainsi, alors que les conjoints survivants étaient, au XIX^e siècle, traités sur le plan fiscal comme des « non-parents », leurs taux d'imposition se sont rapprochés de ceux applicables aux héritiers en ligne directe dans les années 1930 ; depuis 2007, les héritages bénéficiant aux conjoints ou aux partenaires de PACS sont exonérés d'impôt dans leur totalité. Aujourd'hui, la question du traitement fiscal réservé aux collatéraux et aux beaux-enfants met à l'épreuve, de nouveau, la capacité des droits de succession à s'adapter aux évolutions de la société.

Dans un premier temps, l'enquête conduite par la Cour analyse les règles applicables aux droits de succession, dont l'assiette est diminuée par de nombreux dispositifs (chapitre I). Elle analyse ensuite la gestion et le contrôle des déclarations de succession (chapitre II).

Enfin, le rapport présente les justifications économiques des droits de succession et examine la substance des propositions de réformes évoquées dans le débat public (chapitre III).

⁴ OCDE, *op. cit.*, 2021.

⁵ Selon l'expression utilisée par le CAE dans son étude *Repenser l'héritage*, Les notes du conseil d'analyse économique, n° 69, 2021.

⁶ Pauline Grégoire-Marchand, *La fiscalité des héritages : connaissances et opinions des Français*, Document de travail, France Stratégie, n° 2018-02.

Chapitre I

Un impôt dynamique dont l'assiette est toutefois diminuée par de nombreux dispositifs

Les droits de succession constituent un impôt dynamique, leurs recettes ayant plus que doublé depuis 2011. La France figure aujourd'hui au premier rang de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) pour le poids des droits de mutation à titre gratuit dans le PIB.

Imposition à forte dimension symbolique, leur régime est profondément ancré dans le droit civil, et structuré par la différenciation des abattements et des taux en fonction du lien de parenté avec le défunt.

En dépit du dynamisme de leur produit, les droits de succession se caractérisent par une assiette fortement réduite par trois dispositifs – le pacte Dutreil, le régime d'imposition des capitaux d'assurance-vie versés en cas de décès de l'assuré et le démembrement de propriété – dont le coût n'est pas connu avec précision. La Cour souligne en particulier que les exonérations de droits de succession applicables aux transmissions de contrats d'assurance-vie devraient figurer parmi les dépenses fiscales en raison des avantages que confèrent ces exonérations par rapport à la norme applicable aux autres capitaux mobiliers transmis.

I - Des recettes en augmentation depuis 2011, une prévision principalement subordonnée à l'estimation de la mortalité

Le dynamisme du produit des droits de succession résulte des évolutions législatives et, surtout, de la croissance, jusqu'en 2022, de la valeur des actifs, notamment immobiliers. La prévision annuelle des recettes s'appuie sur l'estimation de la mortalité et les outils de micro-simulation.

A - Une augmentation significative des recettes depuis 2011

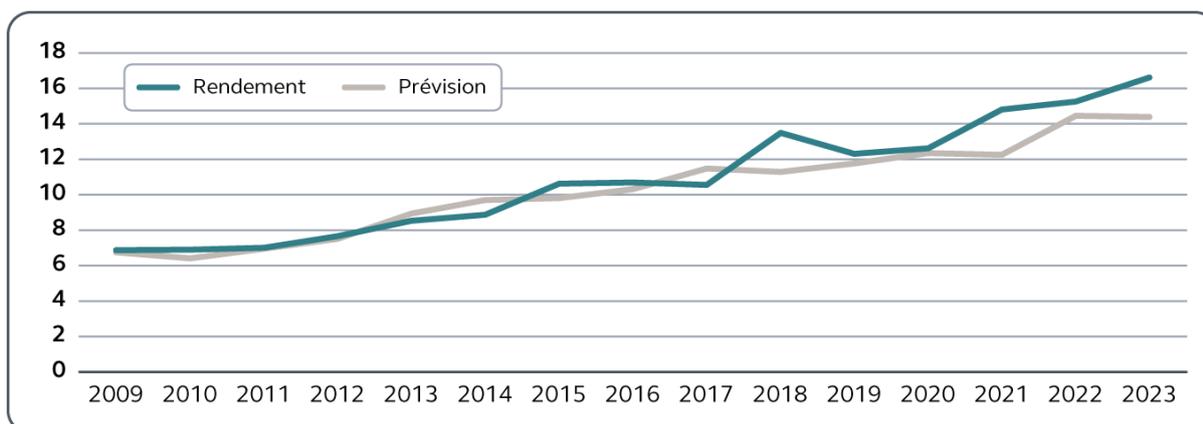
Le montant des recettes de droits de succession a plus que doublé entre 2011 (7,0 Md€) et 2023 (16,6 Md€). Cette tendance s'explique par trois facteurs principaux :

- les évolutions législatives : augmentation, en 2011, des tarifs applicables aux successions en ligne directe ; réduction, en 2012, de l'abattement applicable aux successions bénéficiant aux enfants du défunt, de 159 325 € à 100 000 € ; interruption, en 2012, de l'indexation des abattements prévus par l'article 779 du CGI⁷ ; augmentation, en 2012, du délai de rappel des donations de 10 à 15 ans ;
- l'augmentation du nombre de décès annuels, passés de 559 293 en 2014 à 593 680 en 2015, et à 613 243 en 2019⁸ ;
- et, enfin, jusqu'en 2022, l'augmentation de la valeur des actifs, notamment immobiliers : ainsi, l'indice des prix des logements de l'INSEE affiche une augmentation de 33,5 % entre 2015 et 2022.

B - Une prévision fortement liée à l'estimation de la mortalité

Les prévisions de recettes de droits de succession sont proposées chaque année par la direction du budget au cabinet du ministre, sur la base des estimations produites respectivement par la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale du Trésor.

Graphique n° 1 : recettes des droits de succession et prévision (en Md€)



Source : documents budgétaires

Compte tenu de la stabilité normative caractérisant les règles d'assiette des droits de succession depuis 2012, les prévisions figurant dans le PLF en année n+1 sont réalisées, en août de chaque année, sur la base des recettes recouvrées l'année précédente, d'une estimation du nombre de décès, établie à partir des données fournies par l'Insee, et des prévisions d'évolution en valeur des différentes catégories d'actifs susceptibles d'être transmis (immobiliers, financiers, professionnels et assurance-vie). Pour l'estimation des effets d'éventuelles mesures modifiant l'assiette ou les taux, la direction générale du Trésor dispose par ailleurs d'un modèle de micro-simulation différenciant l'élasticité des recettes aux évolutions affectant les différentes catégories d'actifs (cf. p. 77).

⁷ L'article 779 du CGI précise le montant des abattements applicables en fonction du lien de parenté avec le défunt (Cf. III de ce chapitre).

⁸ Source : *Insee Première*, Bilan démographique 2023. Champ : France, Mayotte compris.

II - Un impôt assis sur l'actif net du défunt, en fonction de son lieu de résidence et de celui du bénéficiaire

Impôt sur l'héritage, les droits de succession sont profondément ancrés dans le droit civil. Les biens auxquels ils s'appliquent sont déterminés en fonction d'un double critère : résidence fiscale du défunt et résidence fiscale du bénéficiaire.

A - Un impôt sur l'héritage, ancré dans le droit civil

Tant l'assiette des droits de succession – la part d'héritage reçue – que leur fait générateur – le décès – caractérisent la proximité de cette imposition avec le droit civil.

Les droits de succession sont assis sur la part de l'actif successoral net reçue par chaque bénéficiaire. L'actif successoral net constitue la différence entre les valeurs respectives de l'inventaire des biens du défunt (l'actif) et de ses dettes (le passif). Chaque catégorie de biens (meubles, immeubles, titres de sociétés non cotées) est évaluée selon des règles propres⁹, à la date du décès, fait générateur de l'impôt¹⁰. Les dettes à la charge du défunt ne sont déduites de l'actif héréditaire que lorsque leur existence au jour de l'ouverture de la succession est justifiée¹¹.

Au sein de cet actif net, la part due à chaque bénéficiaire est déterminée en faisant application des dispositions testamentaires prises par le défunt, ou, lorsque le défunt, ou « *de cuius* », n'a pas rédigé de testament, des règles de la dévolution successorale fixées par le code civil¹². Le partage de la succession est alors fixé selon les principes de la dévolution légale. Dans ce cadre, dit d'une succession « *ab intestat* », les différents membres de la famille sont classés en ordres hiérarchisés selon la nature de leur lien de parenté avec le défunt¹³. Chacun de ces ordres exclut les suivants : un ordre ne recueille la succession qu'en cas d'absence d'héritiers dans les ordres précédents. Par ailleurs, la règle de la représentation permet aux descendants d'un héritier déjà décédé de recueillir sa part d'héritage.

Le premier ordre, celui des descendants, comprend tous les descendants du défunt dont la filiation est légalement établie (enfants, petits-enfants, arrière-petits-enfants, etc.). Le deuxième ordre regroupe, d'une part, les collatéraux « privilégiés » – les frères et sœurs du défunt – et, éventuellement, leurs descendants, et d'autre part, le père et la mère du défunt. Lorsque le défunt laisse à la fois ses père et mère et des collatéraux privilégiés, le père et la mère recueillent la moitié de la succession (un quart chacun) tandis que l'autre moitié est partagée entre les collatéraux ou leurs descendants¹⁴. Le troisième ordre est celui des ascendants dits « ordinaires », c'est-à-dire autres que le père et la mère du défunt (grands-parents, arrière-grands-parents, etc.). Le quatrième ordre est celui des collatéraux dits « ordinaires » : il regroupe les oncles et tantes, les grands-oncles et grands-tantes, les cousins et les cousines.

⁹ Voir l'annexe n° 1.

¹⁰ En ce sens, Cass. com., 7 janvier 1997 n° 95-11686.

¹¹ Article 768 du CGI.

¹² Article 721 du code civil.

¹³ Article 731 et suivants du code civil.

¹⁴ Article 738 du code civil.

Lorsque le défunt a rédigé un testament, les héritiers réservataires – les enfants du défunt et leurs descendants, et, si le défunt n'a pas eu d'enfant, l'époux survivant – reçoivent obligatoirement une part de l'héritage du défunt : c'est la réserve héréditaire¹⁵. Cette réserve ne représente jamais la totalité de l'héritage du défunt : elle est limitée au quart du patrimoine si le défunt laisse seulement un époux ou une épouse, à la moitié des biens s'il a un enfant, aux deux tiers des biens pour deux enfants, et aux trois quarts des biens s'il a trois enfants et plus. Tous les enfants du défunt sont bénéficiaires de la réserve héréditaire, sans qu'ait d'incidence le fait qu'ils soient issus de différentes unions¹⁶. Enfin, la part du patrimoine restant peut être distribuée librement par le défunt dans son testament : c'est la quotité disponible.

Les biens des personnes qui décèdent sans héritiers appartiennent à l'État¹⁷.

B - Une imposition qui dépend des domiciles fiscaux du défunt et du bénéficiaire

La résidence fiscale du défunt constitue le premier critère de détermination du lieu d'imposition. Lorsque le défunt avait son domicile fiscal en France¹⁸, tous les biens meubles ou immeubles qu'il détenait au jour du décès, y compris à l'étranger, sont soumis aux droits de succession¹⁹. La double imposition est évitée par l'imputation des droits payés à l'étranger sur ceux dus en France à raison des biens situés hors de France²⁰. Le dispositif, qui consiste, pour un État, à imposer lui-même l'ensemble de la succession si le défunt résidait fiscalement sur son territoire, est le plus répandu au sein des pays de l'OCDE. Ainsi, sur les vingt-quatre pays de l'OCDE imposant les successions, quatorze d'entre eux, parmi lesquels figurent l'Allemagne ou les Etats-Unis, imposent l'ensemble des biens du défunt, quelle que soit leur localisation, lorsque le défunt avait sa résidence fiscale dans l'État concerné²¹. D'un point de vue administratif, cette approche est réputée être la plus efficace car de nature à faciliter la détermination du lieu d'imposition, la répartition du patrimoine d'une personne après son décès supposant des démarches supplémentaires, tels que des actes de succession. Ainsi, seuls trois États de l'OCDE (l'Espagne, l'Italie et la Pologne) tiennent compte uniquement de la résidence fiscale du bénéficiaire pour fixer le lieu d'imposition.

En revanche, dans le cas où le défunt avait son domicile fiscal hors de France, le lieu d'imposition dépend de la situation du bénéficiaire.

¹⁵ Article 912 du code civil.

¹⁶ À cet égard, la loi n° 2001-1135 du 3 décembre 2001 relative aux droits du conjoint survivant et des enfants adultérins et modernisant diverses dispositions de droit successoral a supprimé la limitation des droits successoraux des enfants adultérins.

¹⁷ Article 539 du code civil.

¹⁸ Pour déterminer la résidence fiscale du défunt, il convient d'appliquer les critères applicables à l'impôt sur le revenu (IR), définis par l'article 4B du CGI. Sont considérés comme ayant leur résidence fiscale, aux termes de cet article, « les personnes qui ont en France leur foyer ou le lieu de leur séjour principal », ou « celles qui exercent en France une activité professionnelle, salariée ou non, à moins qu'elles ne justifient que cette activité y est exercée à titre accessoire », ou enfin « celles qui ont en France le centre de leurs intérêts économiques ».

¹⁹ 1° de l'article 750 ter du CGI.

²⁰ Article 784 A du CGI.

²¹ OCDE, *op.cit.*, 2021.

Tableau n° 1 : lieu d'imposition aux droits de succession selon les résidences fiscales respectives du défunt et du bénéficiaire

	Défunt résidant fiscalement en France	Défunt résidant fiscalement à l'étranger
Bénéficiaire résidant fiscalement en France	En France sur l'ensemble des biens hérités	En France sur l'ensemble des biens hérités, si le bénéficiaire a résidé fiscalement en France pendant six ans au cours des dix années précédant le décès
Bénéficiaire résidant fiscalement à l'étranger	En France sur l'ensemble des biens hérités	En France sur les biens situés en France

Source : article 750 ter du CGI

Ces règles de territorialité des droits de succession s'appliquent, comme pour les autres impôts, sous réserve des stipulations des conventions fiscales conclues par la France.

III - Un régime d'abattements et de barèmes distinct selon le lien de parenté avec le défunt

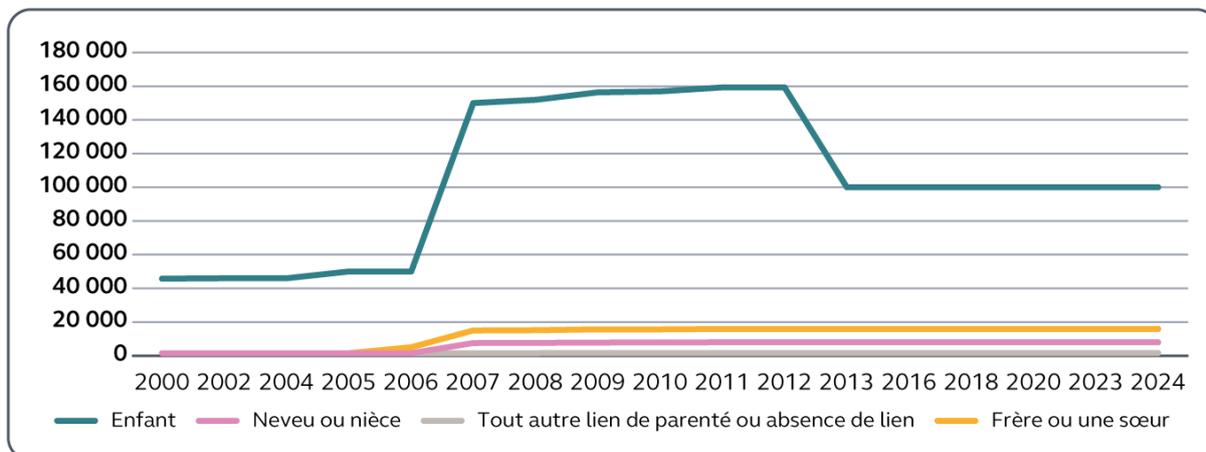
La part revenant à chacun des bénéficiaires dans le cadre du partage successoral est diminuée d'un ou plusieurs abattements. Ces abattements sont personnels : si la part nette dévolue à un bénéficiaire ne lui permet pas d'utiliser l'intégralité de son abattement, l'excédent ne peut pas être imputé sur la part nette attribuée à un autre bénéficiaire. La somme obtenue après l'application de l'abattement constitue la base de liquidation de l'impôt, sur laquelle sont appliqués les « tarifs » des droits de succession, ou barème d'imposition.

A - Des abattements variables selon les liens de parenté avec le défunt, dont le plus favorable bénéficie aux enfants

Les abattements au titre des liens de parenté, prévus par l'article 779 du CGI, ont été relevés entre 2007 et 2012. En particulier, l'abattement bénéficiant aux enfants du défunt a été porté de 50 000 € à 150 000 € par la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi TEPA. Cette loi a également porté l'abattement applicable aux successions entre frères et sœurs, créé par la loi du 30 décembre 2005, de 5 000 € à 15 000 €. Par ailleurs, la loi TEPA a créé un abattement applicable aux successions bénéficiant aux neveux ou nièces, d'un montant alors fixé à 7 500 €. Enfin, en application de cette loi, les abattements prévus par l'article 779 du CGI ont été actualisés au 1^{er} janvier de chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de IR.

Ce mouvement de relèvement des abattements au titre des liens de parenté a été interrompu par la loi du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012, qui a, d'une part, abaissé l'abattement bénéficiant aux enfants du défunt à 100 000 €, et d'autre part, mis fin à l'indexation des différents abattements familiaux. Le montant de l'abattement pour une succession bénéficiant à un enfant du défunt demeure depuis à 100 000 €, celui accordé aux frères et sœurs du défunt à 15 932 €, celui bénéficiant aux neveux et nièces du défunt à 7 967 €.

Graphique n° 2 : évolution des abattements applicables selon le lien de parenté avec le défunt et le montant reçu (en €)

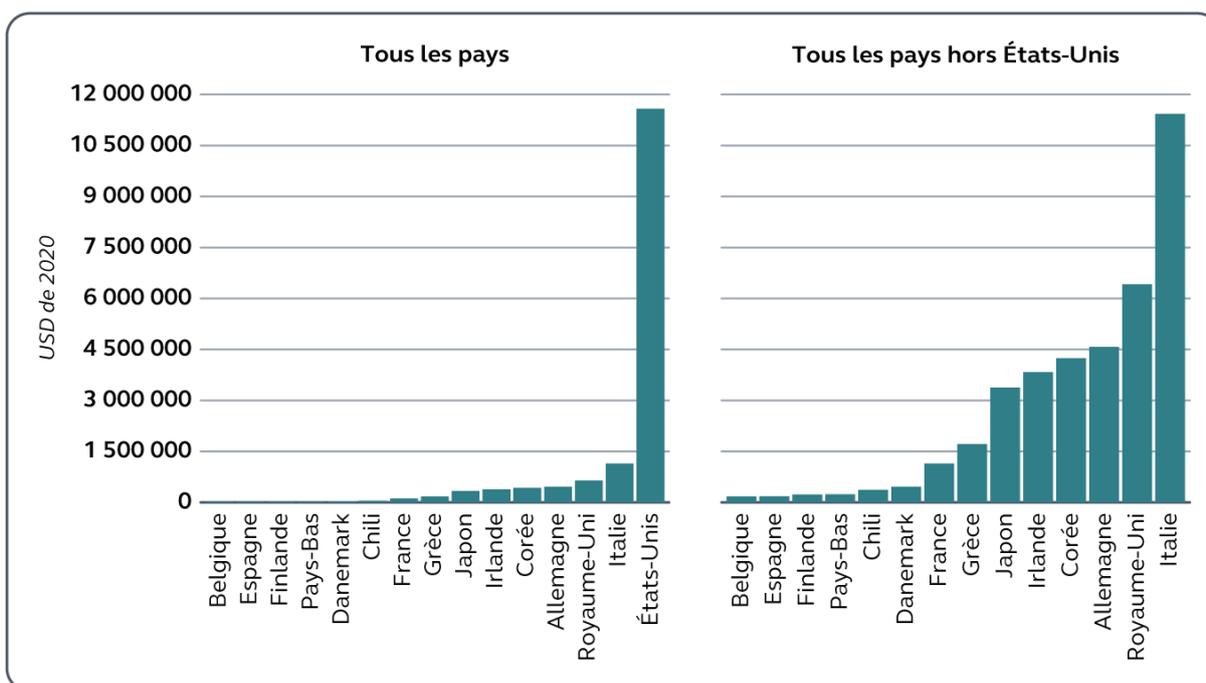


Source : Cour des comptes d'après CGI

Enfin, un abattement minimal s'applique à défaut de l'application de tout autre abattement. Il s'élève aujourd'hui à 1 594 €. Il s'applique aussi bien aux successions entre non-parents qu'aux successions bénéficiant à un cousin germain, ou à un petit-fils.

Si l'abattement applicable aux successions bénéficiant aux enfants du défunt est le plus favorable des abattements prévus au titre des liens familiaux, il situe la France, sur ce point, au milieu de l'échantillon des pays examinés par l'OCDE.

Graphique n° 3 : abattement applicable aux enfants du défunt dans les pays de l'OCDE (en dollars américains de 2020)



Source : OCDE, op.cit., 2021

B - Des barèmes d'imposition qui taxent plus fortement les successions en ligne collatérale et les non-parents

Les taux d'imposition applicables sont fonction, d'une part, du montant du patrimoine transmis à chaque bénéficiaire, et d'autre part, du lien de parenté entre le défunt et le bénéficiaire.

Trois régimes peuvent être distingués : le régime des successions en ligne directe, celui des successions en ligne collatérale et celui des successions entre conjoints et partenaires de pacte civil de solidarité (PACS).

La différence d'imposition entre successions en ligne directe et successions en ligne collatérale est une des caractéristiques fondamentales des droits de succession depuis leur instauration, et constitue un miroir, en droit fiscal, du traitement préférentiel accordé aux enfants, sur le plan civil, en matière de partage successoral²². À cet égard, les taux des successions en ligne directe ont toujours été plus faibles que les taux applicables aux héritiers en ligne collatérale, ces derniers étant eux-mêmes moins élevés que les taux applicables aux non-parents²³.

Le barème des successions en ligne directe, composé de sept tranches, s'applique à l'ensemble des successions en ligne directe, quel que soit le sens, ascendant ou descendant, de la transmission, et indépendamment du degré de parenté. Il s'applique donc de la même manière à la dévolution des parents aux enfants et à celle des grands-parents aux petits-enfants.

Des modifications ponctuelles du barème sont intervenues entre 2007 et 2012, selon une dynamique relativement proche de celle décrite en matière d'abattements : à l'indexation, par la loi TEPA, des limites du barème dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'IR, ont succédé, en sens inverse et en dernier lieu, l'augmentation, par la loi du 29 juillet 2011 de finances rectificatives pour 2011, des taux applicables aux deux dernières tranches, respectivement de 35 à 45 % et de 40 à 45 %, puis la fin de l'indexation des limites du barème, par la loi du 16 août 2012. Si, aujourd'hui, le taux maximal français applicable aux successions en ligne directe (45 %) est trois fois supérieur à la moyenne de l'OCDE (15 %), il est proche de celui des principaux États voisins européens (40 % au Royaume-Uni, 34 % en Espagne, 30 % en Allemagne et en Belgique), à l'exception de l'Italie (4 %) et de la Suisse (7 %).

Pour les successions en ligne collatérale, les taux d'imposition sont à la fois plus élevés et moins progressifs. Ainsi, seules deux tranches d'imposition sont applicables aux successions entre frères et sœurs, à hauteur de 35 % lorsque la part nette taxable est inférieure ou égale à 24 430 €, et à hauteur de 45 % lorsqu'elle est supérieure à ce montant. Par ailleurs, un taux unique de 55 % s'applique, quelle que soit la fraction taxable, lorsque la succession bénéficie à des neveux ou nièces ou à d'autres parents jusqu'au quatrième degré – telles que des cousins germains ou des cousines germaines.

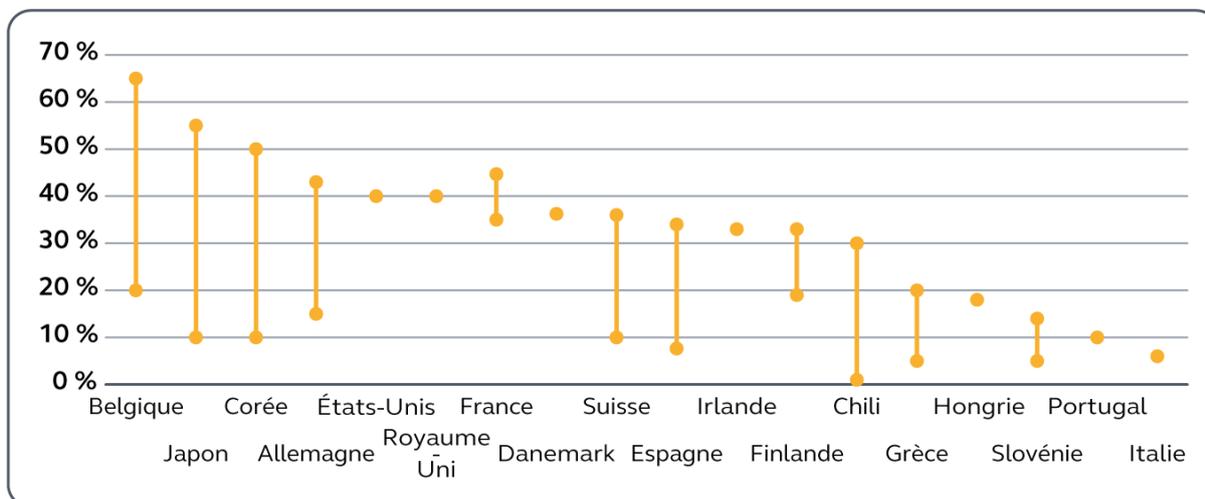
Si cette imposition à la fois élevée et peu progressive en ligne collatérale est partagée par d'autres États de l'OCDE (États-Unis, Royaume-Uni et Danemark en particulier), d'autres États, tels que la Belgique²⁴ ou le Japon, appliquent une fiscalité plus progressive à ces transmissions.

²² Clément Dherbécourt, *L'évolution de long terme des transmissions de patrimoine et de leur imposition en France*, *Revue de l'OFCE*, 2019.

²³ Nicolas Delalande et Alexis Spire, *Histoire sociale de l'impôt*, La Découverte, « Repères », 2010.

²⁴ Ainsi dans la région de Bruxelles, le barème applicable aux frères et sœurs comprend sept tranches, entre 20 % (de 0 à 12 500 euros) et 65 % (au-dessus de 250 000 euros).

Graphique n° 4 : taux d'imposition applicables aux successions bénéficiant aux frères et sœurs dans les pays de l'OCDE



Source : OCDE, *op.cit.*, 2021

Note : les frères et sœurs sont exonérés en Lituanie et en Pologne. Les données relatives à la Belgique se rapportent à la région de Bruxelles. Les données relatives à la Suisse se rapportent au canton de Zurich.

En outre, un taux unique de 60 % s'applique aux successions bénéficiant aux parents au-delà du quatrième degré, tels que les enfants respectifs de deux cousins germains ou de cousines germaines, appelés parfois cousins « issus de germains », ou aux personnes non-parentes, tels que les enfants du nouveau conjoint du défunt, ou beaux-enfants.

Enfin, les biens hérités par les conjoints mariés et pacsés sont exonérés d'impôt en totalité, depuis la loi TEPA.

