

FISCALITÉ DU PATRIMOINE

L'EFFICACE, L'OPTIMAL ET LE JUSTE : QUEL CRITÈRE ?

Guillaume Allègre

Sciences Po, OFCE

Les deux textes discutés ici entendent changer nos représentations sur le patrimoine. *Le grand retour de la terre* propose une grande réforme fiscale sur la base d'une taxe sur la valeur de marché du foncier tandis que *Repenser l'héritage* propose une grande réforme des droits de donations et successions dans le sens d'une plus grande progressivité, d'une suppression des exonérations, d'une augmentation des recettes et d'une réduction des droits pour les petites successions.

Il existe trois modes de justification d'une politique fiscale. Une politique est efficace lorsqu'elle maximise la production ou la consommation globale ou qu'elle minimise les pertes. Une politique optimale répond à un arbitrage entre efficacité et équité souvent réduites à la taille et au partage du gâteau. L'argumentation en termes de justice prend aussi en compte efficacité et équité mais ne les met pas sur le même plan : par construction, l'efficacité doit se mettre au service de quelque chose, en l'occurrence au service de l'équité dans toutes ses dimensions.

Le premier texte argue principalement du point de vue de l'efficacité : l'idée d'imposer le foncier est principalement justifiée par l'inélasticité de l'assiette et donc par l'efficacité. Les questions pratiques et la question de l'équité horizontale sont évacuées trop vite. Le deuxième texte s'intéresse beaucoup plus aux questions pratiques, démontrant l'inutilité des exonérations en termes d'efficacité économique. Toutefois si les droits de succession sont justes, pourquoi les réduire pour 99 % de la population ? Un impôt est juste si son mécanisme est perçu comme juste, et non parce qu'il exonère suffisamment de personnes.

Il existe des impôts perçus comme justes et ayant des effets similaires sur la réduction des inégalités de transmission et notamment l'imposition de la fortune et celle des hauts revenus. Dans ce cadre, imposer toutes les plus-values réelles, y compris lors des successions, pourrait obtenir un plus grand consensus en articulant réduction des inégalités et équité horizontale.

Mots clés : fiscalité, efficacité, optimalité, justice, héritage, droits de succession, terre, taxe foncière.

À propos de *Le grand retour de la terre dans les patrimoines* d'Alain Trannoy et Étienne Wasmer (Éditions Odile Jacob, 2022, 256 p.) et *Repenser l'héritage* de Clément Dherbécourt, Gabrielle Fack, Camille Landais et Stefanie Stantcheva (Note du CAE, n° 69, décembre 2021).

L'année électorale 2022 a été propice à la publication de contributions économiques sur la fiscalité. Le débat intellectuel sur la fiscalité lie, en théorie et de façon *relativement* transparente, *intérêts*, *valeurs* et *représentations*. Ceci est d'autant plus vrai lorsque les questions de la famille et de la pierre ou de la terre y sont liées, comme pour les droits de succession ou l'imposition foncière, sujets des deux textes discutés ici. Dans les débats fiscaux, les intérêts sont relativement transparents. Par exemple, l'intérêt *immédiat* des individus ou foyers relativement aisés en revenus et en patrimoine est de réduire le poids et la progressivité des impôts assis sur les revenus et le patrimoine. Concernant les valeurs, les « égalitaristes » plaident pour des impôts élevés et progressifs, parfois au-delà de leur intérêt immédiat, par exemple si leur revenu ou patrimoine est supérieur à la médiane ou au seuil d'imposition. La question de la représentation concerne « ce qui compte » : qui est riche ? Dit autrement, comment définir la richesse ? Un appartement familial donnant sur les Buttes Chaumont augmente-t-il la capacité contributive de son propriétaire occupant ? Un propriétaire d'un tel appartement mais ayant un revenu médian est-il riche ? Quid de l'agriculteur de l'île de Ré s'il est propriétaire d'une maison d'une grande valeur ? Les représentations même si elles servent à décrire ne sont pas totalement indépendantes des valeurs. Il est toutefois utile de distinguer les deux notions : il est possible de fonctionner avec des représentations qui ne servent pas ses intérêts et sont contraires à ses valeurs. Les deux textes discutés ici entendent changer nos représentations respectivement sur la propriété foncière et l'héritage.

Le grand retour de la terre propose une grande réforme fiscale sur la base d'une taxe sur le foncier tandis que *Repenser l'héritage* propose une grande réforme des droits de donations et successions. Ces deux textes ont beaucoup de qualités et des points communs qui rendent un rapprochement fructueux. Ils sont sortis une année électorale, contribuant ainsi au débat public. Ils proposent une réforme fiscale touchant

le patrimoine. Ils partent du constat d'une forte hausse de la valeur des patrimoines et donc de leur assiette fiscale privilégiée. Ils diffèrent sur d'autres points. L'un est un essai visant une réforme à moyen-long terme tandis que l'autre est une note dont l'objectif est d'inciter à une réforme au cours du mandat présidentiel. Le statut des textes est également différent : essai d'une part, note d'un centre placé sous l'autorité du Premier ministre d'autre part. De fait, la proposition de réforme de la note du CAE est chiffrée précisément et pourrait être mise en œuvre quasi-immédiatement, ce qui n'est pas le cas de l'essai qui entend plutôt redéfinir en amont la doctrine fiscale.

Alors que les économistes ont été peu présents dans la campagne présidentielle elle-même (il n'y a pas eu les tribunes usuelles en soutien aux candidats)¹, certaines de leurs idées ont tout de même été débattues. Cet article entend apporter une analyse critique de leur mode d'intervention et notamment des paradigmes usuels d'arbitrage entre équité et efficacité et de fiscalité optimale. En matière de propositions de politiques publiques, cet article défend que les économistes devraient arguer du point de vue du juste plutôt que de l'efficacité ou de l'optimalité. La recension de ces deux textes, et une proposition alternative illustrative, permettent de montrer comment l'approche par le juste peut s'appliquer en termes de fiscalité du patrimoine.

La note du CAE « *Repenser l'héritage* » propose une réforme des droits de succession dans le sens d'une plus grande progressivité, d'une suppression des abattements, d'une réduction des droits pour les petites successions, et d'une augmentation des recettes (de 9 à 19 milliards selon les scénarios) dans un objectif explicite de réduction des inégalités. La note a suscité de nombreuses réactions politiques, tous les candidats à la présidentielle se positionnant assez précisément sur la question. Mais, alors que le CAE est un organisme rattaché au Premier ministre, dans une interview, le candidat Emmanuel Macron a suggéré qu'il ne garderait des propositions que la baisse des droits sur les petites successions sans augmentation pour les plus grosses². Fina-

1. Voir Les économistes, grands absents de la campagne (*Le Monde*) : https://www.lemonde.fr/election-presidentielle-2022/article/2022/03/29/presidentielle-2022-les-economistes-grands-absents-de-la-campagne_6119552_6059010.html. De nombreux économistes sont tout de même intervenus, notamment ceux de l'OFCE : <https://www.ofce.sciences-po.fr/publications/srevue.php?num=202201>

2. Entretien au *Parisien*, 6 janvier 2022 : <https://www.leparisien.fr/politique/europe-vaccination-presidentielle-emmanuel-macron-se-livre-a-nos-lecteurs-04-01-2022-2KVQ3ESNSREABMTDWR25OMGWEA.php>

lement, le seul consensus ayant émergé parmi tous les candidats a été de proposer de baisser ou supprimer les droits de succession pour 95 % des Français (à gauche pour rendre l'impôt plus progressif, à droite pour diminuer son poids). Il est intéressant de noter que la séquence ressemble à celle qui a eu lieu il y a cinq ans : en janvier 2017, France Stratégie publie une note aux constats et conclusions semblables – *Peut-on éviter une société d'héritiers ?* – signée par Clément Dherbécourt, un des auteurs de la Note du CAE³. France Stratégie est alors présidé par Jean Pisani-Ferry qui, après sa démission, eut la charge de l'écriture du projet économique d'*En Marche*. Or, aucune réforme des droits de succession ne figure dans le programme d'*En Marche* en 2017 alors même que le futur candidat Emmanuel Macron se présentait en 2016 comme ayant une « préférence pour le risque face à la rente » concluant qu'« il faut préférer par exemple la taxation sur la succession aux impôts de type ISF »⁴. L'impôt sur les successions ne fera pas, non plus, l'objet d'une réforme durant le quinquennat, contrairement aux deux précédents. En effet, sous la présidence de Sarkozy, le seuil d'imposition pour les donations avait été augmenté et la durée entre chaque donation défiscalisée raccourcie. La présidence Hollande opéra un retour en arrière complet. Finalement, que ce soit via l'alternance ou le « en même temps », la fiscalité sur les successions a assez peu évolué, contrairement à d'autres pays où l'augmentation de la valeur des actifs a eu pour conséquence une forte tendance à la réduction ou la suppression des droits de donation et succession (OCDE, 2021). Comme le montrent les annexes de la note du CAE, en 1965, le poids des droits de succession dans le PIB en France (0,2 %) est inférieur à celui au Royaume-Uni (0,8 %), aux États-Unis (0,5 %), en Allemagne (0,4 %) et dans la moyenne de l'OCDE (0,25 %). Vers 1985, la France a dépassé tous ces pays. Aujourd'hui les droits (0,6 %) y sont très nettement supérieurs à la moyenne de l'OCDE ou les États-Unis (0,1 %) ainsi que le Royaume-Uni et l'Allemagne (0,2 %). À l'instar des auteurs de la note, on peut se demander pourquoi les économistes sont si peu écoutés. On peut avancer une hypothèse : si les recettes de l'impôt reculent alors que son assiette augmente, parfois fortement, c'est que l'augmentation de l'assiette met en lumière un mécanisme d'imposition qui ne fait pas consensus, ce qui se traduit par des baisses de taux.

3. Voir aussi Dherbécourt (2019).

4. Revue risques.

L'ouvrage d'Alain Trannoy et d'Etienne Wasmer (TW) a une ambition plus large de réforme globale de l'impôt sur le patrimoine, avec pour objectif de préserver « l'activité économique, augmenter les salaires tout en soutenant l'accumulation du capital productif ». L'ouvrage fait le constat d'un patrimoine foncier élevé (trois années de revenu national pour la terre) qui devrait être considéré comme une assiette fiscale idéale. Le foncier ne risque pas de s'enfuir à l'étranger bien qu'il soit plutôt détenu par les plus aisés. Taxer le foncier ne réduit pas les incitations à l'effort et/ou l'investissement. La proposition centrale de l'ouvrage est de taxer la valeur marchande de la terre, la rente foncière, en remplacement de la taxe foncière, des droits de mutation, de l'impôt sur la fortune immobilière, voire d'une partie de l'impôt sur les salaires.

Les deux textes partent du même constat, soit l'envolée de la valeur du capital, notamment immobilier et plus précisément du foncier. Ils sont toutefois écrits avec des objectifs assez différents. La note du CAE insiste sur la question de l'égalité tandis que l'ouvrage de TW insiste plutôt sur l'efficacité.