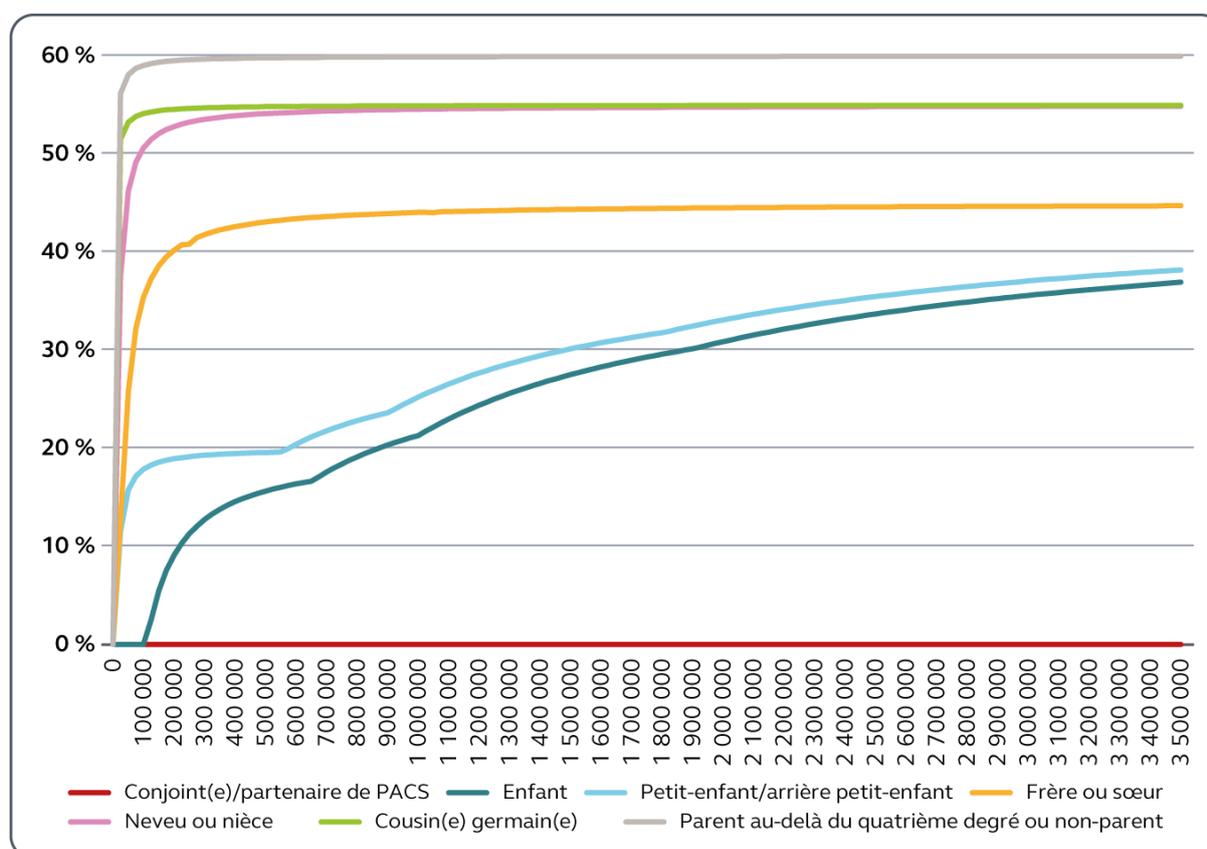
Tableau n° 2 : abattements et barèmes applicables selon le lien de parenté avec le défunt

Parenté	Abattement applicable	Barème applicable	
Conjoint ou partenaire lié par un PACS		Exonération	
Enfant, petit-enfant	100 000 € pour un enfant, 1 594 € pour un petit-enfant	Part taxable n'excédant pas 8 072 €	5 %
		Entre 8 072 € et 12 109 €	10 %
		Entre 12 109 € et 15 392 €	15 %
		Entre 15 392 € et 552 324 €	20 %
		Entre 552 324 € et 902 838 €	30 %
		Entre 902 838 € et 1 805 677 €	40 %
Frère, sœur	15 932 €	Part taxable n'excédant pas 24 430 €	35 %
		Au-delà de 24 430 €	45 %
Neveu, nièce	7 967 €	55 %	
Autres parents jusqu'au quatrième degré inclus	1 594 €	55 %	
Parents au-delà du quatrième degré ou absence de lien de parenté	1 594 €	60 %	

Source : Cour des comptes d'après CGI (articles 777, 779 et 788)

La combinaison des abattements et des barèmes d'imposition est favorable aux transmissions en ligne directe. Ainsi, une somme de 20 000 € reçue au décès d'un oncle sera taxée au taux de 33,1 %²⁵, alors que, pour une succession au bénéfice d'un enfant ou d'un petit-enfant, un taux identique sera obtenu si la part héritée s'élève respectivement à 2,375 M€ ou à 2 M€. Par ailleurs, tandis qu'un montant de droits de succession de 28 000 € sera dû par un enfant s'il perçoit une somme de 250 000 €, le même montant de droits sera acquitté par un petit-enfant s'il perçoit une somme de 151 000 €, par un frère ou une sœur si la somme perçue est de 85 000 €, par un neveu ou une nièce si la somme perçue s'élève à 59 000 €, par un cousin germain ou une cousine germaine si la somme perçue s'élève à 53 000 €, et par un non-parent s'il reçoit une somme de 48 000 €.

Graphique n° 5 : taux moyen d'imposition selon le lien de parenté avec le défunt et la part héritée (en €)



Source : Cour des comptes d'après CGI

Note : le taux moyen est ici égal à : (droits acquittés) / (montant hérité) * 100. Le montant des droits acquittés correspond au montant devant être acquitté après application des abattements et des barèmes.

²⁵ Pour obtenir le taux moyen ici applicable, il convient de soustraire à la somme imposée de 20 000 euros l'abattement de 7 967 euros, applicable aux successions bénéficiant à un neveu ou une nièce, et de multiplier le résultat obtenu par le taux unique ici applicable, de 55 %, soit un montant de droits de 6 618,15 euros, correspondant à un taux de 33,1 %.

IV - Une assiette diminuée par de nombreux dispositifs, dont le coût n'est pas connu avec précision

En dépit de la forte évolution de leurs recettes depuis 2011, les droits de succession se caractérisent par une assiette fortement réduite par plusieurs dispositifs, dont le coût pour les finances publiques n'est pas chiffré avec précision.

A - Les exonérations qualifiées de dépenses fiscales par le projet de loi de finances

Les exonérations désignées comme dépenses fiscales par l'annexe *Voies et moyens* des projets de lois de finances (PLF) successifs peuvent être classées en quatre catégories :

- les exonérations fondées sur la qualité du défunt ou les fonctions qu'il exerce. C'est le cas notamment des exonérations accordées aux héritiers de victimes de guerre ou d'actes de terrorisme, de sapeurs-pompiers décédés au cours d'opérations de secours ou de policiers, gendarmes et agents des douanes dans l'accomplissement de leur mission²⁶ ;
- les exonérations motivées par la qualité de la personne morale désignée comme bénéficiaire. Ainsi, les legs au profit des établissements publics charitables, aux mutuelles et sociétés reconnues d'utilité publique²⁷ sont exonérés de droits de successions ;
- les exonérations partielles accordées en raison de la nature du bien transmis : bois et forêts, sommes déposées sur un compte d'investissement forestier et d'assurance (CIFA), biens immeubles par nature ou par destination qui sont, pour l'essentiel, classés ou inscrits au titre des monuments historiques²⁸ ;
- les exonérations partielles accordées en cas de transmission d'entreprise ou de parts sociales faisant l'objet d'un engagement collectif de conservation (« pacte Dutreil »).

Certaines de ces dépenses fiscales ont leur équivalent dans d'autres pays. Ainsi, au sein de l'OCDE, parmi les vingt-quatre États membres qui imposent les successions, seuls six pays (Chili, Danemark, Grèce, Lituanie, Portugal, Slovaquie) sont dépourvus de dispositif favorisant la transmission d'actifs professionnels.

²⁶ I de l'article 796 du CGI.

²⁷ 4° de l'article 795 du CGI.

²⁸ Article 795 A du CGI.

Tableau n° 3 : principales dépenses fiscales affectant l'assiette des droits de succession, selon le PLF

Intitulé de la dépense fiscale	Base légale (article du CGI)	Coût 2022 (en M€)	Prévision de coût 2023 (en M€)
Exonération partielle, sous certaines conditions, de droits de mutation à titre gratuit lors de la transmission d'entreprises exploitées sous la forme individuelle ou détenues sous forme sociale	787 B, 787 C	500	500
Abattement effectué sur l'actif taxable aux droits de mutation revenant à tout héritier ou légataire handicapé physique ou mental	779-II	100	100
Exonération partielle de droits de mutation des bois et forêts, des sommes déposées sur un compte d'investissement forestier et d'assurance (CIFA), des parts d'intérêts détenues dans un groupement forestier	793-1-3° et 4°, 793-2-2° et 3°, 793-3, 793 bis et 848 bis	50	50
Exonération temporaire des mutations par décès portant sur des immeubles et des droits immobiliers situés en Corse	1135 bis	20	20
Exonération, sous certaines conditions, de droits de mutation à titre gratuit, à concurrence des trois quarts de leur montant, en faveur des successions et donations intéressant les propriétés non bâties qui ne sont pas de nature de bois et forêts et situées dans les sites classés et les espaces naturels remarquables du littoral	793-2-7°	10	10
Exonération des dons et legs faits aux établissements publics charitables, aux mutuelles, à tous autres organismes reconnus d'utilité publique dont les ressources sont affectées à des œuvres d'assistance et de bienfaisance, à la défense de l'environnement naturel ou à la protection des animaux ainsi qu'aux associations simplement déclarées qui poursuivent un but exclusif d'assistance et de bienfaisance	795-4°	1	1
Abattement sur la part nette de l'héritier à concurrence du montant des dons effectués au profit de fondations, de certaines associations, de certains organismes reconnus d'utilité publique, des organismes mentionnés à l'article 794 du C.G.I., de l'État et de ses établissements publics	788-III	1	1
Exonération des monuments historiques classés ou inscrits et des parts de SCI familiales détenant des biens de cette nature	795 A	1	1
Exonération des mutations à titre gratuit ou onéreux portant sur des œuvres d'art, livres, objets de collection ou documents de haute valeur artistique ou historique et agréés, dont le nouveau propriétaire fait don à l'État	1131	0	0
Total des dépenses chiffrées	Base légale (article du CGI)	683	683

Source : évaluation des voies et moyens – Annexe au projet de loi de finances (PLF) pour 2024 – Tome II

L'évaluation du coût de ces exonérations peut poser des difficultés. Par exemple, le coût total du pacte Dutreil fait l'objet, dans l'annexe au PLF, d'une évaluation à hauteur de 500 M€ – qualifiée d'« ordre de grandeur », associé à un nombre de bénéficiaires « non déterminé » – qui n'a pas varié depuis plus de dix ans. Son coût réel n'est donc jamais calculé.

Les exonérations de droits de succession dans le cas d'un pacte Dutreil

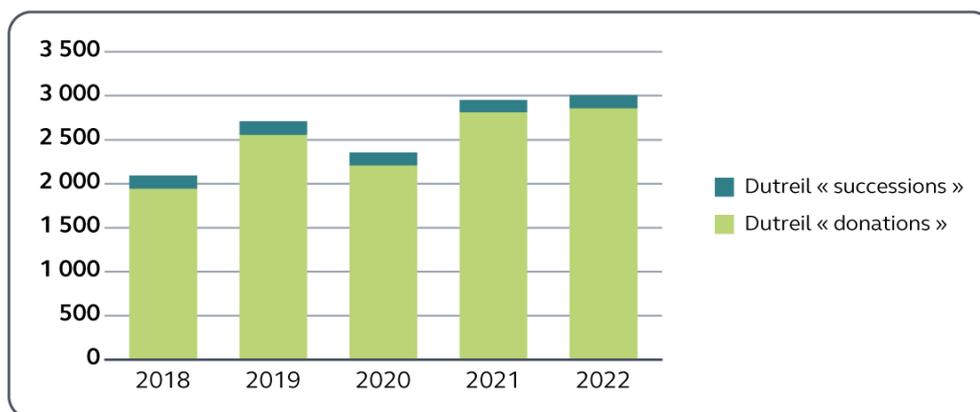
L'avantage fiscal Dutreil, créé par la loi de finances pour 2000, désormais codifié à l'article 787 B du CGI, et initialement limité aux successions, a été étendu aux donations en 2003 par la loi du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique, dite loi Dutreil. Ce dispositif permet une exonération de droits de donation ou de succession pour les transmissions de parts ou d'actions de sociétés exerçant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, à concurrence de 75 % de leur valeur. En cas de donation en pleine propriété avant 70 ans, ce dispositif peut se cumuler avec une réduction de droits de 50 %²⁹, réservée aux transmissions d'entreprises. Enfin, le CGI prévoit la possibilité – préexistante à la création du dispositif – de différer le versement des droits de succession dus pendant cinq ans à compter de leur date d'exigibilité et, à l'expiration de ce délai, de fractionner les versements pendant dix ans, lorsque ces droits portent sur les parts sociales d'une société ayant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, non cotée en bourse³⁰.

L'avantage fiscal s'applique sous trois conditions principales devant garantir la stabilité de l'actionariat et de la direction : un engagement collectif de conservation des parts ou actions de deux ans minimum par l'ensemble des signataires du pacte ; un engagement individuel de conservation des parts ou actions de quatre ans à compter de l'expiration de l'engagement collectif ; l'obligation pour l'un des associés du pacte ou l'un des héritiers, donataires ou légataires d'exercer une fonction de direction au sein de la société durant la phase d'engagement collectif et pendant trois ans à compter de la transmission.

Ainsi, dans l'hypothèse d'une transmission, par décès, de la totalité des parts d'une entreprise de 100 M€ à deux enfants, les droits dus par chacun en cas de souscription d'un pacte Dutreil seraient de 5,34 M€, soit un taux effectif d'imposition de 10,7 %³¹. À défaut de souscription d'un pacte Dutreil, les droits de succession s'élèveraient à 22,22 M€, soit un taux effectif de 44,4 %.

Cette absence de chiffrage est d'autant plus dommageable que le nombre de pactes Dutreil a fortement augmenté depuis une quinzaine d'années. Selon le conseil d'analyse économique (CAE), on comptait 984 signatures de pactes en 2015, contre 648 en 2008. Les statistiques fournies par la DGFIP au titre des années 2018 à 2022 font également état d'une tendance marquée à la hausse, une augmentation de 43,7 % étant observée au cours de cette période.

Graphique n° 6 : nombre de pactes Dutreil signés par an



Source : Cour des comptes d'après des données DGFIP

²⁹ Article 790 du CGI.

³⁰ Article 397 A de l'annexe III au CGI.

³¹ Les droits sont ici calculés, pour chaque enfant, sur une assiette de 12 500 000 €, soit $(100\,000\,000/2)*0,25$.

Selon le CAE, le coût total de ce dispositif, soit aussi bien les pactes « Dutreil succession » que les pactes « Dutreil donation » – ces derniers constituant 95 % du total des pactes signés en 2022 – s'établirait entre 2 et 3 Md€ en moyenne sur 2018 et 2019³². Si on rapporte ces montants à la part de pactes « Dutreil succession » dans l'ensemble des pactes signés, le coût du dispositif, au titre des droits de succession, serait compris entre 97 M€ et 146 M€. Toutefois, cette estimation, contestée par l'administration, demeure incertaine : en particulier, le montant annuel des biens reçus par bénéficiaire des pactes a été évalué par le CAE à 8 Md€ à partir des données lacunaires issues de l'application « Fidji-enregistrement ». Une détermination précise et actualisée du coût du dispositif à partir de données exhaustives et récentes serait donc nécessaire.

B - Les contrats d'assurance-vie, outils d'épargne longue bénéficiant d'une fiscalité favorable

Le régime fiscal des capitaux versés en cas de décès de l'assuré est plus favorable que les dispositions du droit commun en matière de mutation à titre gratuit.

Au sein de l'OCDE, parmi les vingt-quatre États membres qui imposent les successions, six (dont le Royaume-Uni ou la Pologne) exonèrent l'assurance-vie, sept lui réservent un traitement préférentiel (dont l'Espagne, la France, l'Italie ou le Japon) et neuf l'imposent selon les règles de droit commun (en particulier, l'Allemagne, la Belgique, la Corée du Sud, les États-Unis, les Pays-Bas ou la Suisse).

En France, les sommes versées par l'assureur aux bénéficiaires désignés par l'assuré défunt ne sont pas prises en compte dans le partage successoral³³. Sur le plan fiscal, le régime d'imposition aux droits de succession est allégé par rapport au droit commun, même en cas d'absence de lien de parenté. Il dépend de la date d'ouverture du contrat, de la date de versement des primes et de l'âge de l'assuré au moment du versement de ces dernières.

Tableau n° 4 : les exonérations fiscales applicables aux transmissions de contrats d'assurance-vie

Date de souscription du contrat	Primes versées avant le 13 octobre 1998		Primes versées depuis le 13 octobre 1998	
	Avant les 70 ans de l'assuré	Après les 70 ans de l'assuré	Avant les 70 ans de l'assuré	Après les 70 ans de l'assuré
Avant le 20 novembre 1991	Exonération de toute imposition	Exonération de toute imposition	Application d'un abattement de 152 500 € puis prélèvement de 20 % jusqu'à 700 000 € et de 31,25 % au-delà	Application d'un abattement de 152 500 € puis prélèvement de 20 % jusqu'à 700 000 € et de 31,25 % au-delà
Après le 20 novembre 1991	Exonération de toute imposition	Droits de succession dus sur la fraction excédant 30 500 €	Application d'un abattement de 152 500 € puis prélèvement de 20 % jusqu'à 700 000 € et de 31,25 % au-delà	Droits de succession dus sur la fraction des primes excédant 30 500 €

Source : CGI

³² CAE, *Repenser l'héritage*, Les notes du conseil d'analyse économique, n° 69, décembre 2021.

³³ Article L. 132-13 du code des assurances.

Ainsi, seule est imposable aux droits de succession la fraction de primes supérieure à 30 500 €, versée après les 70 ans de l'assuré, lorsque le contrat a été souscrit après le 20 novembre 1991³⁴. Les primes versées depuis le 13 octobre 1998 qui ne sont pas soumises aux droits de succession font l'objet d'un prélèvement *sui generis* sur la part recueillie par le bénéficiaire supérieure à 152 500 €, à hauteur de 20 % jusqu'à 700 000 € puis de 31,25 % au-delà³⁵.

Les exonérations de droits de succession ainsi applicables aux transmissions de contrats d'assurance-vie ne figurent pas au nombre des dépenses fiscales énumérées dans le tome II de l'annexe *Voies et moyens*. Selon la direction générale du Trésor, l'exonération qui prévalait avant 1991 doit être considérée comme la norme fiscale de référence. Par ailleurs, selon la DGFIP, les transmissions de sommes dans le cadre d'un contrat d'assurance-vie étant exclues de la liquidation d'une succession en application du code des assurances, la norme fiscale de référence consisterait à ne pas soumettre ces flux financiers aux droits de succession, leur imposition étant en quelque sorte l'exception. Cependant, l'imposition d'une partie des produits de l'assurance-vie depuis 1998 selon une taxation *sui generis* commande de changer de perspective et conduit à considérer le dispositif de taxation des primes d'assurance-vie comme dérogatoire à celui des droits de succession. De manière générale, compte tenu des avantages dont bénéficient, en pratique, les primes d'assurance-vie par rapport aux autres capitaux transmis, leur absence de la liste des dépenses fiscales devient aujourd'hui difficile à justifier.

L'inscription de cette dépense fiscale impliquera l'évaluation annuelle de son coût. Selon les données de France Assureurs, le flux de transmission *via* des contrats d'assurance-vie représenterait plus de 40 Md€ en 2020, soit le double des montants transmis en 2006 en euros constants. Il est difficile de déterminer avec précision comment ces sommes se répartissent dans la distribution des héritages, de même que l'avantage fiscal qu'elles offrent aux plus grands héritiers. Le CAE a évalué en 2021 le coût du dispositif à 3,5 Md€, en s'appuyant sur des données 2017-2018 figurant dans le fichier des contrats d'assurance-vie (FICOVIE). Cette estimation demeure toutefois imparfaite, dès lors qu'elle est fondée uniquement sur les bénéficiaires recevant au moins 152 500 € par assurance-vie, et qu'elle s'appuie sur l'hypothèse que l'ensemble des transmissions d'assurance-vie pourrait être taxé dans la tranche à 20 % en ligne directe. L'évaluation du coût du dispositif pourrait donc être sensiblement plus élevée en tenant compte de la totalité des bénéficiaires.

C - Le démembrement de propriété, un dispositif de partage de la propriété assorti d'une fiscalité favorable

L'allongement de l'espérance de vie, et donc l'augmentation de l'âge moyen des bénéficiaires des héritages, tendent à favoriser l'anticipation des successions³⁶. Dans ce contexte, les transmissions de propriété réalisées en recourant au mécanisme civil du démembrement de propriété bénéficient d'une fiscalité favorable.

³⁴ Article 757 B du CGI.

³⁵ Article 990 du CGI.

³⁶ Voir *infra*, page 75.

Dans le cadre d'un démembrement de propriété, la pleine propriété d'un bien, mobilier ou immobilier, est divisée entre, d'une part, la nue-propriété (le droit de disposer du bien, ou *abusus*) et d'autre part, l'usufruit (le droit d'en jouir, ou *usus*, et d'en tirer des fruits, des revenus, ou *fructus*). L'usufruitier détient alors le droit de jouir de ce bien et de percevoir les revenus qu'il procure³⁷. Ainsi, un parent peut-il consentir une donation de la nue-propriété d'un bien immobilier à son enfant, en s'en réservant l'usufruit afin d'y résider ou de percevoir des loyers. Au décès du donateur, l'usufruit s'éteint au profit des donataires qui deviennent alors pleins propriétaires. On parle alors de donation assortie d'une réserve d'usufruit. Le démembrement peut également intervenir à la suite d'un décès : l'article 757 du code civil prévoit ainsi que le conjoint survivant, dont l'époux prédécédé laisse également des enfants ou descendants, a la faculté de recueillir, soit l'usufruit de la totalité des biens existants, les enfants en devenant dès lors nus-propriétaires, soit la pleine propriété du quart de ces biens.

Le montant des droits de mutation dus à raison d'une donation assortie d'une réserve d'usufruit est établi à partir de la valeur de la nue-propriété, et non de la pleine propriété. Lorsque l'usufruit est prévu pour s'éteindre au décès du donateur (usufruit dit « viager »), la valeur de la nue-propriété est déterminée par une quotité de la valeur de la propriété entière, selon un barème, obligatoire, construit sur la base de l'espérance de vie de l'usufruitier³⁸ : plus l'âge de l'usufruitier est élevé, plus l'usufruit est réputé perdre de sa valeur, la nue-propriété, de son côté, suivant un mouvement inverse. Enfin, lors de la réunion de la pleine propriété sur une même tête, à raison du décès du donateur, le nu-propriétaire est exonéré de droits de succession sur l'usufruit qu'il reçoit, en application de l'article 1133 du CGI.

L'imposition, à l'occasion du démembrement, de la seule nue-propriété s'explique par la consistance de l'actif alors transmis, qui ne constitue qu'une partie des droits sur le bien en cause³⁹, à l'exclusion de son usufruit. L'avantage fiscal offert par le dispositif réside donc, non pas dans cette assiette d'imposition au stade du démembrement, mais, de même qu'en Allemagne ou en Italie, dans l'absence d'imposition de la transmission de l'usufruit à l'occasion de la reconstitution de la pleine propriété. À l'inverse, d'autres pays, tels que la Belgique, le Danemark et la Suisse imposent, dans le cadre d'une transmission en démembrement de propriété, la valeur de la pleine propriété, c'est-à-dire non seulement la nue-propriété, comme c'est le cas en France, mais aussi l'usufruit.

Le barème de la nue-propriété a été actualisé par la loi du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003, afin de tenir compte de la hausse de l'espérance de vie depuis l'établissement de l'ancien barème, en 1901. Aux termes du barème désormais applicable, la hausse de la valeur de la nue-propriété du fait de l'âge de l'usufruitier est plus progressive. Ainsi, les valeurs de l'usufruit et de la nue-propriété sont réputées égales lorsque l'usufruitier a dépassé l'âge de 61 ans, contre 41 ans auparavant. Dans la même perspective, deux tranches supplémentaires au-delà de 71 ans ont été créées, la dernière tranche concernant l'usufruitier âgé de plus de 91 ans. En cas de donation avec réserve d'usufruit effectuée par un donateur âgé de plus de 61 et de moins de 71 ans, l'assiette taxable, constituée par la valeur de la nue-propriété, s'élève seulement à la moitié de la valeur de pleine propriété, contre 70 % avant 2004.

³⁷ Articles 578 et suivants du code civil.

³⁸ I de l'article 669 du CGI. Voir, pour le détail du barème, l'annexe n° 3.

³⁹ Ce qui ne fait pas obstacle, toutefois, à ce que le nu-propriétaire vende la nue-propriété à un tiers, y compris sans l'accord de l'usufruitier (article 621 du code civil).

Tableau n° 5 : droits de donation dus, par un enfant, à raison de la transmission d'un bien d'une valeur d'un million d'euros en nue-propiété, selon l'âge de l'usufruitier

Donation en nue-propiété d'un bien d'1 M€	Âge de l'usufruitier	Moins de 21 ans	Entre 21 et 31 ans	Entre 31 et 41 ans	Entre 41 et 51 ans	Entre 51 et 61 ans	Entre 61 et 71 ans	Entre 71 et 81 ans	Entre 81 et 91 ans	Plus de 91 ans
	Base imposable (en €)		0	100 000	200 000	300 000	400 000	500 000	600 000	700 000
Impôt dû (droits de donation) en €		0	18 194	38 194	58 194	78 194	98 194	122 962	152 962	182 962

Source : Cour des comptes d'après CGI

Tableau n° 6 : droits de donation ou de succession dus, par un enfant, à raison de la transmission du même bien, en pleine propriété

Transmission (donation ou succession) en pleine propriété d'un bien d'1 M€	Base imposable (en €)	1 000 000
		Impôt dû (droits de donation ou de succession) en €

Source : Cour des comptes d'après CGI

La transmission, en pleine propriété, d'un bien d'une valeur d'un million d'euros, à un enfant, dans le cadre d'une donation ou d'une succession, entraînera le paiement de droits d'un montant de 212 962 €, soit un taux d'imposition effectif de 21 %. En comparaison, dans l'hypothèse où le bien serait donné en nue-propiété, les droits de donation dus s'élèveront à 98 194 € si l'usufruitier est âgé entre 61 ans et 71 ans, soit un taux d'imposition effectif de 9,8 %, ou à 122 962 € si l'usufruitier est âgé de 71 ans à 81 ans, soit un taux effectif de 12,3 %. L'avantage sera d'autant plus important que la succession sera anticipée dans le cycle de vie. En effet, d'une part, une donation en nue-propiété à un âge précoce pour l'usufruitier ouvrira droit aux tranches les plus favorables du barème de l'article 669 du CGI. D'autre part, la valeur du bien, à la date de la reconstitution de la pleine propriété, pourra avoir significativement évolué par rapport à celle qui avait servi de base d'imposition aux droits dus au titre de la donation de la nue-propiété, évolution qui ne sera pas prise en compte dans le cadre de la liquidation des droits de succession. Ainsi, le démembrement de propriété est un outil privilégié des opérations de planification successorale.

Le CAE estime le coût du dispositif entre 2 et 3 Md€. Toutefois, et compte tenu des hypothèses sur lesquelles elle repose – une valeur déclarée des biens donnés en nue-propiété à hauteur de 18 Md€, fixée à partir des seules données disponibles, au titre de l'année 2006, et sur la base de laquelle a été estimée la valeur que ces biens auraient eue s'ils avaient été donnés en pleine propriété –, cette estimation doit être prise avec prudence.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Le montant des recettes de droits de succession a plus que doublé entre 2011 (7,0 Md€) et 2023 (16,6 Md€). Cette tendance s'explique par des évolutions législatives, par l'augmentation du nombre des décès, et, jusqu'en 2022, par une augmentation de la valeur des actifs, notamment immobiliers.

Les droits de succession sont calculés à partir de l'actif successoral net reçu par chaque bénéficiaire. L'actif successoral net constitue la différence entre les valeurs respectives de l'inventaire des biens du défunt (l'actif) et de ses dettes (le passif). Au sein de cet actif net, la part due à chaque bénéficiaire est déterminée en faisant application des dispositions testamentaires prises par le défunt, et, en l'absence de testament, des règles de la dévolution successorale fixées par le code civil.

Tant les abattements au titre des liens de parenté que les barèmes d'imposition sont favorables aux successions en ligne directe, et en particulier aux successions bénéficiant aux enfants du défunt. Pour les successions en ligne collatérale, les taux d'imposition sont à la fois plus élevés et moins progressifs. Ainsi, seules deux tranches d'imposition sont applicables aux successions entre frères et sœurs. Par ailleurs, un taux unique de 55 % s'applique, quelle que soit la fraction taxable, lorsque la succession concerne des neveux ou des nièces ou d'autre parents jusqu'au quatrième degré. Enfin, un taux unique de 60 % s'applique aux successions entre parents au-delà du quatrième degré ou entre personnes non-parentes (telles que, notamment, les successions bénéficiant aux beaux-enfants du défunt).

L'assiette des droits de succession est fortement réduite par trois dispositifs – le pacte Dutreil, le régime d'imposition des capitaux d'assurance-vie versés en cas de décès de l'assuré et le démembrement de propriété – dont le coût n'est pas connu avec précision. Les exonérations de droits de succession applicables aux transmissions de contrats d'assurance-vie ne sont pas classées comme une dépense fiscale, en dépit des avantages que confèrent ces exonérations par rapport à la norme applicable aux autres capitaux mobiliers transmis.

La Cour formule la recommandation suivante :

- 1. classer les exonérations de droits de succession applicables aux transmissions de contrats d'assurance-vie comme une dépense fiscale dans le tome II de l'annexe au projet de loi de finances « Voies et moyens » (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique).*

Chapitre II

Une gestion en voie de modernisation, un contrôle au rendement élevé dont la stratégie pourrait être davantage formalisée

Les droits de succession sont le dernier grand impôt dont la déclaration est encore réalisée au format papier, ce qui crée des goulets d'étranglement à différents niveaux de leur gestion.

Le déploiement à venir de la dématérialisation des déclarations de succession, d'une part, et de la télédéclaration, d'autre part, offrent l'opportunité de moderniser leur gestion et de résoudre plusieurs difficultés liées au respect des délais de dépôt et à l'imposition des transmissions des contrats d'assurance-vie.

Le contrôle des droits de succession, principalement fondé sur les risques, se caractérise par un rendement élevé. Historiquement basé sur une programmation combinant des dossiers à enjeux significatifs et des initiatives locales, il accorde désormais une importance croissante à l'analyse des risques en amont, alimentée par les techniques de traitement et d'analyse massif des données (*data mining*).

La Cour des comptes formule trois recommandations pour accompagner ce processus de modernisation.

I - Un enregistrement des déclarations de succession obsolète, dont la modernisation devra affronter plusieurs difficultés

Les droits de succession sont soumis à une déclaration obligatoire, le plus souvent réalisée par les notaires, dont l'enregistrement est subordonné au paiement intégral des droits. Leur gestion, actuellement obsolète, devrait être profondément transformée par la dématérialisation et la télétransmission au cours des prochaines années grâce au développement de la plateforme e-enregistrement. Cette avancée s'accompagne de défis en matière d'organisation de la gestion de l'impôt. Il importe, en outre, qu'elle contribue à asseoir la stratégie nationale de la DGFIP visant à limiter le non-respect des délais de dépôt des déclarations, aujourd'hui fréquents, et à réduire les difficultés liées à l'application de l'abattement prévu, en matière d'assurance-vie, par l'article 757 B du CGI.

A - Un impôt soumis à une obligation de déclaration

1 - Des déclarations le plus souvent déposées par les notaires

En principe, la souscription d'une déclaration de succession est obligatoire, que la déclaration emporte paiement de droits (déclaration dite « payante ») ou non (déclaration dite « non payante »). Toutefois, le dépôt d'une déclaration de succession n'est pas exigé, d'une part, pour les successions en ligne directe et entre époux ou partenaires de PACS lorsque l'actif brut successoral est inférieur à 50 000 €, à la condition qu'il n'y ait pas eu de donation antérieure non enregistrée ou déclarée ; et d'autre part, pour les autres transmissions, lorsque l'actif brut successoral est inférieur à 3 000 €⁴⁰.

La déclaration de succession doit être déposée en deux exemplaires, auprès, soit du service de l'enregistrement (SDE) soit du service de publicité foncière et de l'enregistrement (SPFE) dont dépend le dernier domicile du défunt. Si le défunt n'était pas domicilié en France, la déclaration est déposée auprès de la direction des impôts des non-résidents (DINR).

La déclaration peut être souscrite par un seul héritier pour le compte de tous, les héritiers étant solidaires pour le paiement des droits⁴¹. Chaque légataire doit en revanche déposer une déclaration individuelle, sauf accord sur le principe d'une déclaration unique avec les autres légataires et/ou héritiers. En pratique, les déclarations uniques sont fréquentes, dès lors qu'elles facilitent le travail des notaires.

Le recours à un notaire est obligatoire pour régler une succession, sur le plan civil :

- si la succession comprend un bien immobilier⁴², le notaire devant, dans ce cas, constater la transmission du bien par une attestation ;
- si le montant de la succession est égal ou supérieur à 5 000 €. En effet, l'acte de notoriété, dressé par un notaire, permettra de disposer des fonds inscrits sur des comptes bancaires, les héritiers mentionnés dans l'acte de notoriété étant « réputés, à l'égard des tiers détenteurs de biens de la succession, avoir la libre disposition de ces biens⁴³ ».
- si un testament a été rédigé, le notaire devant procéder au procès-verbal d'ouverture de celui-ci⁴⁴.

Dans ces hypothèses, le notaire intervient en qualité d'officier public, compétent pour authentifier un acte⁴⁵. En revanche, dès lors qu'une déclaration de succession ne constitue pas un acte authentique, le notaire, lorsqu'il dépose une telle déclaration, intervient, non en qualité d'officier public, mais en tant que mandataire, parmi d'autres possibles⁴⁶, des héritiers et légataires. En pratique toutefois, près de 98 % des déclarations de succession sont aujourd'hui déposées par un notaire. L'intervention de ce dernier ne dépend pas du montant des droits de succession dus : elle concerne tant les déclarations payantes que les déclarations non payantes.

⁴⁰ I de l'article 800 du CGI. Pour l'application de cette disposition, la valeur de l'actif brut successoral s'entend de la valeur de la masse active formée par l'ensemble des biens et droits du défunt, et non de la part héritée par le déclarant. Voir sur ce point la doctrine référencée BOI-ENR-DMTG-10-60-10, paragraphe 20.

⁴¹ Article 1709 du CGI.

⁴² Article 29 du décret n°55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière.

⁴³ Articles 730-1 et 730-4 du code civil.

⁴⁴ Article 1007 du code civil.

⁴⁵ Article 1369 du code civil.

⁴⁶ En particulier les avocats, lesquels sont parfois mandatés pour déposer des déclarations de succession.

Tableau n° 7 : déclarations principales de successions payantes, non payantes et déposées par un notaire (2022)

Déclarations principales de succession	Dont déclarations payantes	Dont déclarations non payantes	Dont déclarations déposées par un notaire
354 443	165 595 (47 %)	188 848 (53 %)	346 637 (98 %)

Source : Cour des comptes d'après données DGFIP (issues de l'application Fidji-enregistrement)

Note : 673 637 décès sont intervenus en 2022. Plusieurs déclarations peuvent être communes à une seule et même succession. En revanche, dans certains cas, le dépôt d'une déclaration de succession n'est pas exigé. Par ailleurs, les déclarations non payantes peuvent s'expliquer tant par la faiblesse de l'actif successoral total que par l'application des abattements, en particulier celui applicable aux enfants du défunt.

2 - Un enregistrement des déclarations subordonné au paiement des droits

Les agents chargés de l'enregistrement doivent constater le paiement des droits avant de procéder à l'enregistrement. En effet, en application de l'article 1701 du CGI, les droits appliqués aux déclarations de succession doivent être acquittés avant l'exécution de l'enregistrement : à défaut de paiement de ces droits, la déclaration de succession ne peut donc pas être enregistrée⁴⁷. Toutefois, le contribuable a la possibilité de déposer un acompte. Cette pratique, fréquente, est souvent mise en œuvre dans l'attente de la vente d'un bien immobilier et permet aux bénéficiaires de témoigner de leur volonté de régler les droits. Les déclarations déposées en l'absence de paiement ainsi que les déclarations accompagnées (ou précédées) d'un acompte sont conservées par l'administration fiscale jusqu'au versement intégral des droits de succession, qui seul permettra leur enregistrement.

Du fait du lien entre versement des droits et enregistrement de la déclaration, les difficultés de recouvrement sont rares, et s'expliquent principalement par des incidents de paiement⁴⁸. Le plus souvent, les bénéficiaires règlent un montant global à l'étude notariale, qui se charge de verser, en général par virement, les droits au Trésor public.

Dans le cadre de leur mission d'enregistrement, les services départementaux de l'enregistrement (SDE) et les services de la publicité foncière et de l'enregistrement (SPFE) procèdent à une première relecture de la déclaration, au cours de laquelle ils peuvent rencontrer, outre des erreurs formelles (omission de la mention de sincérité, erreur sur l'état civil, dépôt en un seul exemplaire), des erreurs matérielles liées au calcul du montant des droits exigibles – une erreur souvent mentionnée par les services visités par la Cour porte en particulier sur l'addition de la valeur des actifs successoraux⁴⁹. Dans la plupart des cas, l'administration contacte le notaire afin qu'il produise de nouveau une déclaration, expurgée de ces erreurs vénielles. Et si, une fois ces erreurs rectifiées, les droits exigibles sont plus élevés que ceux acquittés par les bénéficiaires, l'administration sollicite le notaire afin d'obtenir le versement du reliquat de droits. Dans l'attente d'un versement complet, les montants versés sont enregistrés au titre d'acompte.

⁴⁷ Voir sur ce point, Cass. Com., 17 décembre 2002, n° 98-15.195.

⁴⁸ Des impayés liés à un rejet de chèque, de carte bancaire, ou de virement ont été notamment évoqués.

⁴⁹ En revanche, si l'agent constate une erreur relative à l'évaluation d'un actif, la déclaration sera transmise aux services de contrôle.

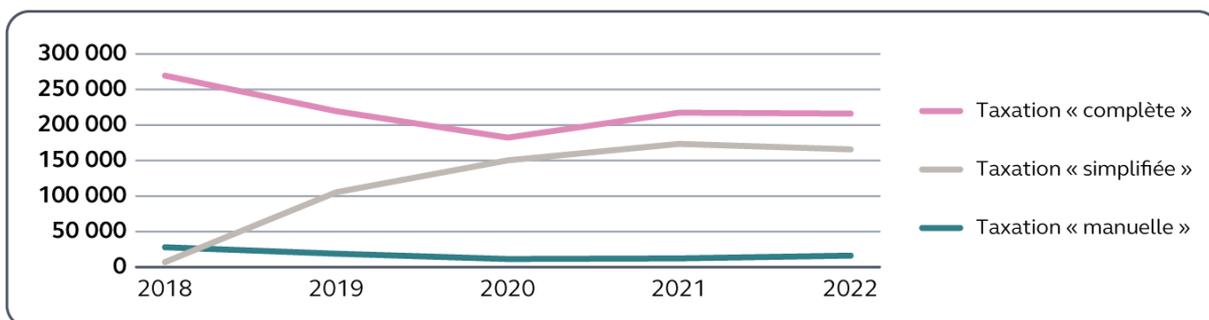
B - Une gestion qui devrait être profondément transformée par la dématérialisation et la télétransmission des déclarations de succession

1 - Des déclarations papier qui font l'objet de délais d'enregistrement très variables

La déclaration de succession est la dernière déclaration fiscale à devoir être exclusivement déposée en version papier. Une fois la déclaration de succession reçue, le SDE ou le SPFE doit saisir les éléments utiles qu'elle comporte dans l'application Fidji-enregistrement.

Pour alléger cette contrainte⁵⁰, la DGFIP a permis, depuis 2018, l'enregistrement des déclarations comportant un montant de droits faible sous la forme d'une « taxation simplifiée » : dans ce cas, seuls les droits dus par le contribuable sont enregistrés, à l'exclusion, notamment, des informations relatives à l'assiette d'imposition et aux actifs imposés. Cette modalité d'enregistrement a connu, très rapidement, une croissance forte : elle concernait, en 2022, 41,7 % des déclarations enregistrées.

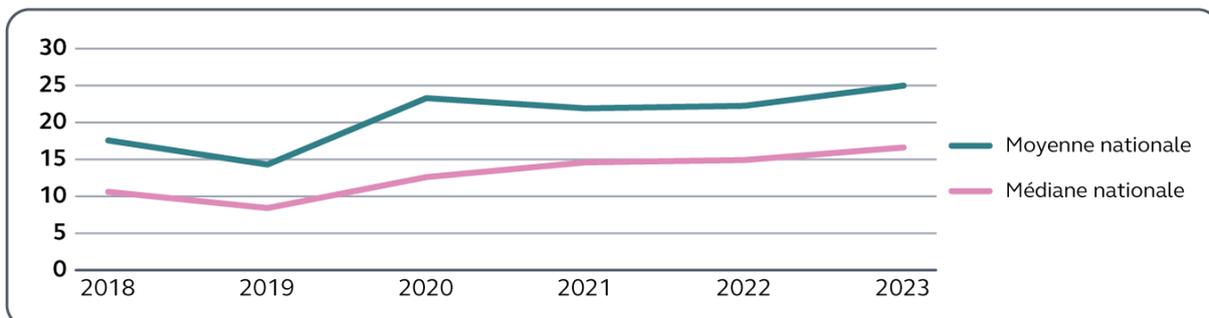
Graphique n° 7 : nombre de déclarations de succession, par modalité d'enregistrement, entre 2018 et 2022



Source : Cour des comptes d'après des données DGFIP

La durée d'enregistrement des déclarations de succession s'élève, en moyenne, à 25 jours en 2023. Elle augmente tendanciellement depuis 2018, année au cours de laquelle elle atteignait 17,6 jours.

Graphique n° 8 : délais d'enregistrement des déclarations de succession, entre 2018 et 2023



Source : Cour des comptes d'après des données DGFIP

⁵⁰ Les agents interrogés par la Cour estiment que le traitement d'une déclaration prend 45 minutes en moyenne.

Cette moyenne recouvre de très fortes disparités selon les départements, les valeurs pouvant s'étendre, en 2023, de 0,1 jour (Dordogne, Lozère, Landes, Territoire de Belfort), à 112,2 jours (Val-de-Marne)⁵¹.

2 - Une télédéclaration qui devrait permettre une modernisation de la gestion de l'impôt

L'introduction d'une télédéclaration, à partir de 2025, pour les déclarations non payantes, et à partir de 2027, pour les déclarations payantes, devrait permettre d'accélérer leur traitement. Par ailleurs, outre une sécurisation de la liquidation, la télédéclaration permettra, à rebours du développement récent de la taxation « simplifiée », une amélioration de la qualité des données acquises, et donc de la connaissance du tissu fiscal et du ciblage des contrôles. Enfin, la télédéclaration permettra de faire coïncider effectivement versement des droits et enregistrement de la déclaration, alors que, dans le dispositif actuel, un versement parfois effectué quelques jours avant l'enregistrement de la déclaration de la succession (notamment lorsque celle-ci est adressée par voie postale) peut engendrer des difficultés de rattachement à l'exercice en comptabilité générale, lorsque le versement en cause est effectué en fin d'année.

Ainsi, il est souhaitable que cette télédéclaration puisse être rendue obligatoire. Le décret du 24 juin 2020 prévoit la mise en place de cette obligation au plus tard le 1^{er} juillet 2025. Le respect de ce calendrier est conditionné au déploiement des applications informatiques appropriées, dont il n'est pas établi qu'il soit effectif à cette date. La prépondérance, en matière de dépôt des déclarations de succession, des notaires, déjà familiers des procédures de télétransmission depuis la mise en œuvre de Téléactes, pourra favoriser une appropriation rapide de la télédéclaration : le conseil supérieur du notariat (CSN), qui a été associé, à travers des groupes de travail, au calendrier de mise en œuvre de la télédéclaration, s'est déjà déclaré favorable à une telle obligation.

3 - Le développement de la plateforme e-enregistrement : une avancée qui s'accompagne de défis en matière d'organisation

La télédéclaration sera accessible sur la plateforme e-enregistrement, à partir du portail « impots.gouv.fr ». L'intégration des déclarations de succession à cette plateforme, qui traite déjà des déclarations de dons manuels depuis juin 2021, ainsi que des déclarations de cessions de droits sociaux non constatés par acte depuis mars 2022 et des paiements de droits correspondants, implique 63 ETP, son coût étant estimé à plus de 10 M€ par la DGFIP⁵².

Le développement de cette plateforme devrait nécessiter une refonte de la gestion administrative des droits de succession. Aujourd'hui, le service e-enregistrement est géré par le service national de l'enregistrement (SNE), service à compétence nationale créé en 2021, installé à Roanne, dans la Loire. Interlocuteur des usagers du service e-enregistrement, il assure également des missions d'assistance et de recouvrement amiable et forcé. Le SNE devrait compter à terme 50 ETP, contre 11 en 2021 et 17 en 2022. Parallèlement au développement du SNE, la mise en place d'une télédéclaration devrait affecter l'organisation des SDE et SPFE.

⁵¹ Voir l'annexe n° 4, pour les statistiques par département.

⁵² Le coût paramétrique total, ETP compris, est estimé à 16 millions d'euros.

Tableau n° 8 : nombre d'emplois et taille moyenne des SDE et SPFE

	2019	2022	2023	Variation 2019-2023
Nombre d'emplois dans les SDE (hors direction)	483	471	476	- 1 %
Nombre d'emplois dans les SPF et SPFE (hors direction)	4 129	3 798	3 689	- 11 %
Taille moyenne des SDE	23	21,4	21,6	- 6 %
Taille moyenne des SPF et SPFE	12,4	30,9	30	+ 143 %

Source : Cour des comptes d'après données DGFIP

Entre 2019 et 2023, le nombre d'emplois dans les services de l'enregistrement (SDE), services de la publicité foncière (SPF) et services de la publicité foncière et de l'enregistrement (SPFE) a diminué de 10 %, alors que le nombre d'emplois dans les services déconcentrés de la DGFIP a baissé de 14 % sur la même période. Cette évolution s'est accompagnée d'un resserrement du nombre des SPF et SPFE, passés de 334 à 123 en 2023, alors que le nombre de SDE était stable (21 en 2019, 22 en 2023).

Le développement de la plateforme e-enregistrement devrait engendrer une poursuite de ce mouvement. Toutefois, le passage à une gestion dématérialisée et nationale du traitement des successions devrait veiller à ce que l'administration fiscale conserve, dans sa gestion des droits de succession, un lien avec le tissu local. En effet, le savoir-faire, en matière de droits de succession, des agents des SDE et des SPFE, souvent expérimentés et formés à une fiscalité très spécifique, favorise des échanges efficaces et souvent informels avec les notaires, qui doivent être préservés. Par ailleurs, l'ancrage local des agents des SDE et des SPFE leur permet d'appréhender les éventuelles anomalies concernant la valorisation des actifs – lecture critique des déclarations de succession qui permet au besoin d'orienter les dossiers vers les services de contrôle compétents. Ainsi, une fois l'obligation de télédéclaration des successions mise en place, des agents référents pourraient être désignés, au sein de chaque DDFIP, pour assurer les relations avec les notaires ainsi que le dialogue avec les services de contrôle et l'orientation, le cas échéant, des dossiers vers ces services.

C - Des difficultés liées au respect des délais de dépôt et à l'imposition des transmissions de contrats d'assurance-vie

1 - Le non-respect des délais de dépôt des déclarations

Le délai pour déposer la déclaration de succession est en principe fixé à six mois à compter du décès lorsque celui-ci s'est produit en France métropolitaine, et à un an si le décès a eu lieu à l'étranger⁵³. Des délais plus longs s'appliquent aux résidents des départements d'outre-mer⁵⁴ ou en cas de litige sur la dévolution successorale⁵⁵.

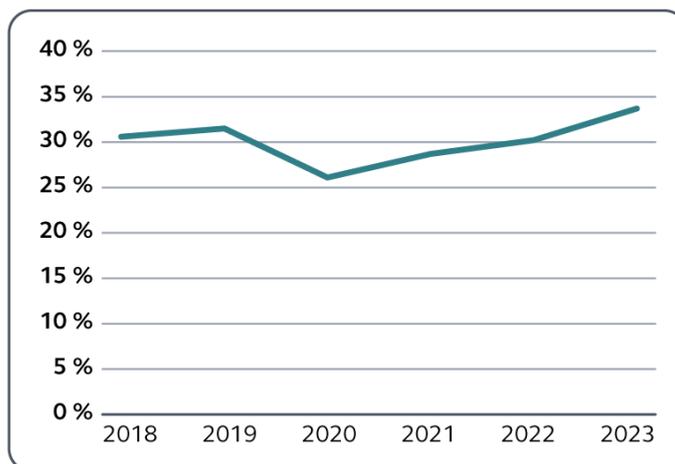
⁵³ Article 641 du CGI.

⁵⁴ Voir sur ce point l'article 642 du CGI.

⁵⁵ Voir sur ce point la doctrine référencée BOI-ENR-DMTG-10-60-50.

Les délais de dépôt sont aujourd'hui mal respectés. Ainsi, en 2023, seules 33,7 % des déclarations de succession étaient déposées dans le délai de six mois. En comparaison, en Belgique, en région flamande, 93 % des déclarations de succession ont été, en 2023, déposées dans les délais, fixés à quatre mois⁵⁶.

Graphique n° 9 : déclarations de succession déposées dans le délai de six mois



Source : Cour des comptes d'après des données DGFIP

L'importance des retards observés en France peut étonner, alors que les notaires déposent 98 % des déclarations de succession. Le contexte dans lequel intervient le dépôt d'une déclaration de succession est souvent évoqué parmi les éléments d'explication. D'abord, les héritiers et légataires tardent parfois, à la suite d'un décès, à se présenter au notaire, le délai de saisine s'élevant au mieux, selon le CSN, à quinze jours, et le plus souvent à un mois. Ensuite, les missions assignées au notaire peuvent être fastidieuses : en particulier, il doit parfois se livrer à un travail d'« enquête » pour déterminer les héritiers, la consistance du patrimoine ainsi que les éventuelles donations antérieures⁵⁷ ; il doit également, après avoir collecté les états hypothécaires des biens immobiliers, fixer la composition et la valeur de l'actif successoral, sollicitant parfois l'intervention d'un commissaire-priseur pour procéder à une vente publique de meubles composant l'actif successoral⁵⁸, ou d'un expert-comptable pour évaluer des titres de sociétés non cotées. Surtout, le paiement des droits de succession confronte les familles à des questions délicates, dans un contexte de deuil (vente ou non d'une résidence familiale, estimation des biens, etc.), les décisions étant d'autant plus difficiles à arbitrer que les bénéficiaires sont nombreux.

⁵⁶ Source : service des impôts de la région flamande (*Vlaamse Belastingdienst*). En région flamande, la déclaration de succession est enregistrée indépendamment du paiement des droits de succession.

⁵⁷ Dans certains cas, assez rares, le notaire doit missionner un généalogiste afin d'identifier les héritiers.

⁵⁸ Article 764 du CGI.

La gestion des lettres de relance et des mises en demeure

L'application Suivi succession fournit aux SDE et SPFE des listes régulières de décès. Elle permet également de repérer les dossiers « avec enjeu », c'est-à-dire, en matière de droits de succession, les déclarations de succession payantes : s'il apparaît que le dépôt de la déclaration de succession n'engendrera le paiement d'aucun droit, par exemple si le défunt a pour seul héritier un conjoint ou une conjointe, aucune lettre de relance n'est adressée. Depuis décembre 2023, l'application « Suivi succession » est alimentée par l'assistant digital « AD-RS », un robot capable de consulter d'autres applications, telles qu'Adonis (accès au dossier fiscal des particuliers, base qui permet de connaître les informations relatives au compte fiscal des particuliers), la base nationale des données patrimoniales (BNDP), les fichiers FICOVIE (fichier des contrats d'assurances-vie) et FICOBA (fichier des comptes bancaires). L'assistant digital transmet ensuite à l'application « Suivi succession » des informations utiles à l'appréciation des enjeux et à l'opportunité d'une relance.

En cas de retard, l'administration dispose de plusieurs outils. La relance dite « amiable » (courrier n° 2715), qui n'est pas prévue par le CGI, vise à informer le contribuable du dépassement des délais et des intérêts de retard susceptibles d'être appliqués. Elle est envoyée par les services chargés de l'enregistrement à compter du premier jour du septième mois suivant le décès. En cas d'inertie persistante du contribuable, l'administration lui adresse une mise en demeure, ou relance dite « contraignante » (courrier n° 4961), prévue par l'article 1728 du CGI.

Selon la doctrine de l'administration⁵⁹, la mise en demeure ne peut pas être adressée avant l'expiration du délai d'un an à compter du décès. L'administration justifie cette position par « un souci de cohérence » : en application de l'article 1728 du CGI, les majorations de retard, de 10 % à 40 %⁶⁰, ne peuvent être appliquées qu'à partir du premier jour du treizième mois à compter du décès – dans l'intervalle compris entre le septième et le treizième mois, seuls des intérêts de retard peuvent donc être dus⁶¹. Ainsi, si une mise en demeure était adressée entre le premier jour du septième mois et le premier jour du treizième mois à compter du décès, elle serait privée de toute portée contraignante, aucune majoration ne pouvant alors être appliquée.

Si l'absence de mesure contraignante entre le premier jour du septième mois et le premier jour du treizième mois est peu incitative, elle peut s'expliquer par le contexte particulier dans lequel intervient une déclaration de succession, et les difficultés objectives auxquelles peuvent être confrontés les bénéficiaires, notamment lorsque des biens doivent être vendus. La pratique des relances amiables pourrait en revanche être développée et uniformisée.

À cet égard, les statistiques relatives aux relances amiables par département révèlent de grandes disparités, entre départements mais aussi pour un même département, selon les années

⁵⁹ BOI-CF-INF-10-20-10, paragraphe 60.

⁶⁰ Les majorations s'élèvent à (i) 10 % en l'absence de mise en demeure ou en cas de dépôt de la déclaration ou de l'acte dans les trente jours suivant la réception de la mise en demeure, ou à (ii) 40 % lorsque la déclaration ou l'acte n'a pas été déposé dans les trente jours suivant la réception de la mise en demeure.

⁶¹ Le taux des intérêts de retard est aujourd'hui fixé à 0,20 % par mois.

Tableau n° 9 : nombre de relances amiables adressées entre 2018 et 2022, dans huit départements (anonymisés et désignés de A à H)

Départements	2018	2019	2020	2021	2022
A	103	9	11	1 708	870
B	965	1	1 670	1 616	4 449
C	22	61	14	6	5
D	3	3	240	330	113
E	3	47	27	0	8
F	1 822	1 306	273	779	602
G	2	1 039	1 184	875	376
H	4	1 511	330	422	624

Source : Cour des comptes d'après des données DGFIP

Ces statistiques témoignent d'abord des pratiques très différentes des SDE et des SPFE. Ensuite, les variations importantes observées au sein d'un même département suggèrent que, certaines années, un nombre plus significatif de relances amiables aurait pu être adressé.

Compte tenu de ces disparités, la DGFIP a formalisé une stratégie nationale de mise en œuvre des relances amiables en cas de déclaration tardive, dans une note du 11 octobre 2023. Cette stratégie repose sur plusieurs axes. Le premier consiste en la mise en ligne d'un module de restitutions statistiques permettant de renforcer le pilotage des relances grâce à des indicateurs de résultats. Le second s'articule autour du développement d'une relance sélective, en fonction des enjeux propres à chaque dossier. Afin de contribuer à son bon déploiement, la mise en œuvre de cette stratégie figure désormais au titre des objectifs assignés aux directeurs locaux des finances publiques dans leur lettre de mission. Elle s'appuie en particulier sur des évolutions de l'assistant digital « Suivi Succession », sur des actions de formation des agents, sur un contrôle interne local spécifique, ainsi que sur une communication renforcée auprès des chambres locales des notaires.

2 - L'application de l'abattement prévu, en matière d'assurance-vie, par l'article 757 B du CGI

Les transmissions de contrats d'assurance-vie à la suite d'un décès doivent faire l'objet d'une déclaration de succession dite « partielle » (formulaire n° 2075-A-SD), distincte de la déclaration principale de succession. Après instruction de cette déclaration, les bénéficiaires obtiennent un certificat d'acquiescement des droits ou de non-exigibilité de l'impôt, figurant, dans un encadré, sur le même document que la déclaration partielle, et renseigné par l'administration. Ce certificat permet la libération des fonds détenus par un établissement bancaire ou financier situé en France.

L'enregistrement des déclarations partielles de succession engendre des difficultés pour la correcte application de l'abattement, prévu par l'article 757 B du CGI, d'un montant de 30 500 €. En effet, pour les primes versées après les 70 ans de l'assuré, lorsque le contrat a été souscrit après le 20 novembre 1991, seule la fraction de primes supérieure à 30 500 € est

imposable⁶². Or, l'abattement ainsi octroyé est unique, c'est-à-dire qu'il s'applique par assuré décédé, indépendamment du nombre de contrats souscrits et du nombre de bénéficiaires désignés. Ainsi, l'abattement doit être réparti entre l'ensemble des bénéficiaires désignés sur l'ensemble des contrats souscrits par un assuré défunt, au prorata de la part leur revenant dans les primes taxables du ou des contrats⁶³.

Les agents chargés de l'enregistrement n'ont pas compétence pour enregistrer d'autres informations que celles qui y sont mentionnées, ou pour corriger les informations renseignées par le contribuable. Dès lors, si un contribuable transmet une déclaration partielle de succession mentionnant le bénéfice total de l'abattement de 30 500 € à raison de la transmission d'un contrat d'assurance-vie par un assuré défunt, alors que, précédemment, un autre contribuable a sollicité également le bénéfice total de cet abattement, en se déclarant bénéficiaire du même contrat, ou d'un autre contrat souscrit par le même assuré, les agents se trouvent confrontés à une alternative peu satisfaisante : soit n'accorder aucune portion de l'abattement au « nouveau » bénéficiaire – dès lors que l'abattement a été, à tort, totalement consommé au profit du « premier » bénéficiaire –, soit accorder de nouveau l'intégralité de l'abattement – ce qui revient à appliquer deux fois l'abattement sur le chef d'un seul assuré défunt, en méconnaissance de l'article 757 B du CGI.

L'administration peut donc porter, sur les certificats d'acquiescement ou de non-exigibilité qu'elle délivre, un abattement qu'elle sait avoir été incorrectement appliqué. Si certains dossiers sont transmis ensuite aux services de contrôle, seuls compétents pour procéder à une rectification de la déclaration dans le cadre d'un contrôle sur pièces, il est probable, selon plusieurs agents interrogés, que d'autres dossiers ne fassent pas l'objet d'une telle transmission. Or, les sommes en cause, et donc les recettes fiscales perdues, peuvent être conséquentes, dès lors que les contrats d'assurance-vie, du fait de leur qualité d'actifs exclus de la succession, sont souvent transmis à des non-parents, imposables au taux maximal de 60 %.

L'inefficacité de ce dispositif se loge dans un problème d'asymétrie d'informations : le bénéficiaire d'un contrat d'assurance-vie n'a pas connaissance de l'ensemble des bénéficiaires désignés par l'assuré ; de son côté, une compagnie d'assurance ou un établissement bancaire auprès duquel un assuré a souscrit un contrat d'assurance-vie ne peut connaître les contrats souscrits par lui auprès d'autres établissements, et partant les autres bénéficiaires désignés par ses soins.

En centralisant les informations pertinentes, la plateforme e-enregistrement pourrait, lorsqu'elle traitera les déclarations partielles de succession, remédier à cette lacune. Les compagnies d'assurance et les établissements bancaires pourraient avoir l'obligation de renseigner sur un onglet de cette plateforme les bénéficiaires de chacun des contrats d'assurance-vie souscrits auprès d'eux et les primes correspondantes. Lors du dépôt d'une déclaration partielle d'assurance-vie, le montant de l'abattement applicable serait automatiquement calculé par la plateforme sur la base de ces informations, de sorte qu'un montant alternatif ne pourrait pas être déclaré par le contribuable.

⁶² Voir *supra* page 30.