Les modes d'intervention des économistes

Il est possible de distinguer trois modes d'intervention typiques des économistes : l'économiste comme *plombier*, l'économiste comme *ingénieur* et l'économiste comme *philosophe*. Pour Esther Duflo (2017), si les économistes veulent pouvoir faire des recommandations de politiques publiques, il est de leur devoir de se préoccuper des détails ou des tuyaux, d'où la métaphore de *l'économiste-plombier*. Friedman (1953) voit lui les économistes comme des physiciens et ne voit pas de différences entre les deux sciences, à part que les économistes font eux-mêmes parti du sujet investigué, dans un sens plus intime que dans les sciences physiques. La tâche principale de l'économiste-ingénieur est le calcul qui permet la prévision de comportement, le calcul de l'équilibre (Walras était à la fois ingénieur et économiste), ou la détermination de la fiscalité optimale (que nous discuterons). *L'économiste-ingénieur* recherche l'assiette fiscale idéale ou la fiscalité optimale, de la même façon qu'un ingénieur pourrait rechercher l'alliage idéal. Reste l'économiste comme philosophe (ou moraliste). La figure pourrait être Amartya Sen qui a « contribué à restaurer la dimension éthique du débat économique et social en combinant des outils économiques et philosophiques » selon l'Académie royale des sciences. *L'économiste-philosophe* n'oublie pas que les individus se posent la question

« Comment doit-on vivre ? ». Selon Sen (1987), l'économie à deux sources : l'éthique et l'ingénierie. Même si aucun économiste n'est purement l'un ou l'autre, les questions éthiques ont manifestement plus d'influence sur Smith et Marx, respectivement professeur de philosophie morale et docteur en philosophie, que sur Walras, ingénieur de formation. Sen regrette la prédominance contemporaine de l'ingénierie et le manque d'attention aux considérations éthiques. Mais il souligne aussi que l'aspect ingénierie est important et peut même aider à répondre à la question morale « comment doit-on vivre ? ». Les différents modes d'intervention des économistes sont ainsi potentiellement complémentaires.

Lorsqu'il fait des propositions de politiques publiques, l'économiste doit ainsi avoir trois casquettes : plombier pour connaître le réel et les tuyaux, ingénieur pour le calcul et la conception et philosophe pour les aspects éthiques. Mais comment combiner ces trois casquettes ? Dans une optique rawlsienne, l'efficacité doit se mettre au service du juste. Comme souligné par le philosophe, « la justice est la première vertu des institutions sociales comme la vérité est celle des systèmes de pensée » (Rawls, 1971). Il existe donc une place pour l'efficacité et le calcul, mais au service du juste⁵. De plus, le calcul n'a d'intérêt que dans un contexte d'hypothèses suffisamment réalistes, ce qui nécessite de connaître les tuyaux.

Cette approche normative qui met l'efficacité au service du juste n'est pas courante en économie. L'approche normative courante, *welfariste* et conséquentialiste⁶, propose un modèle de maximisation sous contrainte, où la maximisation de l'utilité sociale (*social welfare*) dépend de préférences sociales et de règles de comportement. L'avantage principal de cette approche est d'être *a priori* opérationnelle et de permettre ainsi les recommandations de politiques publiques précises, de façon rigoureuse et théoriquement transparente. Les économistes peuvent ainsi livrer des propositions de politiques publiques « apolitiques », dont les politiques peuvent ensuite changer le curseur de très égalitaires à très inégalitaires. L'inconvénient de cette ingénierie est de se passer d'une véritable théorie de la justice fiscale, qui ne se limite pas à la seule dimension égalitaire/inégalitaire. Un autre désavantage, lié au

5. Par exemple, pour Rawls, les inégalités sont justes si elles bénéficient aux plus défavorisés. Ces inégalités justes impliquent nécessairement des gains d'efficacité.

6. Qui ne se préoccupe que de la distribution finale (des revenus, du bien-être...) et non des procédures suivies pour l'atteindre.

premier, est son caractère peu convaincant. Les citoyens font confiance aux ingénieurs pour construire des ponts et des tunnels ; mais doivent-ils s'en remettre à ce type de calcul pour concevoir un système fiscal ?

À la lumière de ces réflexions préliminaires, comment analyser les arguments des deux textes ? Dans les textes discutés ici, il est possible de dégager trois modes de justification d'une proposition fiscale. Premièrement, une politique est efficace lorsqu'elle augmente la production ou la consommation globale, ou qu'elle minimise la « perte sèche », soit la perte de surplus conséquence de la mise en place de la taxe⁷. Préserver « l'activité économique, augmenter les salaires tout en soutenant l'accumulation du capital productif » (TW) vise manifestement l'efficacité. Deuxièmement, une politique optimale répond à un arbitrage entre efficacité et équité. L'équité y est souvent réduite à la réduction d'une inégalité : l'arbitrage concerne alors efficacité et égalité, taille et partage du gâteau. Troisièmement, l'argumentation en termes de justice prend également en compte efficacité et équité mais ne les met pas sur le même plan. Elle part du principe que, par construction, l'efficacité doit se mettre au service de quelque chose, en l'occurrence, elle doit se mettre dans cette approche au service de l'équité dans toutes ses dimensions. Cette approche nécessite de définir des droits et des principes hiérarchisés (qui peuvent tenir compte des questions d'efficacité). Les justifications de la note du CAE pour l'imposition des successions alternent entre l'ordre de l'optimal et l'ordre du juste.

1. Le grand retour de la terre : l'assiette fiscale idéale au service de l'efficacité ?

Commençons par le texte de Trannoy et Wasmer qui s'inscrit dans une tradition plus ancienne. Le texte est riche et dense mais l'argument principal est simple à comprendre et à exposer. Le patrimoine foncier, la valeur de la terre, a beaucoup augmenté en valeur : il s'élève aujourd'hui à trois années de revenu national, contre une année après la Seconde Guerre mondiale. C'est ce à quoi fait référence le titre « *Le grand retour de la terre* » : elle n'était partie nulle part mais elle a regagné en valeur, comme le montrait déjà Piketty dans *Le Capital au*

7. La perte sèche peut éventuellement se transformer en gain lorsque la taxe a pour objectif d'internaliser le coût d'une externalité négative (en termes de pollution par exemple).

XXI^e siècle. Alors que Piketty insistait sur le retour du patrimoine en général, les auteurs insistent sur le fait que c'est le foncier qui explique une grande partie de l'augmentation. Pour les auteurs, ce grand retour des valeurs foncières marchandes constitue une « manne providentielle » pour l'administration fiscale qui devrait « basculer sur la terre, charges et impôts qui pèsent sur le capital productif et les salaires ». Les impôts reposant sur le capital productif ou le travail impliquent des pertes économiques. Le propos de l'ouvrage est alors de « remettre au centre du débat public le minimum d'économie politique qu'implique la notion d'efficacité économique afin de poser les bases d'un nouveau contrat social ».

L'immobilier étant aussi le résultat d'investissements, c'est bien le foncier, plus précisément la valeur marchande courante du foncier, qui compose l'assiette fiscale préférée des auteurs. Le foncier non bâti peut être évalué à 7 000 milliards d'euros, dont 4 000 milliards pour les ménages, 2 000 milliards pour les sociétés non financières – dont 640 milliards de terrains agricoles –, et le reste pour les administrations publiques. Les 7 000 milliards d'euros de foncier seraient taxés à 1 ou 2 %, ce qui rapporterait 70 à 140 milliards d'euros par an – ou 60 à 120 milliards de gains nets si on exclut les administrations publiques du calcul.

Dans un premier scénario, sont supprimées les deux taxes foncières (entreprise et ménages qui en 2019 ont rapporté 35 milliards d'euros, les droits de succession et donation qui pèsent sur les transactions immobilières pour 13,3 milliards, les prélèvements sur les revenus fonciers pour 7,6 milliards, la taxation sur les plus-values immobilières pour 1,9 milliards, et l'IFI pour 1,5 milliard, soit environ 60 milliards, correspondant au taux de 1 %. Dans une version haute, préférée par les auteurs, la taxe sur la terre permettrait également de diminuer les impôts de production, l'IS et les prélèvements sur les salaires (IR ou cotisations sociales salariés). Les auteurs soulignent en complément que ce nouveau prélèvement *pourrait* reposer sur les plus riches, la part de la terre représentant 15 à 25 % des actifs chez les 1% les plus riches. C'est moins que pour les ménages de classe moyenne (déciles 5 à 9) mais la proposition est « facile à rendre progressive », avec un taux progressif plutôt que fixe à 1 ou 2 %. Les auteurs prolongent ainsi : « *La pente de progressivité d'un impôt sur une base fixe comme la valeur vénale est un pur sujet redistributif. Autrement dit, c'est une question de nature politique. L'économiste n'a pas grand-chose à dire là-dessus, sauf*

bien sûr s'il désire s'engager dans un combat pour ses valeurs politiques. Mais s'il choisit de rester neutre, il doit admettre que mieux vaut une base inélastique pour éviter les distorsions économiques et redistribuer ensuite ou soulager les facteurs productifs. »

L'extrait laisse entendre, a contrario, que la proposition des auteurs en termes de changement de l'assiette de l'impôt à hauteur de 3 à 6 points de PIB ne serait pas de nature politique ou serait « neutre » politiquement. La proposition de « redistribuer ensuite » est trompeuse : par construction on ne redistribue pas aux mêmes individus ou ménages, et cela crée nécessairement des gagnants et des perdants. L'économiste ne peut ainsi se cacher derrière une décision ingénieuse (évitant les distorsions) pour désigner en grande partie les gagnants et les perdants tout en se déclarant neutre politiquement. De plus, la progressivité de l'impôt n'est pas la seule caractéristique de nature politique. Par construction, une *proposition* fiscale est normative : elle est de l'ordre de ce qui *devrait être*, et non de ce qui *est*. La métaphore qui vient à l'esprit est celui d'un architecte qui viendrait voir un maire pour une maison de la culture et qui lui présenterait les plans d'un opéra, tout en précisant que le maire reste entièrement responsable de la décision politique et donc de la politique de tarification sociale des billets d'entrée qui ne relève pas de ses compétences d'architecte. Les aspects normatifs ne peuvent pas se réduire à un curseur de progressivité de l'impôt ou de la tarification : l'architecture compte. Proposer une réforme fiscale, c'est répondre à la question de « ce qui compte », et c'est donc se faire implicitement ou explicitement moraliste.

Le choix de l'assiette fiscale est une décision politique avec des conséquences économiques. L'ouvrage insiste sur l'avantage de l'inélasticité de l'assiette : « la quantité de terre ne varie pas avec le taux de taxe ». Les questions purement distributives intéressent peu les auteurs. Ils soulignent que le politique peut régler à l'envie le curseur de la redistributivité verticale, en exonérant les petits patrimoines terriens et en imposant lourdement les gros. Le politique est ainsi réduit à la variance (ou au Gini) des revenus disponibles. Mais la question de l'équité ne s'arrête pas à l'analyse distributive par décile. Le choix d'une assiette fiscale doit en premier lieu être discuté en termes d'équité horizontale, afin de répondre à la question : en quoi cette assiette est pertinente (et juste) ? Dans une approche descriptive, on peut se demander qui gagnera et qui perdra *parmi les 1 ou 10% les plus aisés, ainsi que parmi les moins aisés*. Les propriétaires de vignoble trouveront

probablement injustes de payer un impôt lourd alors que les entrepôts d'Amazon en seront pratiquement exonérés. L'économiste prescripteur ne peut ainsi évacuer la question de l'équité horizontale : au-delà des déciles, qui paye l'impôt ? Comment peut-on le justifier ?