⁶³ Pour un exemple de calcul, voir l'annexe n° 5.

La direction générale du Trésor souligne toutefois que l'information détenue par les assureurs peut être elle-même partielle. La DGFIP indique que des clauses-types sans mention de l'identité précise des bénéficiaires sont souvent utilisées dans les contrats d'assurance-vie (par exemple, « mon conjoint au moment du décès, à défaut mes enfants nés ou à naître, à défaut mes héritiers »). Tout en souscrivant à l'objectif de mettre en place une déclaration dématérialisée des assurances vie, elle envisage le remplacement de l'abattement global par défunt à un abattement individuel par bénéficiaire, calibré pour conserver un coût budgétaire identique.

II - Un contrôle dont le rendement est élevé, mais dont la stratégie gagnerait à être mieux formulée

Le contrôle des droits de succession par l'administration fiscale, s'il présente quelques particularités, présente globalement les mêmes traits que l'ensemble des contrôles portant sur les particuliers récemment étudiés par la Cour des comptes⁶⁴ : organisé de longue date autour d'une programmation mixte mêlant dossiers à forts enjeux (DFE) et initiative locale, il laisse aujourd'hui de plus en plus de place à l'analyse de risque en amont nourrie par le traitement en masse des données (*data mining*).

A - Une stratégie de contrôle encore peu formalisée, en dépit du développement des outils du *data mining*

1 - Une approche fondée sur les risques, qui commence à s'appuyer sur les outils du *data mining*

a) Une organisation qui s'appuie principalement sur le tissu des pôles de contrôle des revenus et du patrimoine (PCRP)

Le contrôle sur pièces des particuliers s'appuie depuis 2016 sur une approche corrélée revenus/patrimoine visant à analyser la stratégie patrimoniale, financière et fiscale des contribuables, afin de détecter les incohérences entre les revenus déclarés et le patrimoine détenu. En matière d'impôt sur le revenu (IR) et d'impôt sur la fortune immobilière (IFI), ce contrôle porte principalement sur les dossiers à forts enjeux (DFE), les rehaussements moins importants ressortissant en principe à la compétence des pôles nationaux de contrôle à distance (PNCD). En revanche, les dossiers à forts enjeux ne sont pas présentés comme une priorité des contrôles en matière de droits de succession, la distinction entre les dossiers à forts enjeux et les autres n'étant en l'espèce pas pertinente. En particulier, du fait des taux élevés frappant notamment les successions en ligne collatérale ou celles entre non-parents, une « petite » succession peut donner lieu au recouvrement de droits significatifs.

⁶⁴ Cour des comptes, *La détection de la fraude fiscale des particuliers*, op. cit., 2023.

Les structures de contrôles compétentes en matière de droits de succession

Les pôles de contrôle des revenus et du patrimoine (PCRP) sont chargés de contrôler les déclarations des particuliers devant être déposées en matière de revenus et de patrimoine (IR, IFI, DMTG). Compte tenu de la richesse de son tissu fiscal, la DRFiP Île-de-France a conservé des brigades spécialisées en contrôle de « fiscalité immobilière » (BCFI), dont l'une est spécialisée dans les droits de succession. En matière de droits de succession, les PCRP sont également chargés de l'envoi de mises en demeure en cas de défaillance déclarative. Enfin, en fonction du schéma organisationnel retenu, certains PCRP assurent la mission de relance « amiable » lorsque la déclaration n'a pas été déposée dans les délais.

Les dossiers de dirigeants et associés personnes physiques des entreprises sont examinés, à l'échelon interrégional, par les brigades patrimoniales (BPAT) des directions spécialisées de contrôle fiscal (DIRCOFI), mises en place en 2017, à raison d'une par DIRCOFI, à l'exception de celle d'Île-de-France, qui en compte deux. Au niveau national, la direction nationale des vérifications de situations fiscales (DNVSF) est chargée du contrôle des dossiers des particuliers « sensibles ». Le portefeuille des dossiers dits « à très forts enjeux » de la DNVSF a été redéfini en 2021 afin de tenir compte de la transformation de l'ISF en IFI en 2018 : il inclut désormais les contribuables disposant de revenus annuels bruts supérieurs à 1 M€ par foyer ou d'un actif brut taxé à l'IFI supérieur à 6,9 M€.

Depuis septembre 2020, la DNVSF a spécialisé une brigade patrimoniale en matière de droits de succession. Enfin, la direction des impôts des non-résidents (DINR) assure le contrôle des successions des non-résidents.

Les PCRP sont la structure principale en matière de contrôles relatifs aux droits de succession, tant en termes de droits rappelés (77,6 % du total des droits de succession rappelés en 2022), que de nombre de contrôles (99,3 % du total des contrôles réalisés en matière de droits de succession en 2022).

Tableau n° 10 : activité des structures de contrôle fiscal intervenant en matière de droits de succession

	2021			2022		
	Emplois	Nombre de contrôles droits de succession	Droits de successions rappelés (M€)	Emplois	Nombre de contrôles droits de succession	Droits de succession rappelés (M€)
DNVSF	278	146	16	277	162	72,1
BPAT (DIRCOFI)	88	12	0,7	89	20	13,1
PCRP et BCFI (DRFiP IDF)	2 453	23 712	377,2	2 370	24 504	295
Total	2 819	23 870	393,9	2 736	24 686	380,2

Source : Cour des comptes d'après des données DGFiP – Nombre d'emploi inscrits au 1er janvier de chaque année considérée au tableau de gestion des emplois de référence des finances publiques (TAGERFIP)

b) Une stratégie de contrôle qui mêle plusieurs niveaux d'informations

La programmation des contrôles en matière de droits de succession est, comme pour les autres impôts, mixte. Elle repose, d'abord, sur la veille exercée par les agents chargés, au sein des SDE et des SPFE, de l'enregistrement des déclarations de succession. Lorsque ceux-ci décèlent, à l'occasion de l'enregistrement d'une déclaration de succession, des risques d'omission, des incohérences ou des anomalies, ils signalent la déclaration au PCRFP compétent. Si la mise en œuvre précoce de ce premier filtre est essentielle dès lors qu'elle permet de cibler, en amont, les déclarations à risque, et d'anticiper, dès l'enregistrement des déclarations de succession, l'expiration des délais de prescription, elle est plus ou moins formalisée selon les services visités par la Cour.

Les grilles d'analyses « manuelles » sont progressivement remplacées, depuis février 2024, par l'utilisation de l'application « Suivi succession », qui permet de croiser les données entrées par l'agent chargé de l'enregistrement avec les données patrimoniales ou fiscales déjà connues de l'administration (assujettissement à la taxe d'habitation ou à la taxe foncière, consistance et superficie du bien imposé par exemple), et d'en inférer un risque potentiel d'omission fiscale, justifiant le contrôle. Si l'application « Suivi succession » permettra de mobiliser, dès l'enregistrement d'une déclaration, les informations patrimoniales et fiscales pertinentes, il est nécessaire que les critères de risque y figurant permettent de couvrir l'ensemble des spécificités locales – la grille de la DDFiP de la Marne mentionne, par exemple, la présence dans l'actif successoral de vignes ou de baux ruraux de long terme.

Par ailleurs, plusieurs responsables de PCRFP ont indiqué que la création de la plateforme « e-enregistrement » risquait de faire perdre le bénéfice des transmissions d'informations informelles, effectuées par les agents des SDE et des SPFE, à l'attention des inspecteurs et des contrôleurs des PCRFP. Si ces transmissions sont plus ou moins fluides, selon l'organisation locale (présence ou non du SDE ou du SPFE et du PCRFP dans le même bâtiment, organisation de réunions régulières), la lecture des données d'enregistrement par un agent connaissant le tissu socio-économique local est de nature à favoriser l'appréhension de certaines anomalies, notamment celles concernant les sous-évaluations de biens. Il serait donc bienvenu que le développement de la plateforme « e-enregistrement » ne s'accompagne pas de la perte de ce premier niveau de lecture par les services locaux d'enregistrement⁶⁵.

L'autre source d'informations est fournie par le bureau 1D du service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal (SJCF), qui diffuse aux services de contrôle des directions départementales et régionales des listes de dossiers à contrôler, en fonction de l'évaluation du patrimoine du défunt. Pour élaborer ces listes, le bureau 1D recourt aux méthodes d'analyse de données mettant en œuvre des techniques statistiques ou d'apprentissage automatique.

Une quinzaine de listes de contribuables a été envoyée par le bureau 1D aux services locaux à titre de suggestions de contrôles depuis 2017. Il ne s'agit cependant pas d'une programmation nationale, et les services restent libres de suivre ou non les propositions transmises. Les listes nationales issues du *data mining* font notamment l'objet d'un tri au regard de la connaissance locale du fichier et des informations détenues par les services. Par exemple,

⁶⁵ Voir *supra*, page 40.

le non-dépôt d'une déclaration de succession peut trouver une explication qui n'était pas connue par les concepteurs de la liste, telle qu'un régime de communauté universelle⁶⁶, qui implique la transmission de l'ensemble des biens au conjoint survivant, et donc l'absence de droits de successions à recouvrer. Ainsi, dans les trois directions locales visitées par la Cour, la part des contrôles issus de la programmation locale reste très majoritaire.

Tableau n° 11 : origine de la programmation des contrôles relatifs aux droits de succession au sein de trois directions (2021-2022)

	D1	D2	D3
Contrôles issus des listes de data mining			
Nombre de contrôles issus des listes de data mining	87	116	116
Part des contrôles issus des listes de data mining	20,7 %	5,7 %	18,9 %
Nombre de contrôle issus des listes de data mining ayant conduit à un rehaussement	34	13	16
Part des contrôles issus des listes de data mining ayant conduit à un redressement	39,1 %	11,2 %	13,8 %
Contrôles issus de la programmation locale			
Nombre de contrôles issus de la programmation locale	334	1 905	499
Part des contrôles issus de la programmation locale	79,3 %	94,3 %	81,1 %
Nombre de contrôle issus de la programmation locale ayant conduit à un rehaussement	130	1 144	322
Part des contrôles issus de la programmation locale ayant conduit à un redressement	38,9 %	60,1 %	64,5 %

Source : Cour des comptes d'après données DGFIP Marne, DRFIP ARA et DRFIP IDF. Des contrôles sont encore en cours ou pourront encore être réalisés dès lors que les délais de prescription ne sont pas échus. Les dossiers issus de la programmation locale pris en compte sont ceux enregistrés sur la base Alpage.

Bien que les services de la DGFIP soient en mesure de répertorier, grâce à la base de données Alpage, les dossiers figurant sur les listes envoyées ayant effectivement fait l'objet d'un contrôle, il n'est pas encore possible d'identifier les listes qui ont efficacement orienté des contrôles, et donc, les requêtes pertinentes en croisant le motif initial ayant suscité la proposition de contrôle et les résultats de ce dernier. Le groupe de travail national consacré au contrôle patrimonial, qui s'est réuni en 2020-2021 afin de dresser un état des lieux et proposer des pistes d'évolution⁶⁷, pourrait permettre ces retours d'expérience. Par ailleurs, chaque proposition de contrôle pourrait, avant l'expiration du délai de prescription, faire l'objet d'un retour formalisé indiquant la réalisation ou non d'un contrôle, les résultats du contrôle le cas échéant, et les motifs de ces différentes suites.

⁶⁶ Article 1526 du code civil.

⁶⁷ Ouvert aux services à compter du 1^{er} janvier 2023, il a pour mission de les assister sur les problématiques relatives au contrôle patrimonial. Son domaine d'intervention couvre les impôts liés au patrimoine et aux revenus (ISF, IFI, DMTG, DMTO, notamment) et les procédures de contrôle portant sur ces impôts.

Enfin, des informations peuvent être transmises aux services de vérification par des tiers. La Cour a pu examiner, notamment, un dossier portant sur un redressement intervenu à la suite du signalement, par un membre de la famille, de l'annulation d'un PACS par le juge judiciaire : du fait de ce jugement, la bénéficiaire du testament devait être regardée, vis-à-vis du défunt, comme un non-parent imposable aux droits de succession à hauteur de 60 %, alors que le PACS initialement souscrit l'exonérait de droits. À cet égard, les services relèvent que d'autres décisions du juge judiciaire, telles que des annulations de testament ou de partage successoral, susceptibles d'avoir une incidence sur la liquidation des droits de succession, pourraient, en l'absence de transmission, ne pas être prises en compte sur le plan fiscal. Si ces déperditions d'informations sont par principe difficiles à quantifier, les signalements par le juge judiciaire pourraient être favorisés par la définition, au niveau local, de modalités de transmissions d'informations à l'administration fiscale.

2 - Des rehaussements d'imposition principalement issus de contrôles sur pièces et fondés sur la minoration de la valeur des biens déclarés

Les contrôles en matière de droits de succession sont, par principe, des contrôles sur pièces⁶⁸, les examens de situation fiscale personnelle (ESFP) ou contrôles fiscaux externes (CFE) ne portant, au sens strict, que sur l'impôt sur le revenu. Toutefois, l'ESFP consistant, pour l'administration fiscale, « à contrôler la cohérence entre, d'une part les revenus déclarés » et, notamment, « la situation patrimoniale⁶⁹ » d'un contribuable, l'administration fiscale peut être conduite, dans le cadre d'un tel contrôle, à effectuer des constatations dont elle tirera des conséquences sur le montant d'autres impôts, tels que les droits de succession⁷⁰.

Les contrôles fiscaux externes ne représentent que 0,01 % du total des contrôles portant sur les droits de succession entre 2016 et 2022, tandis qu'ils sont à l'origine de 1,1 % du total des droits de succession rappelés sur la période. Cet écart s'explique par un rendement, en droits, bien plus significatif de ces contrôles, en moyenne de 1,1 M€ par contrôle, contre 12 675 € par contrôle sur pièces (CSP).

Tableau n° 12 : droits de successions rappelés selon le type de procédure mise en œuvre, en M€

	2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	Nb de ctrles	Droits totaux rappelés												
ESFP	5	1,4	4	1	1	0,3	2	0,3	2	0,2	2	0,7	3	17,6
CSP	26 248	234,9	23 416	260,8	21 333	285	20 478	263,1	15 798	175,5	23 868	393,2	24 683	362,6
Total	26 253	236,3	23 420	261,8	21 334	285,3	20 480	263,4	15 800	175,7	23 870	393,9	24 686	380,2

Source : Cour des comptes d'après des données DGFIP

⁶⁸ Article L. 10 du livre des procédures fiscales. L'administration fiscale qualifie les contrôles sur pièces, dans sa doctrine référencée BOI-CF-DG-40-20, de « travaux de bureau ».

⁶⁹ Article L. 12 du livre des procédures fiscales.

⁷⁰ Par exemple, dans un arrêt du 4 février 2004, n°01-02.650, la chambre commerciale de la Cour de cassation fait état d'un ESFP ayant révélé le bénéfice, par un contribuable, d'un don manuel provenant de son père. La somme correspondante, qui n'avait pas été portée dans la déclaration de succession, a été rapportée à l'actif de la succession et a donné lieu à un rappel de droits.

Il n'est pas possible de présenter des statistiques complètes concernant les motifs qui fondent les rehaussements de droits de succession. En effet, les éléments chiffrés transmis par la DGFIP relatifs aux motifs de redressement incluent en partie des contrôles concernant d'autres impôts, notamment les droits de donations, et font apparaître un nombre important de contrôles sans motif spécifique identifiable.

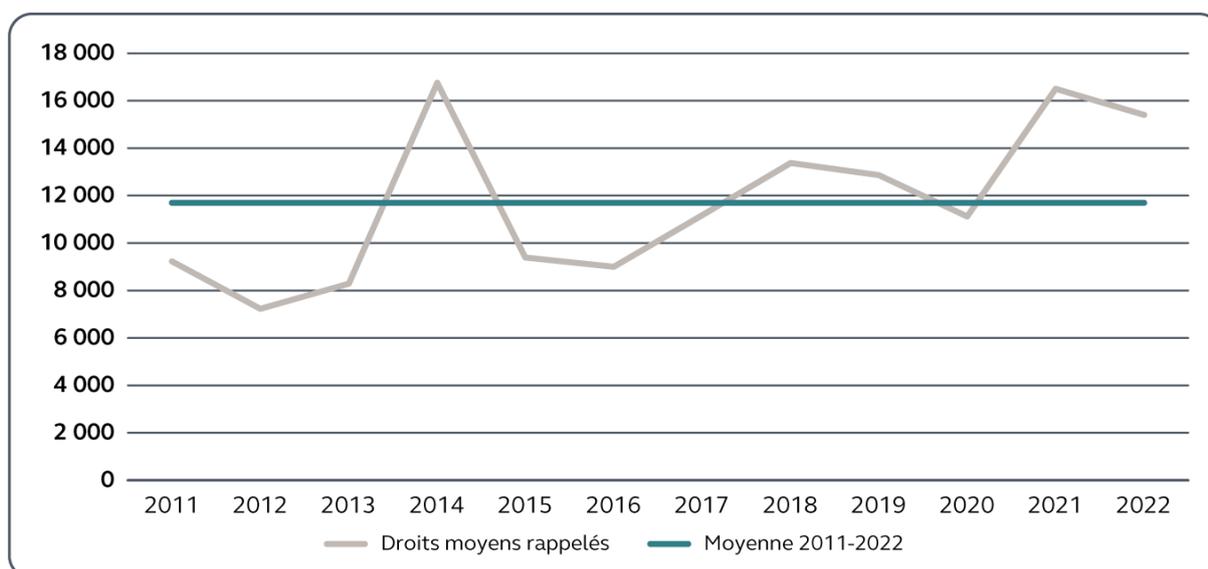
Cela étant, les services locaux visités dans le cadre de la présente enquête ont tous souligné la part prépondérante des contrôles portant sur la valeur des biens meubles et immeubles, et dans une moindre mesure, sur la minoration de la valeur des titres non cotés et sur la majoration du passif successoral. Le choix des listes de *data mining* envoyées par le bureau 1D est cohérent avec ce constat. Ainsi, parmi les quinze listes portant sur les droits de succession réalisées depuis 2017, six concernaient la composition et la valeur de l'actif successoral.

B - Un rendement du contrôle élevé, un écart fiscal qui n'est pas encore estimé

1 - Un rendement par contrôle élevé

Les droits moyens rappelés à l'issue des contrôles portant sur les droits de succession présentent un niveau élevé. Ainsi, en 2022, un contrôle portant sur les droits de succession permettait de rappeler, en moyenne, 15 402 € en droits (16 502 € en 2021 et 11 119 € en 2020).

Graphique n° 10 : droits moyens rappelés par contrôle en matière de droits de succession (en €)

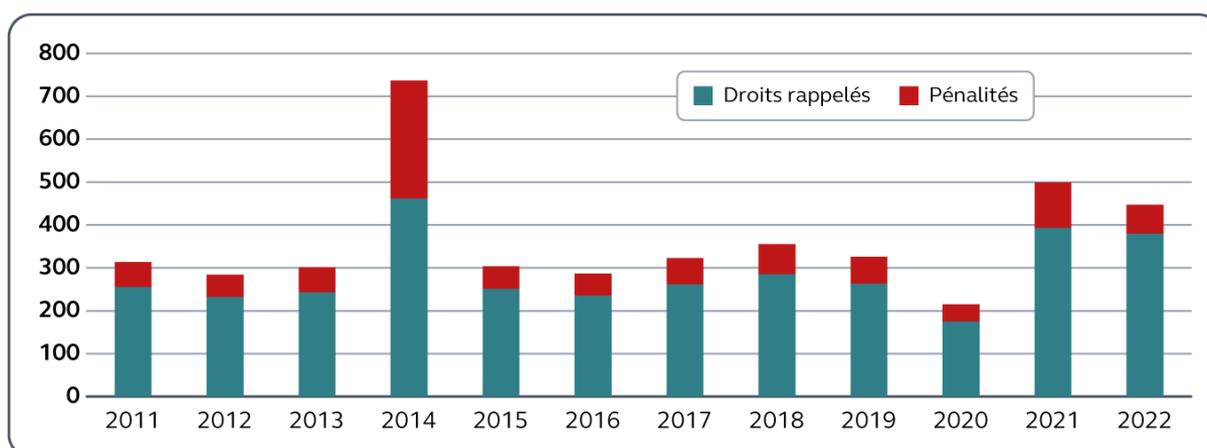


Source : Cour des comptes d'après des données DGFIP

En comparaison, un contrôle portant sur l'IR permettait de rappeler, en moyenne, 1 881 € en 2020, 2 697 € en 2021, et 2 218 € en 2022⁷¹. Trois causes principales pourraient expliquer ce rendement élevé : les taux d'imposition des droits de succession, eux-mêmes élevés, le montant des bases taxables, de plus en plus élevés du fait, en particulier, de l'augmentation des prix des actifs, et la programmation des contrôles, qui bénéficie, en droits de succession, d'un filtrage préalable par les SDE.

Tant les droits totaux que les droits moyens rappelés sont en augmentation depuis 2020 et approchent, en 2022⁷², du niveau maximal observé, sur la période, en 2014. Il est peu probable que cette évolution soit le fruit de l'utilisation des outils du *data mining*, compte tenu du nombre encore faible de dossiers contrôlés, issus de ces listes. Les statistiques relatives à la programmation dans les trois directions locales visitées par la Cour (tableau n° 11) montrent des résultats pour l'instant contrastés du *data mining*. Il paraît, cependant, difficile d'en tirer des conclusions définitives quant à l'efficacité de cet outil de programmation, eu égard au nombre des contrôles qui en sont issus.

Graphique n° 11 : droits de succession rappelés et pénalités associées (en M€)



Source : Cour des comptes d'après des données DGFIP

2 - Un écart fiscal qui n'est pas encore évalué

Comme c'est le cas pour les autres impôts, l'écart fiscal affectant le produit des droits de succession ne fait l'objet d'aucune estimation par la DGFIP⁷³.

⁷¹ Source : calculs de la Cour des comptes sur la base des statistiques fournis par la DGFIP dans son rapport annuel pour 2022. Le nombre de contrôles pris en compte en matière d'IR constitue l'addition des contrôles sur pièces de l'IR et des ESFP.

⁷² Les droits totaux rappelés s'élevaient à 380,2 M€ en 2022. Les droits moyens rappelés s'élevaient à 15 402 € en 2022.

⁷³ La notion d'écart fiscal désigne la différence entre ce qui devrait être recouvré si la loi fiscale avait été respectée et ce qui a été effectivement recouvré. L'écart fiscal tient compte, outre des irrégularités commises, des sommes non recouvrées du fait de l'insolvabilité d'un contribuable ou des remises gracieuses consenties.

Les contrôles portant sur les droits de succession étant, en France, ciblés sur des critères de risque ou sur des informations transmises, une interprétation de leurs résultats pour déterminer l'écart fiscal affectant les recettes de tel ou tel impôt ne serait possible qu'après redressement d'un échantillon de contrôles, par l'élimination des biais de sélection. C'est la méthode utilisée par le département des recettes et douanes britannique, qui a fixé l'écart fiscal en matière de droits de succession à 8,3 % en 2014, à 7,7 % en 2018, et à 4,7 %, soit 300 millions de livres sterling, en 2022⁷⁴. Une autre méthode consisterait à élaborer des échantillons aléatoires de contribuables devant faire l'objet de contrôles fiscaux, et à tirer des conclusions des rehaussements notifiés à l'issue de ces contrôles, par voie d'extrapolation, au niveau national.

De même que pour les autres impôts, il pourrait être pertinent d'examiner les modalités de mise en œuvre de ces deux méthodes en matière de droits de succession. La seconde méthode, fondée sur la mise en place d'échantillons aléatoires de contrôles, favoriserait une meilleure connaissance du comportement des bénéficiaires des successions face à leurs obligations fiscales, et une optimisation, en retour, du ciblage des contrôles à venir. Par ailleurs, la mise en œuvre de contrôles aléatoires, et la connaissance, par les contribuables, de la potentialité de tels contrôles, serait de nature à renforcer le civisme fiscal⁷⁵.

C - Des différends qui trouvent le plus souvent une issue non-contentieuse

1 - Une mise en œuvre des majorations de l'article 1729 du CGI relativement rare

Les majorations applicables en cas de manœuvres frauduleuses (80 %) ou de manquement délibéré (40 %) sont rarement mises en œuvre en matière de droits de succession. Cette faible part peut s'expliquer par le rôle des notaires, qui, en renseignant, dans la très grande majorité des cas, les déclarations de succession, jouent un rôle de prévention des potentiels manquements. Par ailleurs, l'application de ces majorations implique la nécessité, pour l'administration fiscale, d'établir la volonté du contribuable – à savoir, en matière de droits de succession, du bénéficiaire d'un héritage – soit d'échapper à ses obligations fiscales, dans le cas de la majoration de 40 %⁷⁶, soit de donner, à travers la mise en œuvre d'un schéma frauduleux, l'apparence de la sincérité à une déclaration fiscale, dans le cas de la majoration de 80 %⁷⁷. Des sous-évaluations de biens particulièrement manifestes ou des omissions déclaratives peuvent, dans certains cas, permettre d'inférer une volonté du contribuable

⁷⁴ HM Revenues and Customs, *Measuring tax gaps 2023 edition: tax gap estimates for 2021 to 2022*, 2023.

⁷⁵ 34 des 58 États examinés par l'OCDE dans son rapport *Tax Administration 2019* indiquent pratiquer des contrôles aléatoires. Parmi ces 34 États, 16 indiquent pratiquer ces contrôles du fait de leur caractère dissuasif, 14 les utilisent pour calculer l'écart fiscal, 21 pour améliorer le ciblage des risques.

⁷⁶ Voir par exemple Cass. com., 7 février 1995, n° 93-13.123, qui relève que le contribuable « a volontairement omis », dans une déclaration de succession, « de déclarer des dons manuels dont le principe et le montant lui étaient connus », et en déduit « une dissimulation consciente d'une partie des biens soumis à fiscalité ».

⁷⁷ Voir par exemple Cass. com., 16 décembre 1997, n° 96-11.596 : la manœuvre frauduleuse est « un acte conscient et volontaire destiné à donner l'apparence de la sincérité à une déclaration en réalité inexacte ». En matière de déclaration de succession, elle implique que le contribuable ait « personnellement, consciemment et volontairement accompli un acte destiné à donner l'apparence de la sincérité à sa déclaration ».

d'échapper à ses obligations fiscales, et justifier l'application de la majoration de 40 % : l'administration a ainsi appliqué à 790 reprises cette majoration entre 2011 et 2022. En revanche, la mise en œuvre par l'héritier ou le légataire d'un schéma frauduleux n'a justifié qu'à 12 reprises, sur la même période, l'application de la majoration de 80 %.

Enfin, ces majorations sont appliquées, de manière générale, dans des dossiers faisant l'objet de rappels significatifs en droits.

Tableau n° 13 : majorations appliquées dans les redressements portant sur les droits de succession

	2019		2020		2021		2022	
	40 %	80 %	40 %	80 %	40 %	80 %	40 %	80 %
Taux de la majoration	40 %	80 %	40 %	80 %	40 %	80 %	40 %	80 %
Nombre d'applications	68	1	33	1	87	2	75	3
Total des droits nets rectifiés dans les dossiers correspondants (en €)	10 710 311	148 781	2 667 556	28 884	15 270 783	5 644	8 721 203	4 338 285
Moyenne des droits rappelés par dossier (en €)	157 505	148 781	80 835	28 884	175 526	2 822	116 283	1 446 095

Source : Cour des comptes d'après des données DGFIP

Les majorations pour abus de droit⁷⁸ sont quant à elle appliquées de manière exceptionnelle⁷⁹. On en compte 35 applications au total entre 2011 et 2021, soit une moyenne de 3,5 par an. De ce point de vue, les droits de succession ne diffèrent pas des autres impôts⁸⁰.

2 - Une mise en œuvre croissante des transactions et du droit à l'erreur

Les transactions aux fins de règlement des différends portant sur des droits de succession sont souvent mises en œuvre. Alors que l'administration peut souhaiter sécuriser le recouvrement de l'imposition, les redevables des droits de succession ne souhaitent pas nécessairement persévérer dans des procédures longues et coûteuses. Ainsi, dans l'un des PCRPs visités, les transactions peuvent être proposées à la suite de la décision rendue par le supérieur hiérarchique du vérificateur, saisi d'un recours⁸¹ : si ce recours, qui intervient après la notification de la proposition de rectification et les éventuelles observations du contribuable, conduit à un rejet, la transaction peut constituer une voie adaptée pour mettre fin au différend avec l'administration fiscale, tout en favorisant un recouvrement rapide des sommes dues.

⁷⁸ Article 1729 du CGI.

⁷⁹ Pour un exemple, voir l'annexe n° 6.

⁸⁰ À titre indicatif, en 2022, le comité de l'abus de droit fiscal a été saisi de 18 affaires, contre 30 en 2021 et 38 en 2020. Ces affaires concernaient l'impôt sur le revenu à hauteur, respectivement, de 75 %, de 89 % et de 97 % du total. Source : *Rapport annuel du comité de l'abus de droit fiscal au titre de l'année 2022*.

⁸¹ Article L. 54 C du livre des procédures fiscales.

Tableau n° 14 : transactions conclues avant mise en recouvrement, en matière de droits de succession

	2019	2020	2021	2022
Nombre de transactions	49	52	97	178
Total de droits notifiés dans les dossiers ayant fait l'objet de transactions (en M€)	4,7	8,4	13,4	40
Total des pénalités dans les dossiers ayant fait l'objet de transactions (en M€)	1,5	2,1	3,9	7,9
Dégrèvements totaux consentis dans le cadre des transactions (en M€)	0,9	1	2,3	3,3

Source : Cour des comptes d'après des données DGFIP

Dans la même logique, la procédure du « droit à l'erreur »⁸² connaît un développement important. Cette procédure n'est applicable aux droits de succession que depuis la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (dite « loi ESSOC »), qui l'a étendue à l'ensemble des contrôles diligentés par l'administration fiscale, et non plus seulement aux vérifications et aux examens de comptabilité. Elle permet notamment aux contribuables de bénéficier d'une réduction de 30 % du montant dû au titre de l'intérêt de retard s'ils régularisent leurs déclarations à la suite d'erreurs de bonne foi décelées au cours d'un contrôle fiscal.

Quand bien même les gains générés par cette procédure demeurent difficiles à quantifier⁸³, la procédure de régularisation prévue par l'article L. 62 du livre des procédures fiscales apparaît comme un mode efficace de règlement des différends, permettant à la fois un aboutissement apaisé des opérations de contrôle, une réduction de leur durée et une sécurisation du recouvrement. En ce sens, elle est adaptée aux contrôles portant sur les droits de succession, les redevables étant, compte tenu du contexte particulier associé à cet impôt, soucieux de parvenir rapidement à des solutions pérennes avec l'administration fiscale.

Tableau n° 15 : contrôles au cours desquels la procédure prévue par l'article L. 62 du livre des procédures fiscales a été appliquée

	2019	2020	2021	2022
Nombre de contrôles au cours desquels la procédure de l'article L. 62 du livre des procédures fiscales a été appliquée	1 327	1 125	1 977	2 028
Nombre de contrôle relatifs aux droits de succession ayant conduit à un rehaussement	7 318	4 595	7 523	7 897

Source : Cour des comptes d'après des données DGFIP

Il a été constaté, lors de visites auprès des PCRP, que les informations relatives à la mise en œuvre du droit à l'erreur faisaient l'objet d'une information très claire de la part du service vérificateur. Les propositions de rectification notifiées aux contribuables comportent, après les développements consacrés aux chefs de rehaussements et aux pénalités applicables, la mention,

⁸² Article L. 62 du livre des procédures fiscales.

⁸³ Louis Margueritte, *Rapport d'information déposé en application de l'article 146 du règlement sur la mise en œuvre du droit à l'erreur par la direction générale des finances publiques*, Assemblée nationale, n° 1289 (seizième législature), 31 mai 2023.

au sein d'un chapitre spécifique, des conditions de mise en œuvre de la procédure du droit à l'erreur et de ses conséquences potentielles sur le montant des intérêts dus. Cette information explicite paraît nécessaire pour compenser la relative méconnaissance, par les contribuables, d'une procédure encore récente⁸⁴.

3 - Un contentieux juridictionnel très limité

Les requêtes contentieuses devant le tribunal judiciaire aux fins de décharge des droits de succession sont très rares. Dans certains PCRP, elles ont même été qualifiées d'exceptionnelles. Au niveau national, en 2021, seules 1,8 % des requêtes déposées en première instance⁸⁵ devant le juge de l'impôt – tous impôts confondus – portaient sur les DMTG.

Tableau n° 16 : requêtes déposées en première instance (devant les tribunaux de grande instance puis devant les tribunaux judiciaires) tendant à la décharge de DMTG

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de requêtes	193	288	250	254	178	223
% du nombre de requêtes, en première instance (TA et TJ), tous impôts confondus	0,9 %	1,6	1,5	1,6	1,4 %	1,8 %
Jugements prononçant la décharge partielle ou totale de l'imposition	91	126	104	102	65	63
Montants de décharge correspondants (en M€)	7	21,1	34,4	19,6	9,9	18,8
Rejets des requêtes	88	150	140	115	87	100
Requêtes non jugées ⁸⁶	14	12	6	37	26	60

Sources : réponses au questionnaire adressé à la DGFIP pour les statistiques relatives aux requêtes en matière de DMTG ; rapports annuels de la DGFIP 2018, 2020 et 2022 pour les statistiques relatives aux requêtes déposées, tous impôts confondus. Les statistiques contentieuses spécifiques aux droits de succession ne sont pas disponibles. Le tableau concerne donc à la fois les droits de succession et les droits de donation.

⁸⁴ Selon une enquête annuelle de satisfaction réalisée à la fin de l'année 2022 auprès des usagers, seuls 57 % des particuliers savaient ce qu'était le droit à l'erreur. Source : rapport de Louis Margueritte précité.

⁸⁵ Devant les tribunaux administratifs et les tribunaux judiciaires.

⁸⁶ En janvier 2024.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'introduction progressive d'une télédéclaration sur la plateforme e-enregistrement devrait permettre d'accélérer le traitement des déclarations de succession. Cette télédéclaration sera obligatoire à terme, même si l'échéance prévue de 2025 pourrait finalement être repoussée. Outre une sécurisation de la liquidation, la télédéclaration généralisée permettra une amélioration de la qualité des données acquises et, donc de la connaissance du tissu fiscal et du ciblage des contrôles. Cela étant, l'administration fiscale aurait intérêt à conserver, dans sa gestion de l'impôt, un lien avec le tissu local, qui permettra de préserver la qualité des échanges avec les notaires et d'enrichir la programmation des contrôles. Cela pourrait passer par la désignation d'un référent ad hoc dans les DDFiP.

Les services chargés de l'enregistrement sont aujourd'hui confrontés à plusieurs difficultés dans la gestion des déclarations de succession. D'abord, le délai de dépôt des déclarations, en principe de six mois, est aujourd'hui mal respecté. Par ailleurs, l'application de l'abattement de 30 500 € aux primes d'assurance-vie versées après les 70 ans de l'assuré, lorsque le contrat a été souscrit après le 20 novembre 1991, pose également des difficultés. Alors que l'abattement s'applique par assuré décédé, indépendamment du nombre de contrats souscrits et du nombre de bénéficiaires désignés, les bénéficiaires des transmissions de contrat d'assurance-vie, qui n'ont pas toujours connaissance des autres bénéficiaires, déclarent un montant d'abattement parfois erroné. Cette asymétrie d'informations ne peut être résolue, actuellement, au stade de l'enregistrement, les agents ne pouvant corriger les déclarations déposées.

La programmation des contrôles en matière de droits de succession est, comme pour les autres impôts, mixte. Elle repose sur la veille exercée par les agents chargés de l'enregistrement des déclarations de succession et sur les listes de data mining élaborées par le bureau ID de la DGFIP.

Les droits rappelés à l'issue des contrôles portant sur les droits de succession présentent un niveau moyen par dossier élevé. Trois causes principales pourraient expliquer ce rendement : les taux d'imposition élevés des droits de succession, le montant des bases taxables en progression rapide et la programmation des contrôles, qui bénéficie d'un filtrage préalable par les SDE et les SPFE.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 2. rendre la télédéclaration des successions obligatoire (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ;*
- 3. une fois l'obligation de télédéclaration des successions mise en œuvre, désigner des agents référents au sein de chaque direction départementale des finances publiques pour assurer les relations avec les notaires ainsi que le dialogue avec les services de contrôle et l'orientation, le cas échéant, des dossiers vers ces services (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ;*
- 4. expertiser la mise en place d'un dispositif de transmission, par les compagnies d'assurance et les établissements bancaires, des informations relatives au nombre de bénéficiaires de chaque contrat d'assurance-vie et aux primes correspondantes, à la plateforme e-enregistrement (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique).*

Chapitre III

Une imposition mal connue et mal acceptée mais débattue

Impôt mal accepté, les droits de succession font logiquement l'objet de propositions de réformes nombreuses, qui poursuivent des objectifs différents.

L'opportunité des dispositifs dérogatoires est ainsi remise en cause, notamment en ce que les avantages fiscaux procurés par les dispositifs dérogatoires croissent avec le montant de la succession et altèrent ainsi la progressivité voulue par le législateur. D'autres propositions recommandent à l'inverse un allègement des droits de succession, soit de façon globale, compte tenu du poids de la fiscalité du patrimoine en France, soit de façon plus ciblée pour répondre à certaines évolutions sociétales.

La Cour des comptes estime que, dans la situation actuelle des finances publiques, seule une réforme à rendement constant est envisageable. Celle-ci pourrait s'appuyer simultanément sur la réduction des avantages fiscaux dérogatoires et une baisse ciblée des taux d'imposition destinée à mieux prendre en compte les évolutions familiales et sociétales.

I - Une imposition élevée et mal acceptée

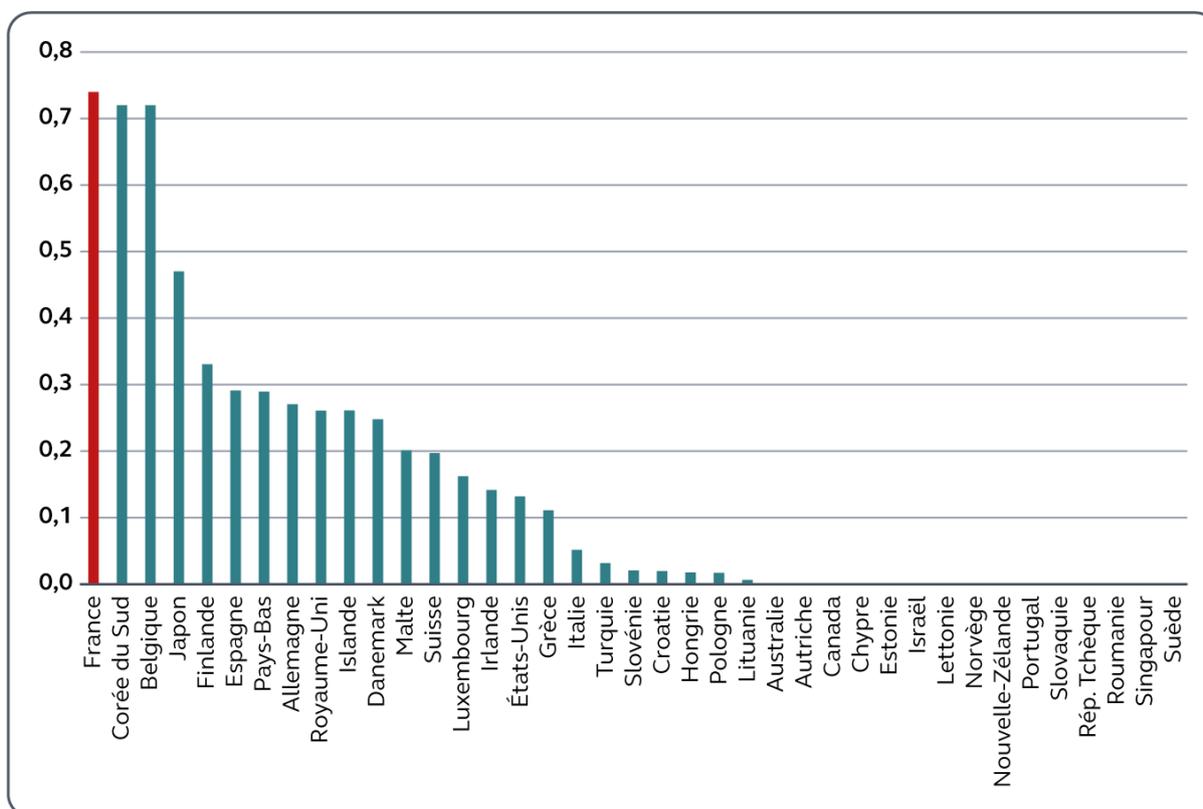
Malgré des justifications économiques sérieuses, plusieurs études soulignent que la taxation des héritages est mal acceptée en France, dans le contexte d'une fiscalité du patrimoine globalement élevée.

A - Une imposition élevée et dynamique

1 - Un impôt plus élevé en France que dans le reste des pays de l'OCDE

Dans le cadre de ses travaux sur la fiscalité du logement, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a été amené à comparer le poids global de la fiscalité sur les donations et successions dans 39 États membres de l'OCDE ou de l'Union européenne⁸⁷. La France se caractérise par l'imposition la plus élevée de l'échantillon avec un poids de cette fiscalité de 0,74 % du PIB en 2021.

⁸⁷ Julien Rousselon, Lili Vessereau, *La fiscalité du logement : comparaisons internationales*, CPO, 2023.

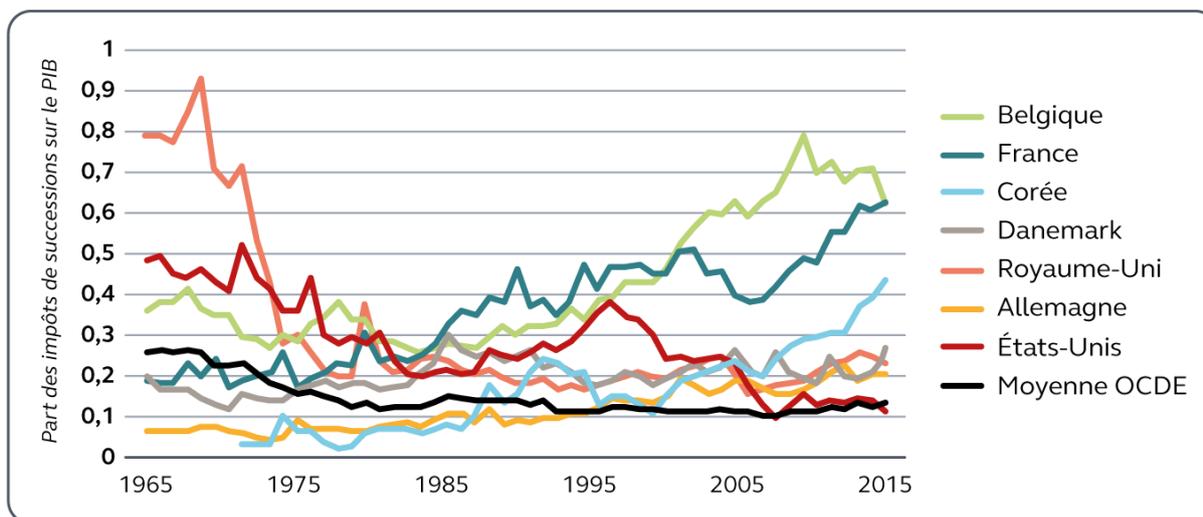
Graphique n° 12 : part des impôts sur les successions et donations (2021, en % du PIB)

Source : Rousselon, Vessereau, CPO, 2023 (données : OCDE et Commission européenne)

Parmi les États frontaliers de la France, seule la Belgique affiche un niveau semblable. La part de cette fiscalité est située entre 0,15 et 0,3 % du PIB dans les autres États voisins (Allemagne, Espagne, Luxembourg, Royaume-Uni, Suisse) et tombe à moins de 0,05 % du PIB en Italie. Dans l'échantillon considéré, quinze États n'ont pas ou plus de fiscalité des donations et des successions (six pays d'Europe centrale et orientale, trois pays méditerranéens, deux pays scandinaves, trois pays anglo-saxons non européens et Singapour). Ce mouvement de suppression, initié par le Canada et la Nouvelle-Zélande en 1972, semble cependant s'essouffler : les derniers États à avoir supprimé l'impôt sur les successions sont la Norvège et la République tchèque, l'un et l'autre en 2014.

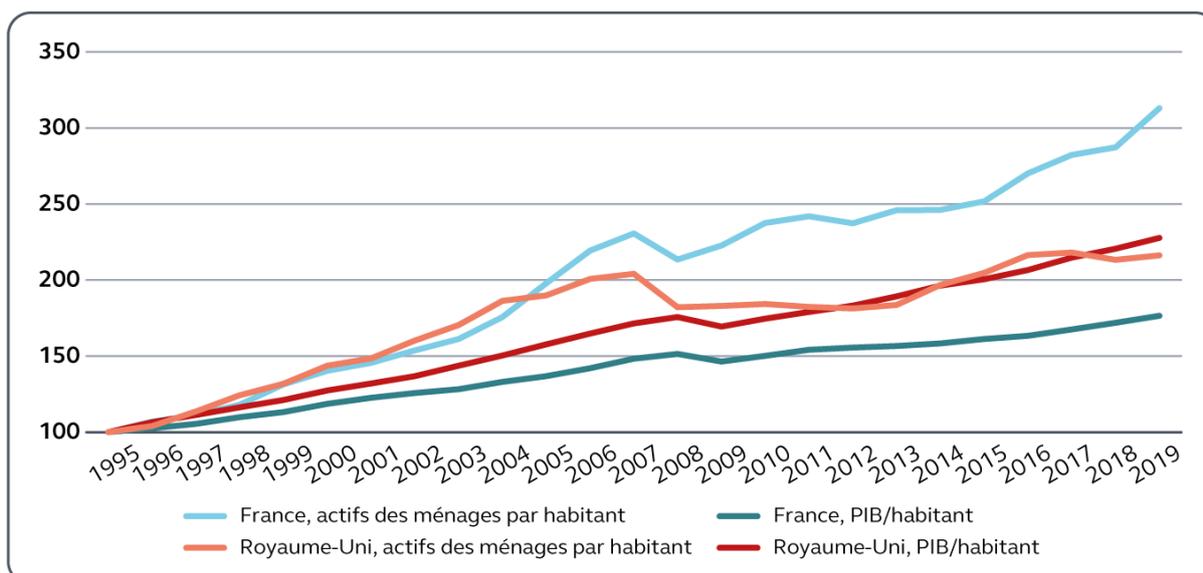
2 - Un dynamisme qui reflète une croissance des patrimoines plus rapide en France

Sur longue période, la part de la fiscalité des transmissions dans le PIB a eu tendance à baisser dans l'OCDE, alors qu'elle a augmenté en France. Ainsi, alors que la part des DMTG français dans le PIB était inférieure à la moyenne de l'OCDE jusqu'en 1973, le ratio français a dépassé les ratios américain en 1981, britannique en 1983, allemand en 1985 et belge en 2019.

Graphique n° 13 : part des impôts sur les transmissions dans le PIB (1965-2019)

Source : Biernat, Dherbécourt, Fack, Fize, Grimpel, Landais et Stantcheva, CAE, 2021 (données : OCDE)

La croissance particulièrement rapide de la part des taxes sur les donations et successions dans le PIB observée en France par rapport aux autres pays ne s'explique pas par un changement de la législation fiscale, stable en France depuis 2012. Elle traduit plutôt une évolution du volume des flux successoraux, et plus largement des patrimoines, très favorable, dans notre pays par rapport à celle du revenu par habitant, comme l'illustre la comparaison ci-dessous avec le Royaume-Uni⁸⁸.

Graphique n° 14 : actifs des ménages et PIB par habitant, France et Royaume-Uni, prix courants (1995-2019, base 100 en 1995)

Source : Cour des comptes (données : OCDE pour les actifs des ménages par habitant, Insee et ONS pour le PIB/habitant)

⁸⁸ Ainsi la France est aujourd'hui un des pays où le patrimoine est le plus élevé par rapport au revenu, du fait d'une évolution favorable du prix des actifs, derrière le Japon et l'Italie, et devant le Royaume-Uni (Thomas Piketty et Gabriel Zucman, « Capital is back: Wealth-income ratios in rich countries 1700-2010 », *The Quarterly Journal of Economics*, 129 (3), 2014).

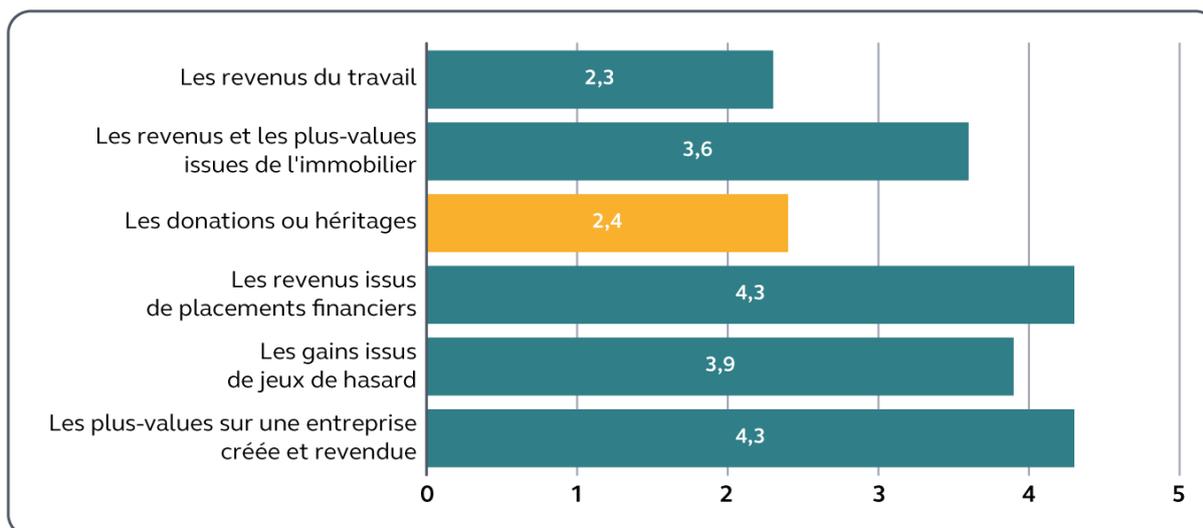
B - Une imposition mal acceptée et mal connue

1 - Une imposition mal acceptée

La taxation des héritages est l'une des impositions les moins bien acceptées par les Français, selon une enquête réalisée en 2017 pour France Stratégie⁸⁹. Selon cette étude, 87 % des Français souhaitent que cette taxation diminue, tandis que 9 % souhaitent qu'elle augmente. Par ailleurs, les héritages étaient, aux côtés des revenus du travail, l'assiette fiscale qui recueillait le moins d'adhésion, les personnes interrogées estimant qu'ils devaient être imposés à hauteur de 2,4, sur une échelle de 1 à 10, loin derrière les revenus issus de placements financiers (4,3) ou de l'immobilier (3,6).

Cette faible acceptation est d'autant plus caractérisée que seulement un tiers des personnes interrogées avaient bénéficié d'une transmission et que 45 % pensaient en bénéficier un jour.

Graphique n° 15 : comment faudrait-il taxer les différentes catégories de revenus sur une échelle de 1 à 10 ? (2017)



Source : Pauline Grégoire-Marchand, *op.cit.* (données : enquête Credoc « Conditions de vie et aspirations des Français », 2017, questionnaire France Stratégie sur la fiscalité des transmissions). La question posée était : « sur une échelle de 1 à 10 (1 étant le taux de taxation le moins élevé et 10 le taux le plus élevé), comment faudrait-il taxer les revenus suivants ? »

Par ailleurs, selon une enquête réalisée en 2020 par une économiste⁹⁰, seulement 21 % des personnes interrogées trouvent « juste » ou « très juste » que l'héritage de parents fortunés, qui ont beaucoup travaillé durant leur vie afin de constituer des économies pour leurs enfants, soit imposé. Ce pourcentage monte faiblement, à 31 %, si la fortune des parents est elle-même héritée. 52 % considèrent au contraire que « les parents riches devraient pouvoir transmettre toute leur richesse à leurs enfants ».

⁸⁹ Pauline Grégoire-Marchand, *op. cit.*, 2018.

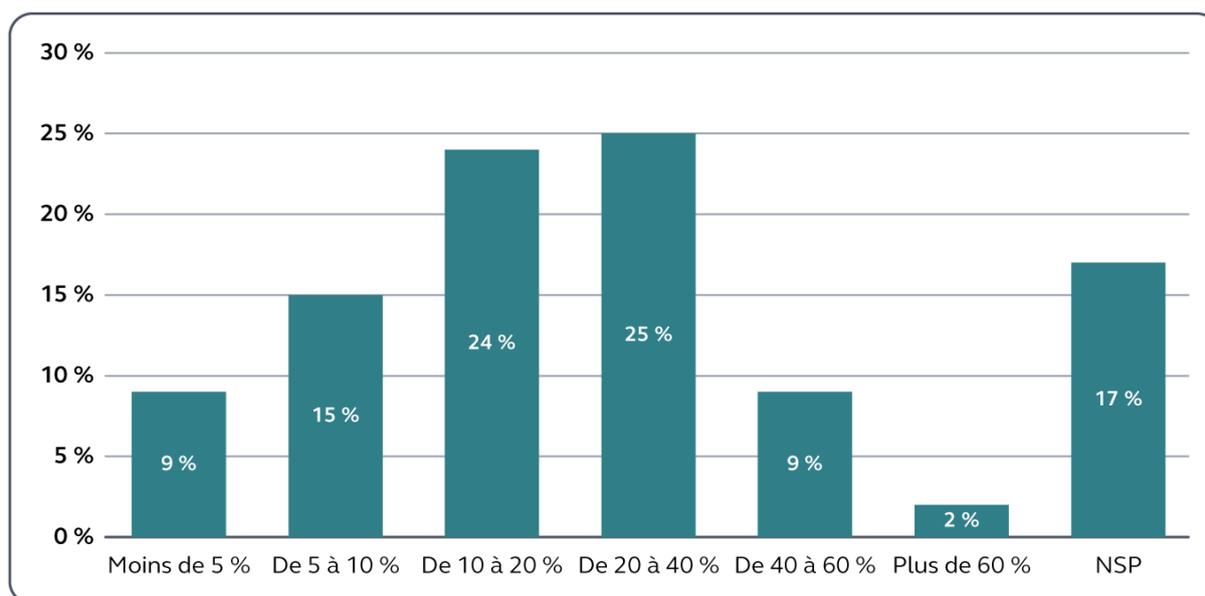
⁹⁰ Stefanie Stantcheva, *Understanding Tax policy: How do people reason ?*, Quarterly Journal of Economics 136(4), 2021.

L'édition 2023 du baromètre des prélèvements fiscaux et sociaux en France, publiée par le CPO, donne une vision plus nuancée mais, ici encore, clivée de la perception des DMTG : 41 % des personnes interrogées les jugent trop importants, 40 % insuffisamment élevés et 1 % justes⁹¹.

2 - Un impôt mal connu

Mal acceptée, l'imposition des héritages est, par ailleurs, mal connue. Ainsi, selon l'enquête de France Stratégie, 36 % des Français estimaient en 2017 que le taux moyen effectif d'imposition des transmissions en ligne directe était supérieur ou égal à 20 %, alors que ce taux était en réalité compris entre 5 et 10 %. La portion la plus importante des personnes interrogées (25 %) considérait que ce taux était compris entre 20 et 40 %. Enfin, selon la même étude, 22 % des personnes interrogées pensaient que le taux d'imposition des transmissions entre personnes mariées ou pacsées est compris entre 20 et 40 %, alors qu'il est nul.

Graphique n° 16 : quel est le taux moyen effectif d'imposition sur les transmissions en ligne directe ? (2017)



Source : Pauline Grégoire-Marchand, *op. cit.* La question posée était : « quel est le taux moyen effectif d'imposition sur les transmissions en ligne directe ? ». Lecture : 24 % des personnes interrogées ont indiqué que le taux moyen effectif d'imposition sur les transmissions en ligne directe était compris entre 10 et 20 %.

L'enquête précitée, réalisée en 2020, confirme que seulement 15 % des personnes interrogées estiment correctement le pourcentage des droits de succession dans les recettes fiscales totales, toutes les autres personnes consultées l'ayant surestimée. Elles étaient 26 % à avoir correctement évalué la part des ménages qui paient des droits de succession ainsi que le seuil à partir duquel les transmissions en ligne directe sont imposées. Enfin, 43 % des membres de l'échantillon pensaient qu'il n'y a qu'un seul taux applicable aux transmissions en ligne directe : ils n'avaient donc pas connaissance du caractère progressif de l'imposition.

⁹¹ CPO, *Baromètre des prélèvements fiscaux et sociaux : édition 2023, 2024.*

C - Des justifications économiques à mettre en perspective avec le poids global de la fiscalité du patrimoine, plutôt élevée en France

Dans son étude de 2021, l'OCDE analyse les avantages et inconvénients associés, selon la littérature économique, à l'impôt sur les successions.

Du point de vue de la théorie économique, l'impôt sur les successions peut, dans certaines conditions, contribuer à une meilleure « égalité des opportunités⁹² ». Toutefois, si les effets négatifs de l'héritage sur la mobilité économique peuvent, selon l'OCDE, justifier sa taxation, la détermination du niveau d'imposition nécessite un juste équilibre entre l'équité – à savoir la redistribution des richesses considérée comme souhaitable – et les pertes d'efficacité engendrées par la poursuite de cet objectif.

À cet égard, plusieurs distorsions potentiellement engendrées par l'impôt sur l'héritage sont identifiées mais relativisées par l'OCDE.

En premier lieu, la taxation de l'héritage pourrait entraîner les individus les plus fortunés à déménager vers des pays dotés de normes fiscales plus favorables, réduisant par là même l'assiette imposable dans leur pays d'origine. Cependant, les migrations liées aux suppressions d'impôts sur les successions ou aux écarts d'imposition s'avèrent être, selon certaines études empiriques récentes, peu significatives⁹³.

En deuxième lieu, la taxation de l'héritage pourrait avoir des conséquences sur l'épargne, la consommation et les comportements d'investissement. Ainsi, les individus pourraient être incités à épargner moins s'ils savent qu'une partie de leur patrimoine ne sera pas transmise à leurs héritiers (effet de substitution). À l'inverse, si les individus souhaitent transmettre une part déterminée de leur patrimoine à la génération suivante, l'impôt sur les successions pourrait les inciter à épargner davantage (effet de revenu). Cependant, les preuves empiriques de telles incidences demeurent relativement rares, les études concluant à un effet très faible des droits de succession sur l'accumulation de patrimoine. Ainsi, une étude de 2016 évalue l'élasticité de l'accumulation de l'épargne aux droits de succession à 0,25 : une augmentation du taux d'imposition des successions de 1 % engendrerait une diminution de la valeur des successions transmises de 0,25 %⁹⁴. Ces résultats sont cohérents avec des études antérieures, qui évaluaient l'élasticité des actifs successoraux par rapport au taux d'imposition des successions à un niveau

⁹² Anne Alstott, *Equal Opportunity and Inheritance Taxation*, Yale Law School, Public Law Working Paper, n° 117, 2007.