La question de l'équité horizontale se pose d'autant plus dans le cas où le taux de prélèvement serait rendu progressif afin d'atteindre une certaine forme d'équité verticale. Il y a un problème de justification de l'impôt, qui existe déjà avec l'IFI mais qui se poserait avec plus d'acuité dans une réforme à 70 (140) milliards avec d'importants transferts entre perdants et gagnants. Soit l'impôt est justifié par l'utilisation de ressources (la terre) et la progressivité ne semble pas justifiée au-delà d'un abattement. Soit l'impôt est justifié par une forme de capacité contributive apportée par la fortune et il ne semble alors pas cohérent que la fortune financière y échappe. L'IFI pose les mêmes problèmes mais les recettes sont faibles (2 milliards en 2021) et la réforme transformant l'ISF en IFI n'a fait que des gagnants.

La question de l'équité – même entre riches – se traduit concrètement dans les débats politiques autour de la légitimité de dispositifs fiscaux et par conséquent dans la pérennité de ces dispositifs. De nombreux pays ont fait face au même dilemme : d'une part, il semble souhaitable de taxer le patrimoine et les successions, mais d'autre part les pouvoirs publics accordent des exemptions coûteuses pour les entreprises familiales, et/ou la résidence principale et/ou les biens à l'étranger, et/ou les œuvres d'art. Il est ensuite courant de dénoncer que tel impôt « taxe les millionnaires et exonère les milliardaires », reproche fait à l'ISF dès 1986, et réitéré lors de son remplacement par l'IFI⁸ (qui paradoxalement exonère encore plus les milliardaires !). Or, les barèmes étant progressifs, ce reproche formulé en termes d'équité verticale est en fait nécessairement un problème d'équité horizontale : certains très aisés utilisent davantage certaines exemptions, ou possèdent un type de patrimoine qui est moins taxé que les autres. S'il n'y avait ni exemption, ni différenciation selon le type de capital, en

8. Quelques exemples :

Philippe Auberger, député RPR, 13 décembre 1996, La Tribune : l'ISF « cet impôt « n'a pas été conçu pour les seuls millionnaires, en laissant les milliardaires à l'écart ».

Dominique Strauss Kahn, ministre de l'Économie, 1997 : « l'ISF embête les millionnaires sans gêner les milliardaires » (rapporté par le *Canard Enchaîné*).

Gilles Le Gendre, député LREM, 18 octobre 2017, BFMTV : « C'est un impôt qui frappe plus les millionnaires que les milliardaires ».

Ce reproche peut être fait de bonne foi (dans l'objectif de frapper les milliardaires) ou de mauvaise foi (dans l'objectif de supprimer l'imposition)

l'absence d'iniquité horizontale, il n'y aurait pas d'iniquité verticale. Équité horizontale et équité verticale ne sont donc pas contradictoires ou orthogonales : l'équité horizontale est nécessaire pour atteindre l'équité verticale. Pour être progressive, pérenne, avec un poids important, une imposition doit ainsi respecter une certaine *équité horizontale* selon laquelle, toutes choses pertinentes égales par ailleurs, à revenu et patrimoine égal, l'impôt doit être égal. Or l'impôt sur la terre ne semble pas respecter ce principe : il risque de taxer certains millionnaires et d'exempter la plupart des milliardaires⁹.

Les auteurs appuient leur proposition d'imposition sur l'immobilité de la terre, ce qui rend l'assiette idéale car totalement inélastique. Le fait que la terre ne s'évade pas n'est pas une justification suffisante : taxer une assiette parce qu'elle est inélastique est un rêve d'économiste mais peut aussi être perçu comme une ponction arbitraire par les citoyens-contribuables. Paradoxalement le débat sur la taxe carbone a montré qu'une des conditions qu'un tel impôt sur une externalité soit accepté – considéré comme juste – est qu'il existe une alternative (Pech, 2021) et donc que l'assiette de l'impôt soit... élastique. L'économiste se trouve alors face à une contradiction : l'assiette idéale est inélastique mais l'assiette populaire est élastique. Que faire ? De la pédagogie ?

Le programme de fiscalité optimale s'oppose au principe d'équité horizontale. En fiscalité optimale, il s'agit toujours de taxer l'assiette la moins élastique dans ce qui pourrait être perçu comme un principe de prélèvement efficient, minimisant la perte sèche. Par exemple, il faut taxer les hommes plus que les femmes (Alesina *et al.*, 2011), les grands plutôt que les petits (Mankiw *et al.*, 2009), les capitaux immobiliers plus que les capitaux mobiliers (Trannoy et Wasmer). Gilles Saint-Paul souligne que dans un programme de fiscalité optimale, toute discrimination supplémentaire permet d'augmenter l'optimalité de l'impôt. La fiscalité la plus optimale dans ce sens serait obtenue en discriminant sur toutes les caractéristiques potentiellement disponibles (âge, sexe, taille,

9. On pourrait objecter que la Taxe Foncière (TF) ne respecte pas l'équité horizontale mais a tout de même un gros rendement depuis des dizaines d'années. La Taxe sur la terre serait une amélioration par rapport à la taxe foncière. Il existe pourtant deux mécanismes qui jouent en faveur du consentement à la TF. Par construction, la TF est assez *prévisible* pour ceux qui restent dans leurs logements (d'autant plus que les valeurs cadastrales qui constituent l'assiette ne sont pas actualisées régulièrement). Pour ceux qui achètent, la TF est connue au moment de l'achat et est donc également prévisible. De plus, si la TF paraît trop élevée (par rapport à des logements similaires), cela se répercutera dans le prix d'achat. Les perdants sont peu visibles puisque ce sont les vendeurs d'un logement à TF surévaluée, souvent... des héritiers.

lieu de naissance, profession des parents...), à l'image des algorithmes de plateformes qui utilisent toutes les informations disponibles pour décider quelle publicité montrer afin de maximiser le chiffre d'affaires. Du point de vue d'une approche par la justice, ceci obère toute forme d'équité horizontale. En ce sens « optimalité » et « justice » sont contradictoires. Par construction, les « principes » ou les « droits » non aliénables sont inefficients d'un point de vue économique (dans un sens restreint)¹⁰. Avoir des principes, c'est être prêt à supporter un coût en termes d'efficience économique. C'est peut-être pour ce type de raisons que les économistes ne sont pas écoutés : lorsqu'ils placent le calcul au-dessus des principes de justice et non à leur service.

Il existe un deuxième problème relevant à la fois de l'équité, du consentement, et de la viabilité juridique de la proposition de taxe sur la terre, les trois étant liés sans se recouper entièrement. La propriété foncière est une richesse qui ne procure pas nécessairement de revenus explicites ou même implicites. Certes être propriétaire occupant vous permet d'épargner un loyer. Mais comment valoriser ce loyer fictif si la valeur de votre appartement triple ? Vous pouvez être propriétaire d'un grand appartement familial qui donne sur les Buttes Chaumont et ne pas avoir des revenus très élevés. Une taxe à 2 % sur une assiette d'un million d'euros s'élève à 20 000 euros annuels, au-delà des loyers du quartier il y a 20 ans. Une telle taxe pourrait obliger de nombreux propriétaires soit à vendre, soit à emprunter plus, notamment ceux qui n'ont pas fini de rembourser leur emprunt. Dans une logique de meilleure allocation des ressources, les auteurs ne se préoccupent pas outre mesure de ce problème (peut-être que ceux qui ne peuvent payer la taxe peuvent toujours déménager à Bagnole). Pourtant, les citoyens semblent réticents par rapport aux impôts qui obligerait les contribuables à vendre le bien sur lequel ils sont imposés. Surtout, le Conseil constitutionnel est du même avis. Du fait de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, un mécanisme de plafonnement de l'Impôt sur la fortune (ISF) qui vise à éviter « tout effet potentiellement confiscatoire de l'impôt » a été mis en place et s'applique aujourd'hui à l'IFI : le total de l'IFI et de l'impôt sur le revenu ne peut dépasser 75 % des revenus. Selon la doctrine en vigueur, qui s'impose au législateur, « *l'impôt direct annuel sur la fortune doit pouvoir être acquitté grâce au revenu du contribuable. Ainsi, il ne paraît pas souhaitable que le contri-*

10. Pourquoi ne pas autoriser la vente volontaire de son droit de vote si l'acheteur et le vendeur sont tous les deux gagnants ?

buable soit tenu d'amputer son patrimoine pour se libérer de l'impôt »¹¹. Cette doctrine n'empêche pas le gouvernement de prévoir des clauses fiscales anti-abus visant à empêcher des montages ayant pour objectif de minimiser les revenus imposables (par exemple, en les accumulant dans une société patrimoniale). Toutefois, cela ne répond pas à l'argument de la maison de l'Île de Ré ou de l'appartement familial donnant sur les Buttes Chaumont. Pour ne pas arguer (que) par la situation extrême, on peut souligner que le taux de rotation du parc immobilier en France se situe entre 2 et 3 %, soit, pour un bien donné, une vente tous les 30 à 50 ans. La grande majorité des propriétaires, notamment les retraités, possèdent des biens dont la valeur actuelle n'a rien à voir avec la valeur d'acquisition historique, et qui est ainsi potentiellement déconnectée de leurs revenus (même si ceux qui ont acheté il y a plus de 30 ans ont probablement remboursé leur emprunt)¹². La plupart ont vu la valeur marchande de ces biens augmenter considérablement sous l'effet de l'augmentation du foncier. Toutefois, contrairement à la valeur du foncier, la valeur d'usage n'a pas nécessairement augmenté. Pour certains, l'arrivée d'une population plus riche peut même être un désagrément. Ainsi, dans une conception élargie, le revenu de ces propriétaires – au contraire de leur patrimoine – n'a pas nécessairement augmenté. L'argument de la maison de l'Île de Ré n'est donc pas qu'un cas-extrême : il illustre des situations courantes, qui, quoique moins extrêmes, procèdent du même mécanisme, soit l'écart entre valeur marchande et valeur d'usage.

Maurice Allais (1966 et 1990), Prix Nobel et qui a longtemps défendu un impôt sur le capital, avait une réponse simple à ce problème : même si la valeur d'usage d'un capital diffère de sa valeur marchande, l'impôt sur le capital, dont l'assiette est valorisée à sa valeur marchande, peut se justifier selon un principe d'efficacité. Les propriétaires doivent vendre ce capital à quelqu'un qui en fera meilleur usage ! Les auteurs reprennent en partie cet argumentaire.

Or, du point de vue de la justice, l'argument est discutable¹³ : il est difficile d'arguer qu'une telle taxation est juste, mais que quand elle n'est pas juste, ce n'est pas grave parce que dans ces cas, elle est effi-

11. https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2018755qpc/2018755qpc_ccc.pdf

12. L'argument de la maison de l'Île de Ré n'est donc pas qu'un cas-extrême : il illustre des situations courantes, qui, quoique moins extrêmes, procèdent du même mécanisme, soit l'écart entre valeur marchande et valeur d'usage.

ciente. L'efficacité peut contribuer à l'équité, mais pas s'y substituer de manière opportuniste. C'est pourquoi l'argument de la maison de l'île de Ré est entendu à la fois par le Conseil constitutionnel et par les citoyens dans le débat public. Le Conseil constitutionnel est clair sur ce point : « *Seuls des revenus réalisés ou disponibles, et non des revenus « potentiels » ou « latents », peuvent donc figurer au dénominateur du calcul du plafonnement de l'ISF* ». Pour le Conseil constitutionnel, seuls les revenus réalisés ou disponibles participent de la faculté contributive. Comme l'imposition ne doit pas être excessive eu égard à cette faculté, elle ne peut donc pas dépendre uniquement de la valeur courante du patrimoine.

Une question se pose alors : comment les économistes doivent-ils se positionner par rapport à la doctrine du Conseil constitutionnel ? Il faut éviter deux écueils : l'ignorer complètement ou l'accepter comme un commandement. Entre ces deux écueils, il est possible de discuter la doctrine ... du point de vue de la justice. On ne peut opposer à un principe de justice que d'autres principes de justice. Dans cette discussion, les économistes peuvent avoir un rôle à jouer dans la mesure où les arguments/mécanismes économiques peuvent éclairer la question de la justice (économique et sociale). Cette argumentation du point de vue de la justice et du droit manque à l'essai. En miroir, la présence parmi les membres du Conseil constitutionnel d'un ou de spécialistes du droit fiscal avec une solide compréhension des mécanismes économiques serait également souhaitable.

Malgré ces critiques, la proposition de Trannoy et Wasmer a certains avantages, notamment par rapport à la fiscalité actuelle. Pour résumer, une fiscalité juste devrait s'appuyer sur la capacité contributive (et ne pas être confiscatoire), l'utilisation de ressources collectives et/ou les externalités générées, et ainsi minimiser les pertes d'efficacité¹⁴. Or, une partie de la réforme proposée par les auteurs améliorerait l'impôt dans ces dimensions. La taxe foncière telle qu'elle est calculée aujourd'hui ne correspond à aucune des caractéristiques citées plus

13. Il est également banal du point de vue de l'efficacité, qui est ici réduite à la disposition à payer. Or, dans une société inégale, rien ne garantit que les mécanismes de marché permettent d'atteindre l'efficacité allocative (quelle que soit la façon de la définir). Dans ce cas précis, la personne à faibles revenus ayant un appartement aux Buttes-Chaumont retirerait peut-être un très fort bien-être à rester dans son appartement.

14. La fiscalité selon la capacité contributive est un principe constitutionnel. Cependant, la légitimité de la prise en compte des externalités (« pollueur-payeur ») se juge selon le contexte : si l'objectif est de réduire les externalités, il faut montrer que l'imposition de la pollution la réduit sans dévier excessivement du principe d'imposition selon la capacité contributive.

haut. Un impôt s'appuyant sur la valeur courante du foncier serait préférable dans la mesure où il s'approche plus, à la fois de la capacité contributive et de l'utilisation des ressources externes, que le barème actuel. Ce dernier s'appuie sur une base non révisée et des barèmes locaux qui font qu'un Parisien dont la propriété permet à ses enfants (ou à ceux de son locataire) d'être scolarisé au lycée Henri IV s'acquitte d'une taxe foncière parfois moins élevée qu'un propriétaire en banlieue défavorisée. La Taxe sur la terre peut également remplacer avantageusement les droits de mutation qui ne s'appuient pas sur la capacité contributive, freinent la mobilité résidentielle, et pénalisent ceux dont la mobilité est contrainte (séparation, licenciement...). Il serait d'ailleurs intéressant de connaître l'impact de la réforme proposée sur l'incitation à être propriétaire ou locataire, et donc sur l'incidence fiscale : qui paiera l'impôt *in fine*, le propriétaire ou son locataire ? Mais la Taxe sur la terre ne devrait se substituer ni à l'impôt sur le revenu, ni à la taxation des plus-values puisqu'elle n'a pas vocation à mesurer la capacité contributive à elle seule.

Comme souligné par les auteurs, leur proposition s'inscrit dans une longue tradition qui remonte aux physiocrates pour qui la terre était la seule source de rente et donc de valeur. Elle se rapproche beaucoup des propositions de Maurice Allais, premier Prix Nobel d'économie français, exposées notamment dans *Pour la réforme de la fiscalité (1990)*¹⁵. Celui-ci proposait « un impôt général sur les capitaux physiques au taux modéré de 2 % ». Les auteurs ne retiennent qu'une partie de ces capitaux (la terre sans la pierre ni les machines) mais ont gardé le taux et une partie des arguments d'Allais pour qui la fiscalité actuelle « s'oppose à un plein développement des talents et des capacités et à la promotion sociale des plus capables ».

Dans son essai de 1990, Maurice Allais argumente du point de vue de la justice. Le premier chapitre égrène ainsi des « principes généraux de la fiscalité d'une société humaniste et progressiste » qui commence par une citation de Hume, assumant ainsi le rôle d'économiste-philosophe. Les premiers principes sont l'individualisme, la non-discrimination, l'impersonnalité, la neutralité, l'efficacité, la légitimité. Selon Allais, « la fiscalité doit frapper ceux des revenus qui ne peuvent être considérés comme « légitimes », c'est-à-dire ceux des revenus qui

15. La première référence sur ce sujet est Allais M., 1966, « L'impôt sur le capital », *Droit Social*, numéro spécial 29, pp. 465-544, septembre-octobre.

ne correspondent pas à un service effectivement rendu par leur propriétaire. Tel est par exemple le cas des revenus résultant de l'augmentation séculaire de la valeur des terres, et tout particulièrement de la valeur des terrains urbains, en raison de l'augmentation de la population. » La fiscalité doit ainsi frapper les rentes ne découlant pas d'un service rendu ou d'un quelconque mérite : pour l'auteur, c'est la contrepartie du droit de propriété, et peut-être plus important, la condition politique de sa pérennité. Pour Allais, « autant la revendication de la « justice » est valable, autant la revendication de l'égalité, lorsque les capacités et les services rendus sont très différents, se réduit à une mythologie irréalisable et finalement nocive pour tous » : il condamne l'égalitarisme du point de vue de la justice car « toute politique démagogique égalitaire ne peut en réalité que conduire à terme à l'aggravation du sort des plus défavorisés ». Le projet d'Allais n'est pas seulement efficace, il est « inséparable d'une conception d'ensemble de notre vie en société ».

L'impôt sur le capital d'Allais est assis sur les seuls biens *physiques* durables (terres, immeubles, équipements et stocks), dont la valeur représente, à l'époque, quatre fois le revenu national. Les imposer à 2 % devait rapporter 8 % du revenu national, soit les ordres de grandeur de l'impôt proposé par Trannoy et Wasmer. Comme chez ces derniers, l'impôt serait dû quel que soit le revenu que chacun peut tirer du patrimoine. Loin de constituer un problème, Allais y voit une vertu en termes d'efficacité et de morale. La valeur d'un capital étant fonction de sa meilleure utilisation possible, dans tous ses emplois alternatifs, un impôt s'appuyant sur cette assiette a des vertus dynamiques. La phrase suivante résume son argument : « *Cet impôt favoriserait l'accession des plus capables à la propriété et par là même au pouvoir économique ; il rendrait difficile le maintien de capitaux importants dans les mains des moins capables et favoriserait ainsi la promotion sociale.* » L'idée est alors d'euthanasier le rentier financièrement incompetent en forçant ceux qui n'ont pas de faculté contributive à vendre. Disons que cette doctrine de la survie du plus apte n'est pas celle choisie par les rédacteurs de notre constitution actuelle (et ses interprètes) mais la lecture des essais d'Allais reste stimulante et continue d'influencer... jusqu'à aujourd'hui.

Finalement, les auteurs, s'ils ne reprennent pas toute la rhétorique d'Allais, sont d'accord avec tous ses prémices. La différence fondamentale avec Allais est contextuelle. Premièrement, depuis 1990, la terre a

pris beaucoup de valeur et il n'est plus nécessaire de taxer tout le capital physique pour avoir une assiette fiscale large (Allais mentionne pour valeur de la seule terre une année de revenu national, contre trois aujourd'hui selon TW). Deuxièmement, il est peut-être plus facile aujourd'hui d'évaluer la valeur des propriétés foncières individuelles.

Fonder l'imposition sur la terre est une tradition plus ancienne. Thomas Paine (1795) et Thomas Spence (1797) y voyaient le moyen de financer une forme de revenu universel. Henry George y voit le moyen de « concentrer toutes les taxes sur le loyer du sol » (1879). Le travailleur aurait la pleine récompense de son travail, et le capitaliste le revenu complet de son capital. Il serait plus facile pour les hommes de « devenir leur propres patrons, grâce aux substances et aux forces naturelles mise à leur portée » : les arguments d'Allais, et certains de ceux de Trannoy et Wasmer étaient déjà présents chez Henry George (1879). La descendance est assumée et les ressemblances sont frappantes : « Ce que nous proposons n'est pas l'impôt immobilier, car sous la dénomination d'immeubles, on entend aussi les édifices et toutes constructions ; ce n'est pas non plus l'impôt foncier, parce que nous proposons d'imposer non la terre en général, mais seulement sa valeur, qui ne dépend pas du prix des constructions et améliorations extérieures mais seulement des conditions naturelles et sociales. » (TW) ; « Cet impôt augmenterait la prospérité générale dans de grandes proportions : a) en écartant l'action funeste exercée par les impôts actuels sur le travail et l'épargne ; b) en rendant la terre plus accessible à ceux qui veulent en user, puisqu'il rendrait plus difficile l'accaparement de la terre productive par les propriétaires » (George, 1879).

La proposition de TW est donc déjà présente, au contexte près, chez Henry George il y a 150 ans. Comme le soulignent TW, c'est une réforme assez souvent soutenue par les économistes. C'est un autre point commun avec la note du CAE : il y a également une grande tradition parmi les économistes et philosophes pour une imposition plus lourde des successions. Pourtant, et c'est un autre point commun, ces préconisations ne semblent pas être écoutés par les politiques. Nous tenterons de voir pourquoi : y a-t-il une cause commune ? Évidemment si ces préconisations avaient été suivies dès le départ, les économistes ne continueraient pas à les émettre un siècle plus tard...

Avant cela, revenons sur les arguments de la note du CAE sur l'héritage.