⁹³ Voir sur ce point Katrine Jakobsen, Henrik Kleven, Jonas Kolsrud et Camille Landais : *Do The Rich Flee Wealth Taxes? : Evidence from Scandinavia*, présentation, 2022, qui relève que la suppression des droits de succession en Suède n'a pas eu d'effet significatif sur les comportements migratoires des plus fortunés. Une autre étude portant sur les Etats-Unis (Enrico Moretti et Daniel Wilson, « Taxing Billionaires: Estate Taxes and the Geographical Location of the Ultra-Wealthy », NBER, n° 26387, 2020), conclut à une faible élasticité des choix de résidence des très grandes fortunes américaines aux écarts de droits de succession entre États.

⁹⁴ Jonathan Goupille-Lebret, Arturo Infante, *Impact des droits de succession sur le comportement d'accumulation du patrimoine*, *Revue française d'économie*, volume XXXI, 2016. L'étude s'appuie sur une expérience naturelle concernant le comportement d'accumulation des assurés de la compagnie Axa, à la suite des modifications affectant l'imposition des transmissions de contrats d'assurance-vie, en 1992 et en 1998.

modeste, compris entre 0,1 et 0,2⁹⁵. Cette faible élasticité, qui distingue l'impôt sur les successions des impôts périodiques sur le patrimoine net⁹⁶, pourrait s'expliquer par deux caractéristiques. D'une part, à la différence des impôts périodiques sur le patrimoine net – tels que, en France, l'IFI – qui sont acquittés chaque année, l'impôt sur les successions est prélevé une seule fois à la fin de la vie de l'épargnant, non par lui-même, mais par les héritiers. Le comportement de l'épargnant tout au long de sa vie ne sera donc pas nécessairement déterminé par les droits susceptibles d'être payés par ses héritiers. D'autre part, certains héritages ne sont pas préparés : dans ce contexte, les modalités de constitution des patrimoines ne seraient que peu influencées par les règles d'imposition appelées à s'appliquer, au décès de leur détenteur.

En troisième lieu, l'impôt sur les successions pourrait entraver les activités entrepreneuriales susceptibles d'être développées par les bénéficiaires des héritages, dès lors que les sommes perçues dans le cadre d'héritages peuvent permettre le financement de telles activités. Ainsi, la nécessité, pour le bénéficiaire d'un héritage, de s'acquitter d'un impôt sur les successions, pourrait réduire la probabilité qu'il crée une entreprise⁹⁷. À cet égard, une étude conclut, sur la base d'un examen des déclarations d'impôt sur le revenu d'un groupe de personnes ayant reçu un héritage en 1982 et 1983 et des informations sur le montant de ces héritages, tirées des déclarations d'impôt sur les successions, que le montant net de l'héritage a une incidence significative sur le volume de capital investi dans la nouvelle entreprise⁹⁸. Selon l'OCDE, ces résultats, anciens, mériteraient toutefois d'être actualisés à partir de données récentes, afin de prendre en compte l'évolution des modalités de financement de la création d'entreprise, et en particulier, le développement du capital-risque.

Au total, si la littérature économique fournit, selon l'expression employée par l'OCDE, de « *bons arguments en faveur d'un recours accru à l'imposition des successions et des donations* », deux éléments doivent conduire à nuancer une telle conclusion. D'une part, les études empiriques évaluant les incidences effectives de l'impôt sur les successions demeurent relativement rares et celles qui existent ne mettent en évidence que des effets modérés, quel qu'en soit le sens. D'autre part, les enseignements devant être tirés de ces études, en termes de politiques publiques, doivent être relativisés au regard du poids global de la fiscalité affectant la détention et la transmission de patrimoine. Or, la fiscalité du patrimoine est élevée en France : en 2022, les impôts sur le patrimoine y représentaient 4,1 % du PIB, soit le taux le plus élevé de l'Union européenne, loin devant la Belgique (3,4 %), en deuxième position, et la Grèce (3,0 %), en troisième position, l'Union européenne affichant quant à elle une moyenne de 2,1 %⁹⁹.

⁹⁵ Douglas Holtz-Eakin et Donald Marples, *Distortion Costs of Taxing Wealth Accumulation: Income Versus Estate Taxes*, NBER Working Papers, 2001 ; Joel Slemrod et Wojciech Kopczuk, *The Impact of the Estate Tax on the Wealth Accumulation and Avoidance Behavior of Donors*, NBER Working Papers, 2000 ; David Joulfaian, *The Behavioral Response of Wealth Accumulation to Estate Taxation: Time Series Evidence*, *National Tax Journal*, 59/2, 2006.

⁹⁶ OCDE, *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, OECD Tax Policy Studies, n° 26, 2018.

⁹⁷ Leonard Burman, Robert McClelland et Chenxi Lu, *The Effects of Estate and Inheritance Taxes on Entrepreneurship*, Tax Policy Center, Urban Institute & Brookings Institution, 2018.

⁹⁸ Douglas Holtz-Eakin, David Joulfaian et Harvey Rosen, « Entrepreneurial Decisions and Liquidity Constraints », *The Rand Journal of Economics*, 1994.

⁹⁹ Source : Union européenne, direction générale taxation et union douanière (DG TAXUD). La fiscalité du patrimoine est évaluée, en France, selon cette source, à 108,6 Md€ en 2022.

II - De nombreuses pistes de réforme évoquées dans le débat public

Impôt mal accepté, les droits de succession font logiquement l'objet de propositions de réformes nombreuses, qui poursuivent des objectifs différents.

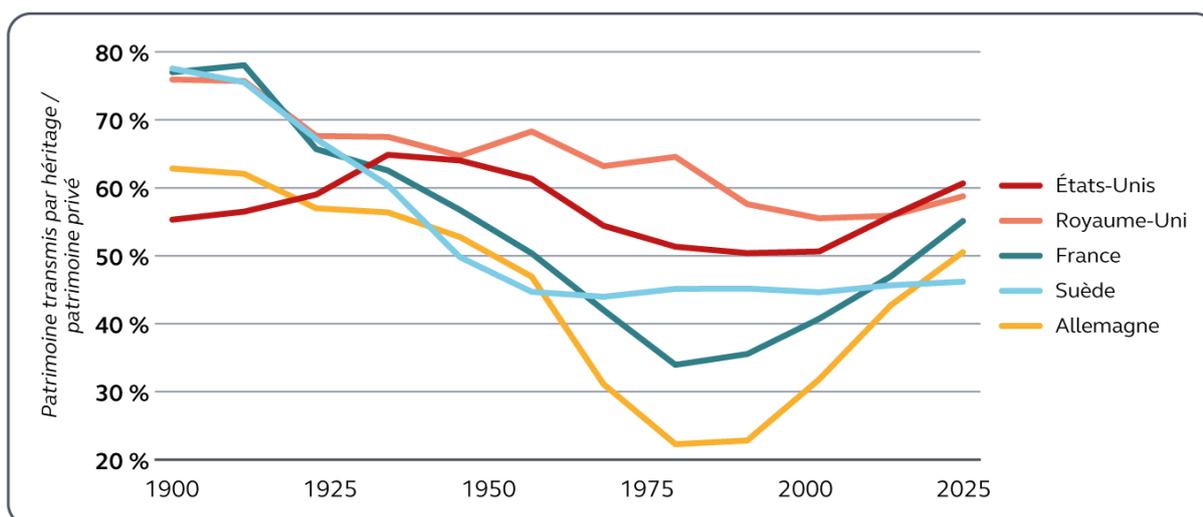
A - Des propositions d'alourdissement des droits de succession fondées sur des considérations de redistribution

Selon certaines propositions, développées notamment par le CAE dans son étude de 2021, les dispositifs dérogatoires affectant l'assiette des droits de succession pourraient être supprimés, ou à tout le moins amendés, afin d'améliorer la progressivité de l'impôt et son caractère redistributif.

1 - Une concentration importante du patrimoine transmis

L'augmentation de la valeur du patrimoine en France a entraîné durant les dernières décennies une hausse marquée des montants transmis. En euros constants 2015, les transmissions sont ainsi passées de 60 à 250 Md€ entre 1980 et 2015¹⁰⁰. Parallèlement, le ratio entre la richesse héritée et le patrimoine privé a fortement augmenté. Cette augmentation, entamée au milieu des années 1970, pourrait, si elle se poursuit, porter ce ratio à une hauteur proche du pic atteint au début du XX^e siècle – de même qu'en Allemagne, qui a connu, à un niveau certes moins élevé, une dynamique similaire.

Graphique n° 17 : part du patrimoine hérité dans le patrimoine privé dans plusieurs pays de l'OCDE

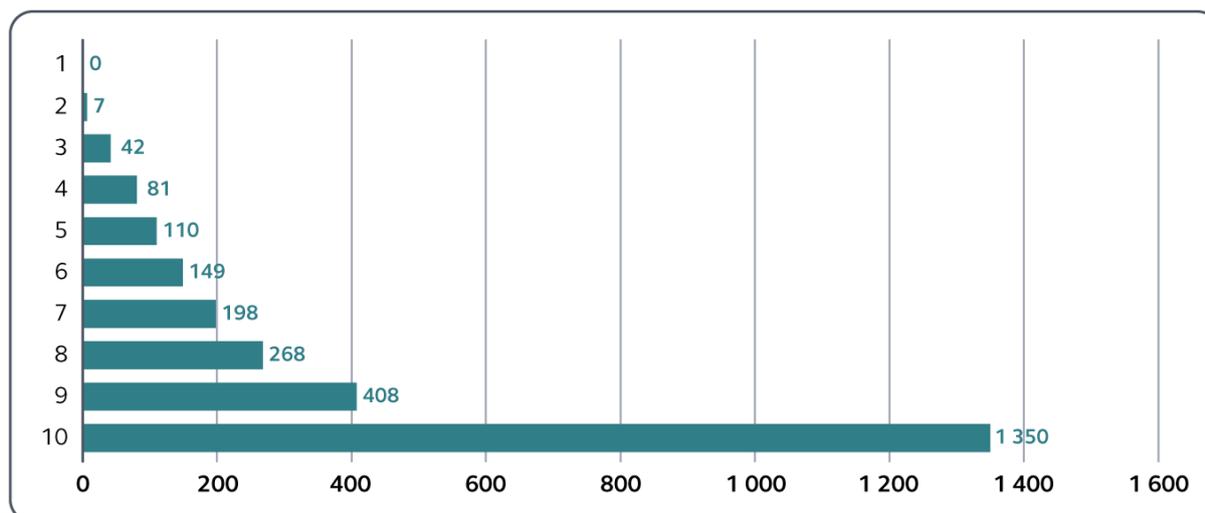


Source: OCDE, *op.cit.*, 2021, d'après Alvaredo, Garbinti et Piketty, « On the Share of Inheritance in Aggregate Wealth: Europe and the USA, 1900- 2010 », *Economica*, n° 334, 2017, et, concernant la Suède, Ohlsson, Roine, Waldenström, « Inherited Wealth over the path of development », *Journal of the European Economic Association*, 2020.

¹⁰⁰ Clément Dherbécourt, *op.cit.*, 2019.

Toutefois, l'augmentation du volume des transmissions masque d'importantes inégalités de répartition. Selon le modèle de micro-simulation développé par la direction générale du Trésor, le patrimoine moyen transmis lors d'une succession était, en 2018, nul pour le premier décile, et s'élevait à 7 000 € pour les 10 % suivants. Il augmentait ensuite à un rythme croissant, atteignant 1,35 M€ pour le dernier décile.

Graphique n° 18 : patrimoine moyen des personnes décédées par décile en 2018 (k€)



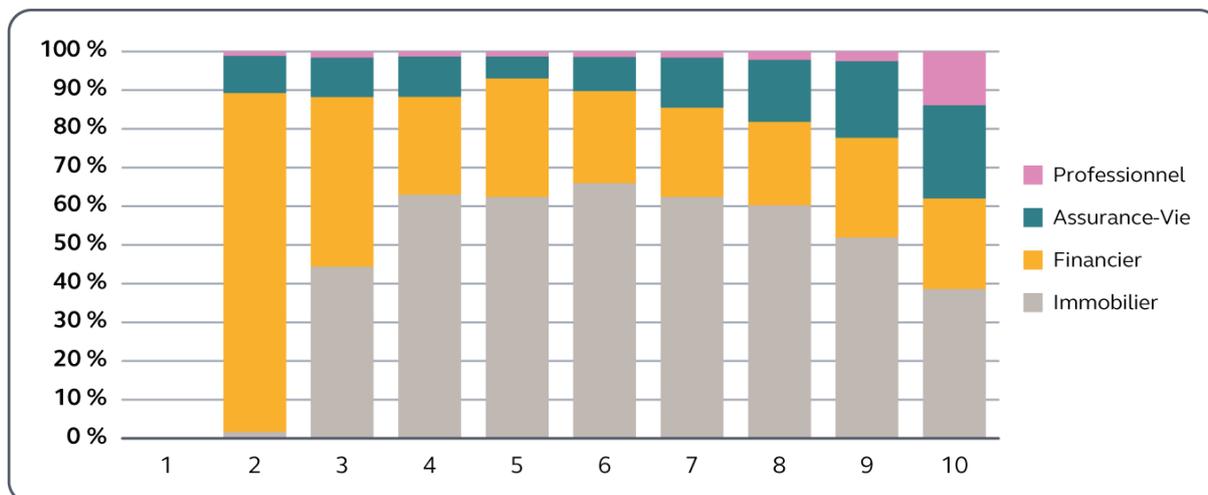
Source : direction générale du Trésor, Document de travail, n°2021/5, d'après Enquête patrimoine 2014-2015, Insee
 Note de lecture : le patrimoine des personnes décédées en 2018, situées dans le dernier décile de patrimoine, s'élève en moyenne à 1,35 M€. Le patrimoine des personnes décédées en 2018 situées dans le premier décile est nul.

Le patrimoine total hérité est composé principalement de biens immobiliers (50 %) et d'actifs financiers¹⁰¹ (40 %), le reliquat (10 %) étant constitué de patrimoine professionnel. Ces proportions varient fortement selon le niveau de richesse au moment du décès. Ainsi, le patrimoine du deuxième décile est presque intégralement composé d'épargne, dont une fraction de 10 % est placée en assurance-vie. La part du patrimoine détenu sous forme immobilière présente un profil en U inversé, les proportions constatées entre le quatrième et le huitième décile étant très similaires. Par ailleurs, les actifs professionnels représentent, au plus, 3 % du patrimoine dans les neuf premiers déciles, le dixième décile se démarquant par une part des biens professionnels avoisinant les 15 %¹⁰². Enfin, la proportion du patrimoine financier, y compris l'assurance-vie, diminue jusqu'au sixième décile, en raison de la hausse du nombre de propriétaires de leur résidence principale, puis augmente à nouveau dans les tranches les plus élevées.

¹⁰¹ Dont des contrats d'assurance-vie.

¹⁰² La part du patrimoine professionnel est particulièrement marquée au sein des tout derniers fractiles. Au titre de l'année 2017, une étude a conclu que les biens professionnels représentaient moins de 10 % du patrimoine total jusqu'au seuil des 0,1 % des plus fortunés, 30 % jusqu'au seuil des 0,01 % et plus de 60 % pour les 0,001 % les plus fortunés, soit 380 foyers fiscaux (Laurent Bach, Antoine Bozio, Arthur Guillouzouic et Clément Malgouyres : « Évaluer les effets de l'impôt sur la fortune et de sa suppression sur le tissu productif », Rapport IPP, n° 36, 2021).

Graphique n° 19 : composition du patrimoine des personnes décédées en 2018 par décile de patrimoine des personnes décédées (en % du total par décile)



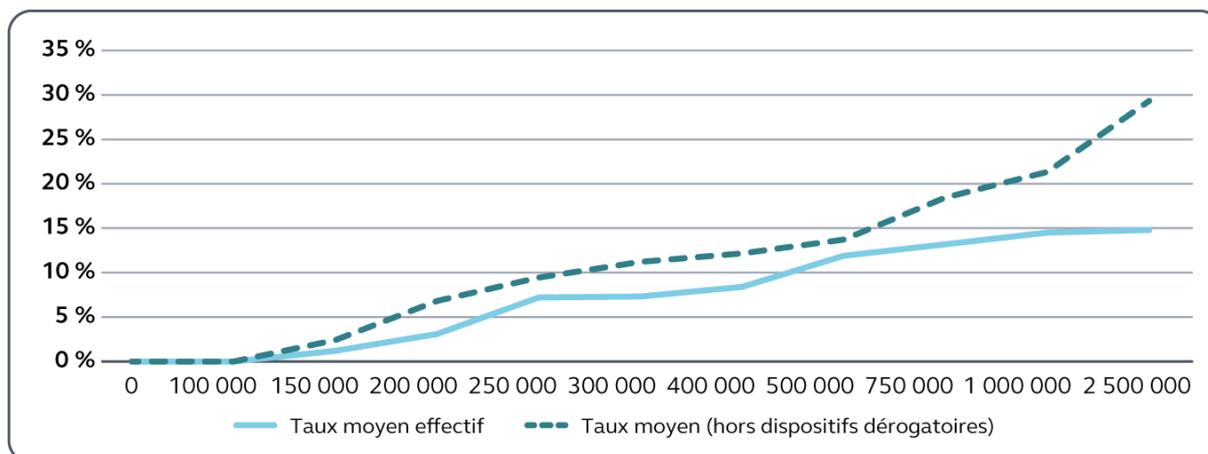
Source : direction générale du Trésor, document de travail, n° 2021/5

2 - Un effet redistributif altéré par la fiscalité dérogatoire

Du fait des nombreux dispositifs dérogatoires affectant les droits de succession, les taux effectifs moyens sont bien moindres que les taux résultant de la seule application des barèmes et abattements. À cet égard, le modèle de micro-simulation de la direction générale du Trésor permet d'isoler les effets des exonérations associées au pacte Dutreil et aux contrats d'assurance-vie sur les taux moyens : les graphiques n° 20 et 21 comparent, respectivement pour la ligne directe et la ligne indirecte, les taux moyens effectifs en fonction de l'héritage reçu, dans le cas de l'application de ces deux dispositifs dérogatoires et en l'absence d'une telle application.

En ligne directe, le taux effectif en cas d'application de dispositifs dérogatoires atteint 15 % pour les successions de plus de 1 M€, contre plus de 20 % sans application de dispositifs dérogatoires, soit une différence de cinq points. L'avantage ainsi procuré par les dispositifs dérogatoires croît avec le montant de la succession : pour les successions de plus de 2,5 M€, il serait équivalent à une baisse de 15 points du taux moyen de taxation, dont 8 points en raison de l'exonération sur les biens professionnels (pacte Dutreil) et 6 points en raison des dispositifs d'exonération applicables aux contrats d'assurance-vie.

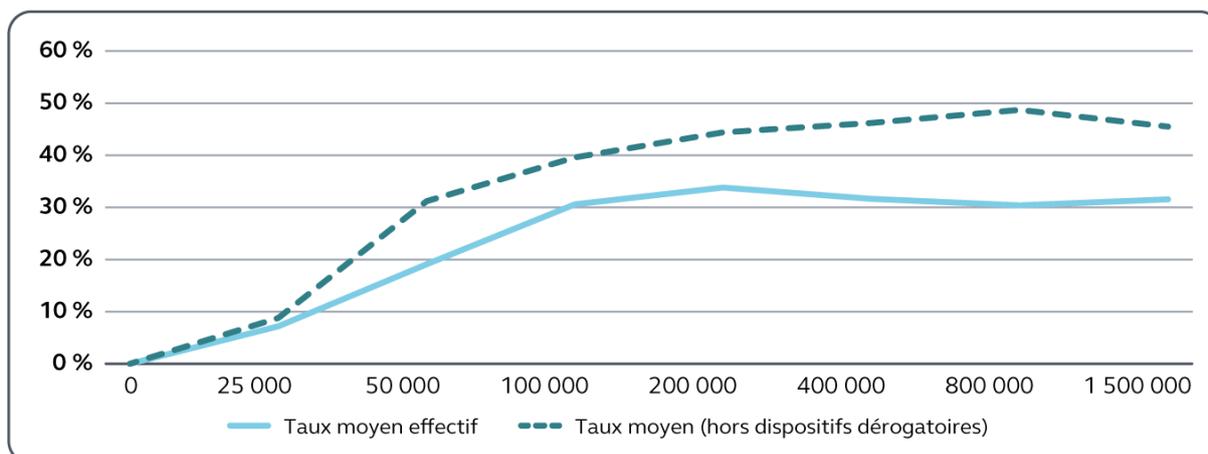
Graphique n° 20 : taux moyen effectif des successions en ligne directe, en France, en 2018, selon le montant transmis (en €)



Source : direction générale du Trésor, Document de travail, n° 2021/5

En ligne indirecte, le taux moyen effectif en cas d'application de dispositifs dérogatoires, qui s'élève, en moyenne, à 30 %, serait compris entre 30 et 33 % entre 100 000 € et 1,5 M€ et serait même légèrement dégressif entre 200 000 et 800 000 €. La différence avec le taux moyen sans dispositifs dérogatoires est d'environ dix points à partir de 100 000 euros, et culmine à vingt points à hauteur de 800 000 €.

Graphique n° 21 : taux moyen effectif des successions en ligne indirecte, en France, en 2018, selon le montant transmis (en €)

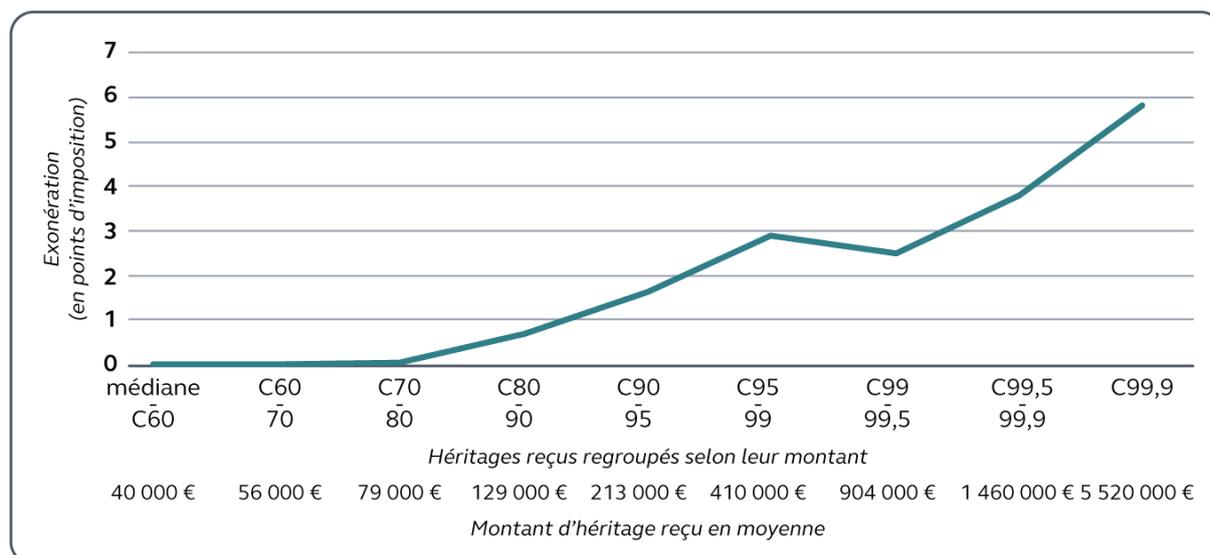


Source : direction générale du Trésor, document de travail, n° 2021/5

Ainsi, la fiscalité applicable aux pactes Dutreil et aux contrats d'assurance-vie érode la progressivité des barèmes applicables. À cet égard, une étude menée par France Stratégie confirme que les dispositifs d'exonération affectant les transmissions d'actifs professionnels et de contrats d'assurance-vie engendrent une réduction du taux effectif d'imposition plus marquée pour les très grosses transmissions que pour les petites¹⁰³.

¹⁰³ Clément Dherbécourt, « Peut-on éviter une société d'héritiers ? », France Stratégie, *La note d'analyse*, n° 51, 2017.

Graphique n° 22 : réduction du taux d'imposition aux droits de succession liée aux dispositifs d'exonération d'actifs (par centile d'héritages reçus par les enfants)



Source : Dherbécourt (2017) d'après l'enquête Patrimoine de l'Insee de 2010. Note de lecture : les héritages situés au-dessus du 999^e millile, qui sont en moyenne de 5 520 000 €, bénéficient d'une réduction moyenne de 6 points de leur taux de taxation, du fait des actifs exonérés d'impôt.

Cette incidence régressive est liée, notamment, à la concentration des actifs professionnels parmi les ménages les plus aisés. Il est donc logique que le dispositif du pacte Dutreil concerne principalement, en valeur, les transmissions importantes. Ainsi, selon le CAE, environ 40 % du total des actifs transmis dans le cadre des dispositifs d'exonération des actifs professionnels concernent des pactes d'une valeur supérieure à 60 M€.

Cette incidence régressive est aussi présente, bien que moins marquée, pour le régime fiscal de l'assurance-vie. 94,6 % des bénéficiaires des transmissions de contrats d'assurance-vie ont bénéficié de la transmission de contrats d'un montant inférieur à 152 500 € – pour un montant moyen de 25 709 €. 5,4 % des bénéficiaires ont hérité de contrats d'assurance-vie d'une valeur supérieure à 152 500 €, pour un total de 16 Md€, soit 43 % des montants totaux transmis par assurance-vie.

Tableau n° 17 : distribution des transmissions par assurance-vie selon le montant reçu par bénéficiaire (2018)

Montant reçu par bénéficiaire (en €)	Nombre de bénéficiaires	Montant moyen (en €)	Montant total (en Md€)
Moins de 152 500	810 934 (94,6%)	25 709	21 (56,8 %)
Entre 152 500 et 852 500	44 965 (5,2 %)	271 374	12 (32,4 %)
Plus de 852 500	1 750 (0,2 %)	2 021 994	4 (10,8 %)
Tous montants	857 649	42 662	37

Source : CAE d'après Ficovie.

3 - Une efficacité économique des dispositifs dérogatoires mise en doute

a) Les critiques du pacte Dutreil

Le dispositif du pacte Dutreil visait, lors de sa création, à éviter que les héritiers d'un chef d'entreprise ne soient contraints soit de prélever sur l'entreprise des sommes significatives sous forme de dividendes pour acquitter les droits de succession, soit de céder l'entreprise à un tiers, dans un contexte croissant d'acquisition de PME et ETI françaises par des groupes étrangers.

Alors que de nombreux pays industrialisés ont mis en place des dispositifs similaires au pacte Dutreil, ce dernier fait aujourd'hui l'objet de plusieurs critiques pointant ses effets négatifs sur les performances des entreprises.

Les analyses économiques contrastées des dispositifs d'exonération de droits de succession affectant les transmissions d'actifs professionnels

La littérature économique a identifié certains avantages associés aux dispositifs favorisant la transmission héréditaire des entreprises. En particulier, la persistance d'une « dynastie » familiale assurerait une pérennité de l'actionnariat et du management favorable à la mise en œuvre de stratégies d'emploi et d'investissement optimales¹⁰⁴. Par ailleurs, en transmettant des actifs professionnels, les dirigeants transmettraient aux générations suivantes un capital humain, familial, spécifique à une entreprise, susceptible d'optimiser les décisions prises au sein de celle-ci.

Toutefois, d'autres études relèvent qu'une transmission familiale pourrait contrarier la restructuration d'une entreprise¹⁰⁵. De même, le vivier des repreneurs familiaux étant, par nature, moins fourni que le vivier des repreneurs extérieurs, la sélection de managers compétents y serait plus difficile. Cette difficulté pourrait être accentuée par une moindre incitation des héritiers à développer leurs compétences (qualifiée parfois d'« effet Carnegie »¹⁰⁶), dès lors qu'ils savent que les dirigeants de l'entreprise seront recrutés sur la base des liens du sang.

Sur le plan empirique, une étude¹⁰⁷ relève la moindre performance des dirigeants familiaux, en France, sur la période 1997-2002 : dans les entreprises de 20 à 50 salariés, la rentabilité économique de court terme baisse d'environ dix points à la suite d'une promotion familiale ; dans les entreprises de plus de cinquante salariés, la probabilité de faillite double au cours de la période postérieure à la succession. Par ailleurs, selon une autre étude¹⁰⁸, la moindre performance des dirigeants familiaux serait plus marquée dans les secteurs à forte croissance, à forte volatilité ou à niveau de formation élevé des salariés. Enfin, une étude économétrique basée sur un échantillon de TPE françaises conclut à un impact négatif de la transmission familiale sur le dynamisme de celles-ci, sans qu'il soit possible pour les auteurs de conclure à une plus grande pérennité des entreprises ainsi transmises¹⁰⁹.

¹⁰⁴ David Sraer et David Thesmar, *Performance and behaviour of family firms: evidence from the French stock market*, *Journal of European Economic Association*, 5 (4), 2007.

¹⁰⁵ Laurent Bach et Nicolas Serrano-Velarde, « The Power of Dynastic Commitment », Oxford University Centre for Business Taxation Working Paper 09-24, 2009.

¹⁰⁶ La littérature économique qualifie d'« effet Carnegie » la désincitation au travail, et par là des effets négatifs sur la croissance, que peut provoquer la perception inattendue de revenus.