2. Repenser l'héritage : entre optimalité et justice.

La note du CAE part du constat que « la part de la fortune héritée dans le patrimoine total représente désormais 60 % contre 35 % au début des années 1970 »¹⁶. Il y a ainsi une « dynamique de renforcement des inégalités patrimoniales fondées sur la naissance » avec une ampleur plus importante que pour les revenus du travail. Ceci est dû principalement à la forte augmentation du patrimoine dans le revenu total (de 300 % du revenu national en 1970 à 600 % en 2020). Or le patrimoine est très concentré : par construction, il accroît les inégalités. L'augmentation de la valeur du patrimoine se traduit par celle des héritages dont le flux annuel passe de 5 % du revenu national en 1950 à 15 % aujourd'hui. Le patrimoine est en effet conservé jusqu'à la fin de la vie, ou transmis sous forme de donation, mais pas ou peu déséparné. En conséquence, l'héritage redevient un facteur déterminant dans la constitution du patrimoine. De plus, les droits de succession reposent sur des taux faciaux élevés mais des exemptions importantes de sorte que les recettes sont faibles relativement aux actifs transmis (environ 5 %) et inégalement réparties selon que la succession est préparée ou non.

À la suite de ces constats, les auteurs proposent de supprimer ou réduire fortement les exemptions (assurance-vie, démembrements et biens professionnels) et d'imposer les individus tout au long de leur vie selon la valeur des biens transmis de sorte à respecter une certaine forme d'équité horizontale. Dans une simulation, ils proposent deux assiettes et quatre barèmes. « L'hypothèse de base » (assiette 2, barème 4) a les propriétés suivantes : l'assiette intègre l'ensemble des transmissions patrimoniales reçues au cours de la vie ; il existe une exemption de 200 000 euros (pour un individu héritier au cours de sa vie) ; les taux sont plus faibles que dans le barème actuel jusqu'à 4 millions d'euros et montent à 50 % au-delà de 6 millions d'euros. La réforme permettrait d'apporter de 10 à 12 milliards d'euros supplémentaires. Elle pourrait permettre de financer un « capital pour tous » de 10 000 euros à 18 ou 25 ans.

Pour les auteurs, l'objectif prioritaire est clairement à la réduction des inégalités. Ils s'inscrivent ainsi dans une approche en termes d'équité. L'héritage « porte en lui le risque d'un dérèglement profond de l'égalité des chances, valeur cardinale des sociétés démocratiques et

16. Ce point a été contesté.

condition de leur possibilité d'existence à long-terme ». Le constat est une augmentation des inégalités (*via* le patrimoine¹⁷), la solution est de réduire ces inégalités par l'imposition et des transferts monétaires universels ou plus ciblés.

Une critique usuelle de ce type d'approche venant de gauche ou de droite est qu'elle ne s'attaque pas aux racines des inégalités : il faudrait réformer l'école, réduire l'exploitation des travailleurs, réduire les droits légaux qu'apportent la propriété. Notre commentaire se limitera à la question fiscale : la réforme proposée est-elle pertinente ? À première vue, oui. La réforme réduirait l'inégalité des chances, et les inégalités de patrimoine. Les auteurs arguent de façon convaincante que les exemptions actuelles ne sont pas réellement justifiées du point de vue de l'efficacité. L'arbitrage entre équité et efficacité penche ainsi clairement en faveur de leur réforme. Soulignons un bémol technique. Dans l'hypothèse de base, il y a 99 % de gagnants et les recettes doublent pratiquement. L'impôt effectif versé pour les 1 % des plus grosses successions est donc environ deux fois supérieur en moyenne et il est de 4 fois supérieur pour le 1 pour mille (le taux effectif d'imposition sur la valeur économique passe de 10 à 40 %). À ces taux-là, les recettes supplémentaires peuvent être modifiées par des changements de comportements non-anticipés : l'assiette peut être forcément réduite même si quelques centaines de foyers réussissent à échapper à l'impôt. Sans contester le chiffre de 10 milliards d'euros de recettes supplémentaires, il fait l'objet d'une forte incertitude économique et politique puisque les études concluant à un faible impact de la fiscalité sur les migrations ne concernent pas le même type de choc¹⁸.

Notre commentaire principal concerne néanmoins la question de la justice et le modèle normatif utilisé par les auteurs de la note. De ce point de vue également, cibler les 1 % pose un problème : ce qui est juste pour les 1 % devrait l'être pour les 10-20 % les plus aisés.

Les auteurs s'inscrivent *explicitement* dans un « arbitrage entre équité et efficacité ». Il s'agit de redistribuer les « dotations initiales » plutôt que de redistribuer *via* des outils qui distordent les incitations. Comme assiette fiscale, les successions ont le même avantage que la

17. Et pas de patrimoine. Les inégalités augmentent du fait de l'augmentation de la valeur du patrimoine et de sa grande concentration, et ce malgré la baisse à long-terme de cette concentration.

18. Par exemple, Zucman (2008) conclut que seuls 0,1% des assujettis à l'ISF (5000 foyers) s'exilaient chaque année, mais l'ISF est monté en charge progressivement pour n'atteindre que 5 milliards de recettes avant sa transformation.

terre : elles sont relativement inélastiques et non-méritées¹⁹. Le cadre de la fiscalité optimale est explicite avec un arbitrage entre d'une part l'égalité des chances (en termes de constitution du patrimoine) et d'autre part les changements de comportements non souhaités (notamment en termes de migration fiscale). Dans ce cadre, ils concluent que la taxation des successions est souhaitable, sa suppression « ne peut être justifiée théoriquement ou empiriquement par l'analyse économique, ni en termes d'équité, ni en termes d'efficacité ». De plus, comparé à d'autres formes de taxation du capital, la taxation de l'héritage « cible mieux l'inégalité de patrimoine lié à la naissance ». Ces affirmations s'appuient sur des travaux publiés dans les meilleures revues par certains des auteurs de la note et leurs coauteurs, notamment Piketty et Saez (2013), et leur article sur l'imposition optimale des successions.

Le principe d'un modèle de fiscalité optimale est simple : il s'agit de formaliser l'arbitrage entre un objectif d'égalité et un objectif d'efficacité économique. Dans cette approche, la fiscalité progressive réduit les inégalités au prix d'une perte économique. En général, l'imposition d'une activité crée un « coin fiscal » qui réduit des échanges mutuellement avantageux. En économie du travail, la perte est le plus souvent liée à la réduction de l'offre de travail dans un cadre d'arbitrage entre travail marchand et loisir (ou travail domestique). En ce qui concerne la fiscalité du patrimoine, elle est liée à une réduction de l'épargne, de l'investissement et des transmissions intergénérationnelles. Un modèle de fiscalité optimale nécessite une fonction définissant un objectif (d'utilité sociale). La maximisation de l'utilité sociale va ensuite dépendre à la fois de paramètres normatifs, décrivant les préférences sociales pour l'égalité, et des paramètres positifs, décrivant le comportement des acteurs (en termes d'offre de travail, d'épargne et de transmissions). En dehors de présence d'externalités ou d'équilibres sous-optimaux, plus les acteurs réagissent à la fiscalité (plus les élasticités sont élevées), plus les pertes économiques liées à celle-ci sont élevées.

Les modèles de fiscalité optimale ont le grand mérite d'être transparents : si l'on accepte les hypothèses, le modèle – notamment sa fonction d'objectif social – et le calibrage, alors il faut accepter les conclusions. À l'inverse, si on n'est pas d'accord avec les conclusions, il

19. Les successions sont plus élastiques que la terre.

faut expliciter pourquoi. Par construction, les conclusions découlent très directement des hypothèses et du modèle (paramètres et spécifications). Ces modèles formalisent des arguments normatifs, ce qui est censé rendre la discussion transparente ; mais en les formalisant, ils obscurcissent parfois le débat, au moins du point de vue – primordial – des non-initiés.

Piketty et Saez (2013) concluent que les droits de succession devraient monter jusqu'à 50-60% pour les plus hautes successions, de même que dans le scénario de base de la note du CAE. Ils citent d'autres études concluant à des droits de succession nuls (Atkinson et Stiglitz, 1976) ou... négatifs (Farhi et Werning, 2010). Ces différences ne proviennent pas de discussions académiques sur la plus ou moins forte propension des individus à échapper à l'impôt en migrant : cette propension pourrait justifier des taux plus ou moins élevés, mais pas des taux positifs ou négatifs. Ces taux proviennent d'éléments normatifs dans les modèles. *Ethics out, ethics in* : s'il y a du normatif dans les conclusions, c'est que des éléments normatifs ont été introduits en amont. Dans Farhi et Werning, les taux négatifs sur les successions découlent de l'inclusion dans la fonction d'utilité des parents de la consommation des enfants : cette consommation est donc comptée deux fois, ce qui implique la subvention des transmissions.

On ne peut donc écrire, comme le fait la note du CAE, que la suppression des droits de succession ne peut être justifiée théoriquement ou empiriquement par l'analyse économique *en termes d'équité*. En réalité cette suppression est bien défendue par des économistes, sur la base de modèles *normatifs* particuliers.

Les différentes positions (imposition des successions, non-imposition, subvention), s'expliquent par le fait que les successions n'ont pas la même fonction dans les différents modèles.

Du *point de vue des enfants héritiers*, les successions augmentent l'inégalité des chances, il faut donc les taxer. De ce point de vue les successions ont une externalité négative en termes d'inégalité (des chances et de revenus).

Du *point de vue des parents altruistes*, l'héritage permet de fournir une assurance aux enfants, de lisser la consommation entre les générations. Les parents sont altruistes et tiennent compte de l'utilité de leurs enfants dans leur propre fonction d'utilité. De ce point de vue, il faut subventionner les héritages et des droits de succession négatifs (ainsi que des dépenses d'éducation). Il faut toutefois comprendre le statut

de ce « résultat ». Chez Fahri et Werning (2010), l'optimalité de taux négatifs des droits de succession, ne dépend nullement d'une estimation ou d'un calibrage du modèle, qui n'est à aucun moment confronté à des données. Ce « résultat » est déduit des hypothèses – notamment du fait que l'utilité des enfants est comptée deux fois –, ce n'est qu'une reformulation de celles-ci, ou un corolaire.

Enfin, si l'on prend un *point de vue dynastique*, la fiscalité doit être neutre, ne pas distordre les choix intertemporels et le taux d'imposition des successions optimal est zéro à long terme (voir Chamley, 1985 et Judd, 1985), la fiscalité devant peser sur la consommation courante.

Ces trois points de vue peuvent être rapprochés de la typologie de Masson (2009) lorsqu'il est question de liens intergénérationnels.

- La *pensée sociale-démocrate* ou de l'égalité citoyenne s'appuie sur un État garantissant l'égalité. Cela correspond au *point de vue des enfants* pour qui l'héritage tombe du ciel, non-mérité, et dont il convient d'égaliser les chances ;
- La *pensée libérale ou de libre-agent*, s'appuie sur le marché. Les individus doivent être laissés libres de leurs choix. Cela correspond en partie au *point de vue des parents* qui peuvent choisir entre consommation propre et donation familiale. Dans ce cadre, il convient de favoriser les transmissions altruistes ;
- La *pensée multi-solidaire, familialiste*, s'appuie sur la famille. Il faut réfléchir en termes holistes de « maintien d'une chaîne intergénérationnelle de transferts mutuellement avantageux » (Masson, 2009). Un bien dynastique, ou la maximisation d'une fonction d'utilité dynastique, fonctionnent sur ce principe. Cela correspond en partie au *point de vue dynastique*, de neutralité fiscale.

La note du CAE explicite le prémisses éthique (réduire l'inégalité des chances dans la constitution du patrimoine). Mais il ne faudrait pas se cacher derrière les conclusions d'études économiques pour conclure qu'éliminer la fiscalité des successions ne peut être justifié économiquement : d'autres points de vue « économiques » existent. Ces points de vue sont en réalité normatifs. Chez Masson, les trois pensées font écho, d'une certaine façon, à la typologie d'Esping Andersen (social-démocrate, corporatiste, libéral) de régimes d'État-providence s'appuyant principalement sur l'État, la famille ou le marché. Il manque peut-être une discussion sur la façon dont la fiscalité s'articule avec les autres pans de l'État-providence, sur le modèle à suivre, et sur la complémentarité entre les différentes formes d'intervention. C'est le problème du

format *Policy brief* qui oblige à simplifier l'argumentation. Le format « Rapport du CAE » qui existait entre 1997 et 2012 permettait une argumentation plus ample et plus complexe ainsi qu'une confrontation de points de vue. Par exemple, le rapport sur les « *Inégalités économiques* » (2001) incluait deux textes, quatre commentaires, et huit compléments séparés.

Les droits de succession remontent en France à la Révolution. L'impôt apparaît en 1791 à un taux de 1%. La progressivité est introduite en 1901, soit douze ans avant l'impôt progressif sur le revenu. Au départ, le taux supérieur est modeste (2,5 %) mais avec les besoins de la guerre, il augmente vite et atteint 30% dès 1920. Une autre réforme d'ampleur est la création de l'abattement en 1956. Celui-ci est plus élevé en ligne direct, de même que les taux sont plus faibles en ligne directe qu'en ligne indirecte. Dherbécourt (2019) calcule le poids des droits dans le revenu national sur longue période et montre que les évolutions dépendent nettement de l'évolution du poids du patrimoine. Les droits représentent ainsi environ 0,6 % du PIB jusqu'à 1940, puis ils s'effondrent pour représenter seulement 0,15 % du PIB jusqu'à la fin des années 70, et enfin ils remontent jusqu'à environ 0,6 % du PIB aujourd'hui. Un corollaire est que le poids des droits de succession dans les prélèvements obligatoires – de plus en plus élevés – a fortement baissé entre le début de 20^e siècle et aujourd'hui. Dherbécourt calcule également le taux d'imposition annuel moyen sur le flux économique des successions : il augmente lentement entre 1870 et 1914 passant d'un peu plus de 2 % à un peu moins de 4 % ; il augmente plus fortement entre les deux guerres pour osciller entre 6 et 8 % ; il repasse sous 4 % après-guerre puis atteint un nouveau pic dans les années 1990 autour de 6 %. Depuis 1920, le taux fluctue ainsi entre 3 et 8% et se situe aujourd'hui autour de 5 %. On peut ainsi souligner une certaine constance du taux d'imposition. Masson (2018) parle « de préférence de l'administration fiscale française pour le statut quo » : « elle semble se satisfaire pleinement des 13 milliards d'euros annuels ou plus, qu'elle perçoit aujourd'hui pour un impôt qu'elle sait fort impopulaire ». Le consentement serait obtenu par l'absence de visibilité ou de débat public. Cela pourrait expliquer le paradoxe international d'une augmentation de l'assiette qui a pour conséquence la baisse, voire la disparition de l'impôt, l'augmentation mettant en lumière un mécanisme impopulaire.

Pour Masson (2015), le paradoxe est que l'impôt sur les transmissions rapporte peu au regard de ce qu'on pourrait attendre d'une démocratie soucieuse de la justice sociale. Cet étonnement est partagé par de nombreux économistes cités par l'auteur. « The large gap between optimal capital tax theory and practice as one of the most important failures of modern public economics » (Piketty et Saez, 2012) ; « Our basic goal is to finance government services with a tax that is efficient, fair and painless as possible. On all counts, it is difficult to imagine a better tax than the estate tax » (Cremer et Pestieau, 2012). Masson avance ensuite quelques explications pour expliquer la faible imposition des successions : fiscaliser la détention pourrait être un substitut efficace et mieux consenti ; le lobbying des riches aurait été couronné de succès ; la famille serait devenue une valeur refuge.

Si ces explications sont plausibles, il en existe une autre : les citoyens-contribuables trouvent en règle générale juste de pouvoir transmettre son patrimoine à ses enfants et préfèrent d'autres formes d'imposition qui partagent certains des mêmes effets à long-terme. Ceci suppose de se mettre dans un cadre d'analyse où la procédure compte tandis que le paradigme de fiscalité optimale ne se soucie que des conséquences en termes d'égalité ou d'efficacité.

3. Pourquoi les économistes ne sont-ils pas écoutés (et comment y remédier) ?

Le débat sur le droit et l'imposition des héritages a été important dès le 19^e siècle. Il n'a pas été gagné par les défenseurs de cette imposition, malgré la popularité de ces propositions parmi les économistes.

3.1. Pourquoi les économistes ne sont-ils pas écoutés²⁰ ?

Une première raison, déjà évoquée, est que si cet argument avait été écouté à l'époque, il ne serait pas répété aujourd'hui. Les recommandations répétées sont donc celles qui n'ont pas été suivies, ce qui accroît la probabilité de ne pas l'être à présent. Il est légitime de réitérer des propositions justes, même si elles ne sont pas populaires auprès des décideurs publics. Il est également pertinent de comprendre pourquoi.

20. Voir aussi Allègre (2022).

Une autre raison, aussi évoquée, est que les économistes ne diraient pas vraiment tous la même chose : les égalitaristes voudraient taxer quasiment toutes les transmissions (ou en tout cas jusqu'au point où les recettes sont maximisées) tandis que d'autres économistes produisent des modèles dans lesquels les transmissions devraient être subventionnées. Mais il faut avouer que ces derniers se font moins entendre dans le débat public, signe que la confiance qu'ils portent dans leur propre modèle est limitée. Le fait que l'OCDE défende l'idée que les impôts sur les successions « jouent un rôle plus important », de même que Blanchard et Tirole (2021), plaide pour un consensus au moins relatif des économistes pour un alourdissement des droits de succession.

Une autre hypothèse est le déficit de culture économique des citoyens, de l'administration et des politiques. Il faudrait alors plus de pédagogie. C'est une hypothèse émise par la note du CAE. Si les droits de succession ont mauvaise presse dans l'opinion, c'est que la majorité de la population ne comprend pas comment ils fonctionnent. Les individus surestiment son poids et sous-estime sa progressivité. Ils pensent qu'ils vont être imposés alors qu'ils ont peu de chance de l'être. Cette mauvaise perception de l'impôt est très documentée et elle touche plus particulièrement les droits de succession car ils ne sont prélevés qu'exceptionnellement (et en ce qui concerne le patrimoine versé par un individu, seulement ... après sa mort). La question qui importe est donc : est-ce que cette mauvaise information a un impact significatif sur l'impopularité des droits de succession ? En effet, les droits de succession ne recueillent en France dans les enquêtes d'opinion qu'environ 20 % d'opinion favorable (contre 80 % pour l'ISF). Comme le montre un article important d'une des co-auteurs de la note du CAE, Stefanie Stantcheva, Prix Maurice Allais de Sciences Économiques 2021, aux États-Unis, communiquer des informations économiques sur les successions et les droits dus sous forme de vidéo n'augmente que partiellement les opinions positives des enquêtés sur les droits de succession (Stantcheva, 2020). L'étude montre aussi que les divergences ne sont pas liées à des différences de perception en termes d'efficacité, mais plutôt à des différences de valeurs en termes de préférences sociales. Les enquêtés ont tendance à se mettre à la place des parents, et non celles des enfants : la première raison pour laquelle ils s'opposent aux droits de succession est qu'ils trouvent « injuste de taxer les parents ». Cette valeur est plus forte que l'injustice perçue liée au fait que des enfants héritent de fortunes différentes. De façon fructueuse, l'enquête de Stantcheva force les enquêtés à choisir entre le

point de vue « parental » mettant en avant la transmission familiale et le point de vue des enfants mettant en avant les inégalités en héritage. L'étude montre que 58 % sont d'accord avec le fait que les familles aisées doivent avoir le droit de transmettre toute leur fortune, même si cela veut dire que certains enfants vont commencer leur vie avec une fortune simplement parce qu'ils sont nés dans une famille aisée. L'enquête décompose l'écart d'opinion entre démocrates et républicains selon la réponse à plusieurs questions. De façon non surprenante, les républicains sont plus en faveur de la libre transmission. 45 % de l'écart entre républicains et démocrates est expliqué par les réponses aux questions sur l'équité des transmissions familiales ; 21 % par « ne fait pas confiance au gouvernement » ; 12 % par « les inégalités ne sont pas un problème sociale sérieux ; et 5 % par l'impact sur l'économie, le niveau général d'imposition, le ruissellement et les effets comportementaux ».

Forsé *et al.* (2008) exploitent une autre enquête qui permet d'éclairer la tolérance des Français pour les inégalités de patrimoine et leur transmission. Les auteurs soulignent que le patrimoine est très concentré, y compris le patrimoine immobilier qui constitue la plus grosse part du patrimoine des ménages. Pourtant, selon l'enquête, elles sont considérées moins fortes que les inégalités de revenu. Parmi douze inégalités proposées (soins, logement, éducation, revenu...), les inégalités de patrimoine sont considérées comme les plus acceptables (juste devant le revenu). Les transmissions inégales sont également majoritairement acceptées : 84 % des enquêtés jugent qu'il est « très bien » que M. Martin fasse un don de 20 000 euros à sa petite-fille, car cela « l'aidera dans la vie », et seulement 16 % choisissent à l'inverse de mettre l'accent sur les inégalités sociales. Lorsque ce don est de 200 000 euros, 54 % continuent d'approuver le principe.

On peut donc conclure, au moins provisoirement, que la réponse à la question est : *It's the values, stupid (not the economy)*. L'impopularité des droits de succession s'explique en grande partie par les valeurs, plus que par une vision possiblement erronée des données et des mécanismes économiques. Les individus, dans une large majorité, ne sont pas favorables aux droits de successions, même lorsqu'informés, et alors même qu'ils trouvent (1) que la distribution du patrimoine est injuste et (2) qu'il est injuste que les enfants démarrent leur vie avec des fortunes différentes. On peut voir cela comme un paradoxe ou au contraire souligner qu'il existe des solutions pour atteindre les objectifs sociaux que fixent les individus selon ces enquêtes.

Les auteurs de la note du CAE reconnaissent d'ailleurs qu'il existe des substituts aux droits de succession.

3.2. Économie normative : le juste plutôt que l'optimal

Pour Rawls, « la justice est la première vertu des institutions sociales comme la vérité est celle des systèmes de pensée ». Comme le soulignent Forsé et Parodi, ceci n'est pas juste une affirmation philosophique, elle peut être également interprétée comme une hypothèse empirique : les citoyens jugeraient des institutions sur des critères d'équité et non pas (seulement) selon leur intérêt propre d'électeur plus ou moins médian. Notre thèse est que pour convaincre, les économistes prescripteurs de politiques fiscales doivent arguer du point de vue du juste, en mettant l'efficacité au service du juste et plus précisément de principes d'équité largement partagés.