¹⁰⁷ Laurent Bach, *Les transmissions d'entreprise héréditaires sont-elles moins efficaces ? Le cas de la France entre 1997 et 2002*, *Revue Économique*, 60 (3), 2009.

¹⁰⁸ Morten Bennisen, Kaspar Meisner Nielsen, Francisco Perez-Gonzales, Daniel Wolfenzon, *Inside the family firm: the role of families in succession decisions and performance*, *Quarterly Journal of Economics*, 122, 2007.

¹⁰⁹ Guillaume Ferrero, Aymeric de Loubens, *Faut-il favoriser la transmission d'entreprise à la famille ou aux salariés*, Documents de travail de la DG Trésor, n° 2013-06.

L'absence de données précises sur les entreprises bénéficiant du pacte Dutreil et sur les modalités de mise en œuvre de ce dispositif empêche de tirer des conclusions robustes sur sa pertinence économique, et sur les usages qui en sont faits. À cet égard, s'il semble cohérent avec l'objectif du législateur de favoriser les transmissions du vivant du dirigeant, le volume, très important, de souscriptions de pactes « Dutreil donation » par rapport aux pactes « Dutreil succession »¹¹⁰ pourrait être un indice de comportements d'optimisation fiscale. Aussi, la connaissance de la durée effective moyenne de détention des titres, postérieurement à leur transmission – donnée aujourd'hui indisponible – permettrait d'appréhender avec davantage de précision la stratégie des entreprises bénéficiant des pactes Dutreil.

b) Les critiques portant sur la fiscalité de l'assurance-vie

Le succès de l'assurance-vie¹¹¹ peut s'expliquer notamment par la fiscalité applicable lors de la transmission des contrats à la suite d'un décès. À cet égard, la volonté de transmettre un patrimoine figure aux premiers rangs des motifs du recours à l'assurance-vie¹¹². Cet objectif explique que la détention de l'assurance-vie augmente fortement avec l'âge : 48,2 % des ménages dont la personne de référence a 70 ans ou plus détiennent au moins un contrat d'assurance-vie, contre 22,1 % parmi les ménages dont la personne de référence a moins de 30 ans¹¹³.

D'un point de vue budgétaire, l'objectif assigné à la fiscalité de l'assurance-vie est « *de stimuler le développement de l'épargne individuelle à long terme, notamment afin d'accroître la contribution de cette épargne au financement de l'économie*¹¹⁴ ». La part des placements des assureurs finançant les sociétés non financières – indicateur associé à cet objectif – demeure relativement faible, à hauteur de 18,8 % en 2022¹¹⁵. De nouveaux produits – les contrats vie-génération et euro-croissance, créés en 2014 – ont pour objectif d'inciter les gestionnaires de fonds à diversifier leurs placements au profit d'actifs plus risqués¹¹⁶. Mais leur collecte demeure, en l'absence de remise en cause du régime fiscal de l'assurance-vie « traditionnelle », relativement modeste, dès lors qu'ils offrent un moindre degré de protection à l'épargnant. Ainsi l'encours des supports euro-croissance s'élevait à seulement 4,6 Md€ au titre de l'année 2021, soit moins de 1 % du total des encours des contrats d'assurance-vie¹¹⁷.

¹¹⁰ Voir *supra*, page 29.

¹¹¹ En 2021, l'encours d'assurance-vie (2 165,5 Md€) s'élevait à 36 % de l'ensemble du stock de l'épargne financière des ménages, contre 32 % pour les dépôts bancaires. Cet encours portait sur les supports en compte euros à hauteur de 1 676,7 Md€ et les supports en unités de compte à hauteur de 484,8 Md€. Source : Banque de France, *Rapport annuel sur l'épargne réglementée*, 2021.

¹¹² France Assureurs, Les Français et l'assurance-vie, septembre 2021. 39 % des personnes interrogées considèrent que « l'assurance-vie permet de transmettre son patrimoine dans de bonnes conditions ».

¹¹³ Insee Première, mai 2022, n° 1899.

¹¹⁴ Projet annuel de performance (PAP), PLF pour 2024, programme 145, « épargne ».

¹¹⁵ Contre 18,5 % en 2021, 18,4 % en 2020 et 18,3 % en 2019. Source : PAP annexés aux PLF pour 2020 à 2023.

¹¹⁶ L'euro-croissance dispose d'une garantie en capital qui peut être totale ou partielle mais qui ne s'applique qu'au terme de la durée de détention contractuelle (au moins 8 ans). Le contrat vie-génération n'offre aucune garantie en capital et les fonds investis en regard du contrat doivent concerner à hauteur minimale de 33 % le financement de l'économie sociale et solidaire, les entreprises non cotées, et les ETI.

¹¹⁷ France Assureurs, *Étude statistique – L'assurance-vie en 2022*.

La direction générale du Trésor estime néanmoins que l'indicateur mentionné ci-dessus n'offre qu'une vision partielle de la place de l'assurance-vie dans le financement de l'économie. D'une part, il négligerait son rôle dans le financement des obligations et de l'immobilier d'entreprise. En réintégrant ces éléments, 62 % des engagements en assurance-vie au bilan des assureurs finançaient les entreprises en 2022 (dont 30 %, des entreprises françaises). D'autre part, la même année, 15 % de ces engagements étaient investis dans la dette publique française, représentant 10 % de son encours.

c) Les critiques économiques portant sur les démembrements de propriété

Le démembrement de propriété est assez peu analysé par les économistes. Parmi les études récentes consacrées aux droits de succession, seule celle du CAE, qui ne lui trouve pas de « *justification économique forte* », en examine les effets. Ce dispositif favorise les donations et encourage leur réalisation à un âge précoce de l'usufruitier – du fait du barème de l'article 669 du CGI, fondé sur l'âge de l'usufruitier – mais l'absence d'imposition de la transmission de l'usufruit, à l'occasion de la reconstitution de la pleine propriété, n'apparaît pas comme une conséquence obligatoire du démembrement, d'autant plus que les biens ainsi transmis ont souvent gagné en valeur entre la donation en nue-propriété et la reconstitution de la pleine propriété.

4 - Des propositions de suppression ou de réduction des dispositifs dérogatoires susceptibles d'alourdir l'imposition des patrimoines les plus élevés

a) Des propositions de suppression ou de réduction des dispositifs dérogatoires

Sur le fondement de ces critiques, l'étude du CAE de 2021 propose notamment de mettre fin aux exonérations offertes par la souscription des pactes Dutreil, ou, à tout le moins, d'en réduire la portée, par exemple en limitant le dispositif à la transmission des actifs directement utiles à l'activité opérationnelle de l'entreprise. En ce sens, la loi de finances pour 2024¹¹⁸ a déjà exclu l'exercice par une société d'une activité de gestion de son propre patrimoine mobilier ou immobilier du dispositif du pacte Dutreil. Le dispositif allemand d'exonération de la transmission des actifs professionnels, assez proche du pacte Dutreil, a fait l'objet d'un resserrement encore plus significatif en 2016.

Les conditions d'exonération des transmissions de biens professionnels en Allemagne

Jusqu'en 2016, une exonération de 85 % ou 100 % de la valeur des actifs était octroyée en Allemagne dans le cadre de la transmission de titres d'entreprises. Le bénéfice de l'exonération était toutefois subordonné au respect de conditions de détention et de maintien de l'activité et de la masse salariale (pour une durée minimale de cinq à plus de sept ans). La cour constitutionnelle fédérale a toutefois censuré une partie du dispositif par une décision du 17 décembre 2014, compte tenu notamment de son caractère insuffisamment ciblé (absence de ciblage sur la taille ou les besoins de l'entreprise) et inégalitaire (absence de condition de maintien de l'emploi pour les entreprises de 20 salariés ou moins).

¹¹⁸ Article 23, dont les dispositions ont été intégrées aux articles 787 B et 787 C du CGI.

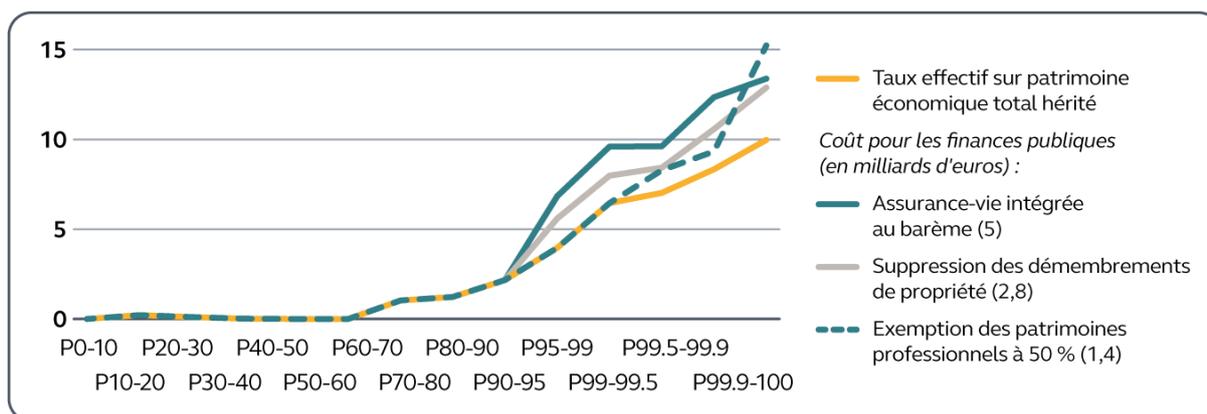
Une réforme est intervenue le 9 novembre 2016, qui a restreint le dispositif : (i) lorsque la valeur de l'entreprise est supérieure à 26 M€, le pourcentage d'exonération décroît progressivement pour disparaître au-delà de 90 M€. Par ailleurs, lorsque la valeur des biens professionnels est supérieure à 26 M€, le bénéficiaire doit, pour bénéficier pleinement du dispositif, se soumettre à une analyse de sa capacité financière à acquitter l'impôt. Il doit notamment prouver à l'administration fiscale qu'il n'est pas en mesure de payer les droits, même avec d'autres fonds que ceux de l'entreprise transmise ; (ii) la transmission des biens de l'entreprise qui ne sont pas directement utiles à son activité n'est plus soumise à aucun régime de faveur ; (iii) la condition de maintien de la masse salariale est étendue aux entreprises dont l'effectif est compris entre 6 et 20 salariés ; (iv) en contrepartie, il devient possible de reporter l'imposition sur 7 ans.

Selon le CAE, mais aussi selon la commission Blanchard-Tirole¹¹⁹, l'élargissement de l'assiette des droits de succession pourrait également passer par une modification du régime fiscal de la transmission des contrats d'assurance-vie, en la rapprochant du régime de droit commun applicables aux successions. Dans le même sens, le CPO proposait, dans son rapport de 2018, de diminuer le montant de l'abattement, de 152 500 €, applicable aux primes versées après le 13 octobre 1998, et/ou de rapprocher les taux du prélèvement *sui generis* applicable à ces primes (20 % et 31,25 %) de ceux du barème des droits de succession¹²⁰.

b) Une incidence concentrée sur les patrimoines les plus élevés

Dès lors que les dispositifs dérogatoires profitent plus significativement aux catégories les plus aisées, une restriction ou une suppression de ces dispositifs engendrerait nécessairement un alourdissement de l'imposition des déciles supérieurs.

Graphique n° 23 : estimation de l'impact d'une réforme des trois grands dispositifs d'exonération des droits de succession sur les taux effectifs d'imposition



Source : CAE, *op.cit.*, 2021 (calculs effectués à partir des données fiscales). Note : le taux effectif, indiquée par la courbe jaune, correspond aux droits totaux payés sur les transmissions rapportés au patrimoine économique total hérité au cours du cycle de vie. Chacune des trois autres courbes permet de constater l'augmentation du taux effectif en fonction de l'application de chacun des trois scénarios proposés. Le coût pour les finances publiques, évalué par les auteurs, de chacun des dispositifs en l'absence de réponse comportementale est indiqué pour chaque scénario.

¹¹⁹ *Les grands défis économiques* – Commission internationale présidée par Olivier Blanchard et Jean Tirole, 2021.

¹²⁰ Voir sur ce point, Conseil des prélèvements obligatoires, *Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages*, 2018.

La fiscalité des successions applicable aux centiles de patrimoine les plus élevés serait particulièrement alourdie en cas de réforme du pacte Dutreil. Ainsi, une réduction de l'exonération des biens professionnels de 75 % à 50 % ne toucherait que les cinq derniers centiles, l'écart entre le taux effectif et le taux applicable en cas de réduction des avantages attachés au pacte Dutreil augmentant par ailleurs très fortement pour les cinq derniers milliles de patrimoine. En revanche, la suppression des avantages attachés aux démembrements de propriété et une intégration des contrats d'assurance-vie au barème des droits de succession toucheraient un niveau plus bas de l'échelle des patrimoines, à hauteur du quatre-vingt-cinquième centile, cette incidence étant toutefois, à compter de ce seuil de patrimoine, plus marquée pour les contrats d'assurance-vie.

L'imposition des plus-values latentes sur un bien hérité

S'appuyant sur le constat de la concentration croissante du patrimoine, certaines études, telles que celle du CAE, envisagent également l'imposition des plus-values latentes réalisées après une transmission.

Aujourd'hui, lorsque le bénéficiaire d'un héritage vend un actif qui lui a été transmis, le prix d'achat retenu pour l'imposition de l'éventuelle plus-value réalisée à l'impôt sur le revenu est calculé à partir de la valeur de l'actif à la date du décès, et non de sa valeur à la date de l'acquisition par le défunt¹²¹. Ainsi, la fraction de la plus-value correspondant à la différence entre le prix d'acquisition initial, par le défunt, et le prix à la date du décès, qui demeure « latente », c'est-à-dire non réalisée, jusqu'à la vente de l'actif par l'héritier, ou par un héritier de l'héritier, ne fait l'objet d'aucune imposition.

Onze autre pays – parmi lesquels le Royaume-Uni et les Etats-Unis – présentent un dispositif similaire au sein de l'OCDE. Quinze pays, tels que l'Allemagne, la Suisse ou le Japon, imposent, au moment de la revente de l'actif par l'héritier, la totalité de la valeur gagnée par l'actif depuis son acquisition par le défunt¹²². Enfin, seuls trois pays – le Danemark, la Hongrie et le Canada – imposent la plus-value latente à l'occasion de la transmission du bien à titre gratuit.

Cette proposition d'imposition des plus-values latentes – qui pose des questions complexes de constitutionnalité – n'est pas analysée dans le cadre du présent rapport.

B - Des propositions d'allégement des droits de succession ou de donation fondées sur des évolutions sociétales

1 - Des successions trop tardives ?

En 1986, le patrimoine net médian des trentenaires était 45 % plus élevé que celui des plus de 70 ans ; il est trois fois plus faible aujourd'hui. Alors que le patrimoine médian net des quadragénaires était relativement proche de celui des 60-69 ans en 1986, il est aujourd'hui deux fois plus faible¹²³. Ainsi, les sexagénaires sont depuis 2010 la catégorie d'âge la plus dotée en

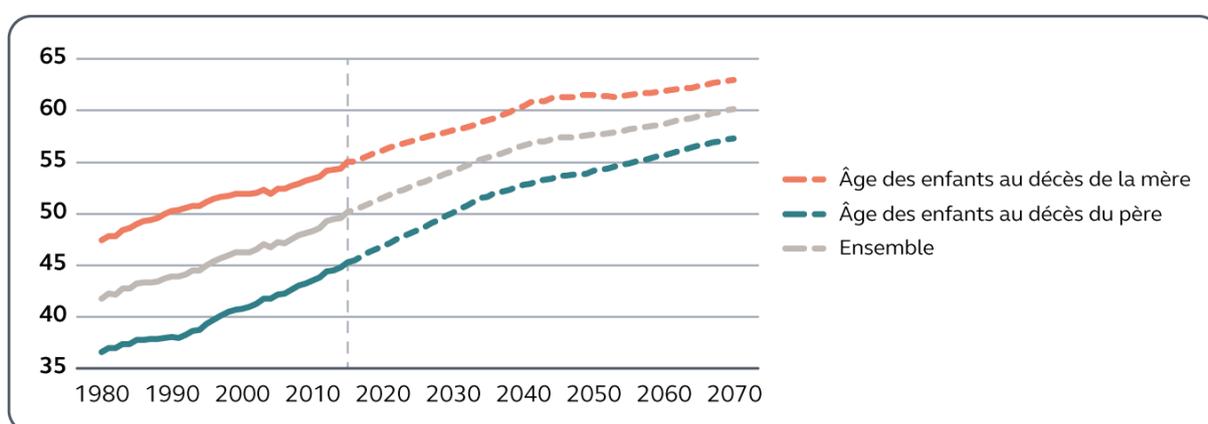
¹²¹ Article 150-0 D du CGI, s'agissant des cessions de valeurs mobilières, article 150 VB, s'agissant des cessions de biens immobiliers.

¹²² Sept de ces quinze pays (notamment l'Autriche, la Norvège ou la Suède) n'imposent pas les successions.

¹²³ Clément Dherbécourt, *op. cit.*, 2017.

patrimoine. Plusieurs éléments ont contribué à cette évolution. D'une part, les sexagénaires ont connu des conditions plus favorables à l'accumulation patrimoniale : ayant accédé à la propriété avant le milieu des années 1990, cette génération a bénéficié des plus-values induites par l'augmentation des prix immobiliers. D'autre part, les transmissions par héritage sont devenues plus tardives. Du fait de l'allongement de la vie, l'héritage bénéficie à des ménages plus âgés qu'auparavant, ce qui contribue à un appauvrissement relatif des ménages les plus jeunes (moins de 50 ans) par rapport à leurs aînés.

Graphique n° 24 : estimation de l'âge moyen des enfants au décès de leurs parents (1980-2070)



Source : France Stratégie, d'après Insee, statistiques de l'état civil, Insee Première, n° 1619, novembre 2016 et Population et Sociétés, n° 465, mars 2010. Note de lecture : les enfants des hommes décédés en 1980 avaient en moyenne 37 ans en 1980, ils auront 57 ans en 2070.

Ainsi, l'âge moyen des bénéficiaires des successions en ligne directe est aujourd'hui d'environ 50 ans, contre 30 ans au début du XX^e siècle. Du fait de l'allongement de la vie, l'âge moyen des bénéficiaires en ligne directe devrait continuer d'augmenter à un rythme soutenu : l'âge moyen des enfants au décès de leurs parents passerait de 50 ans aujourd'hui à 55 ans en 2035, et à 60 ans en 2070¹²⁴.

En renforçant la nécessité de constituer une épargne de précaution, notamment pour anticiper les frais liés à la dépendance, l'allongement de la vie pourrait ralentir le flux des donations. Or, les donations peuvent, dans ce nouveau contexte démographique, constituer un outil de redistribution entre générations. Ainsi, l'institut Rexecode propose, dans une étude publiée en 2023, d'une part, d'alléger l'imposition des donations par rapport aux successions, le découplage des barèmes applicables respectivement aux successions et aux donations pouvant permettre d'encourager ces dernières, et d'autre part, d'abaisser, en complément, le délai de rappel des donations antérieures¹²⁵.

¹²⁴ Clément Dherbécourt, *op.cit.*, 2017. Par ailleurs, l'héritage en pleine propriété survient le plus souvent après le décès du second parent, du fait des transmissions entre conjoints survivants (voir sur ce point André Masson, « Comment justifier une augmentation impopulaire des droits de succession », *Revue de l'OFCE*, n° 139, 2015).

¹²⁵ Rexecode, *Comment répondre à plus de besoins collectifs avec moins d'argent public – De l'État dépensier à l'État garant*, Document de travail, n° 85, 2023.

Toutefois, ces options présentent le risque de renforcer la concentration patrimoniale en augmentant les montants transmis nets d'impôt. Ainsi, si des mesures visant à développer les donations sont susceptibles de réduire l'inégalité de patrimoines moyens entre générations, en permettant la transmission anticipée des patrimoines, elles accroissent parallèlement les inégalités au sein de chaque génération, dès lors qu'elles profitent principalement aux patrimoines importants¹²⁶.

L'imposition des successions et des donations tout au long du cycle de vie en Irlande

En Irlande, l'impôt sur les mutations (*Capital Acquisitions Tax*) dû par un contribuable lorsqu'il bénéficie d'une transmission d'un actif est déterminé, depuis 1976, en tenant compte du montant total de patrimoine précédemment reçu par lui, et non de la somme transmise par le seul défunt, à l'occasion de la dernière transmission. Outre un taux unique de 33 % sur la part reçue par chaque héritier, le dispositif prévoit trois abattements selon le lien de parenté avec le défunt : 335 000 euros (groupe « A », comprenant notamment les enfants), 32 500 euros (groupe « B », comprenant notamment les autres descendants en ligne directe, les frères et sœurs, les neveux et nièces), et 16 250 euros (groupe « C », comprenant les autres ayants droits). Chacun de ces montants constitue une « enveloppe » globale, pouvant être consommée tout au long de la vie d'un contribuable : seul le reliquat d'abattement disponible au titre d'un même groupe est imputable à chaque nouvelle transmission reçue au sein de ce groupe.

Si un dispositif d'imposition des transmissions tout au long de la vie pourrait permettre, selon l'OCDE, d'inciter un donateur à répartir la transmission de son patrimoine entre plusieurs bénéficiaires, en favorisant ceux qui ont reçu un patrimoine plus faible au cours de leur vie, et donc de réduire la concentration patrimoniale, le modèle irlandais, unique au sein des pays de l'OCDE, n'a pas fait l'objet d'une évaluation satisfaisante à ce jour, ses effets propres étant difficiles à isoler¹²⁷. Par ailleurs, sa transposition en France, envisagée par certains rapports¹²⁸, poserait plusieurs difficultés. La règle du rappel fiscal, prévue par l'article 784 du CGI, implique déjà de prendre en compte, à l'occasion de l'imposition d'une succession, les libéralités déjà consenties par le défunt au bénéfice de l'héritier ou du légataire au cours des quinze années précédentes, et de déterminer tant l'assiette que les tranches du barème applicables au regard des montants ainsi transmis. Toutefois, la mise en œuvre d'un dispositif inspiré du modèle irlandais reviendrait à rendre le rappel fiscal à la fois illimité, en étendant sa portée à la vie tout entière d'un contribuable, et plus large, puisqu'il s'appliquerait à l'ensemble des transmissions effectuées au bénéfice d'un contribuable, quel qu'ait été le donateur. Or, le dispositif français d'imposition des successions et des donations n'est pas centré sur le cycle de vie de l'héritier, et donc sur le stock de capital accumulé tout au long de celui-ci, mais frappe chaque transmission, prise en tant que telle. Cette difficulté de principe s'accompagne logiquement d'une difficulté potentielle de gestion : en particulier, une transposition du dispositif irlandais impliquerait un stockage de l'ensemble des informations relatives aux donations et aux successions dont a bénéficié un contribuable tout au long de sa vie.

¹²⁶ Voir Jonathan Goupille-Lebret, *Combien ont coûté les réformes de l'impôt sur les successions mises en place en France depuis 2000 ?*, *Revue économique*, 2016/4, 2016.

¹²⁷ Brian Nolan, Juan Palomino, Philippe Van Kerm et Salvatore Morelli, *The Wealth of Families: The Intergenerational Transmission of Wealth in Britain in Comparative Perspective*, Nuffield Foundation Report, 2020.

¹²⁸ En particulier les rapports, déjà mentionnés, de la commission Blanchard-Tirole et du CAE.

2 - Alléger la fiscalité sur les transmissions bénéficiant aux collatéraux et aux enfants du conjoint ?

Le dispositif français des droits de succession est favorable aux successions en ligne directe par rapport aux successions bénéficiant aux collatéraux et aux enfants du conjoint.

En premier lieu, la fiscalité applicable aux successions en ligne collatérale s'avère aujourd'hui particulièrement stricte. Ainsi, le taux moyen d'imposition effectif, tous liens de parenté confondus, qui s'élève à 9,8 % selon le modèle de micro-simulation de la direction générale du Trésor, recouvre des différences marquées entre les différentes catégories de bénéficiaires. Il s'élève ainsi à 8 % en moyenne en ligne directe, alors qu'il approche les 30 % en moyenne pour les frères et sœurs et les neveux et nièces¹²⁹. Par ailleurs, la part des successions effectivement soumises à une imposition s'élève à 24 % en ligne directe contre 60 % en ligne indirecte. Ces écarts s'expliquent par les différences de barèmes et d'abattements des successions en ligne directe. Par conséquent, le montant moyen de droits de succession acquitté par un héritier en ligne directe s'élève à 6 835 €, la médiane étant de 0 euro, tandis qu'en ligne indirecte, ce montant s'élève à 33 367 €, la médiane étant ici de 245 €.

En second lieu, les enfants du conjoint, ou beaux-enfants, sont considérés par le droit fiscal comme des « non-parents » : un taux unique de 60 % et un abattement de 1 594 € s'appliquent donc aux successions leur bénéficiant. Parallèlement, sur le plan civil, les règles de la dévolution légale¹³⁰, fixant l'ordre dans lequel les héritiers sont appelés à la succession, ne connaissent pas la catégorie des enfants du conjoint, alors qu'elles mentionnent notamment les frères ou les sœurs, ainsi que les neveux ou les nièces. Par conséquent, à défaut de rédaction d'un testament par le défunt, les enfants du conjoint ne peuvent être appelés à la succession. Et si le défunt a établi un testament, la quotité disponible, que le défunt peut avoir légué, au moins pour partie, aux enfants du conjoint, se trouve limitée par la part réservataire réservée aux propres enfants du défunt, ou au conjoint survivant s'il n'avait pas d'enfant.

Les droits de succession dus par les enfants du conjoint en Allemagne

En Allemagne, l'enfant du conjoint n'a pas de place dans la dévolution légale, et ne peut donc hériter des biens d'un beau-parent que dans l'hypothèse où celui-ci l'aura mentionné dans son testament. Par ailleurs, le droit civil prévoit une « part obligatoire » (*Pflichtteil*)¹³¹ due aux enfants, à l'exclusion, notamment, des enfants du conjoint. Si un beau-fils ou une belle-fille hérite de son beau-père ou de sa belle-mère en tant qu'héritier testamentaire, il bénéficiera du même traitement fiscal qu'un enfant : en application du paragraphe 1 de l'article 15 de la loi relative aux droits de succession et de donation¹³², les beaux-enfants font partie, aux côtés notamment des enfants, de la classe d'imposition « I » – sur une échelle de trois classes d'imposition – qui leur ouvre le bénéfice du barème d'imposition le plus favorable, et d'un abattement de 400 000 euros sur l'assiette des droits de succession, alors que les non-parents, appartenant à la classe d'imposition « III », bénéficient seulement d'un abattement de 20 000 euros et sont imposés selon un barème moins favorable.

Ainsi, dans le modèle allemand, les enfants du conjoint peuvent bénéficier du même régime que les enfants au regard des droits de succession, alors qu'ils ne sont pas inclus dans la dévolution légale. Le traitement fiscal des enfants du conjoint (en matière de droits de succession) est donc découplé de leur traitement civil (en matière de partage successoral).

¹²⁹ Voir pour un détail des taux moyens effectifs, l'annexe n° 7.

¹³⁰ Voir *supra*, page 19.

¹³¹ Premier alinéa du paragraphe 2303 du code civil allemand (*Bürgerliches Gesetzbuch*).

¹³² *Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz (ErbStG)*.

Tirant argument de ces difficultés, ainsi que du développement des familles recomposées¹³³, le conseil supérieur du notariat (CSN) propose notamment l'augmentation de l'abattement applicable aux successions bénéficiant « *aux enfants du conjoint non issus de ce dernier*¹³⁴ ». Cette modification, si elle était retenue par le législateur, pourrait être apportée sans évolution du droit civil, dès lors qu'elle s'appliquerait uniquement aux belles-filles et aux beaux-fils mentionnés dans le testament d'un défunt, cette mention permettant d'attester la réalité des relations nouées entre un beau-parent et ses beaux-enfants¹³⁵. Elle devrait néanmoins, si elle venait à prospérer, s'accommoder du respect du principe d'égalité. En particulier, il n'est pas certain que les enfants du conjoint puissent bénéficier d'un traitement fiscal plus favorable que les neveux ou nièces, les frères ou les sœurs, alors même que le législateur n'a pas prévu de leur accorder une place, sur le plan civil, au sein de la dévolution légale.

III - Une réforme équilibrée pourrait concilier, à rendement constant, élargissement de l'assiette et baisse des taux

Les données chiffrées relatives aux droits de succession sont aujourd'hui parcellaires, ce qui rend difficile le paramétrage d'une réforme. Il est cependant possible de dégager plusieurs grands principes qu'une telle réforme devrait suivre.

A - Des données aujourd'hui insuffisantes pour paramétrer une réforme en toute connaissance de cause

La mise en œuvre d'une réforme des droits de succession nécessite la mise à disposition préalable de données circonstanciées portant sur la distribution et l'évolution des montants hérités. Or, les données chiffrées relatives aux droits de succession sont relativement parcellaires en France. Historiquement, la DGFIP réalisait une « enquête DMTG » sur la base d'un échantillon représentatif des successions ayant engendré le paiement de droits. Les données utilisées, relatives aux assiettes taxables et aux redevables, provenaient de l'application MOOREA (micro-informatique pour l'enregistrement des actes) ainsi que des dossiers papier. Compte tenu des outils disponibles alors, la collecte de données représentait une charge de travail significative pour les services de la DGFIP, ce qui pourrait expliquer l'interruption de cette production. Les enquêtes DMTG produites en 1994, 2006 et 2010 sont accessibles *via* le centre d'accès sécurisé aux données (CASD). La dernière édition exploitable, compte tenu des lacunes affectant la représentativité de l'échantillon de l'enquête de 2010, est celle de 2006¹³⁶.