En matière de fiscalité, l'équité signifie que chacun doit prendre sa juste part à la charge fiscale. Depuis la déclaration des droits de l'homme de 1789, la constitution met en avant la faculté contributive : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ». Le conseil constitutionnel en tire deux principes. Premièrement, un principe d'égalité devant les charges publiques : selon la jurisprudence du Conseil, déroger à l'égalité n'est possible que sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts que le législateur se donne, sachant que cette appréciation ne doit pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité. C'est l'équité horizontale ou le traitement égal des égaux. Deuxièmement, la progressivité d'un impôt ne peut s'appuyer sur le principe de la faculté contributive des citoyens. L'équité verticale, ou le traitement inégal des inégaux, doit s'appuyer sur des différences pertinentes. Le Conseil a ainsi censuré la progressivité de la CSG (impôt individuel) car il a jugé que la progressivité de l'imposition sur le revenu devait tenir compte des charges familiales.

Outre la faculté contributive, la fiscalité juste peut également s'appuyer sur l'utilisation des services publics ou la compensation d'externalité. La redevance audiovisuelle était ainsi payée par les seuls possesseurs d'un téléviseur. La taxe foncière peut être justifiée par l'utilisation privée de terrains ce qui plaide pour une contribution fonction de la valeur (vénale ou locative) du terrain et non selon le revenu

des propriétaires. Les taxes sur l'alcool, le tabac ou le carbone s'appuient sur le principe d'internalisation du coût des externalités.

Enfin, un objectif de la fiscalité est de lever efficacement des recettes suffisamment importantes pour financer les services publics et les transferts sociaux. Cet objectif est poursuivi par des impôts à larges assiettes et des taux le plus souvent proportionnels sur la consommation (TVA) ou les revenus (CSG).

On peut ainsi dégager trois principes de fiscalité juste : égalité (proportionnelle), utilité pour le contribuable, faculté. Ces trois principes se rapprochent des principes classiques de justice distributive : égalité, mérite, besoin (voir Forsé et Parodi, 2006). L'imposition selon la capacité contributive est bien le pendant du principe de versement des transferts sociaux selon le besoin. Le « mérite » est généralement défini par la contribution à la production de richesse. L'« utilité » est le pendant dans la mesure de la contribution. Ainsi, dans une copropriété, les charges d'ascenseur sont réparties selon son utilité potentielle : les grands appartements et ceux situés dans les étages élevés contribuent plus aux charges (quelle que soit l'utilisation effective).

Toute proposition fiscale doit ainsi se poser la question de la pertinence de l'assiette de l'impôt. En ce qui concerne les impôts progressifs, l'assiette doit s'appuyer sur une mesure des facultés contributives par principe constitutionnel. Le principe premier est celui d'égalité devant l'impôt : il ne suffit pas de montrer qu'en moyenne le premier décile paierait proportionnellement moins d'impôt que le dernier pour considérer l'impôt comme juste ; il doit s'appuyer sur une assiette équitable afin de ne pas discriminer au sein du premier décile ou au sein du dernier.

La proposition de Dherbécourt *et al.* tient manifestement compte de l'équité à la fois horizontale et verticale, et argue de ce point de vue du point de vue du juste. En effet, un des arguments principaux est de montrer que les différentes réductions et exemptions concernant les droits de succession n'ont pas de fondements économiques forts : ils réduisent l'équité verticale - et le rendement de l'impôt - sans raison objective et rationnel.

La proposition de Trannoy et Wasmer est moins convaincante à cet égard puisque l'impôt proposé ne s'appuie que sur le foncier et non le bâti et le patrimoine financier. Est-ce que cet écart à l'équité horizontale est compensé par la poursuite d'autres objectifs ? Ou y-a-t-il rupture non justifiée du principe d'égalité ? Dans la version la plus

ambitieuse de la proposition, celle qui remplace l'impôt sur le revenu par l'impôt sur la terre, la rupture avec les principes d'égalité et de faculté contributive me semble manifeste. Dans la version minimale, la rupture est moins évidente et l'impôt peut se justifier par l'utilisation privée d'une ressource commune.

Tandis que l'approche en termes d'optimalité rend commensurables inégalités et efficacité afin de calculer un optimum, l'approche en termes de justice fonctionne par l'application de principes hiérarchisés. Chez Rawls, les principes sont les suivants :

- *Le principe d'égalité de liberté* : chaque citoyen doit avoir accès aux mêmes libertés, et la liberté de chacun doit être compatible avec la liberté des autres membres de la société.
- *Le principe de différence* : certaines différences peuvent être tolérées dans une société juste, à une double condition :
 - A. *Égalité des chances* : Les fonctions qui procurent des avantages doivent être accessibles de la même manière à tous les membres de la société.
 - B. « *Maximin* » : Les inégalités sont justifiées lorsqu'elles permettent d'améliorer la situation des plus désavantagés.

Si l'on suit Rawls, la hiérarchisation des principes est donc la suivante : *égalité de liberté* > *égalité des chances* > *Maximin*

Puisque la liberté est le principe supérieur, la hiérarchisation des principes signifie qu'enfreindre le principe de liberté ne peut se faire qu'au nom d'une plus grande liberté.

Mais dans ce cadre, à quoi servent alors les économistes ? S'il n'y a que des principes hiérarchisés, y-a-t-il de la place pour le calcul économique ? Nécessairement, oui : par exemple, le principe de différence justifie les inégalités lorsqu'elles bénéficient aux plus défavorisés, et donc lorsqu'elles sont efficaces d'un point de vue économique, par exemple lorsque les individus répondent effectivement aux incitations. Que l'on adhère ou non à la hiérarchisation spécifique proposée par Rawls, il apparaît tout de même que le calcul économique n'est pertinent que s'il respecte des principes supérieurs de justice. Cette approche s'oppose aux approches conséquentialistes, notamment les approches utilitaristes et welfaristes.

3.3. Perspectives pour une imposition juste du patrimoine

L'imposition juste respecte l'égalité horizontale (traitement égale des égaux) et s'appuie sur la capacité contributive de manière progressive (équité verticale). Elle est perçue comme juste, ce qui nécessite *a priori* de prendre en compte les contraintes de liquidité (non-confiscation) et de compréhension de l'assiette.

Il est possible de réduire les inégalités de patrimoine hérité par des impôts qui sont considérés comme justes par les citoyens. Tous les impôts qui pèsent sur le patrimoine (détenition, revenus, transmission) et sur les très hauts revenus (qui sont épargnés) freinent l'accumulation du patrimoine. C'est le cas de l'ISF et des taux marginaux élevés à l'impôt sur le revenu. Des taux marginaux supérieurs très élevés de l'impôt sur le revenu peuvent considérablement réduire l'accumulation du capital et donc le patrimoine puis l'héritage, comme l'a montré Piketty dans *Les hauts revenus en France au XX^e siècle*. Saez et Zucman (2019) défendent également une imposition progressive (et élevée) du patrimoine dans le contexte américain. Le problème de l'ISF est le même que celui de l'impôt sur la terre : il repose sur la valeur marchande du patrimoine et il peut être bien plus élevé que les revenus courants des foyers, ce qui pose un problème constitutionnel dans le contexte français, et plus largement un problème de justifiabilité publique (devoir vendre un bien pour payer l'impôt est rarement perçu comme juste). Avant d'être remplacé par l'IFI, l'ISF français était ainsi plafonné par rapport aux revenus, ce qui pose la question de la légitimité d'une imposition propre du patrimoine. Le rendement de l'ISF n'a jamais été très important : en 2017 et malgré la « bulle immobilière, il représentait 5 % des prélèvements obligatoires acquittés par les ménages portant sur le capital, soit 0,22 % du PIB... son niveau le plus élevé depuis 1982. Vus les débats engendrés par un impôt ayant un poids si faible, il est difficile d'imaginer la réintroduction d'un ISF à des niveaux très élevés (à moins que l'imposition soit internationale ou initiée par les États-Unis). Ces quelques propos n'ont pas pour objet de conclure définitivement sur la pertinence de l'impôt sur le patrimoine : ils ont pour seul objet d'éclairer – un peu trop rapidement – sur des raisons pour lesquelles il est difficile pour les États de lever un impôt conséquent sur le stock de patrimoine.

En suivant les principes de l'imposition juste, il est possible de réduire la transmission inégale du patrimoine *lors des successions* et en

renforçant l'équité horizontale en dehors de droits de successions impopulaires, tout en imposant le patrimoine.

L'imposition des plus-values a toutes les caractéristiques de l'imposition juste telles que décrites ci-dessus. Les plus-values réelles constituent un revenu dans tous les sens du terme et sans conteste lorsqu'elles sont réalisées – lorsque le patrimoine est vendu. Au moment de la vente, les plus-values sont liquides et peuvent être taxées sans que le propriétaire soit obligé de vendre son bien (il vient de le vendre). Taxer toutes les plus-values réelles contribue à l'équité horizontale et réduirait les inégalités de patrimoine, de revenu, et l'inégalité des chances. Aujourd'hui, une grosse partie des plus-values ne sont pas taxées, notamment les plus-values immobilières sur la résidence principale, et celles sur les autres résidences après un certain délai. En 2017, les recettes sur les plus-values immobilières représentaient seulement 2,5 milliards d'euros (0,1 % du PIB). Certaines plus-values mobilières sont également exonérées. Les recettes sur les plus-values représentaient seulement 3,7 milliards d'euros. Les transmissions effacent toutes plus-values, afin d'éviter une « double imposition » (transmission et plus-values). Une fois les biens transmis, les héritiers sont supposés les avoir acquis à leur valeur de transmission. S'ils les revendent immédiatement, les plus-values seront nulles. Or, une grosse part des plus-values sont transmises via des mutations à titre gratuit (donation et succession) et ces mutations, comme la note du CAE le souligne, sont très peu imposées, ce qui crée des situations de double non-imposition. Les recettes assises sur les plus-values étaient donc inférieures à 0,3 % du PIB en 2017. Entre 2000 et 2017, les prix du logement ancien ont été multipliés par 2,2 en nominal et ont augmenté de 70 % en réel. Cette plus-value représente 150 points de Pib, sur 17 ans soit près de 10 points de PIB par an. Si l'on taxait ces plus-values (au fur et à mesure qu'elles sont réalisées) à 30 %, soit le taux du prélèvement forfaitaire unique sur les revenus du patrimoine, c'est près de 3 points de Pib annuels – et non 0,3 % - qui pourraient être récupérés. La condition – peut-être irréaliste – est de taxer toutes les plus-values *réelles*, mobilières et immobilières. Pour ne pas décourager la mobilité résidentielle, le paiement de l'impôt sur les plus-values immobilières réinvesties (en cas de rachat et à hauteur du montant du rachat) pourrait être *reporté* (de sorte que toutes les plus-values soient taxées *in fine*). Aussi, il est probable que l'imposition de ces plus-values doive remplacer les droits de donation et successions (près d'1 point de Pib).