¹³³ On comptait 717 000 familles recomposées en 2020, soit 9 % de l'ensemble des familles (*Insee Focus*, n° 249, septembre 2021. Champ : France hors Mayotte. Selon la définition donnée par l'INSEE, les familles recomposées s'organisent autour d'un couple de parents et d'au moins un enfant mineur né d'une union précédente). Par ailleurs, en 2018, 11 % des enfants vivaient dans une famille recomposée, et 7 % des enfants vivaient avec un de leurs deux parents et son nouveau conjoint ou sa nouvelle conjointe, soit près d'un million d'enfants (*Insee Première*, n° 1788, janvier 2020. Champ : France hors Mayotte).

¹³⁴ Conseil supérieur du notariat, *Améliorer la fiscalité des donations en France – Propositions de réforme du notariat*, 2023.

¹³⁵ Voir en ce sens CPO, *op. cit.*, 2018.

¹³⁶ Ainsi, l'évaluation préalable de la réforme de la fiscalité des transmissions en 2012 (projet de loi de finances rectificative 2012, « Évaluations préalables ») a été réalisée en utilisant les données de l'enquête DMTG de 2006.

L'application Fidji-enregistrement, qui a remplacé l'application MOOREA au cours des années 2017 et 2018, constitue une application de gestion et d'enregistrement des données des déclarations de succession, et non de contrôle ou de production de statistiques. Ainsi, les agents y saisissent seulement les données nécessaires à la liquidation, et non l'ensemble des informations figurant au sein de la déclaration. Depuis 2018, les agents peuvent même enregistrer certaines déclarations de succession dépourvues d'enjeux financiers significatifs en « taxation simplifiée », c'est-à-dire en indiquant uniquement le montant des droits dus¹³⁷.

À la suite de l'interruption des enquêtes DMTG, la DGFIP dispose aujourd'hui uniquement, outre des recettes fiscales totales, du nombre de successions et de donations taxées. À cet égard, elle n'est pas en mesure de préciser la composition des patrimoines transmis, ni les patrimoines des héritiers et légataires, ni, enfin l'âge des héritiers et légataires. La DGFIP peut certes générer des « scripts » à partir des données figurant sur la BNDP, afin de calculer, notamment, la répartition des assujettis aux droits de succession par tranche d'imposition et selon la relation aux défunts. Mais cette procédure est lourde et non systématisée. Elle ne permet pas de produire des statistiques exhaustives : en particulier, les données utilisées dans le cadre des « taxations simplifiées » ne peuvent pas être intégrés à ces chiffrages.

Ainsi, faute de données complètes et régulièrement actualisées, il est difficile d'étudier finement différents scénarios de réforme des droits de succession.

L'utilisation de modèles de micro-simulation pour chiffrer les effets des réformes des droits de succession

Pour pallier la carence de données statistiques relatives aux droits de succession, des modèles de micro-simulation ont été élaborés par des économistes¹³⁸ ou par la direction générale du Trésor. Leur méthodologie repose sur une application de règles fiscales à des données issues d'enquêtes représentatives de la population, telles que les enquêtes « Patrimoine » (1998, 2004, 2010 et 2014) puis « Histoire de vie et patrimoine » (2017 et 2020) de l'Insee. Ainsi, pour chaque individu de l'enquête, une probabilité de mortalité est calculée. Par ailleurs, le nombre d'héritiers et le patrimoine du défunt sont évalués afin d'estimer la part reçue par chacun des bénéficiaires. Enfin, les droits de succession dus par chacun des héritiers en cas de décès sont calculés sur la base des règles fiscales applicables, ou envisagées, afin de mesurer l'incidence d'une réforme de cet impôt.

Toutefois, les données figurant dans ces enquêtes sont déclaratives et exposées à un biais d'estimation des montants déclarés. Par ailleurs, les données sont fournies au niveau du ménage. Or, il est nécessaire d'individualiser les patrimoines pour appliquer les règles relatives aux successions.

La réalisation, par l'administration, d'une étude statistique sur les droits de succession et de donation, comportant notamment des données exhaustives relatives à la composition des patrimoines des défunts, la répartition des assujettis aux droits de succession par tranche d'imposition et selon la relation aux défunts, et les bénéficiaires des différentes exonérations et réductions, en particulier en matière d'assurance-vie, de transmission d'actifs professionnels et de démembrement de propriété, permettrait d'anticiper avec précision les effets des réformes envisagées. Compte tenu des lacunes affectant les données disponibles, la réalisation d'une telle étude constitue aujourd'hui un préalable souhaitable à la mise en œuvre de toute évolution législative du dispositif des droits de succession.

¹³⁷ Voir *supra*, page 38.

¹³⁸ Voir notamment, outre l'étude du CAE mentionnée dans ce rapport, Jonathan Goupille-Lebret, *op.cit.*, ou Clément Dherbécourt, « Microsimulation de la fiscalité des successions (2006-2012) », annexe méthodologique à la *Note d'analyse* n° 51, France stratégie, 2017.

B - Les principes possibles d'une réforme : rendement constant, élargissement de l'assiette et baisse des taux

Toute réforme des droits de succession devrait être effectuée, aujourd'hui, à rendement constant, compte tenu de la situation des finances publiques d'une part, et de la faible acceptation sociale de cette imposition et de son poids déjà élevé en comparaison internationale d'autre part.

Sous cette contrainte, une réforme conciliant un élargissement de l'assiette de l'impôt, aujourd'hui mitée par de nombreux dispositifs dérogatoires, et un allègement des taux d'imposition, aujourd'hui élevés par rapport aux autres pays de l'OCDE, permettrait de concilier plusieurs objectifs : limitation de la concentration des patrimoines, prise en compte des familles recomposées, simplification et prévention des comportements abusifs ou proches de l'abus de droit.

Dans ce cadre, les dispositifs dérogatoires dont les justifications paraissent les plus fragiles au regard des études existantes concernent la transmission des actifs professionnels et l'assurance-vie. Ils pourraient faire l'objet d'un ciblage :

- par un durcissement de la condition de durée de détention des actifs et l'exclusion de certains actifs de l'assiette, pour le pacte Dutreil ;
- par un resserrement des avantages fiscaux sur les produits finançant plus directement l'économie pour l'assurance-vie.

Les recettes supplémentaires issues de cet élargissement de l'assiette viendraient financer une baisse des taux, en faveur notamment des collatéraux ou des enfants du conjoint, pour tenir compte de l'évolution des structures familiales.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

La France se caractérise par une imposition comparativement élevée des successions, qui s'explique notamment par des taux à la fois élevés et peu progressifs applicables aux successions en ligne collatérale. La croissance rapide de la part des DMTG dans le PIB traduit une évolution des patrimoines et du volume des flux successoraux favorable, en France, par rapport à celle du revenu.

La taxation des héritages est pourtant mal acceptée et mal connue. Du point de vue de la théorie économique, l'impôt sur les successions peut contribuer à une meilleure égalité des opportunités. L'OCDE relève en outre, sur la base d'études empiriques, que cet impôt crée peu de distorsions économiques. Les enseignements devant être tirés de ces études pour la France, en termes de politiques publiques, doivent être relativisés au regard du poids global déjà élevé de la fiscalité affectant la détention et la transmission de patrimoine.

L'incidence régressive du pacte Dutreil, de la fiscalité dérogatoire de l'assurance-vie et des démembrements de propriété est aujourd'hui critiquée, par exemple par le CAE, qui propose la suppression, ou l'aménagement, de ces dispositifs. En revanche, d'autres propositions recommandent un allègement des droits de succession, soit de façon globale, compte tenu du poids de la fiscalité du patrimoine en France, soit de façon plus ciblée pour répondre à certaines évolutions sociétales.

Les données chiffrées relatives aux droits de succession sont cependant parcellaires en France. À la suite de l'interruption des enquêtes DMTG, en 2010, la DGFIP dispose aujourd'hui uniquement, outre des recettes fiscales totales, du nombre de successions et de donations taxées. Le paramétrage d'une réforme équilibrée nécessite donc au préalable un effort d'amélioration de ces données.

Une fois ces données rendues disponibles, la Cour estime qu'une réforme des droits de succession, si elle devait intervenir, devrait nécessairement se faire à produit constant. La situation des finances publiques, en particulier après l'exercice 2023, n'autorise aucune baisse de prélèvements obligatoires qui ne serait pas compensée par des économies en dépense.

Cet impératif de préserver le rendement global de l'imposition permet malgré tout de poursuivre deux objectifs simultanément : l'élargissement de l'assiette de l'impôt à travers la réduction des avantages fiscaux attachés au « pacte Dutreil » et à l'assurance-vie, d'une part, et une réduction ciblée des taux d'imposition d'autre part, en faveur notamment des collatéraux ou des enfants du conjoint, destinée à mieux prendre en compte les évolutions familiales et sociétales.

La Cour formule la recommandation suivante :

- 5. réaliser une étude statistique relative aux droits de mutation à titre gratuit avant toute évolution législative (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique).*

Liste des abréviations

ADONIS.....	Accès au dossier fiscal des particuliers
ALPAGE.....	Aide logicielle à la programmation, à l'analyse et à la gestion du contrôle fiscal externe
BNDP.....	Base nationale des données patrimoniales
CAE.....	Conseil d'analyse économique
CASD.....	Centre d'accès sécurisé aux données
CFE.....	Contrôle fiscal externe
CGI.....	Code général des impôts
CSP.....	Contrôle sur pièces
DDFiP.....	Direction départementale des finances publiques
DFE.....	Dossier à fort enjeu
DGFIP.....	Direction générale des finances publiques
DINR.....	Direction des impôts des non-résidents
DIRCOFI.....	Direction de contrôle fiscal
DLF.....	Direction de la législation fiscale
DMTG.....	Droits de mutation à titre gratuit
DMTO.....	Droits de mutation à titre onéreux
DNVSF.....	Direction nationale des vérifications de situations fiscales
DRFiP.....	Direction régionale des finances publiques
DTFE.....	Dossier à très fort enjeux
ESFP.....	Examen de situation fiscale personnelle
ESSOC.....	Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance
ETP.....	Équivalent temps plein
FICOBA.....	Fichier des comptes bancaires
FICOVIE.....	Fichier des contrats d'assurance-vie
IFI.....	Impôt sur la fortune immobilière
INSEE.....	Institut national de la statistique et des études économiques
IR.....	Impôt sur les revenus
ISF.....	Impôt de solidarité sur la fortune
OCDE.....	Organisation de coopération et de développement économiques
PCRP.....	Pôle de contrôle des revenus et du patrimoine
PILAT.....	Pilotage et analyse du contrôle
PLF.....	Projet de loi de finances
PNCD.....	Pôle national de contrôle à distance
PNSR.....	Pôle national de soutien au réseau DGFIP
RFR.....	Revenu fiscal de référence
SDE.....	Service départemental de l'enregistrement
SPFE.....	Service de la publicité foncière et de l'enregistrement
SNE.....	Service national de l'enregistrement
TAGERFIP....	Tableau de gestion des emplois de référence des finances publiques

Annexes

Annexe n° 1 : modalités d'évaluation des biens dans le cadre d'une succession.....	84
Annexe n° 2 : successions en ligne directe et successions en ligne collatérale	85
Annexe n° 3 : valeur de l'usufruit et de la nue-propriété pour la liquidation des droits de mutation, selon l'âge de l'usufruitier.....	86
Annexe n° 4 : délais d'enregistrement des déclarations de succession, par département	87
Annexe n° 5 : exemple de calcul de l'abattement de 30 500 euros prévu par l'article 757 B du CGI.....	90
Annexe n° 6 : un cas d'abus de droit examiné par le comité de l'abus de droit fiscal : la remise en cause d'une dette de l'actif successoral dans le cas d'une donation en partie déguisée Titre de l'annexe.....	91
Annexe n° 7 : caractéristiques des droits de succession en fonction du lien de parenté, selon le modèle de micro-simulation de la direction du Trésor (2018)	92

Annexe n° 1 : modalités d'évaluation des biens dans le cadre d'une succession

	Biens meubles corporels			Biens meubles incorporels		Immeubles
	Meubles meublants	Bijoux, pierreries, objets d'art et de collection	Autres meubles corporels (vaisselle, vêtements, voiture, etc.)	Titres cotés	Titres non cotés	
Base légale	Article 764 CGI			Article 759 CGI	Principe jurisprudentiel	Article 761 CGI
Principe	D'après le montant d'une vente publique dans les deux ans du décès			Pour les valeurs mobilières françaises et étrangères de toute nature, admises aux négociations sur un marché réglementé, le capital imposable est imposé par la moyenne des trente derniers cours précédant la transmission	Évaluation par comparaison avec d'autres transactions comparables	Estimation d'après la valeur vénale réelle à la date de la transmission, d'après une déclaration détaillée et estimative des parties
Exception	- À défaut de vente publique, estimation contenue dans les inventaires dressés dans les formes prévues à l'article 759 du code civil dans les cinq ans suivant le décès ; - À défaut, déclaration détaillée et estimative des redevables avec minimum forfaitaire de 5 % de la valeur brute des autres biens successoraux taxables	- La plus élevée des valeurs figurant soit dans un acte estimatif dressé dans les cinq ans du décès, soit dans un contrat d'assurance en cours au jour du décès, datant de moins de dix ans, et conclu par le défunt, son conjoint, ou ses auteurs ; - À défaut, déclaration estimative et détaillée des redevables	- Valeur figurant dans un acte estimatif dressé dans les cinq ans du décès. - À défaut, déclaration estimative et détaillée des parties			

Source : DGFIP d'après CGI

Annexe n° 2 : successions en ligne directe et successions en ligne collatérale

Aux termes de l'article 742 du code civil, « *on appelle ligne directe la suite des degrés entre personnes qui ne descendent pas les uns des autres, mais qui descendent d'un auteur commun* ». L'article 741 du même code précise quant à lui que « chaque génération s'appelle un degré ». Ainsi, la succession d'un défunt au bénéfice de ses enfants, de ses petits-enfants, ou de ses arrière-petits-enfants, sera une succession en ligne directe. En revanche, la succession entre le même défunt et son frère, ou sa nièce, constitue une succession en ligne collatérale : ils ne descendent pas les uns des autres, mais d'« auteurs communs », le père et la mère du défunt, qui sont aussi les parents de son frère et les grands-parents de sa nièce.

En application de l'article 743 du code civil : « En ligne collatérale, les degrés se comptent par génération, depuis l'un des parents jusques et non compris l'auteur commun, et depuis celui-ci jusqu'à l'autre parent. / Ainsi, les frères et sœurs sont au deuxième degré ; l'oncle ou la tante et le neveu ou la nièce sont au troisième degré ; les cousins germains et cousines germaines au quatrième ; ainsi de suite ». Pour calculer le nombre de degrés entre deux personnes en ligne collatérale, il convient de remonter à l'ancêtre commun. Par exemple, pour calculer le nombre de degrés entre un défunt et son cousin germain : on remonte à un ancêtre commun, le grand-père ou la grand-mère (deux degrés), puis on redescend jusqu'à leur fille, tante du défunt (un degré), puis au fils de celle-ci (un degré), cousin germain du défunt, soit un total de quatre degrés.

**Annexe n° 3 : valeur de l'usufruit et de la nue-propriété
pour la liquidation des droits de mutation, selon l'âge de l'usufruitier**

Âge de l'usufruitier	Valeur de l'usufruit (en quotité de la valeur de la pleine propriété)	Valeur de la nue-propriété (en quotité de la valeur de la pleine propriété)
Moins de 21 ans révolus	90 %	10 %
Moins de 31 ans révolus	80 %	20 %
Moins de 41 ans révolus	70 %	30 %
Moins de 51 ans révolus	60 %	40 %
Moins de 61 ans révolus	50 %	50 %
Moins de 71 ans révolus	40 %	60 %
Moins de 81 ans révolus	30 %	70 %
Moins de 91 ans révolus	20 %	80 %
Plus de 91 ans	10 %	90 %

Source : article 669 du CGI

Annexe n° 4 : délais d'enregistrement des déclarations de succession, par département

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ain	17,1	37	15,9	37,3	22,6	7,9
Aisne	2,3	21,8	14,1	57,2	6,7	7,8
Allier	19,6	16,8	5,4	29,5	4,2	2,3
Alpes-de-Haute-Provence	1,8	4,8	3,5	4,5	5	10,3
Hautes-Alpes	9,6	12,3	11,8	11,7	7,1	10
Alpes-Maritimes	26,9	13,7	18,2	9,6	8,6	14,4
Ardèche	40,4	67,9	95,4	87,3	1,9	6,2
Ardennes	0,9	8,6	6,2	6,9	12,8	3,2
Ariège	0,7	0,8	0,8	0,1	0,1	0,5
Aube	1,1	0,9	0,4	2	15,2	3
Aude	1,3	1,4	0,7	1,8	2,4	4,6
Aveyron	19	52,9	4,6	9,1	24,4	12,8
Bouches-du-Rhône	15	7,9	6	10,7	25,1	52,6
Calvados	23,2	20,1	8,5	42,1	25,3	34,4
Cantal	9	11,3	29,2	19,9	12,2	5,5
Charente	45,2	13,7	62,7	20,1	13,5	9
Charente-Maritime	1,3	5,4	5,5	8,4	8,3	4,6
Cher	7,4	19,9	23,1	29,3	18,4	39,3
Corrèze	2,7	7,7	12	10,3	10,7	27,9
Côte-d'Or	16	21,9	10,6	7,4	7,5	8,9
Côtes-d'Armor	3	9,7	110,3	42,3	54,9	26,6
Creuse	4,9	4,7	4,8	6,1	3,5	12,6
Dordogne	2,6	0	0,5	0,2	0,1	0,1
Doubs	15,4	7,1	18	6,4	10,9	13,2
Drôme	23,7	44,1	79,4	12,2	40,8	17,7
Eure	7,4	11,6	40	73,6	23,7	7,1
Eure-et-Loir	26,6	7,8	4,8	13,6	17,5	5,6
Finistère	0,1	0,6	0,2	0,4	0,1	0,2
Corse-du-Sud	0	0,4	1,5	0,5	0,4	0,6
Haute-Corse	0,9	2,7	1,3	3,1	3,2	6
Gard	1,2	3,1	2,5	2,9	3,8	22,9
Haute-Garonne	11,3	42,8	43,6	62,7	42,9	57
Gers	2	2,3	6,7	8,1	7,5	26,6
Gironde	31,8	32,8	82,3	47	31,7	101,8

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Hérault	10,4	11,9	17,2	23	25,3	15,8
Ille-et-Vilaine	72,2	53,8	52,9	63,9	45,7	15,6
Indre	37	23,9	13,3	24,7	22,4	42,9
Indre-et-Loire	12	12,2	29,1	10,7	19,1	14,1
Isère	8,1	6,3	18,7	9,2	7,3	19
Jura	4,5	14,2	2,3	5,7	5,7	8,2
Landes	0,1	0,5	0,3	0,2	0,3	0,1
Loir-et-Cher	0,1	0,1	5,2	12,3	22,4	5,6
Loire	7,5	4,1	4,3	2,8	17,7	14,5
Haute-Loire	2,3	6,9	4,3	20,5	3	8,1
Loire-Atlantique	2,1	1,6	1,1	2,1	7,4	8,5
Loiret	3,9	1,2	22,6	12,1	31,2	25,7
Lot	2,3	9,5	6	13	15,8	15
Lot-et-Garonne	2	1,5	2	2,8	5,4	2,5
Lozère	0,1	0,1	0,3	0,2	0	0,1
Maine-et-Loire	9,7	1,1	1,1	1,1	10,9	2,1
Manche	17,8	9,2	18,3	73,8	66,9	16,8
Marne	2,3	2,1	3,6	26	17,4	30
Haute-Marne	5,9	18,5	4,2	7,8	38,6	37,7
Mayenne	12,6	7,9	2,8	4,5	2,9	7
Meurthe-et-Moselle	1,4	0,1	1,5	10,7	53,1	17,6
Meuse	1,9	0,5	1,8	0,8	17,2	5,4
Morbihan	58,5	3,9	0,3	0,2	1,4	15,7
Moselle	2,7	0,7	0,6	0,5	1,1	0,5
Nièvre	0,3	1	4,3	13	2	5,5
Nord	25,6	14	18,7	27,2	26,4	40,7
Oise	1,1	4,8	8,5	16,6	3,8	4,1
Orne	16,6	6,2	8,3	48,2	19,5	12,5
Pas-de-Calais	4,3	8,7	6,8	8,6	8	11,5
Puy-de-Dôme	39,2	3,5	15,9	18,1	18,3	10,1
Pyrénées-Atlantiques	5,9	16,7	9,4	44,4	10,9	8,2
Hautes-Pyrénées	3,7	4,8	3,1	13,5	6,9	5,3
Pyrénées-Orientales	16,2	20,7	51,6	12,4	51,4	65,1
Bas-Rhin	25,5	12,9	20,3	12	30	41
Haut-Rhin	4,1	4,9	21,7	30,9	9,3	5,4
Rhône	86,6	21,8	35	55,7	43,2	39,5
Haute-Saône	24,1	1,1	5,5	24,8	34,9	8,9

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Saône-et-Loire	10,6	30,8	57,4	34,2	27,3	63,6
Sarthe	16,7	29,1	37,9	78,9	73,1	110,8
Savoie	1,8	7,4	4,1	6	13	2,8
Haute-Savoie	2,7	4,1	24,2	27,1	88,6	50,1
Paris	12,6	12,7	38,6	8,4	16	13,3
Seine-Maritime	42,3	60,6	76,4	52,9	61,2	19,6
Seine-et-Marne	3,7	2,5	3	7,7	1,9	6,2
Yvelines	8,3	6,3	13,3	16,5	15,7	19,3
Deux-Sèvres	0,8	5,1	3,9	17	6,1	12,4
Somme	0,6	0,3	0,2	0,3	1,2	6,5
Tarn	10,3	10,9	24,6	37,3	45,5	34,8
Tarn-et-Garonne	5,6	56,8	14,1	4,3	6,7	0,9
Var	4,3	5,9	11,4	20,2	15	16
Vaucluse	27,6	13,7	22,2	13	14,6	16
Vendée	7,4	3,2	24,7	42,3	78,5	73,3
Vienne	3,6	10,1	8,2	15,6	7	11,8
Haute-Vienne	11,6	14,9	9,6	21,7	7,1	8,8
Vosges	5,6	2,8	1,9	5,5	1,7	1,8
Yonne	71,2	13,3	40,3	24	11	13,2
Territoire de Belfort	0	0,1	0,1	1,4	0,3	0,1
Essonne	21,4	49,4	30	17	32,4	19,3
Hauts-de-Seine	22,9	16,1	30,3	7,6	13,1	7,5
Seine-Saint-Denis	1	3,9	15,7	35,1	20,4	16,7
Val-de-Marne	19,2	18	37,1	65,6	72,2	112,2
Val-d'Oise	6,9	5,9	8,2	26	34,9	55,4
Guadeloupe	6,1	10,4	13,3	14,6	5,7	12,3
Martinique	17,1	15,5	29	22,4	53,4	75,3
Guyane	6,8	0,3	2,1	3,1	6,2	28,8
Réunion	8,6	1,3	3,9	12,9	33,4	15,6
Moyenne nationale	17,6	14,3	23,3	21,9	22,3	25
Médiane nationale	10,6	8,4	12,6	14,6	14,9	16,6

Source : DGFIP

Annexe n° 5 : exemple de calcul de l'abattement de 30 500 euros prévu par l'article 757 B du CGI¹³⁹

M. X., âgé de plus de soixante-dix ans, a souscrit en 2004 plusieurs contrats :

- le 20 janvier, un contrat à prime unique de 90 000 € au profit de M. A. ;
- le 15 juin, un contrat à prime unique de 60 000 € au profit de MM. B et C pour la moitié chacun ;
- le 10 septembre, un contrat à prime unique de 106 000 € au profit de MM. A et B pour la moitié chacun.

Il décède en février 2005. Les capitaux dus par les assureurs s'élèvent à :

- 93 000 € au profit de M. A (contrat souscrit en janvier 2004) ;
- 31 500 € au profit de M. B et 31 500 € au profit de M. C (contrat souscrit en juin 2004) ;
- 55 000 € au profit de M. A et 55 000 € au profit de M. B (contrat souscrit en septembre 2004).

Pour la liquidation des droits de succession, il convient de retenir toutes les primes versées par M. X. dès lors que les contrats avaient été souscrits après le 20 novembre 1991 et que l'intéressé avait plus de soixante-dix ans lors de leur versement.

Soit des primes imposables s'élevant à : $90\,000 + 60\,000 + 106\,000 = 256\,000$ € (les produits correspondants d'un montant de 10 000 € sont exonérés de droits de succession).

L'abattement de 30 500 € doit être réparti entre les différents bénéficiaires en fonction du prorata de leur part dans les primes imposables.

**Tableau n° 18 : détail du calcul des droits de succession après application
de l'abattement prévu par l'article 757 B du CGI**

Primes imposables au titre des contrats souscrits le :	M. A	M. B	M. C
20 janvier 2004	90 000 €		
15 juin 2004		30 000	30 000
10 septembre 2004	53 000 €	53 000€	
Assiette brute	143 000	83 000	30 000 €
Calcul du prorata d'abattement	$(30\,500 \times 143\,000) /$ $256\,000 = 17\,037$ €	$(30\,500 \times 83\,000) /$ $256\,000 = 9\,889$ €	$(30\,500 \times 30\,000) /$ $256\,000 = 3\,574$ €
Net imposable	125 063 €	73 111 €	26 526 €

Source : Cour des comptes d'après CGI

¹³⁹ Source : doctrine référencée BOI-ENR-DMTG-10-10-20-20.

Annexe n° 6 : un cas d'abus de droit examiné par le comité de l'abus de droit fiscal : la remise en cause d'une dette de l'actif successoral dans le cas d'une donation en partie déguisée Titre de l'annexe

Par un acte de donation-partage, Mme Z a donné en 2010, à ses deux fils, la nue-propriété d'une somme totale de 3 200 000 €, dont elle s'est réservée l'usufruit. Mme Z étant née en 1928, la valeur de la nue-propriété a été estimée à 80 % de cette somme en application de l'article 669 du CGI et soumise aux DMTG, dus à hauteur de 635 614 €. Mme Z est décédée en 2015. La déclaration de succession souscrite mentionne la prise en compte, au passif, d'une dette de restitution de la défunte envers ses héritiers de 3 200 000 €, à raison de la restitution de la créance de quasi-usufruit entre les mains des héritiers de Mme Z.

À l'issue du contrôle sur pièces de cette déclaration, l'administration, mettant en œuvre la procédure de l'abus de droit, a considéré que la donation était fictive, en l'absence de dessaisissement de la donatrice de la somme de 3 200 000 €, et qu'elle était exclusivement destinée à réduire la base taxable au moment de la succession en raison de l'obligation de restitution pesant sur l'usufruitier d'une somme d'argent. Elle a donc exclu cette somme du passif successoral.

Saisi de ce cas, le comité de l'abus de droit fiscal relève que l'article 587 du code civil fait de l'existence de la dette de restitution la conséquence de la constitution du quasi-usufruit, alors même que cette dette n'est pas assortie d'une sûreté. Ainsi, les donations de sommes d'argent avec réserve d'usufruit sont possibles pour autant que le donateur possède, au jour de la donation, les liquidités correspondantes. Autrement dit, on ne peut pas être réputé avoir donné ce qu'on n'a pas. En l'espèce, le comité relève que Mme Z. détenait, au jour de la donation, des liquidités à hauteur de 2 952 150 €. Il en déduit que la donation était fictive à hauteur de la somme de 247 850 €, correspondant à la différence entre la somme donnée avec réserve d'usufruit (3 200 000 €) et le montant des liquidités dont disposait la donatrice à la date de la donation (2 952 150 €). Le comité en conclut que la donation ne pouvait conduire à hauteur de la somme de 247 850 € à la constatation d'une dette déductible de l'actif successoral et que le rehaussement devait donc être limité à ce montant.

Annexe n° 7 : caractéristiques des droits de succession en fonction du lien de parenté, selon le modèle de micro-simulation de la direction du Trésor (2018)

	Conjoint	Enfants	Frères / sœurs	Neveux / nièces	Autres membres de la famille	Non- parents	Autres	Total
Abattement (€)		100 000	15 932	7 967	1 594	1 594		
Montant transmis (Md€)	27,5	88,4	7,9	3,8	2,7	2,7	2,7	135,8
Droits de succession (Md€)	0	7,1	2,3	1,1	1,2	1,4	0,4	13,4
Taux moyen (%)	0 %	8 %	28,9 %	28,1 %	45 %	49,4 %	13 %	9,8 %
Nombre de successions	236 863	428 240	33 559	18 009	17 624			522 525

Source : direction générale du Trésor d'après Enquête patrimoine 2014-2015, Insee. Note de lecture : en 2018, l'héritage transmis aux enfants s'élevait à 88,4 Md€ pour un total de patrimoine transmis par succession de 135,8 Md€. Le montant des droits de succession acquitté par les héritiers en ligne directe, soit les enfants de la personne décédée, est de 7,1 Md€, soit un taux moyen de taxation de 8,0 %. Le nombre de successions est calculé comme l'ensemble des successions dans lequel au moins un des héritiers appartient à la catégorie considérée. Ainsi, le total du nombre de successions diffère de la somme de chaque catégorie. Par exemple, dans certaines successions les conjoints et les enfants sont des héritiers.