L'imposition des plus-values réalisées pourraient dissuader à la revente (ou à la sortie du marché immobilier). Les Suédois qui taxent très fortement les plus-values, mais ne taxent plus ni le patrimoine, ni la transmission, assument ce biais en faveur de la détention longue de patrimoine (entreprise familiale, maison familiale, forêt familiale...). A l'inverse, et à l'image de ce qui se pratique au Canada, il est possible d'imposer les plus-values latentes sur les biens transmis lors des successions et donations. La succession pourrait alors être le fait générateur du calcul de ces plus-values aujourd'hui jamais imposées. Seules les plus-values réelles, tenant compte de l'inflation, seraient imposées au taux du Prélèvement Forfaitaire Unique (30%). Toutefois, il est possible de prévoir que pour les résidences familiales (principales et secondaires) ainsi que les entreprises familiales (au-delà d'un certain pourcentage des actions), l'impôt ne soit pas dû immédiatement. Les héritiers pourraient demander un crédit fiscal sur lequel ils paieraient des intérêts annuels. La totalité des plus-values seraient dues à la revente ou possiblement lors d'une transmission ultérieure. Toutes les plus-values, y compris sur la résidence principale, seraient ainsi imposées, au plus tard lors de la transmission, *sans obliger les héritiers à vendre des biens familiaux*.

L'imposition des plus-values lors des transmissions est-elle plus équitable que le système actuel ? Pour répondre à la question, prenons l'exemple des deux biens immobiliers : un appartement place du Panthéon, et un château familial en Sologne, tous deux valorisés à 2 millions d'euros. La plus-value latente réelle sur le premier est de 1 million d'euros alors qu'elle est nulle sur le second (qui fait l'objet de frais de rénovation récurrents). Il y a de nombreuses raisons, lors d'une transmission, de vouloir taxer le premier et pas le second. La première raison est que le premier fait l'objet d'un revenu, la plus-value latente, qui n'a pas été taxée. La seconde est que ce revenu ne dépend pas du tout des propriétaires mais d'évolutions hors de leur contrôle, notamment les effets d'agglomération métropolitaine liés à la mondialisation. Imposer les plus-values est un moyen de faire financer par les gagnants des changements économiques et sociaux la compensation des perdants. Enfin, cette imposition est probablement plus susceptible de faire consensus que l'imposition des transmissions elle-même. Cette affirmation est une hypothèse optimiste mais dont la réponse ne peut être connue qu'à l'issue d'une délibération publique. Suivant cet axe d'analyse, l'aspect le plus important et qui mérite débat, n'est en réalité pas la taxation des plus-values latentes lors des successions, mais la

taxation de toutes les plus-values réelles, y compris immobilières lorsqu'elles ne sont pas réinvesties, ainsi que le non-effacement des plus-values lors des transmissions (voir Hannezo et Fipaddict, 2022).

Il existe une autre proposition consistant à taxer les biens transmis selon leur ancienneté dans la dynastie familiale : le taux d'imposition serait progressif avec le nombre de fois où le bien a été transmis au sein de la famille, afin de pénaliser la vieille richesse. Dans ce contexte, la transmission du château familial en Sologne serait imposée à un taux plus élevé que celle de l'appartement à forte plus-value. Mais si, comme le défend Masson (2018), l'impopularité des droits de successions est due à une coalition réussie entre familialistes et néo-libéraux, cette dernière proposition a pour effet de renforcer leur coalition, le risque étant que les néo-libéraux se cachent derrière la défense du bien dynastique²¹.

4. Conclusion

La proposition de Trannoy et Wasmer a le grand mérite de contribuer de façon éclairée au débat sur la taxation du capital mais faute sur deux points. Premièrement, elle n'est pas assez spécifique au niveau des « tuyaux » dans la mesure où une des contraintes pratiques importantes pesant sur l'imposition proposée (« comment valoriser les assiettes ? ») n'est pas discutée. Deuxièmement, la question de l'équité – en termes de légitimité de l'assiette – est également trop rapidement évacuée. Les auteurs se débarrassent ainsi des casquettes d'économiste-plombier et d'économistes philosophes. La proposition de taxer la terre, reprise du socialisme utopiste, est de l'ordre de l'idéal, tenant trop peu compte à la fois des spécificités pratiques, ou de la justifiabilité en termes d'équité. Restent les considérations d'efficacité qui sont selon nous insuffisantes pour convaincre.

La proposition de la note du CAE s'intéresse beaucoup plus aux questions pratiques : la note est très détaillée sur les questions d'optimisation fiscales et argumente de façon convaincante sur l'inutilité des « niches » en termes d'efficacité économique. Les auteurs se font ainsi successivement plombiers et ingénieurs. De plus, la note argue par rapport au juste au regard de l'équité horizontale et verticale, tient

21. Un bien dynastique est un bien servant à plusieurs générations, à la fois pour son utilité propre, le statut qu'il donne et comme forme d'assurance contre les plus faibles revenus d'une génération.

compte de la question de l'efficacité ainsi que de l'acceptabilité politique. Elle n'oublie pas non plus la casquette de philosophe. Elle développe une argumentation solide selon laquelle il y aurait matière à taxer un peu plus les héritages. Toutefois, l'argumentation cède parfois à l'approche en termes d'optimalité. Il s'agit (un peu trop) de trouver un arbitrage *efficace* entre efficacité et égalité. La proposition concrète repose en partie sur l'idée que taxer lourdement les plus grosses transmissions, en exonérant les autres, serait populaire avec un peu plus de pédagogie. Mais le principe d'imposition des transmissions n'est pas populaire, non parce qu'il n'est pas compris mais parce qu'il est perçu comme inéquitable. Si taxer les transmissions était perçu comme juste, il n'y aurait pas besoin de se limiter aux plus grosses transmissions. Les citoyens estiment majoritairement, souvent contre leur intérêt propre, qu'il est équitable de transmettre certains biens et de ne pas imposer les transmissions. Cette opinion est très répandue à travers le monde et peut expliquer la baisse des droits de succession à l'international mais aussi le fait qu'ils n'ont jamais été très élevés.

Nous avons argué qu'une modification de la fiscalité sur le patrimoine devrait plutôt se concentrer sur les plus-values réelles, aujourd'hui peu taxées, liquides et qui constituent manifestement un revenu réel (si on exclut les plus-values immobilières réinvesties). La taxation de ces plus-values est cohérente avec les principes largement partagés d'équité horizontale et verticale.

Un impôt juste est un impôt consenti, non parce qu'il y a suffisamment de niches pour accueillir tous les mécontents, ou parce qu'il est suffisamment obscur, mais parce que le mécanisme même de l'impôt est perçu comme suffisamment juste, efficace, exhaustif et non confiscatoire pour asseoir un fort rendement et une forte progressivité. Un impôt juste est aussi un impôt sur lequel un accord s'est établi à la suite d'une délibération publique où les arguments raisonnables de chacun ont été pris en compte. En cela les textes analysés ici sont précieux ; ils contribuent au débat sur les politiques publiques de façon argumentée, chacun offrant un point de vue légitime.

Références

- Alesina A., A. Ichino, L. Karabarbounis, 2011, « Gender-based Taxation and the Division of Family Chores », *American Economic Journal : Economic Policy*, Vol. 3, n° 2.
- Allais M., 1966, « L'impôt sur le capital », *Droit Social*, numéro spécial, n° 29, pp. 465-544, septembre-octobre.
- Allais M., 1990, *Pour la réforme de la fiscalité*, Clément Juglar.
- Allègre G., 2015, « Pourquoi les économistes sont-ils en désaccord ? Faits, valeurs et paradigmes. Revue de la littérature et exemple de la fiscalité », *Revue de l'OFCE*, n° 139.
- Allègre G., 2022, « Repenser la fiscalité lors de l'héritage », *L'économie politique*, n° 96.
- Allègre G., M. Plane et X. Timbeau, 2012, « Réformer la fiscalité du patrimoine », *Revue de l'OFCE*, n° 122.
- Atkinson T. et J. Stiglitz, 1976, « The design of tax structure: Direct versus indirect taxation », *Journal of Public Economics*, Vol. 6, n° 1-2.
- Berniat C., C. Dherbécourt, G. Fack, E. Fize, N. Grimprel, C. Landais et S. Stantcheva, 2021, « Repenser l'héritage : analyses supplémentaires », *Focus* n° 077-2021, Conseil d'analyse économique.
- Dherbécourt C., 2017, « Peut-on éviter une société d'héritiers ? », *Note d'analyse France Stratégie*, n° 51.
- Dherbécourt C., 2019, « L'évolution de long-terme des transmissions de patrimoine et de leur imposition en France », *Revue de l'OFCE*, n° 161.
- Dherbécourt C., G. Fack, C. Landais et S. Stantcheva, 2021, « Repenser l'héritage », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n° 69.
- Duflo E., 2017, « The Economist as Plumber », *American Economic Review*, Vol. 107, n° 5.
- Farhi E. et Werning, 2010, « Progressive Estate Taxation », *Quarterly Journal of Economics*, 125 (2).
- Forsé M. et M. Parodi, 2007, « Perception des inégalités économiques et sentiment de justice sociale », *Revue de l'OFCE*, n° 102.
- George H., 1879 : *Progress and Poverty*, Appleton and Company, New York
- Hannezo G. et Fipaddict, 2022, « Mettons fin à l'effacement des plus-values au moment de la transmission?! », *2022 la grande conversation*, Terra Nova.
- Hvidberg K., C. Kreiner et S. Stantcheva, 2021, « Social Positions and Fairness Views on Inequality », *Revise and Resubmit at the Review of Economic Studies*.
- Mankiw G., M. Weinzierl, D. Yagan, 2009, « Optimal taxation in Theory and Practice », *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 23, n° 4.
- Masson A., 2009, *Des liens et des transferts entre générations*, EHESS, coll. « En temps et lieux ».

- Masson A., 2015, « Comment justifier une augmentation impopulaire des droits de succession », *Revue de l'OFCE*, n° 139.
- Masson A., 2018, « L'impôt sur l'héritage. Débats philosophico-économiques et leçons de l'histoire », *Revue de l'OFCE*, n° 156.
- Paine T., 1797, *Agrarian Justice*, Benjamin Franklin Bache, Philadelphie.
- Piketty T., 2001 ; *Les hauts revenus en France au XX^e siècle: inégalités et redistributions, 1901-1998* », Seuil.
- Piketty T. et E. Saez, 2013, *Optimal Inheritance Taxation*, Econometrica.
- Rawls J., 1971, *A Theory of Justice*, Belknap Press.
- Saez E. et G. Zucman, 2019, *The Triumph of Injustice*, Norton & Company.
- Saez E., 2001, « Using Elasticities to Derive Optimal Tax Rates », *Review of Economic Studies*, n° 68.
- Sen A., 1987, *On Ethics and Economics*, The Royer Lectures.
- Spence T., 1797, *The Rights of Infants*, printed for the author, Londres.
- Stantcheva S., 2020, « Understanding economic policies : What do people know and learn ? », working paper, url : https://scholar.harvard.edu/files/stantcheva/files/understanding_economics_wp.pdf
- Trannoy A. et E. Wasmer, 2022, *Le grand retour de la terre dans les patrimoines et pourquoi c'est une bonne nouvelle !*, Odile Jacob.